

N° 1863

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2004.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR
LE PROJET DE **loi de finances pour 2005** (n° 1800),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 7

EMPLOI, TRAVAIL ET COHÉSION SOCIALE
TRAVAIL

Rapporteur spécial : M. ALAIN JOYANDET

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.– LES GRANDES LIGNES DU BUDGET 2005	7
A.– LES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS PAR RAPPORT À 2004	7
B.– LA PRESENTATION DES CREDITS EN AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET CREDITS DE PAIEMENT	11
II.– L'EXECUTION DES BUDGETS PRECEDENTS	13
A.– L'IMPORTANCE DE LA REGULATION BUDGETAIRE EN 2003	13
B.– UNE EXECUTION DANS DE MEILLEURES CONDITIONS EN 2004.....	15
III.– LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES DU 1^{ER} AOUT 2001	16
A.– L'ARCHITECTURE DE LA MISSION « TRAVAIL »	16
1.– Le programme « Développement de l'emploi »	17
2.– Le programme « Accès et retour à l'emploi »	18
3.– Le programme « Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques »	19
4.– Le programme « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail »	19
5.– Le programme « Gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail »	20
B.– LA PREPARATION DU PASSAGE AU NOUVEAU CADRE BUDGETAIRE	22
1.– Les expérimentations	22
2.– La déclinaison opérationnelle des programmes.....	25
C.– LES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE.....	25
D.– LE PLAFOND D'AUTORISATION DES EMPLOIS	27
IV.– LE DEVELOPPEMENT DE L'EMPLOI (PROGRAMME 1)	31
A.– LA STABILITE DES CREDITS DEDIES AUX ALLEGEMENTS DE COTISATIONS SOCIALES	31
1.– Les allégements généraux de cotisations sociales	31
2.– Les allégements spécifiques de cotisations sociales	33
3.– Les nouvelles aides à l'emploi dans le secteur des hôtels, cafés et restaurants.....	36
B.– LA PROMOTION DE L'EMPLOI : LA RELANCE DE L'AIDE A LA CREATION D'ENTREPRISES	37
V.– L'ACCES ET LE RETOUR A L'EMPLOI (PROGRAMME 2)	41
A.– LES EVOLUTIONS DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI.....	41
1.– Le rôle déterminant de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE)	41
2.– Les enjeux de la création des maisons de l'emploi	45
3.– L'indemnisation des personnes au chômage et le contrôle de la recherche d'emploi	47

B.– LA SALUTAIRE SIMPLIFICATION DES CONTRATS AIDES	48
1.– Les contrats mis en extinction en 2005	50
2.– La rationalisation des contrats à destination des publics en difficulté	52
3.– La création des contrats d’avenir	56
4.– Le contrat d’insertion – revenu minimum d’activité (CI-RMA).....	58
5.– Les contrats aidés en faveur des jeunes.....	59
C.– LE RENFORCEMENT DES PARCOURS INDIVIDUALISES VERS L’EMPLOI	63
1.– La fin du programme TRACE et la création du CIVIS	63
2.– Des crédits conséquents mais un cadre à clarifier	64
D.– L’INSERTION DES PUBLICS FRAGILES	65
1.– Le soutien à l’insertion par l’activité économique.....	66
2.– Les mesures en faveur des travailleurs handicapés.....	67
E.– LE RECLASSEMENT DES SALARIES LICENCIES	68
1.– L’accompagnement des restructurations	68
2.– Le resserrement des préretraites	69
VI.– L’AMELIORATION DE LA QUALITE DE L’EMPLOI ET DES RELATIONS DU TRAVAIL (PROGRAMME 4)	72
A.– LA PROMOTION DE LA SANTE ET DE LA SECURITE AU TRAVAIL	72
B.– LA LUTTE CONTRE LE TRAVAIL ILLEGAL	73
VII.– LA GESTION ET L’EVALUATION DES POLITIQUES DE L’EMPLOI ET DU TRAVAIL (PROGRAMME 5)	75
A.– LES MOYENS EN PERSONNEL.....	75
1.– La légère diminution des emplois du ministère	75
2.– Les principales mesures statutaires.....	76
3.– L’évolution des crédits de personnel	77
B.– LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT.....	78
EXAMEN EN COMMISSION	80
<i>Article 74 : Révision du dispositif des allègements généraux de cotisations sociales patronales</i>	<i>83</i>
<i>Article additionnel après l’article 74 : Rapport du Gouvernement au Parlement sur les allègements de cotisations sociales applicables aux heures supplémentaires ou majorées</i>	<i>91</i>
<i>Article 76 : Concours de la Caisse nationale de solidarité pour l’autonomie (CNSA) au financement des centres d’aide par le travail (CAT) et des ateliers protégés.....</i>	<i>92</i>

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. À cette date, la quasi-totalité des réponses officielles étaient parvenues à votre Rapporteur spécial.

INTRODUCTION

Le budget du travail et de l'emploi pour 2005 est celui de la première année d'application du plan de cohésion sociale. Annoncé cet été par le ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, concrétisé par la loi de programmation pour la cohésion sociale actuellement en discussion au Parlement, ce plan est une mobilisation ambitieuse – dans ses objectifs comme dans ses moyens – en faveur de l'emploi, du logement et de l'égalité des chances.

Ce plan bénéficiera de 13 milliards d'euros d'ici à 2009. Dès 2005, au moins un milliard d'euros lui sera affecté. Le budget du travail et de l'emploi y contribuera à hauteur de 681 millions d'euros.

Ce budget pour 2005 permettra de mettre en œuvre une politique de l'emploi fondée sur trois axes :

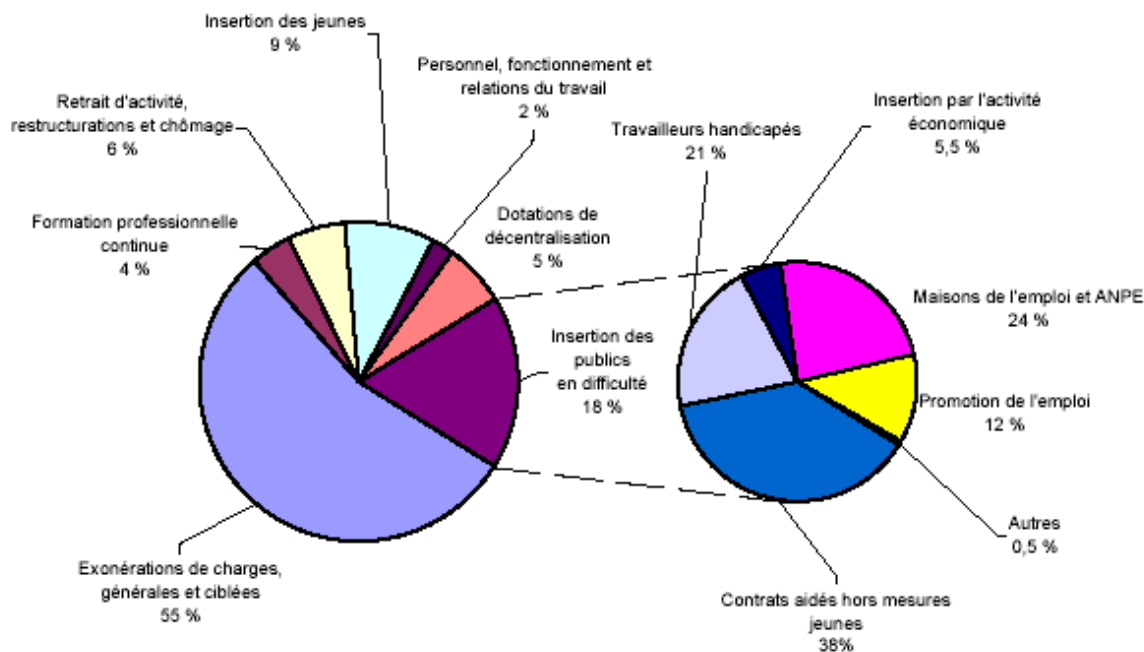
- une meilleure intégration du système de retour à l'emploi, ainsi qu'en témoignent les évolutions du service public de l'emploi ou la création de maisons de l'emploi ;

- une simplification et une meilleure lisibilité des dispositifs existants, qui se traduisent par la réforme radicale des contrats aidés ou par l'extension des procédures de globalisation de crédits ;

- un développement des responsabilités et des moyens confiés aux collectivités territoriales, qu'il s'agisse des futurs contrats d'avenir ou de la nouvelle enveloppe unique régionale.

Au plan de la procédure budgétaire, cette année est celle de la dernière application de l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959. Le projet de loi de finances pour 2006 sera entièrement régi par la loi organique n° 2001-692 relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001. Souhaitant anticiper cette évolution, et parce que le ministère du travail est lui-même suffisamment avancé en ce domaine, votre Rapporteur spécial a choisi de présenter son rapport en suivant le nouveau découpage découlant de l'application de la loi organique de 2001. Ce sont donc les crédits de la « mission Travail » qui sont ici examinés.

Budget du Travail pour 2005



Les principales tendances du budget 2005

– Le budget de l'emploi et du travail s'élève à 32,225 milliards d'euros en 2005 contre 32,332 milliards d'euros en 2004, soit une baisse de 107 millions d'euros (– 0,33%). Mais à périmètre constant, le budget est en hausse de 570 millions d'euros, soit + 1,8% (les crédits 2004 sont, en structure 2005, de 31,654 milliards d'euros).

– Les dépenses ordinaires (crédits de fonctionnement et d'intervention) reculent de 0,41% (32,109 milliards d'euros au lieu de 32,240). Les moyens de fonctionnement sont de 1,958 milliard d'euros (+ 7,78%), les moyens d'intervention de 32,109 milliards d'euros (+ 1,7% à périmètre constant).

– Les dépenses d'investissement : les autorisations de programme pour 2005 atteignent 382,34 millions d'euros, à comparer aux 88,14 millions de 2004 (+ 333,79%). Cette spectaculaire hausse s'explique par les 300 millions prévus en faveur des futures maisons de l'emploi. Les crédits de paiement progressent de 24,39 millions d'euros et s'élèvent à 116,16 millions d'euros, contre 91,77 millions l'année dernière (+ 26,58%). Ces augmentations sont essentiellement dues aux programmations pour la mise en œuvre des actions prévues par le plan de cohésion sociale.

I.- LES GRANDES LIGNES DU BUDGET 2005

Le budget de l'emploi et du travail s'élève à 32,225 milliards d'euros en 2005. Les crédits d'intervention du titre IV représentent la très grande majorité des moyens : 32,109 milliards, soit 99,6 % de l'ensemble. Comme l'année dernière, conséquence de la réintégration du Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC) dans le budget de l'État, la principale masse de dépenses est constituée des compensations d'allègements de cotisations sociales (17,6 millions d'euros, soit 54,6 % des crédits).

A.- LES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS PAR RAPPORT À 2004

Par rapport à 2004, où il était de 32,332 milliards d'euros, le budget pour 2005 semble en baisse de 107 millions d'euros (- 0,33 %). La comparaison doit néanmoins prendre en considération les changements qui affectent le périmètre de ce budget. Le plus important est le transfert de 678 millions d'euros sur le budget de l'outre-mer au titre d'exonérations spécifiques de charges sociales. Les autres sont le transfert de 700.000 euros au ministère de l'intérieur au titre du plan exceptionnel d'investissement (PEI) en Corse et le transfert de 3,26 millions d'euros au budget des charges communes pour assurer le service des prestations familiales par les caisses d'allocations familiales (CAF) ⁽¹⁾.

Une fois ces changements intégrés, le budget 2005 est en réalité en hausse de 570 millions d'euros, soit + 1,8 %.

S'agissant ensuite des évolutions par agrégats budgétaires, il importe, là aussi, de rendre compte des mesures affectant leur périmètre entre 2004 et 2005. Elles sont présentées dans le tableau suivant.

(1) *Quoi qu'il ne s'agisse pas d'un transfert à proprement parler, la réforme de la taxe d'apprentissage aura également un impact sur le budget du travail. L'augmentation de 0,06 % de la taxe d'apprentissage (article 20 du présent projet de loi de finances), établie en contrepartie d'un système de bonus-malus pour les entreprises, procurera un rendement d'environ 198 millions d'euros. Cette somme deviendra une ressource propre des régions, les dépenses budgétaires correspondantes étant réduites à due concurrence (dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage).*

MODIFICATIONS DE PERIMETRE DES AGREGATS

Agrégat	Provenance des crédits		Objet de la mesure	Agrégat	Destination des crédits	
	Imputation en 2004 (chapitre, article)	Montant			Imputation en 2005 (chapitre, article)	Montant
3	44-80 10	- 7.391.862	Adaptation du périmètre financier du chapitre 44-80 ne relevant pas du programme 2	2	43-70	3.124.000
				3	44-70	4.267.662
3	44-70 51	- 5.827.432	Frais de gestion du CNASEA ^(a)	1	43-70 80	5.827.432
2	43-70 55	- 12.272.000	Regroupement des crédits de formation syndicale ^(b)	1	44-73 11	12.272.000
2	43-70 51	- 39.693.000	Positionnement de la politique contractuelle comme outil de la politique de l'emploi	5	44-79 21	39.693.000

(a) Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (compte tenu des flux associés au plan de cohésion sociale et du transfert du paiement des aides du secteur de l'insertion par l'activité économique).

(b) Regroupement de deux dispositifs : la formation économique, sociale et syndicale des travailleurs appelés à exercer des responsabilités syndicales (chapitre 44-73 article 11) et les dépenses de fonctionnement des actions de formation des organisations syndicales (chapitre 43-70 article 55).

Source : Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale.

• Par rapport à la loi de finances pour 2004, les crédits de gestion de la politique de l'emploi (agrégat 1) augmentent de 6 % pour s'établir à 2,841 milliards d'euros en 2005. Le Plan « santé au travail » entraînera plusieurs dépenses nouvelles, par exemple la création de 30 emplois supplémentaires, principalement d'inspecteurs du travail et d'ingénieurs de prévention. Si les effectifs budgétaires sont en diminution nette de 5 emplois, un Secrétariat général sera créé, commun à trois pôles de l'action de l'État : travail, santé et social ⁽¹⁾. Un cadre d'emploi des secrétaires généraux des comités techniques régionaux et interdépartementaux (CTRI) est aussi en voie d'élaboration.

Les moyens de fonctionnement restent au niveau de 2004, qu'il s'agisse de l'administration centrale ou des services déconcentrés. La subvention à l'ANPE comporte une mesure nouvelle de 32 millions d'euros pour financer des « plates-formes de vocation ». Par ailleurs, la création des maisons de l'emploi sera permise par 35 millions d'euros en fonctionnement et 45 millions d'euros en investissement.

• Les dépenses relatives aux actions en faveur des publics prioritaires (agrégat 3) sont de 5,309 milliards d'euros, en baisse de 6 %. La diminution majeure concerne les crédits des « emplois jeunes », en cours d'extinction (- 578 millions d'euros). Au contraire, la dotation visant à mettre en œuvre le

(1) C'est-à-dire, avec les structures ministérielles actuelles : ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale ; ministère de la santé et de la protection sociale ; ministère de la parité et de l'égalité professionnelle.

contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS volets « accompagnement vers l'emploi » et « accompagnement vers la création d'entreprise ») est triplée et s'établit à 110,7 millions d'euros en faveur des régions.

- Les crédits consacrés à la promotion de l'emploi et aux adaptations économiques (agrégat 4) sont stables, à 18,387 milliards d'euros, soit moins de cinq millions d'euros supplémentaires par rapport à la dotation 2004. Les compensations d'exonérations de cotisations sociales restent au même niveau, compte tenu des changements de périmètre (678 millions d'euros d'exonérations de cotisations dans les DOM figurent désormais au budget de l'outre-mer).

- Les dépenses de financement du retrait d'activité et de participation de l'État aux dépenses de chômage (agrégat 5) sont en hausse de près de 200 millions d'euros, soit un montant global de 1,933 milliard d'euros prévu pour 2005 (+ 2,5 %). En particulier, 95 millions d'euros vont à l'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprises (ACCRE). L'accroissement de 135,9 millions d'euros en faveur des préretraites progressives s'explique par un surcoût de trésorerie lié à la suppression du dispositif à compter du 1^{er} janvier 2005 (moindre entrée de fonds de concours en provenance des entreprises).

PRÉSENTATION DES DÉPENSES PAR AGRÉGAT ET ACTION

(en millions d'euros)

	2002	2003	2004	PLF 2005
	Exécution	Exécution	Exécution au 30/06/2004	
Agrégat 01 : Gestion de la politique de l'emploi	2.600	2.576	1.398	2.841
1.1 - Administration générale	500	531	244	621
1.2 - Agence nationale pour l'emploi (ANPE)	1.201	1.137	591	1.345
1.3 - Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) et autres organismes de formation <i>(pour mémoire)</i>	781	770	524	756
1.4 - Relations du travail et amélioration des conditions de travail	69	76	15	68
1.5 - Études et coopération internationale	16	16	6	17
1.6 - Frais de gestion du CNASEA	33	46	18	34
Agrégat 02 : Participation de l'État à la formation professionnelle <i>(pour mémoire)</i>	3.556	3.750	2.690	3.753
Agrégat 03 : Action de l'État en faveur des publics prioritaires	6.530	5.690	2.771	5.309
3.1 - Actions spécifiques en faveur des jeunes	2.312	1.941	925	1.815
3.1.1 : <i>Jeunes en entreprise</i>	10	145	137	430
3.1.2 : <i>Développement de nouvelles activités pour l'emploi des jeunes</i>	2.168	1.664	752	1.012
3.1.3 : <i>Subventions versées par l'État aux missions locales et permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO)</i>	79	82	23	0
3.1.4 : <i>Accompagnement renforcé des jeunes</i>				114
3.1.5 : <i>Fonds d'insertion professionnelle des jeunes</i>				75
3.1.6 : <i>Programme TRACE</i>	25	17	11	9
3.1.7 : <i>Bourse d'accès à l'emploi</i>	30	33	2	0
3.1.8 : <i>Bourse intermédiaire pour les jeunes non qualifiés</i>				52
3.1.9 : <i>Contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS)</i>	0	0	0	13
3.1.10 : <i>Dotation décentralisation CIVIS</i>				110
3.2 - Actions d'insertion en faveur des publics en difficulté	3.227	2.701	1.377	2.325
3.2.1 : <i>Programme d'action personnalisée pour un nouveau départ (PAP-ND)</i>	0	0	0	0
3.2.2 : <i>Revenu minimum d'activité</i>	0	0	0	10
3.2.3 : <i>Financement des dispositifs dans le secteur non marchand</i>				
3.2.3.1 : <i>Contrats emploi-solidarité (CES)</i>	884	803	432	62
3.2.3.2 : <i>Contrats emplois consolidés (CEC)</i>	994	1.017	528	568
3.2.4 : <i>Financement des dispositifs dans le secteur marchand</i>				
3.2.4.1 : <i>Contrats initiative emploi (CIE)</i>	704	309	219	559
3.2.4.2 : <i>Stages de formation (SIFE et SAE)+globalisation</i>	394	350	174	54
3.2.5 : <i>Contrats d'avenir</i>				383
3.2.6 : <i>Enveloppe unique régionale</i>				439
3.2.7 : <i>Contrats de Plan État-régions (CPER)</i>	16	18	4	13
3.2.8 : <i>Insertion par l'économie</i>	167	156	16	213
3.2.9 : <i>Contrats de retour à l'emploi</i>	65	35	0	10
3.2.10 : <i>Emplois ville</i>	3	1	0	0
3.2.11 : <i>Expérimentation région Centre</i>		12	4	0
3.2.12 : <i>Expérimentation 2005</i>				14
3.3 - Actions en faveur des travailleurs handicapés	990	1.048	469	1.169
3.3.1 <i>Reclassement des travailleurs handicapés</i>				1.169
Agrégat 04 : Promotion de l'emploi et adaptations économiques	1.341	1.257	8.589	18.387
4.1 - Les mesures ciblées d'allègement du coût du travail	1.164	1.103	446	507
4.1.1 : <i>exonérations de cotisations patronales à l'embauche du 2^{ème} au 50^{ème} salarié dans les zones de revitalisation rurale (ZRR) et de redynamisation urbaine (ZRU)</i>	65	31	0	27
4.1.2 : <i>Exonérations des cotisations patronales de sécurité sociale au titre des cinquante premiers salariés des entreprises situées dans les zones franches urbaines (ZFU)</i>	345	223	124	363
4.1.3 : <i>Exonérations des cotisations sociales en zone franche Corse</i>	48	24	0	7
4.1.4 : <i>Exonérations de cotisations sociales dans les DOM</i>	593	722	322	0
4.1.5 : <i>Exonérations spécifiques applicables aux correspondants de presse</i>	0,1	0,1	0	0,1
4.1.6 : <i>Exonérations spécifiques applicables au secteur des hôtels, cafés et restaurants (HCR)</i>	113	103	0	110

4.2. – Les mesures générales d’allègement du coût du travail	32	2	8108	17.140
4.2.1 : Exonération de cotisations sociales au titre de l’incitation à la réduction du temps de travail	32	2		
4.2.2 : Exonération de cotisations sociales au titre de l’incitation à l’aménagement et à la réduction du temps de travail (loi « Aubry »)			423	300
4.2.3 : Exonération de cotisations sociales au titre de l’incitation à l’aménagement et à la réduction du temps de travail (loi de « Robien »)			194	100
4.2.4 : Réduction dégressive des cotisations sociales patronales sur les bas salaires (loi du 17 janvier 2003 « Fillon »)			7.486	16.730
4.2.5 : Exonération de cotisations d’allocation familiales			5	10
4.3 - Promotion de l’emploi	63	69	6	642
4.3.1 : Accompagnement des chômeurs créateurs ou repreneurs d’entreprise	9	9	3	16
4.3.2 : Encouragement au développement d’entreprises nouvelles	44	49	1	45
4.3.3 : Conventions et dotations déconcentrées pour la promotion de l’emploi	9	9	1	10
4.3.4 : Aides au conseil aux entreprises	1	2	1	16
4.3.5 : Aides à l’emploi dans le secteur des HCR				550
4.3.6 : Remplacement du salarié parti en formation				1
4.3.7 : Dotation au fonds de garantie pour l’insertion économique				4
4.4. - Accompagnement des restructurations ou adaptation à la conjoncture	82	83	29	98
4.4.1 : Aide publique au chômage partiel	30	24	11	33
4.4.2 : Dotation globale du FNE relative aux restructurations	41	48	12	57
4.4.3 : Allocations temporaires dégressives	11	11	6	8
Agrégat 05 : Financement du retrait d’activité et participation de l’État aux dépenses de chômage	2.058	2.038	1.479	1.934
5.1 - Retrait d’activité	736	735	413	604
5.1.1 : Prérétraites du FNE (ASFNE)	362	219	82	13
5.1.2 : Cessations d’activité de certains travailleurs salariés (CATS)		96	119	198
5.1.3 : Prérétraites progressives	359	409	209	254
5.1.4 : Prérétraites de la sidérurgie	15	11	3	3
5.1.5 : Politique contractuelle				37
5.1.6 : ACCRE				95
5.1.7 : Expérimentation du programme 2 (action 3)				4
5.2 - Indemnisation du chômage	1.319	1.299	1.063	1.326
5.2.1 : Allocation spécifique de solidarité (ASS)				
5.2.2 : Allocation équivalent retraite (AER)				
5.2.3 : Allocation d’insertion (AI)				
5.3 - Régimes de retraites	3	4	3	4
Total	16.085	15.311	16.927	32.224

Source : Ministère de l’emploi, du travail et de la cohésion sociale.

B.– LA PRESENTATION DES CREDITS EN AUTORISATIONS D’ENGAGEMENT ET CREDITS DE PAIEMENT

Les crédits prévus au projet de loi de finances pour 2005 sont présentés cette année, « à blanc », selon les principes de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001. Le tableau figurant page suivante, issu d’une annexe au présent projet de loi de finances, doit être lu en tenant compte du fait qu’il intègre déjà les transferts prévus vers d’autres missions ⁽¹⁾, qui ne seront effectivement mis en œuvre que dans la loi de finances pour 2006. En revanche, dans la suite du rapport, les chiffres avancés seront ceux figurant effectivement au projet de loi de finances pour 2005.

(1) Ces transferts sont décrits dans la partie III du présent rapport.

PRÉSENTATION INDICATIVE DE LA MISSION, PAR PROGRAMME, TITRE ET CATÉGORIE

(en euros)

Intitulé du programme Intitulé du titre et de la catégorie	2004		2005	
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
1. Développement de l'emploi	17.353.754.226	17.353.754.226	18.027.987.574	18.027.987.574
Titre 6 : Dépenses d'intervention	17.353.754.226	17.353.754.226	18.027.987.574	18.027.987.574
Transferts aux ménages	74.169.500	74.169.500	155.828.656	155.828.656
Transferts aux entreprises	17.243.006.000	17.243.006.000	17.839.246.396	17.839.246.396
Transferts aux autres collectivités	36.578.726	36.578.726	32.912.522	32.912.522
2. Accès et retour à l'emploi	7.337.454.809	7.335.884.809	7.422.546.820	7.173.227.820
Titre 3 : Dépenses de fonctionnement	1.557.767.987	1.555.897.987	1.567.771.173	1.573.152.173
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel	150.000	150.000	0	0
Subventions pour charges de service public	1.557.617.987	1.555.747.987	1.567.771.173	1.573.152.173
Titre 5 : Dépenses d'investissement	0	300.000	0	300.000
Dépenses pour immobilisations corporelles de l'État	0	300.000	0	300.000
Titre 6 : Dépenses d'intervention	5.779.686.822	5.779.686.822	5.854.775.647	5.599.775.647
Transferts aux ménages	1.441.368.400	1.441.368.400	1.420.650.938	1.420.650.938
Transferts aux entreprises	1.178.171.680	1.178.171.680	1.010.140.145	1.010.140.145
Transferts aux collectivités locales	36.020.000	36.020.000	110.734.280	110.734.280
Transferts aux autres collectivités	3.124.126.742	3.124.126.742	3.313.250.284	3.058.250.284
3. Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques	4.921.785.261	4.928.785.261	4.851.652.308	4.837.784.308
Titre 3 : Dépenses de fonctionnement	520.231.000	525.231.000	523.804.000	511.804.000
Subventions pour charges de service public	520.231.000	525.231.000	523.804.000	511.804.000
Titre 6 : Dépenses d'intervention	4.401.554.261	4.403.554.261	4.327.848.308	4.325.980.308
Transferts aux ménages	569.570.841	569.570.841	612.536.246	612.536.246
Transferts aux entreprises	1.819.560.941	1.819.560.941	1.604.945.437	1.604.945.437
Transferts aux collectivités locales	1.826.384.629	1.826.384.629	1.941.775.116	1.941.775.116
Transferts aux autres collectivités	186.037.850	188.037.850	168.591.509	166.723.509
4. Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	181.017.573	181.017.573	193.220.675	193.220.675
Titre 2 : Dépenses de personnel	124.780.276	124.780.276	129.414.587	129.414.587
Rémunérations d'activité	91.466.682	91.466.682	94.950.164	94.950.164
Cotisations et contributions sociales	30.379.053	30.379.053	32.547.523	32.547.523
Prestations sociales et allocations diverses	2.934.541	2.934.541	1.916.900	1.916.900
Titre 3 : Dépenses de fonctionnement	11.944.105	11.944.105	17.819.163	17.819.163
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel	259.163	259.163	259.163	259.163
Subventions pour charges de service public	11.684.942	11.684.942	17.560.000	17.560.000
Titre 6 : Dépenses d'intervention	44.293.192	44.293.192	45.986.925	45.986.925
Transferts aux entreprises	2.147.398	2.147.398	1.847.398	1.847.398
Transferts aux autres collectivités	42.145.794	42.145.794	44.139.527	44.139.527
5. Gestion et évaluation des politiques de l'emploi et de travail	507.558.734	505.758.734	515.445.604	512.452.604
Titre 2 : Dépenses de personnel	316.852.031	316.852.031	323.119.153	323.119.153
Rémunérations d'activité	237.001.856	237.001.856	242.229.308	242.229.308
Cotisations et contributions sociales	71.893.832	71.893.832	75.591.127	75.591.127
Prestations sociales et allocations diverses	7.956.343	7.956.343	5.298.718	5.298.718
Titre 3 : Dépenses de fonctionnement	178.481.557	178.481.557	182.100.067	180.407.067
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel	159.988.821	159.988.821	162.824.306	161.131.306
Subventions pour charges de service public	18.492.736	18.492.736	19.275.761	19.275.761
Titre 5 : Dépenses d'investissement	12.225.146	10.425.146	10.226.384	8.926.384
Dépenses pour immobilisations corporelles de l'État	12.225.146	10.425.146	10.226.384	8.926.384

Source : *Projet de loi de finances pour 2005 (présentation indicative).*

II.- L'EXECUTION DES BUDGETS PRECEDENTS

A.- L'IMPORTANCE DE LA REGULATION BUDGETAIRE EN 2003

La régulation budgétaire a significativement perturbé l'exécution de la loi de finances pour 2003.

Une mise en réserve de crédits a porté tant sur les crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2003 que sur les reports de 2002, pour un montant qui – selon la Cour des comptes⁽¹⁾ – a culminé à 1.046 millions d'euros à fin avril (877,9 millions d'euros de reports et 168,1 millions d'euros de crédits de la loi de finances), soit 6,6 % de la dotation initiale. La régulation a même inclus, jusqu'en juillet, 54 millions d'euros de crédits non budgétaires, des fonds de concours du Fonds sociale européen destinés au financement de l'assistance technique.

La sortie de cette régulation s'est effectuée de façon progressive et ciblée au second semestre. Au 30 septembre, le solde des mises en réserve s'est élevé à 873,34 millions d'euros, dont 821,41 millions d'euros en dépenses ordinaires et 51,93 millions d'euros en crédits de paiement pour opérations en capital. La loi de finances rectificative du 30 décembre 2003 a permis en partie de combler le solde des insuffisances prévisionnelles.

Quelques exemples illustreront les difficultés ainsi occasionnées.

- Sur le chapitre 34-94 relatif aux statistiques, qui concerne la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES), les crédits ouverts en loi de finances pour 2003 ont été modifiés par un report de crédits de 2002 de 3,5 millions d'euros, un virement de 300.000 euros afin d'abonder le chapitre 31-61 (crédits de rémunérations principales) et une annulation de 400.000 euros. L'exécution 2003 a fait apparaître un montant disponible de 3,07 millions d'euros, principalement dû à l'obligation de reports de 500.000 euros dans le cadre de la régulation budgétaire 2003, à des opérations engagées tardivement en 2003 et n'ayant donc pu être payées et à des décalages au cours de l'exercice, suite au dégel tardif des crédits de certaines opérations.

Malgré un taux d'engagement élevé (95 % des crédits ouverts en gestion) la régulation budgétaire appliquée à la DARES a sérieusement affecté son plan annuel de travail. Les gels de crédits et les annulations (5,65 millions d'euros, soit plus de 50 % des ressources attendues) n'ont pas permis à la Direction au cours du premier semestre d'honorer les engagements juridiques pris antérieurement, de couvrir la totalité des dettes contractées en 2002, ni d'enclencher son plan annuel de travail 2003.

(1) Rapport sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de l'exercice 2003.

Si le socle du « service statistique ministériel » a pu être relativement épargné, 30 % du programme de travail 2003 n'a pu être engagé : 62 % du programme de recherche et 63 % du programme d'étude et d'évaluation ont dû être annulés ou reportés.

- S'agissant des crédits de fonctionnement de l'administration centrale, qui font l'objet d'une dotation globalisée depuis la loi de finances pour 2003 (chapitre 34-98), les réponses au questionnaire budgétaire adressé par votre Rapporteur spécial indiquent que « *l'exécution 2003 a été très fortement perturbée par les aléas de la régulation budgétaire qui, tout au long de l'année ont désorganisé l'action des services gestionnaires et dégradé les relations de l'administration avec ses prestataires (retards de paiement)* ». En effet, jusqu'au mois d'août, 35 % des crédits ouverts ont été gelés (soit 31 millions d'euros sur 87 millions d'euros de crédits disponibles). Le dégel tardif des reports a conduit les services à payer au premier semestre leurs reports de charge 2002 sur la gestion 2003. Les crédits non gelés pouvant servir à lancer des opérations nouvelles 2003 ont été considérablement réduits (30 millions d'euros sur 61 millions d'euros en loi de finances pour 2003).

La régulation a conduit à abandonner ou à reporter sur 2004, un certain nombre de projets (refonte du système d'information de l'inspection du travail, report d'une campagne de communication) et à mener une politique drastique de réduction de ces dépenses (diminution des déplacements, non renouvellement des matériels bureautiques et logistiques).

- S'agissant des crédits du titre IV, la Cour des comptes relève que « *l'exécution des chapitres d'intervention se caractérise par un degré élevé de fongibilité, les mouvements internes, qui ont porté sur 2,4 milliards d'euros (+2,2 % par rapport à 2002), permettant d'ajuster le pilotage des crédits aux besoins* ». En cours de gestion, 358,5 millions d'euros ont été annulés, les deux chapitres les plus concernés étant la formation professionnelle (chapitre 43-70, 164,5 millions d'euros) et les emplois jeunes (chapitre 44-01, 111 millions d'euros). Ces annulations ont notamment servi à financer l'hébergement d'urgence par redéploiement entre les secteurs travail et santé-solidarité (145 millions d'euros) et les insuffisances de crédits apparues pour les dispositifs de préretraites (53,4 millions d'euros).

Par ailleurs, du fait de la situation du marché de l'emploi, les aides à l'emploi dans le secteur marchand n'ont pas été consommées en totalité. Les crédits initiaux en faveur des contrats initiative emploi (CIE) n'ont été consommés qu'à 63,9 % et la dépense a diminué de 703,9 millions d'euros en 2002 à 309,5 millions d'euros en 2003 (- 56 %). De même, la dotation de 200 millions d'euros pour le soutien aux jeunes en entreprises (SEJE) n'a été consommée qu'à 72,3 % : les entrées ont été de 84.465, au lieu de 94.000 attendues. Corrélativement, la Cour des comptes note que « *la demande est restée forte pour les emplois en secteur non marchand, contrats emploi solidarité (CES) et surtout contrats emploi consolidé (CEC)* », les dépenses pour ces derniers atteignant pour

la première fois 1 milliard d'euros. Les entrées en CES ont été de 252.295, alors que le budget 2003 avait été construit sur l'hypothèse de 80.000 CES en projet de loi de finances et de 160.000 annoncés en gestion.

B.– UNE EXECUTION DANS DE MEILLEURES CONDITIONS EN 2004

La fin du premier semestre 2004 a été marquée par la conclusion, le 6 juillet, d'un « contrat de gestion » entre le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale.

Avant cela, une mise en réserve de précaution était intervenue au printemps 2004 sur les crédits de la loi de finances pour 2004, portant sur 556,01 millions d'euros pour les crédits de paiement (sur un total de 32,22 milliards d'euros) et 18,75 millions d'euros pour les autorisations de programme (sur un total de 88,14 millions d'euros). En outre, les trois quarts des reports de crédits de la gestion 2003 avaient été eux aussi mis en réserve, soit 634,22 millions d'euros sur 846,36 millions d'euros.

Quantitativement, ces mises en réserve ont surtout porté sur les dispositifs d'insertion des publics en difficulté (chapitre 44-70, 367,91 millions d'euros), sur le financement de la formation professionnelle (chapitre 43-70, 310,35 millions d'euros), les crédits de la promotion de l'emploi et des adaptations économiques (chapitre 44-79, 152,04 millions d'euros), les crédits des « emplois jeunes » (chapitre 44-01, 110,22 millions d'euros) et les crédits de l'ANPE (chapitre 36-61, 101,01 millions d'euros).

Sans concerner des montants aussi importants en valeur absolue, l'effort de régulation a été particulièrement significatif pour la DARES, dont 52,5 % des crédits ont été mis en réserve (chapitre 34-94) ou encore pour les moyens de fonctionnement de l'administration centrale et des services déconcentrés (les chapitres 34-98 et 37-61 ont fait l'objet d'un « gel » à hauteur, respectivement, de 43,9 % et de 24,3 % du total des crédits initiaux et des reports 2003). Comme l'année précédente, les services ont été contraints de payer leurs reports de charges de 2003 sur la loi de finances pour 2004 au détriment du lancement, dans les délais prévus, des actions programmées au premier semestre dans les budgets prévisionnels.

Le contrat de gestion intervenu en juillet 2004 a cependant permis ensuite une gestion moins marquée par les « à coups » entraînés par la régulation. Le contrat maintient un gel résiduel de 4 millions d'euros sur les crédits de fonctionnement et de 19 millions d'euros sur les crédits d'intervention. Des mesures d'économies en gestion sont prévues : les dépenses doivent être réduites de 102 millions d'euros supplémentaires. En contrepartie, le ministère de l'emploi bénéficie de la remise à disposition de l'ensemble des crédits gelés jusqu'ici (crédits issus de la loi de finances initiale et crédits de reports).

III.- LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES DU 1^{er} AOÛT 2001

Avant l'application intégrale de la loi organique du 1^{er} août 2001 lors de la prochaine discussion budgétaire, il importe de faire le point sur l'avancée de sa mise en œuvre.

A.- L'ARCHITECTURE DE LA MISSION « TRAVAIL »

La mission « Travail » se décompose en cinq programmes, décrits dans le tableau suivant :

Programmes	Responsable du programme	Actions
1. Développement de l'emploi	Délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle	Allègement de cotisations sociales Promotion de l'emploi
2. Accès et retour à l'emploi	Délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle	Mise en relation entre offres et demandes d'emploi Indemnisation des personnes au chômage et contrôle de la recherche d'emploi Contrats aidés dans les secteurs marchand et non marchand Activation des minima sociaux Parcours individualisés vers l'emploi Insertion des publics fragiles
3. Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques	Délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle	Soutien à la professionnalisation des actifs Amélioration de la qualification des actifs et développement de la validation des acquis de l'expérience Anticipation et accompagnement des mutations économiques
4. Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	Directeur des relations du travail	Santé et sécurité au travail Qualité et effectivité du droit Dialogue social et démocratie sociale Lutte contre le travail illégal
5. Gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	Directeur de l'administration générale et de la modernisation des services	Gestion du programme développement de l'emploi Gestion du programme accès et retour à l'emploi Gestion du programme accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques Soutien Etudes et statistiques

Source : Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale.

Peu de changements sont intervenus depuis la présentation de la nomenclature au premier semestre de cette année. Au sein du programme « Accès et retour à l'emploi », les deux actions relatives aux aides à l'emploi ont été regroupées en une seule, qui rassemble les secteurs marchand et non marchand, tandis qu'une nouvelle action « activation des minima sociaux » est créée. Cette modification s'inscrit dans la logique de simplification des contrats aidés impulsée par le plan de cohésion sociale.

Conformément à la recommandation émise par la Commission des finances ⁽¹⁾, le programme « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail » fait l'objet d'un découpage plus fin, laissant apparaître une action spécialement dédiée à la lutte contre le travail illégal.

À l'inverse, il faut regretter que la suggestion de donner à la mission « Travail » une dimension interministérielle en lui adjoignant un programme « Prime pour l'emploi » n'ait – pour le moment – pas été retenue. Les crédits consacrés à la prime pour l'emploi font actuellement l'objet d'une action du premier programme de la mission « Remboursements et dégrèvements » (« Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État »). Puisqu'ils participent à la politique de l'emploi, ils devraient avantageusement être rattachés à la mission « Travail ».

1.– Le programme « Développement de l'emploi »

Ce programme, dont le responsable est le Délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), vise à rendre compte de la contribution au développement de l'emploi résultant des incitations financées par l'État et destinées aux employeurs. Il recouvre essentiellement les allègements de cotisations sociales (99 % des crédits en 2005), auxquels s'ajoute une deuxième action regroupant les crédits en faveur de la création d'activités, d'entreprises et d'emplois (« promotion de l'emploi »). Selon le ministère, ces politiques doivent contribuer à lever ou diminuer les freins qui font obstacle à la création d'emploi et à apporter des appuis directs (aides financières, accompagnement) au démarrage ou à la croissance de l'activité et de l'emploi.

Ce programme recouvre en partie l'actuel agrégat 4 « promotion de l'emploi et adaptations économiques » (chapitres 44-77 ⁽²⁾ et 44-79). Une fraction des crédits relatifs aux contrats de plan État-régions (CPER) y figure également (chapitre 44-70 article 91). Les exonérations de cotisations sociales au profit des secteurs de production dans les DOM sont en revanche transférées vers la mission « Outre-mer ».

(1) Michel Bouvard, Didier Migaud, Charles de Courson et Jean-Pierre Brard, « Une nouvelle architecture du budget de l'État pour une plus grande efficacité de l'action publique », Rapport d'information n° 1554, mai 2004.

(2) Dans le projet de loi de finances pour 2006, les crédits consacrés à l'exonération de cotisations sociales dans les zones franches urbaines (ZFU), actuellement inscrits au chapitre 44-77 article 42, seront transférés vers la mission « Ville et logement » (programme « Équité sociale et territoriale et soutien »).

2.- Le programme « Accès et retour à l'emploi »

Ce programme, dont le responsable est également le DGEFP, a trois visées : répondre aux besoins de l'économie en diminuant la durée d'inemploi de la main d'œuvre potentielle ; réduire le niveau et la durée du chômage ; assurer l'accès à un revenu et à une insertion sociale adaptée à l'activité.

Pour cela, six actions sont prévues :

– la mise en relation entre l'offre et la demande d'emploi, qui relève principalement de la responsabilité de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et de l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) ;

– l'indemnisation des personnes au chômage et le contrôle de la recherche d'emploi ⁽¹⁾ ;

– les aides à l'emploi marchand et non marchand, qui représentent 44 % du programme en 2005 ;

– l'activation des minima sociaux, qui devrait notamment prendre la forme des futurs « contrats d'avenir » ;

– les parcours individualisés vers l'emploi, qui recouvrent les différents dispositifs concourant à la construction de parcours d'insertion par la combinaison d'actions d'accompagnement personnalisé et renforcé, d'actions de formation et de mesures d'accès à l'emploi de droit commun.

– l'insertion des publics fragiles, par exemple les travailleurs des ateliers protégés ⁽²⁾.

La structure de ce programme reprend pour l'essentiel celle de l'agrégat 3 « action de l'État en faveur des publics prioritaires » (chapitres 44-70, 44-71, 44-01 articles 10 et 20). Les subventions aux opérateurs tels que l'ANPE (chapitre 36-61 article 10), l'AFPA (chapitre 43-71 article 11), le Fonds de solidarité (chapitre 46-71) et les versements à l'UNEDIC au titre de l'allocation formation reclassement et de l'allocation de fin de formation (chapitre 43-70 article 70) et diverses allocations complémentaires en font également partie. Les dépenses en capital correspondent au chapitre 57-92 article 40 (acquisitions immobilières au profit des organismes de formation professionnelle pour adultes). Les crédits des contrats de plan État-régions (chapitre 44-70 article 91) et la dotation globalisée expérimentale de la région Centre (ancien chapitre 44-80) ont été répartis entre les différentes actions selon les dispositifs concernés.

(1) Dans le projet de loi de finances pour 2006, les crédits consacrés à l'allocation d'insertion des demandeurs d'asile, actuellement portés par le chapitre 46-71 article 50, seront transférés vers la mission « Solidarité et intégration ».

(2) Dans le projet de loi de finances pour 2006, les crédits consacrés à la garantie de ressources pour le reclassement des travailleurs handicapés (GRTH), actuellement inscrits au chapitre 44-71 article 40, seront transférés vers la mission « Solidarité et intégration ».

3.– Le programme « Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques »

Lui aussi placé sous la responsabilité du DGEFP, ce programme est composé de trois actions :

– le soutien de la professionnalisation des actifs, qui regroupe plus de la moitié des crédits ;

– l'amélioration de la qualification des actifs et le développement de la validation des acquis de l'expérience (VAE) ;

– l'anticipation et l'accompagnement des mutations économiques, notamment le reclassement des salariés en cas de restructuration (conventions FNE, chômage partiel, cellules de reclassement, congés de conversion).

D'après le ministère, ce programme s'inscrit dans le cadre d'une économie de plus en plus fondée sur l'innovation et les compétences. Face à un marché du travail en évolution rapide, les trajectoires professionnelles doivent être sécurisées grâce au développement des compétences et à l'accès à une qualification reconnue.

Ce programme regroupe l'ensemble de l'agrégat 2 « participation de l'État à la formation professionnelle » (chapitres 43-06 et 43-70), la subvention de l'AFPA pour les crédits déconcentrés (chapitre 43-71 article 12) et les articles du chapitre 44-79 « accompagnement des restructurations » qui étaient répartis entre les agrégats 4 et 5. Là encore, les crédits des contrats de plan État-régions (chapitre 44-70 article 91) et la dotation globalisée expérimentale de la région Centre (ancien chapitre 44-80) ont été répartis entre les différents actions selon les dispositifs concernés.

Ce programme, qui correspond pour une large part à l'actuel agrégat consacré à la formation professionnelle, ne sera abordé qu'à titre incident par votre Rapporteur spécial ⁽¹⁾.

4.– Le programme « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail »

Placé sous la responsabilité du Directeur des relations du travail, ce programme a pour objectif d'améliorer les conditions de travail au moyen de trois leviers : le droit, l'incitation et le dialogue social. Quatre actions le composent :

– la santé et la sécurité au travail ;

– la qualité et l'effectivité du droit : il s'agit d'améliorer l'accès au droit et de réduire les situations de contournement du droit du travail ;

(1) Sur les crédits de la formation professionnelle, voir le rapport spécial de M. Jean-Michel Fourgous, n° 1863 annexe 5, octobre 2004.

- le dialogue social et la démocratie sociale ;
- la lutte contre le travail illégal, action ajoutée conformément au vœu émis par la Commission des finances.

Ce programme reprend plusieurs crédits figurant actuellement à l'agrégat 1 « gestion de la politique de l'emploi » : les chapitres 44-73 et 37-62, ainsi que la subvention à l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT, chapitre 36-61 article 50). À l'inverse des trois premiers, les crédits de personnel associés aux différentes actions sont inclus dans ce programme.

5.– Le programme « Gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail »

Ce programme, dont le responsable est le Directeur de l'administration générale et de la modernisation des services (DAGEMO), regroupe les activités mutualisées d'encadrement, de mise en œuvre et de soutien aux programmes de politiques publiques de la mission « Travail ». Il comprend les fonctions de conception, de pilotage, d'animation et de mise en œuvre des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle, ainsi que les fonctions d'état-major, d'évaluation des politiques et de gestion des moyens de la mission.

Cinq actions sont distinguées :

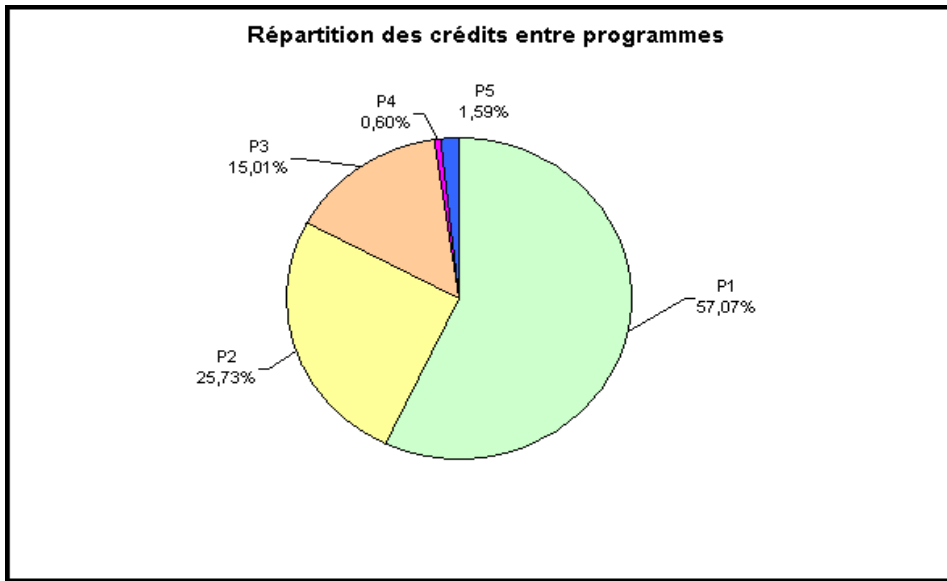
- trois actions regroupent les emplois correspondant aux trois premiers programmes de la mission, ce qui représente 7.805 emplois en équivalents temps plein pour 2005, soit 72% des effectifs du ministère chargé du travail ;
- une action « soutien », représentant 62 % des crédits du programme en 2005 et correspondant à des activités d'état-major et à des fonctions transversales et mutualisées d'accueil du public et de gestion des moyens ;
- une action « études et statistiques ».

On pourrait *a priori* regretter l'absence de répartition des emplois dans chacun des programmes. En réalité, le regroupement des emplois est justifié par la polyvalence des agents des services déconcentrés. Une ventilation de ces personnels dans les programmes « opérationnels » serait d'autant moins pertinente qu'elle interdirait de procéder à des réallocations en cours d'année en fonction des besoins. En outre, des progrès par rapport à la nomenclature initiale ont été faits, puisque certains emplois, tels que les contrôleurs et inspecteurs du travail, ont été inclus dans le programme « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail » (pour 2005, 3.072 équivalents temps plein, soit 28% des effectifs globaux).

CRÉDITS DE LA MISSION TRAVAIL PROPOSÉS POUR 2005

	Crédits	Responsable	%
Programme 1 : Développement de l'emploi	18.390.987.574	Déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle	57,07
Action 1 : Allègement de cotisations sociales	18.196.640.000		
Action 2 : Promotion de l'emploi	194.347.574		
Programme 2 : Accès et retour à l'emploi	8.290.303.115	Déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle	25,73
Action 1 : Mise en relation entre offres et demandes d'emploi	1.606.209.297		
Action 2 : Indemnisation des personnes au chômage et contrôle de la recherche d'emploi	1.448.480.000		
Action 3 : Aides à l'emploi marchand	3.154.820.481		
Action 4 : Aides à l'emploi non marchand	393.110.000		
Action 5 : Parcours individualisés vers l'emploi	297.825.927		
Action 6 : Insertion des publics fragiles	1.389.857.410		
Programme 3 : Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques	4.837.784.308	Déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle	15,01
Action 1 : Soutien à la professionnalisation des actifs	2.479.584.988		
Action 2 : Amélioration de la qualification des actifs et développement de la validation des acquis de l'expérience	1.730.521.521		
Action 3 : Prévention et accompagnement des mutations économiques	627.677.799		
Programme 4 : Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	193.213.548	Directeur des relations du travail	0,60
Crédits associés aux actions 1, 2, 3 et 4	129.407.460		
Action 1 : Santé et sécurité au travail	23.695.275		
Action 2 : Qualité et effectivité du droit	9.441.130		
Action 3 : Dialogue social et démocratie sociale	30.669.683		
Action 4 : Lutte contre le travail illégal	0		
Programme 5 : Gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	512.459.729	Directeur de l'administration générale et de la modernisation des services	1,59
Action 1 : Gestion du programme <i>Développement de l'emploi</i>	26.545.268		
Action 2 : Gestion du programme <i>Accès et retour à l'emploi</i>	69.982.517		
Action 3 : Gestion du programme <i>Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques</i>	75.658.725		
Action 4 : Soutien	309.657.694		
Action 5 : Études et statistiques	30.615.525		
Total	32.224.748.274		100,00

Source : Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale.



B.– LA PREPARATION DU PASSAGE AU NOUVEAU CADRE BUDGETAIRE

1.– Les expérimentations

a) *L'expérimentation en région Centre*

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 régionaux 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 correspondant aux objectifs à atteindre et crée le premier poste de secrétaire général du comité technique régional et interdépartemental (CTRI).

Cette contractualisation a trouvé sa traduction budgétaire dans la création d'un chapitre dédié (chapitre 37-63) regroupant les moyens de rémunération (et de fonctionnement alloués à la région sur la base d'un budget triennal élaboré par l'administration centrale et les services de la région. L'expérimentation, d'abord limitée aux crédits de fonctionnement et de rémunération, a été étendue par la loi de finances pour 2003 à une partie des crédits d'intervention. Ainsi, la région Centre a été chargée de mettre en œuvre, à titre expérimental, le programme « Accès à l'emploi » (d'où l'inscription d'une dotation globalisée de crédits au chapitre 44-80).

Cette expérimentation a permis de perfectionner les méthodes de budgétisation, d'améliorer les modalités d'allocation des moyens et de suivi

budgétaire, de mettre en œuvre la fongibilité budgétaire (qui ne s'est pas traduite par une augmentation des dépenses de fonctionnement courant) et d'élaborer, sur la base d'un diagnostic territorial de la situation de l'emploi un plan d'action à destination des jeunes⁽¹⁾. Si les résultats n'ont pas toujours été tangibles⁽²⁾, les effets d'apprentissage ont été très positifs, s'agissant par exemple du renforcement du rôle de pilotage de l'échelon régional et de l'appropriation par les acteurs des concepts de la loi organique de 2001.

En 2004, il n'a pas été prévu de nouvelles expérimentations de globalisation. Toutefois, sept autres régions (Bourgogne, Champagne-Ardenne, Midi-Pyrénées, Provence-Alpes-Côte d'azur, Franche-Comté, Lorraine et Rhône-Alpes) se sont engagées dans des démarches qui complètent les conclusions tirées du travail réalisé en région Centre sur quatre thèmes : l'accès à l'emploi ; la politique du travail ; la gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences ; la structuration du contrôle de gestion déconcentré et du dialogue de gestion avec l'administration centrale.

b) Les expérimentations en 2005

En 2005, les expérimentations de l'application de la loi organique mobiliseront 45 millions d'euros et 369 agents. Par comparaison avec d'autres ministères, leur ampleur est donc plutôt limitée et l'accent sera mis sur l'aspect qualitatif.

L'objectif en 2005 est d'inscrire l'action des huit régions expérimentatrices dans la déclinaison en budgets opérationnels des programmes (BOP⁽³⁾) composant la mission Travail, ce qui se traduit par l'absence de dotation des chapitres 37-63 et 44-80, qui concernaient la seule région Centre.

À un premier niveau, les huit régions s'engagent à élaborer un projet de BOP sur la base des crédits prévus au projet de loi de finances pour 2005. À un niveau supérieur, quatre régions bénéficieront de dotations globalisées de crédits correspondant au périmètre de leur BOP. Ceci a pour conséquence, au plan budgétaire, de créer trois chapitres nouveaux :

– le chapitre 39-01, doté de 14,24 millions d'euros, correspondant à l'expérimentation du programme « Accès et retour à l'emploi » par les régions Centre et Provence-Alpes-Côte d'azur ;

(1) Voir le rapport spécial de M. Michel Bouvard de l'année dernière (n° 1110 annexe 6, novembre 2003).

(2) Voir en ce sens le rapport de l'Inspection générale des affaires sociales, « Évaluation de l'expérimentation de globalisation de crédits en région Centre dans les services déconcentrés du secteur travail », mai 2004.

(3) Les budgets opérationnels de programme (BOP) sont les fractions de programme déléguées à un opérateur (déconcentré ou non), participant à sa réalisation pour en permettre la mise en œuvre. Chaque BOP comprend la déclinaison des objectifs et des indicateurs de performance du programme et un budget prévisionnel. Il comprend en outre le plan d'action avec la programmation des moyens correspondants ainsi que le schéma d'organisation financière détaillant les différents services appelés à mettre en œuvre le BOP.

– le chapitre 39-02, doté de 8,02 millions d’euros, correspondant à l’expérimentation du programme « Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques » par les régions Champagne-Ardenne et Franche-Comté ;

– le chapitre 39-03, doté de 15,72 millions d’euros, correspondant à l’expérimentation du programme « Gestion et évaluation des politiques de l’emploi et du travail » par la région Centre.

Enfin, au plan de l’administration centrale, la Direction de l’animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) expérimentera la gestion des actions actuellement imputées au chapitre 34-94 (statistiques et études générales) selon la nouvelle distinction entre autorisations d’engagement (AE) et crédits de paiement (CP), d’où la création d’un chapitre spécifique au titre V (chapitre 59-01). Pour cela, il a fallu fixer le montant des autorisations d’engagement pour 2005, qui comprend à la fois les engagements juridiques à effectuer en 2005 et les engagements juridiques pluriannuels en cours (2004 ou 2003). Ce montant a été déterminé au réel quand cela était possible (enquêtes statistiques permanentes ou enquêtes périodiques), ou par utilisation de clés.

STATISTIQUES ET ETUDES GENERALES EN 2005 (CHAPITRE 59-01)

(en euros)

	Nature des opérations	Crédits de paiement	Autorisations d’engagement
Opérations antérieures à 2005	Enquêtes permanentes	0	0
	Enquêtes périodiques	280.000	480.000
	Conventions	0	0
	Etudes et évaluations	1.100.000	1.100.000
Opérations nouvelles 2005	Enquêtes permanentes, prise en compte de la date de renouvellement des marchés	2.598.900	2.778.150
	Enquêtes périodiques nouvelles	720.500	925.000
	Conventions	160.673	160.673
	Etudes et évaluations	709.600	1.619.200
Opérations antérieures à 2005	Recherches	43.000	43.000
Opérations nouvelles 2005	Recherches	400.000	800.000
	Convention CEE	585.090	585.090
Total		6.597.763	8.291.113

Source : Ministère de l’emploi, du travail et de la cohésion sociale.

Votre Rapporteur spécial regrette qu’il s’agisse là de la seule expérimentation portant sur ce nouveau découpage en autorisations d’engagements et crédits de paiement : étant donnée l’ampleur des dépenses d’intervention du ministère de l’emploi (crédits du titre IV), l’apprentissage de la

gestion selon ce dédoublement systématique de l'autorisation parlementaire apparaît comme un enjeu majeur, surtout au plan déconcentré.

2.- La déclinaison opérationnelle des programmes

Dans le programme « Développement de l'emploi », il est prévu de construire, pour l'action « allègements de cotisations sociales », un budget opérationnel de programme uniquement national.

Les programmes « Accès et retour à l'emploi » et « Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques » seront exécutés pour partie dans le cadre de BOP centraux, pour partie dans le cadre de BOP déconcentrés à l'échelon des CTRI, le périmètre des BOP déconcentrés équivalant pour l'essentiel à celui des lignes de crédits pour lesquelles les services déconcentrés sont d'ores et déjà ordonnateurs secondaires.

Pour le programme « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail », les BOP seront établis à l'échelon régional. Chacun comprendra un volet stratégique identifiant le contexte, les enjeux propres à chaque région, les objectifs opérationnels retenus et d'éventuels indicateurs spécifiques. Ils seront soumis, comme l'ensemble des BOP, à la validation du responsable du programme à l'issue du dialogue annuel de gestion mené avec chacun des directeurs régionaux du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

Pour le programme « Gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail », la déclinaison en objectifs opérationnels des objectifs stratégiques du programme fait actuellement l'objet de travaux de préfiguration avec deux régions (Centre et Lorraine). Un dialogue de gestion entre l'administration centrale et les régions concernées est prévu pour suivre ce travail en vue d'une validation à la fin de l'année 2004. Sur cette base, la démarche sera étendue en 2005, à l'ensemble des régions et à l'administration centrale, pour être pleinement opérationnelle en 2006.

Il faut remarquer que l'option privilégiée est donc celle d'un positionnement régional des BOP déconcentrés. Ce choix est préférable à la répartition entre 100 BOP départementaux et 22 BOP régionaux, peu favorable à un bon ajustement des crédits.

C.- LES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE

Les objectifs et indicateurs de performance sont présentés cette année dans des documents préfigurant les futurs projets annuels de performance (PAP), prévus par l'article 51 de la loi organique relative aux lois de finances. L'avant-projet annuel de performance consacré au Travail, que votre Rapporteur spécial a pu consulter dans une version non définitive, expose les différents objectifs et

indicateurs proposés par le ministère de l'emploi. Sans prétendre ici à un examen approfondi, quelques exemples peuvent être cités.

En matière d'accès et de retour à l'emploi (programme 2), l'objectif tendant à satisfaire l'utilisateur est notamment mesuré par la proportion de demandeurs d'emploi se déclarant satisfaits du service de l'ANPE. Ce peut être un moyen d'appréhender l'efficacité du projet d'action personnalisé pour un nouveau départ (PAP-ND), fondé sur un diagnostic individuel. Du point de vue – plus large – de l'intermédiation entre offre et demande d'emploi, les indicateurs sont à la fois :

– quantitatifs : délai moyen de satisfaction des offres d'emploi, taux de satisfaction des offres d'emploi, nombre d'emplois vacants, part de marché de l'ANPE, taux de sortie du chômage avant un an ;

– qualitatifs : proportion des entreprises se déclarant globalement satisfaites des candidats adressés par l'ANPE, proportion de demandeurs d'emploi déclarant compter sur les offres d'emploi proposées sur le site internet de l'ANPE, proportion de non inscription dans les six mois suivant la sortie du chômage.

Dans le domaine des allègements de charges sociales (programme « Développement de l'emploi »), l'un des objectifs – auquel on ne peut que souscrire – est de rendre plus lisible la législation sur ces allègements. Pour cela, une indication est fournie par la part des redressements négatifs, c'est-à-dire des versements au profit des employeurs : le total des ajustements au profit des employeurs a ainsi été d'environ 107 millions d'euros en 2002, soit près de 15% du total des redressements (contre 6,6% en 2000 et 9% en 2001).

D'une manière plus générale, il faut saluer le fait que les objectifs et indicateurs proposés soient rattachés à chaque programme dans sa globalité, et non à telle ou telle action, ce qui favorise une meilleure compréhension des politiques menées. En revanche, leur nombre est très souvent élevé : 10 objectifs et 19 indicateurs pour le programme « accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques » par exemple. Ceci nuit d'autant plus à la clarté que les objectifs et indicateurs ne sont pas systématiquement précédés d'une présentation expliquant la stratégie d'ensemble du programme.

Dans leur très grande majorité, les objectifs concernent l'efficacité socio-économique (point de vue du citoyen) ou la qualité de service (point de vue de l'utilisateur). Le point de vue du contribuable, exprimé par l'efficacité de la gestion, devrait être davantage pris en compte.

Par ailleurs, beaucoup d'indicateurs sont fondés sur les dispositifs ou les structures existants, ce qui a au moins le mérite d'en faire des indicateurs directement opérationnels. C'est le cas par exemple de la proportion de publics en difficultés dans les entrées dans les différentes catégories de contrats aidés. D'autres indicateurs font preuve de davantage d'innovation et sont parfois à construire. Malheureusement, leur date de renseignement n'est que trop rarement

indiquée. Particulièrement problématique pour l'efficacité du contrôle parlementaire, certains indicateurs ne seront opérationnels qu'à compter du projet de loi de finances pour 2008, en particulier pour le programme 3 « Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques » (taux d'accès à la certification par la validation des acquis de l'expérience par exemple). Enfin, quelques indicateurs renseignent davantage sur l'activité ou les moyens que sur la performance proprement dite. Le nombre de maisons de l'emploi ou de « plates-formes de vocation » est une donnée évidemment utile, devant être portée à la connaissance des parlementaires, mais qui ne témoigne pas d'une meilleure utilisation de la dépense publique. La même remarque vaut, par exemple, pour le taux d'accès à une formation de base ou pour l'évolution du nombre de contrats d'apprentissage.

D.— LE PLAFOND D'AUTORISATION DES EMPLOIS

Les emplois actuellement rémunérés à partir du budget du ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale sont présentés dans le tableau suivant :

EMPLOIS FINANCÉS À PARTIR DU BUDGET DU MINISTÈRE AU 31 JUILLET 2004

(en équivalents temps plein)

	Titulaires	Contractuels	Vacataires	Intérimaires	Autres	Total
Nombre d'agents directement employés	9.173,9	1.140,77	124,3			10.505,58
Nombre d'agents employés par les établissements publics placés sous la tutelle du ministère :						
Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ)		12,5			5 MAD AFPA	117,5 ETPT et R
Centre d'études de l'emploi (CEE)	68,30	3	2		2 MAD METCS	75,30 ETPT
	68,93					75,93 ETPR
Agence nationale pour l'emploi (ANPE)		21.266				21.266 ETPT
		21.142				21.142 ETPR
Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)		11.380				11.380 ETPR ⁽¹⁾
Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT)	7	67,9	1			75,9 ETPT
	7	68,2	1			76,2 ETPR

ETPT : équivalents temps plein travaillés ; ETPR : équivalents temps plein rémunérés ; MAD : mise à disposition ; METCS : ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale.

(1) Les emplois de l'AFPA ne sont pas identifiés en tant qu'emplois financés à partir du budget du ministère. Ces 11.380 ETPR correspondent à la rémunération, au prorata de leurs temps de travail sur la période, de 11.670 ETP en activité. L'écart représente les temps neutralisés pour les entrées et sorties en cours de période ou par l'absentéisme.

Source : Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale.

L'article 7 de la loi organique du 1^{er} août 2001 dispose : « *les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel sont assortis de plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'État. Ces plafonds sont spécialisés par ministère* ». Dès lors, la question de la définition de ce plafond se pose. Parmi les emplois actuellement rémunérés à partir du budget du ministère, seuls les agents directement employés par lui, c'est-à-dire liés juridiquement à l'État (et non à un établissement public par exemple), seront pris en compte dans le plafond d'autorisation des emplois. Tous les personnels rémunérés ont vocation à être décomptés en équivalents temps plein (ETP), y compris les saisonniers et autres agents non titulaires. Les agents mis à disposition d'autres structures (101 agents en 2004) et les agents détachés auprès du ministère (97 agents en 2004) sont comptabilisés dans ce plafond. À l'inverse, les agents du ministère détachés à l'extérieur (200 agents hors catégorie C en 2004) et les agents mis à disposition du ministère par d'autres structures (229 agents en 2004) ne sont pas inclus dans le plafond d'autorisation des emplois.

Pour 2005, le calcul effectué par le ministère de l'emploi conduit à estimer le plafond ministériel d'emplois pour 2005 à 10.879 équivalents temps plein travaillés. Ce plafond se ventile par programme et catégorie de la façon suivante :

VENTILATION PAR PROGRAMME DU PLAFOND D'AUTORISATION DES EMPLOIS EN 2005
(en équivalents temps plein)

	Programme 4	Programme 5	Total plafond d'autorisation des emplois
Titulaires			
Catégorie A.....	646	1.725	2.372
Catégorie B.....	888	2.180	3.068
Catégorie C.....	1.160	2.819	3.979
Contractuels			
– Loi 1984 et décret 1978.....	290	820	1.111
– Emplois sur crédits (vacations)	83	214	297
– Secrétaire de CEF (*).....	5	24	29
– Ingénieur haute technicité		23	23
Total.....	3.072	7.805	10.879

(*) Coordonnateur emploi-formation

Source : Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale.

Enfin, le tableau suivant décrit la répartition, indicative et prévisionnelle, des emplois et des crédits de personnel par programme et actions (au 1^{er} septembre 2004) :

REPARTITION DES PERSONNELS PAR PROGRAMME ET PAR ACTION

	Effectifs budgétaires		Crédits	
	2004	2005	2004	2005
P4 Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail				
A1 Santé et sécurité au travail.....	909	908	37.913.426	39.377.585
A2 Qualité et effectivité du droit.....	909	908	37.913.426	39.377.585
A3 Dialogue social et démocratie sociale..	909	908	37.913.426	39.377.585
A4 Lutte contre le travail illégal.....	300	301	11.039.987	11.274.705
P5 Gestion et évaluation des politiques de l'emploi et de travail				
A1 Gestion du programme « Développement de l'emploi »	494	494	25.890.297	26.545.268
A2 Gestion du programme « Accès et retour à l'emploi ».....	1.723	1.723	67.991.153	69.982.516
A3 Gestion du programme « Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques ».....	1.819	1.817	73.780.112	75.658.725
A4 Soutien.....	3.130	3.129	130.373.015	137.352.196
A5 Études et statistiques.....	314	314	12.972.027	13.580.512
TOTAL.....	10.507	10.502	435.786.869	452.526.677

La ventilation par programme des emplois budgétaires, a été réalisée sur la base de clés de répartition qui ont été déterminées en fonction des effectifs de référence des services et de la quotité de temps de travail que les agents consacrent aux activités imputables aux différents programmes (affectation sur un programme pour les personnels y consacrant plus de 80% de leur temps, classement en « personnels polyvalents » pour les autres personnels). La répartition des crédits au sein des programmes a été effectuée compte tenu de leur nature (titre II ou titre III). Par exemple, seuls les crédits d'action sociale qui seront des dépenses de titre II ont été comptabilisés. Les crédits ont été ensuite répartis en fonction des clés de répartition calculées avec les effectifs, pour l'administration centrale et pour les services déconcentrés.

IV.- LE DEVELOPPEMENT DE L'EMPLOI (PROGRAMME 1)

Les crédits inscrits à ce programme atteignent 18,39 milliards d'euros, contre 18,32 milliards en 2004. À périmètre constant – 678 millions d'euros d'exonération de cotisations sociales au profit des DOM sont transférés sur le budget de l'outre-mer en 2005 –, on constate une hausse significative de 4,2%.

A.- LA STABILITE DES CREDITS DEDIES AUX ALLEGEMENTS DE COTISATIONS SOCIALES

Cette action essentielle est dotée de 18,2 milliards d'euros, ce qui représente 99 % des crédits de ce programme mais aussi, au-delà, environ 56 % des crédits de l'ensemble de la mission Travail. Comparé à 2004, ce poste de dépense est globalement stable, mais deux mouvements internes l'affectent : le recentrage de l' « allègement Fillon » sur les salaires inférieurs à 1,6 SMIC et l'allocation d'une aide provisoire au secteur de l'hôtellerie et de la restauration.

1.- Les allègements généraux de cotisations sociales

Les crédits correspondants aux allègements généraux de cotisations sociales, qui figuraient au Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC), ont été réintégrés au budget général par la loi de finances pour 2004. Globalement stables en 2005, ils seront marqués par la montée en charge et l'ajustement de l' « allègement Fillon ».

Des éléments de contexte doivent d'abord être rappelés. En conséquence de la loi dite « Fillon » n° 2003-47 relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi du 17 janvier 2003, l'année 2005 verra l'aboutissement de la convergence des minima salariaux. Pour la troisième année consécutive, le SMIC horaire devrait augmenter de plus de 5%. En trois ans, sa progression aura été de 18%. Les salariés rémunérés à l'une des garanties mensuelles de rémunération (GMR)⁽¹⁾ bénéficieront d'une revalorisation inférieure puisque leur niveau de rémunération, déterminé par référence au salaire qui leur était versé avant la réduction du temps de travail (RTT), était supérieure au SMIC horaire « 35 heures ».

Cette loi du 17 janvier 2003 a instauré une nouvelle réduction de cotisations sociales sur les bas et moyens salaires. Cet « allègement Fillon » est effectif depuis le 1^{er} juillet 2003. Il remplace la réduction dégressive sur les bas salaires, dite « ristourne Juppé », prévue par la loi n° 95-882 du 4 août 1995 relative à des mesures d'urgence pour l'emploi et la sécurité sociale. Il se substitue

(1) En vertu de la loi n° 2000-37 du 19 janvier 2000 dite « Aubry II », lors du passage aux 35 heures, les salariés bénéficient d'une garantie mensuelle de rémunération (GMR) dont le niveau est égal à leur salaire avant la RTT, et donc, par construction, d'un salaire horaire plus élevé que le SMIC. Les différentes revalorisations du SMIC intervenues chaque 1^{er} juillet depuis l'année 2000 ont conduit à la naissance de différentes « générations » de GMR, échelonnées selon la date de mise en œuvre de la RTT.

également à l'allègement, dit « Aubry II », prévu par la loi n° 2000-37 du 19 janvier 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail.

Cet allègement est dégressif et concerne tous les salaires inférieurs à 1,7 fois le SMIC, à l'exception des entreprises à 39 heures pour lesquelles, il est de 1,6 fois le SMIC depuis le 1^{er} juillet 2004. Mis en œuvre parallèlement à la revalorisation du SMIC, il doit faciliter les entreprises à sortir des multiples minima salariaux liés au passage à 35 heures. Cette disposition n'entraîne, par ailleurs, aucune complexité supplémentaire pour les entreprises dans leurs déclarations aux URSSAF.

Sous réserve que l'article 74 du présent projet de loi de finances soit adopté, ce dispositif d'allègement de charges aura, au 1^{er} juillet 2005, les caractéristiques suivantes :

– équivalant à 26 points de cotisations patronales de sécurité sociale (sur un total de 30,2 points) au niveau du salaire minimum ;

– dégressif jusqu'à 1,6 fois le salaire minimum ;

– calculé en fonction du salaire horaire (salaire mensuel versé divisé par le nombre d'heures rémunérées). Le calcul est effectué en fonction du salaire horaire afin de garantir la neutralité du coût salarial vis-à-vis du choix de la durée collective et de ne pas accroître le coût effectif des heures supplémentaires.

Les crédits consacrés à cet « allègement Fillon (chapitre 44-77 article 32) seront de 16,73 milliards d'euros en 2005, soit une augmentation de 938 millions d'euros (+ 5,9 %) par rapport à 2004. Cette augmentation se décompose ainsi :

– 40 millions iront à l'amélioration de la protection sociale associée au RMA, conformément aux orientations du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale (article 33) : les cotisations sociales patronales objet de la réduction dégressive sur les bas salaires seront assises sur la totalité de la rémunération à la charge de l'employeur ;

– 590 millions d'euros iront aux employeurs précédemment assujettis au dispositif « Aubry I », issu de la loi n° 98-461 du 13 juin 1998 d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail (le chapitre 44-77 article 10 ne comporte plus que 300 millions d'euros à ce titre) ;

– 308 millions d'euros iront aux employeurs bénéficiant jusqu'ici de l'allègement « de Robien », issu de la loi n° 96-502 du 11 juin 1996 tendant à favoriser l'emploi par l'aménagement et la réduction conventionnels du temps de travail. Ce dispositif n'étant plus ouvert aux entreprises depuis l'entrée en vigueur de la loi du 13 juin 1998, les crédits inscrits ne sont plus que de 100 millions d'euros (chapitre 44-77 article 20).

Au total, la dépense prévue au titre des allègements généraux de cotisations sociales sera de 17.140 millions d'euros. En dehors des 40 millions en faveur de l'amélioration du RMA, les crédits sont donc stables par rapport à la loi de finances pour 2004. Cette stabilité est la conséquence de trois mouvements :

– l'augmentation tendancielle (+2,4 milliards d'euros) des exonérations liées à la montée du barème d'exonération au 1^{er} juillet 2005 pour les entreprises à 39 heures et à l'augmentation au 1^{er} juillet 2005 du SMIC (hypothèse de revalorisation de 5,6%) ;

– l'économie d'1,2 milliard d'euros liée à la modification du barème des exonérations, dont le point de sortie devrait être fixé à 1,6 SMIC à partir du 1^{er} janvier 2005 contre 1,7 SMIC auparavant (article 74 du présent projet de loi de finances) ;

– la révision à la baisse du niveau des dépenses 2004 (– 600 millions d'euros) et de l'utilisation de reports ainsi générés pour couvrir des cotisations exonérées en 2005 (– 600 millions d'euros).

**COMPENSATION DES EXONERATIONS GENERALES
DE COTISATIONS SOCIALES PATRONALES (CHAPITRE 44-77)**

(en millions d'euros)

Article	Intitulé	LFI 2004	PLF 2005
10	Exonération de cotisations sociales au titre de l'incitation à la réduction du temps de travail (loi du 13 juin 1998, « Aubry I »)	890	300
20	Exonération de cotisations sociales au titre de l'incitation à l'aménagement et à la réduction du temps de travail (loi du 11 juin 1996, « de Robien »)	408	100
31	Réduction dégressive des cotisations sociales patronales sur les bas salaires (loi du 4 août 1995, « Juppé »)	0	0
32	Réduction dégressive des cotisations sociales patronales sur les bas salaires (loi du 17 janvier 2003, « Fillon »)	15.792	16.730
81	Exonération de cotisations d'allocations familiales ^(a)	10	10
82	Exonération de cotisations sociales des travailleurs indépendants créant ou reprenant une activité (loi du 11 février 1994 relative à l'initiative et à l'entreprise individuelle)	0	0
TOTAL		17.100	17.140

(a) Ces exonérations de cotisations d'allocations familiales s'adressent depuis 2001 aux salariés des exploitants agricoles, aux entreprises agricoles en zone de revitalisation rurale et aux entreprises relevant de certains régimes spéciaux.

2.– Les allègements spécifiques de cotisations sociales

a) Les exonérations de cotisations sociales dans les zones franches urbaines

Le dispositif des zones franches urbaines (ZFU), créé par la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, a été mis en place en 1997 dans 44 zones et vise à favoriser l'implantation d'établissements et la création d'emplois dans les quartiers urbains sensibles. Ce

dispositif qui n'avait pas été reconduit par le Gouvernement précédent, est à nouveau applicable depuis le 1^{er} janvier 2003 grâce à la loi de finances rectificative pour 2002. Surtout, la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine crée 41 nouvelles zones franches.

Les établissements de moins de 50 salariés bénéficient notamment d'exonérations sociales qui portent sur les cotisations patronales d'assurances sociales, d'accidents du travail, d'allocations familiales, du versement transport et du Fonds national d'aide au logement (FNAL) portant sur la fraction de la rémunération ne dépassant pas 1,5 SMIC. Ces exonérations s'appliquent pendant une durée de cinq ans maximum à taux plein, puis à taux dégressif sur une durée de trois ou neuf ans selon que l'entreprise emploie plus ou moins de cinq salariés. L'objectif est de favoriser le maintien des commerces de proximité existants qui aident à faire revivre ces quartiers ⁽¹⁾.

Les crédits inscrits au présent projet de loi de finances (363 millions d'euros, contre 294,94 millions en 2004) tiennent compte de la montée en charge du dispositif, liée à la création de nouvelles franchises décidée par la loi du 1^{er} août 2003.

b) Les exonérations de cotisations sociales dans les zones de redynamisation urbaine et les zones de revitalisation rurale

Instituées par la loi du 14 novembre 1996 précitée, ces exonérations concernent les embauches en CDI ou CDD d'au moins 12 mois réalisées dans les zones de redynamisation urbaine (ZRU) et les zones de revitalisation rurale (ZRR) lorsqu'elle n'ont pas pour effet de porter l'effectif total de l'entreprise à plus de 50 salariés. L'exonération est également ouverte aux associations implantées en ZRU dans les mêmes conditions que celles implantées en ZFU ⁽²⁾. D'une durée de 12 mois, elle porte sur la fraction de la rémunération n'excédant pas 1,5 fois le montant du SMIC.

Les crédits en faveur de ces exonérations sont stables, à 27,05 millions d'euros.

c) Les exonérations de cotisations sociales en outre-mer

Des allègements de cotisations patronales au profit des secteurs de production dans les DOM sont accordés par la loi d'orientation n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 et par la loi de programme n° 2003-660 du 21 juillet 2003. Ils représentaient 668,7 millions d'euros en loi de finances pour 2004 (chapitre 44-77 article 60). Désormais, les crédits compensant ces exonérations

(1) La loi du 1^{er} août 2003 a également créé une exonération de cotisations patronales de sécurité sociale, de versement transport et de contribution au FNAL en faveur des associations implantées en ZFU ou en zones de redynamisation urbaine (ZRU) dans la limite de 1,5 fois le SMIC.

(2) L'exonération, provisoire, pourrait devenir définitive. Un amendement au projet de loi relatif aux territoires ruraux, actuellement en deuxième lecture au Sénat, a été adopté en ce sens.

seront portés par le budget du ministère de l'outre-mer, ce qui se traduit par un transfert à son profit de 678 millions d'euros en 2005.

d) Les exonérations de cotisations sociales des correspondants locaux de la presse régionale ou départementale

Ces exonérations sont prévues par la loi n° 93-121 du 27 janvier 1993 et bénéficient, comme en 2004, de 90.000 euros.

e) Les exonérations de cotisations sociales en Corse

À destination des entreprises artisanales et commerciales de moins de 50 salariés, ces exonérations ont été mises en place par la loi n° 96-1143 du 26 décembre 1996 relative à la zone franche de Corse. Les exonérations s'appliquent aux salaires allant jusqu'à deux fois le SMIC, dans la limite de 228,7 euros par mois. Les crédits prévus pour 2005 sont en baisse (7 millions d'euros au lieu de 10,06 millions d'euros) du fait du basculement progressif des bénéficiaires vers le régime général.

f) Les exonérations de cotisations sociales des hôtels, cafés et restaurants

Ces exonérations créées par la loi de finances pour 1998 (article L. 241-14 du code de la sécurité sociale) concernent les cotisations patronales portant sur la partie de la rémunération constituée par l'avantage en nature repas. Les crédits prévus à cette fin en 2005 sont de 110 millions d'euros. Cette augmentation de 5,8% tient compte de la hausse de la consommation constatée en 2003 et au premier semestre 2004.

**COMPENSATION DES EXONERATIONS SPECIFIQUES
DE COTISATIONS SOCIALES PATRONALES (chapitre 44-77)**

(en millions d'euros)

Article	Intitulé	LFI 2004	PLF 2005
41	Exonération de cotisations sociales pour l'embauche du deuxième au cinquantième salarié dans les entreprises situées en zone de revitalisation rurale ou de redynamisation urbaine (ZRR et ZRU)	27	27
42	Exonération de cotisations sociales en faveur des cinquante premiers salariés des entreprises situées dans les zones franches (ZFU)	295	363
43	Exonération de cotisations sociales au titre de la zone franche de Corse	10	7
50	Exonération de cotisations sociales des correspondants locaux de la presse régionale ou départementale	0,09	0,09
60	Exonération de cotisations sociales au profit des secteurs de production dans les DOM	669	0 ^(a)
70	Exonération de cotisations sociales au titre de l'article L. 241-14 du code de la sécurité sociale	104	110
TOTAL		1.105	507

(a) Les exonérations de cotisations sociales dans les DOM sont désormais transférées vers le budget de l'outre-mer.

**STOCKS MOYENS ANNUELS DE SALAIRES OUVRANT DROIT
A UNE EXONERATION SPECIFIQUE DE COTISATIONS**

	1999	2000	2001	2002	2003
ZRR	12.734	14.927	11.920	6.874	6.057
ZRU	3.684	4.353	4.240	3.026	2.513
ZFU	49.000	54.000	64.992	60.626	58.844
Corse	16.956	22.966	23.042	14.485	6.872
DOM	43.245	43.245	139.721	177.763	186.152
Hôtels – cafés – restaurants	289.545	265.000	395.491	383.979	440.144

Source :Projet de loi de finances pour 2005.

3.– Les nouvelles aides à l’emploi dans le secteur des hôtels, cafés et restaurants

L’article 10 de loi n° 2004-804 relative au soutien à la consommation et à l’investissement du 9 août 2004 prévoit la mise en place d’un dispositif transitoire d’aide à l’emploi à destination des entreprises du secteur des hôtels, cafés et restaurants, qui ont vocation à bénéficier, à terme, du taux réduit de TVA. Ce dispositif prévoit le versement aux employeurs d’une prime d’un montant de 114,4 euros par salarié et par mois pour ceux dont le salaire horaire est égal au SMIC et de 143 euros pour ceux dont le salaire horaire est supérieur au SMIC. Cette prime varie en fonction d’un coefficient reflétant la part de chiffre d’affaires de l’entreprise réalisé dans la restauration sur place, hors boissons alcoolisées. La loi du 9 août 2004 prévoit également le versement d’une aide favorisant l’adhésion des travailleurs ayant le statut de conjoint collaborateur à un régime de retraite propre (l’ORGANIC).

Cette aide, versée par trimestre, sera étalée sur les exercices budgétaires 2004-2006. Pour 2005, son montant est estimé à 549,5 millions d’euros, inscrits au chapitre 44-79 article 19. Il correspond aux trois premiers trimestres 2005 (environ 150 millions d’euros par trimestre) et au dernier trimestre 2004 (100 millions d’euros compte tenu de la montée en charge de l’aide). En outre, un décret d’avance n° 2004-1146 a été pris le 28 octobre 2004 pour financer à hauteur de 90 millions d’euros la mise en œuvre de cette aide à l’emploi, financement assuré par un décret d’annulation du même jour ayant touché les chapitres 43-70 (« financement de la formation professionnelle ») et 44-01 (programme « emplois jeunes »).

En contrepartie de cette aide de l’État, un accord de branche signé cet été accorde aux salariés de ce secteur une sixième semaine de congés payés et, surtout, la suppression du mécanisme dit de « SMIC hôtelier », sous l’effet duquel 260.000 salariés de la branche étaient rémunérés à un montant inférieur de 5,2% au SMIC de droit commun. Votre Rapporteur spécial se réjouit des avancées ainsi enregistrées dans un secteur riche en emplois mais rencontrant des difficultés à recruter.

B.- LA PROMOTION DE L'EMPLOI : LA RELANCE DE L'AIDE A LA CREATION D'ENTREPRISES

L'aide à la création ou à la reprise d'entreprises est la principale composante de cette action. Elle bénéficie de 160,2 millions d'euros en 2005, contre 74,9 millions l'année dernière, cette forte hausse s'expliquant essentiellement par la stimulation du dispositif ACCRE (aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise) et par l'évolution des crédits dévolus aux chèques conseil.

a) Le dispositif EDEN

L'encouragement au développement d'entreprises nouvelles (EDEN) est régi par la loi n° 97-940 du 16 octobre 1997 relative au développement d'activités pour l'emploi des jeunes et par la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions. Il consiste en une aide de l'État dont le montant est proportionnel au besoin de financement initial de l'entreprise et vise à faciliter l'accès des créateurs ou repreneurs d'entreprise au crédit bancaire.

Son montant, fixé actuellement en fonction des caractéristiques du projet, s'élève à 6.098 euros maximum s'il est présenté par un seul créateur, à 9.145 euros en montant total maximum des primes si plusieurs bénéficiaires présentent le projet et à 76.225 euros en montant total maximum des primes en cas de reprise par les salariés de leur entreprise en difficulté. L'aide est délivrée par les principaux réseaux d'aide et d'appui aux créateurs d'entreprises auxquels l'État confie un mandat de gestion. Un dispositif de suivi personnalisé est également prévu et peut être mis en œuvre pendant les trois premières années suivant la création afin de favoriser les chances de pérennité des entreprises créées ou reprises.

Ce dispositif s'adresse à tous les jeunes âgés de moins de 26 ans et à des jeunes âgés de moins de 30 ans sous certaines conditions, aux bénéficiaires de minima sociaux et aux personnes salariées ou licenciées d'une entreprise concernée par l'une des procédures de la loi du 25 janvier 1985 relative au redressement et à la liquidation judiciaire. La loi n° 2003-721 du 1^{er} août 2003 pour l'initiative économique prévoit l'élargissement du public EDEN aux demandeurs d'emploi de plus de 50 ans, aux bénéficiaires d'un contrat d'appui au projet d'entreprise (CAPE), le retour à un système d'avance remboursable ainsi que le maintien des revenus sociaux pour un an au lieu de 6 mois.

EDEN : NOMBRE DE BENEFICIAIRES ET D'ENTREPRISES CREEES

	1999	2000	2001	2002	2003	2004 (1 ^{er} semestre)
Bénéficiaires	54	4.247	2.982	9.630	8.819	1.897
Entreprises créées	44	3.589	2.746	8.774	7.593	1.731

Source : Ministère du travail, de l'emploi et de la cohésion sociale.

Les entreprises créées se situent principalement dans le secteur des services (commerces, services aux particuliers et aux entreprises). Elles sont, pour

plus de la moitié, de petite taille et disposent de moins de 10.000 euros lors de leur création. Les chômeurs représentent environ un tiers des créateurs ; un créateur sur dix est un jeune diplômé⁽¹⁾. En 2003, sur 8.819 primes distribuées, la répartition par bénéficiaires montre une diminution continue de la part des titulaires de minima sociaux au profit des jeunes de moins de 30 ans.

L'année 2004, elle, est caractérisée par la régulation budgétaire, qui s'est traduite par un « gel » des crédits à hauteur de 5 millions d'euros. De plus, le retard pris par la signature du décret d'application de l'article 37 de la loi du 1^{er} août 2003 a empêché les DDTEFP de mettre en œuvre le dispositif avant le second semestre. Ce décret a finalement été publié le 25 septembre 2004 (décret n° 2004-1004 du 23 septembre). L'aide financière devient une avance remboursable (et non plus une prime), sous forme de prêt sans intérêt financé par l'État. La décision d'attribution de ce prêt entraîne l'attribution simultanée de l'exonération des cotisations sociales pendant la première année d'exercice. Elle peut, le cas échéant, être associée au maintien des minima sociaux perçus par l'intéressé.

Le projet de loi relatif aux libertés et responsabilités locales prévoyait la décentralisation du dispositif EDEN. Le texte définitif de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 a modifié les conditions de ce transfert, en prévoyant des modalités préalables à la décentralisation. Dans le cadre de l'élaboration par la région, à titre expérimental et pour une durée de cinq ans, d'un schéma de développement économique, une convention passée entre l'État et la région définit les moyens financiers mis en œuvre par chacune des parties, et peut prévoir des conditions d'octroi des aides différentes de celles en vigueur au plan national.

Conformément aux règles de compensation financière aux collectivités territoriales, le montant des crédits est calculé sur la base de la moyenne des dépenses actualisées constatées sur les trois années précédant le transfert de compétences, ce qui correspond à 44,7 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2005. S'y ajoutent une part (environ 0,44 million) des crédits prévus au chapitre 44-70 article 91 finançant les actions des contrats de plan État-régions (CPER).

**CREDITS ALLOUES AU DISPOSITIF EDEN
(chapitre 44-79 article 13)**

(en euros)

	2003	2004	2005
Crédits ouverts	52.117.000	68.124.500	44.696.225
Crédits consommés	48.841.530	1.762.684 (1 ^{er} semestre)	--

Source : Ministère du travail, de l'emploi et de la cohésion sociale.

(1) INSEE, enquête SINE 2002 publiée dans « Insee Résultats », n° 16, août 2004.

b) L'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprises (ACCRES)

L'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprises (ACCRES) permet de disposer d'une exonération de cotisations sociales pendant 12 mois avec le maintien des revenus sociaux à taux plein pendant au moins les six premiers mois. Le décret n° 2004-1004 du 23 septembre 2004 précité fait passer de six mois à un an la période pendant laquelle un titulaire de l'ASS bénéficiant de l'ACCRES perçoit une aide de l'État d'un montant égal à l'ASS à taux plein. En outre, le texte précise la situation des chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise qui ont obtenu l'exonération de charges sociales au titre de l'ACCRES alors qu'ils étaient indemnisés au titre du régime d'assurance-chômage : lorsque l'ASS prend le relais de l'allocation d'aide au retour à l'emploi, elle est maintenue jusqu'au terme du bénéfice des exonérations attribuées.

L'ACCRES est dotée de 95 millions d'euros de moyens nouveaux (chapitre 44-79 article 23) dans le projet de loi de finances pour 2005. Le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale (article 34) cherche à promouvoir ce dispositif. À cette fin, il prolonge, dans certaines conditions, le bénéfice des aides aux chômeurs créant des « micro-entreprises ».

c) Les chèques conseil

Les chèques conseil, dont peuvent bénéficier toutes les personnes répondant aux conditions fixées par l'article R. 351-42 du code du travail, permettent d'obtenir une aide, avant ou après la création de l'entreprise, sous forme de conseils de nature financière, technique, juridique, comptable ou commerciale. Les organismes habilités s'engagent à respecter des principes déontologiques propres à leur profession, à facturer leurs interventions selon le prix fixé et à offrir des prestations individualisées.

Le chéquier conseil comporte six chèques d'une valeur nominale de 45,74 euros correspondant chacun à une heure de conseil. Le coût de l'heure de conseil est fixé à 60,98 euros, le créateur d'entreprise versant donc 15,24 euros par heure. Pour les bénéficiaires du RMI et de l'ASS, l'État prend en charge la totalité des 60,98 euros de l'heure pour le premier chéquier.

En 2003, 183.477 chèques conseil ont été délivrés, contre 276.144 en 2002 (soit - 33,56 %). Cette baisse est due à la diminution du volume des crédits consacrés à cette mesure et aux mesures de régulation budgétaire ayant nui à la consommation des crédits au second semestre.

Comme pour le dispositif EDEN, la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales prévoit un futur transfert au plan local, par la voie d'un conventionnement État-régions. Les crédits nécessaires s'établissent à 16,13 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2005.

CREDITS ALLOUES AUX CHEQUES CONSEIL
(chapitre 44-79 article 18)

(en euros)

	2003	2004	2005
Crédits ouverts	6.045.000	6.0450.000	16.132.631
Crédits consommés	8.209.738	2.667.714 (1 ^{er} semestre)	--

Source : Ministère du travail, de l'emploi et de la cohésion sociale.

d) Le Fonds de garantie pour l'insertion économique (FGIE)

Ce nouveau fonds doit faciliter l'accès au crédit en garantissant les prêts consentis par les guichets bancaires à vocation sociale à des personnes physiques (chômeurs, titulaires du RMI, travailleurs en reconversion) ou morales (associations, très petites entreprises, structures d'insertion). Il est doté de 4 millions d'euros, inscrits au chapitre 44-79 article 24. Le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale prévoit sa montée en charge à 12 millions d'euros en 2006 et à 19 millions d'euros en 2007, 2008 et 2009.

V.- L'ACCES ET LE RETOUR A L'EMPLOI (PROGRAMME 2)

Ce programme, composé de six actions, représente le quart des crédits de la mission Travail, soit 8,29 milliards d'euros pour 2005.

A.- LES EVOLUTIONS DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI

Le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale tend à réformer substantiellement le service public de l'emploi, par exemple en officialisant la fin du monopole de l'ANPE sur le marché du placement ou en créant des « maisons de l'emploi ». D'autres évolutions sont en cours, comme une éventuelle intégration de l'AFPA ou des missions locales au service public de l'emploi.

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2005, deux domaines seront ici évoqués : la mise en relation entre offres et demandes d'emploi (action 1), dotée d'1,61 milliard d'euros en 2005 (contre 1,46 milliard en 2004) et l'indemnisation des personnes au chômage et le contrôle de la recherche d'emploi (action 2), dotée d'1,45 milliard d'euros en 2005, contre 1,52 milliard en 2004 ⁽¹⁾.

1.- Le rôle déterminant de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE)

a) Les résultats encourageants du Programme d'action personnalisé pour un nouveau départ (PAP-ND)

Depuis le 1^{er} juillet 2001, l'ANPE applique la convention d'assurance chômage de janvier 2001 dans le cadre du programme d'action personnalisé pour un nouveau départ (PAP-ND), dans le respect des modalités définies dans les conventions tripartites État-Unédic-ANPE ⁽²⁾ et bipartites Unédic-ANPE. De nouveaux avenants ont été conclus en juin 2003 pour tenir compte de la nouvelle convention d'assurance chômage applicable à compter du 1^{er} janvier 2004. Ils portent notamment sur la prise en compte des priorités d'accès aux mesures, sur la recherche d'une meilleure coordination en matière de formation et de système d'information. Les nouveaux avenants ont également prolongé ces conventions jusqu'à fin 2005.

Le service mis en place repose sur l'élaboration d'un projet d'action personnalisé (PAP) adapté à la situation du demandeur d'emploi et un suivi

(1) Ces deux actions comportent également, respectivement, les crédits du chapitre 43-71 et ceux du chapitre 43-70 article 70 consacrés à la formation professionnelle. Sur ce sujet, voir le rapport spécial de M. Jean-Michel Fourgous, n° 1863 annexe 5, octobre 2004.

(2) Au terme de l'article 1^{er} du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale, l'État, l'ANPE et l'Unédic seraient désormais tenus de conclure une convention pluriannuelle, définissant notamment des objectifs communs, des critères d'évaluation des actions menées et les modalités de recueil des besoins prévisionnels de main d'œuvre des bassins d'emploi. Cette convention nationale serait ensuite déclinée au plan territorial par des conventions de développement de l'emploi pouvant associer l'ensemble des acteurs concourant au service public de l'emploi.

régulier (au moins tous les 6 mois) jusqu'à son retour effectif à l'emploi. L'année 2003 a été celle de la fin de la montée en puissance du dispositif, où 2,8 millions de PAP ont été élaborés. 173.630 d'entre eux l'ont été, dans le cadre de conventions annuelles, par des partenaires co-traitants pour des publics spécifiques : 80.000 par les missions locales, 33.630 par l'APEC (Association pour l'emploi des cadres) et 60.000 par le réseau Cap emploi. S'agissant des publics les plus en difficulté, 70,8 % des demandeurs d'emploi handicapés et 67,2 % des titulaires du RMI ont bénéficié dès leur premier entretien d'un appui personnalisé ou d'un accompagnement.

**ENTRETIENS REALISES EN 2003 DANS LE CADRE
DES PROJETS D'ACTION PERSONNALISES**

PAP 01 Entretien d'élaboration	PAP 02 Entretien à 6 mois	PAP 03 Entretien à 12 mois	PAP 04 Entretien à 18 mois	PAP 05 et plus Entretien à 24 mois et plus
2.833.818	1.970.628	1.479.552	641.000	113.000

Source : Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale.

Au total, tous types de PAP confondus, environ 7 millions d'entretiens ont été réalisés en 2003, soit une charge mensuelle moyenne de 586.543 PAP de tout type.

Cette politique d'activation de la demande d'emploi, mise en œuvre dans le cadre du PAP-ND, a permis de maintenir à un niveau élevé les taux de sortie du chômage. Les taux de sortie des demandeurs d'emploi ayant atteint 6 mois de chômage au fil de chaque mois de 2003, entre janvier et juin, sont en hausse par rapport à chacun des mêmes mois de 2002. La hausse se situe entre 0,8 point et 2 points.

Les prestations en faveur des demandeurs d'emploi croissent : leur nombre global passe de 1,8 million en 2002 à 2,4 millions fin 2003, soit une augmentation de 36,9%. Les propositions de formation ont concerné 1,2 million de demandeurs d'emploi, soit une augmentation de 8,3% sur un an. En matière de propositions d'emploi, 14,62 millions de mises en relation sur offres d'emploi ont été réalisées directement par les conseillers aux demandeurs d'emploi reçus en PAP.

En 2003, l'Agence a recueilli 2,99 millions d'offres d'emploi (- 1,3% par rapport à 2002), parmi lesquels 83% portent sur des contrats non aidés (2,48 millions) et 30,5% sur des CDI (910.000). La durée moyenne du chômage a été de 326 jours, contre 333 jours en 2002.

(en milliers)

	2003		2004	2005
	Prévision	Résultat	Prévision	Prévision
Nombre d'offres d'emploi recueillies	3.100	2.990	3.100	3.200
Nombre d'offres d'emploi satisfaites	2.700	2.533	2.700	2.850
Nombre de bénéficiaires du service personnalisé pour un nouveau départ	6.500	7.038	7.300	7.300

b) Le bilan du contrat de progrès 1999-2003

Le troisième contrat de progrès (1999-2003) entre l'État et l'ANPE s'est achevé en décembre 2003. Durant toute la durée du contrat, l'État s'est attaché à respecter ses engagements budgétaires, qu'il s'agisse de l'augmentation des effectifs (près de 18% entre 1999 et 2003) ou de la subvention de fonctionnement qui s'est accrue de plus de 49% entre 1999 et 2003. L'exécution de ce troisième contrat de progrès a fait l'objet d'un rapport d'évaluation par un comité composé de représentants de l'administration du ministère de l'emploi et de l'ANPE. Cette étude analyse le degré de réalisation des principaux engagements de l'ANPE :

– prévenir et réduire le chômage de longue durée par la mise en œuvre d'un service personnalisé, reposant notamment sur des entretiens de diagnostic et de suivi pour certains demandeurs d'emploi. Le rapport d'évaluation relève « *un saut quantitatif et qualitatif dans le traitement des demandeurs d'emploi* » entre 1999 et 2003, mais note que « *l'envoi en formation ne semble pas constituer un enjeu suffisant pour l'ANPE : la ventilation [des] envois en formation est mal connue ; les résultats des formations en termes de validation et de retour à l'emploi ne le sont pas davantage* ».

– faciliter les recrutements. L'ANPE a recueilli, en 2003, 2.990.400 offres d'emploi, soit 96,5% de son objectif annuel de 3,1 millions d'offres. Le rapport d'évaluation relève néanmoins que l'Agence n'a pas pleinement réussi à trouver le bon équilibre entre l'intervention en faveur des demandeurs d'emploi et l'action en direction des entreprises. Le déploiement de la démarche « marketing » dans toutes les agences locales a tout de même permis de mieux structurer les rapports avec les entreprises et de faciliter la mise en relation par une meilleure connaissance de l'employeur et de ses attentes. Durant l'année 2003, les visites en entreprises ont progressé de 30,6%.

– développer des outils performants. L'Agence poursuit le développement de ses outils à distance (3614 ANPE, serveurs vocaux, plates-formes téléphoniques et site internet), ainsi que des services de proximité dans le cadre d'un partenariat avec les collectivités locales.

On notera également que le PAP-ND a développé la coopération avec les Assedic au niveau local. Des groupes de pilotage réunissant les deux partenaires effectuent désormais des diagnostics communs sur les métiers en tension et déterminent les besoins locaux en qualification. Les aides à la formation prescrites par l'ANPE et financées par l'Unedic en 2003 ont ainsi concerné

156.000 bénéficiaires. Dans le même ordre d'idées, le travail avec l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) s'est poursuivi en 2003 dans le cadre du « service intégré d'appui au projet professionnel ». Les demandeurs d'emploi rencontrent des psychologues de l'AFPA (souvent dans les locaux de l'ANPE) pour bâtir leur projet de formation, tandis que les conseillers de l'ANPE assurent des permanences dans les espaces ressources emploi de l'AFPA. Au total, 226.500 personnes ont été orientées vers l'AFPA dans le cadre de ce service intégré.

Enfin, votre Rapporteur spécial salue les efforts accomplis par l'ANPE en matière de modernisation de son organisation (programme ALE 2000) et de gestion des ressources humaines, avec la signature, fin 2003 d'un nouveau statut du personnel. Négocié avec l'ensemble des syndicats et signé par trois d'entre eux (CFDT, CFE-CGC, UNSA), il permet de mieux prendre en compte les compétences et le professionnalisme des agents en privilégiant le contenu de l'emploi sur le grade. Il définit une nouvelle structure de l'emploi construite autour de quatre filières professionnelles (conseil à l'emploi, appui et gestion, système d'information, management opérationnel).

c) Les moyens de l'ANPE en 2005

Le contrat de progrès 2004-2008, liant l'État à l'ANPE, devrait fixer trois grandes priorités à l'Agence : assurer une intermédiation plus active en offrant des services encore plus personnalisés aux entreprises et aux demandeurs d'emploi ; contribuer à développer l'emploi au plus près des territoires avec l'ensemble des acteurs locaux ; renforcer la performance de l'Agence.

En 2005, l'ANPE recevrait 1,2 million d'euros de subvention de fonctionnement (chapitre 36-61 article 10), soit une hausse de 2,7% par rapport à 2004. Cette progression résulte de la mesure nouvelle de 32 millions d'euros prévue dans le cadre du plan de cohésion sociale visant au développement de « plates-formes de vocation » permettant d'évaluer les aptitudes des jeunes demandeurs d'emploi et de les orienter vers les métiers les plus recruteurs.

CREDITS DE FONCTIONNEMENT OUVERTS EN 2004 ET 2005

(en millions d'euros)

	LFI 2004	PLF 2005
Personnel	746,48	761,31
Informatique	84,65	85,52
Prestations	196,21	186,69
Fonctionnement	154,66	148,47
Plates-formes de vocation	—	32
TOTAL	1.182	1.214

Source : Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale.

Hors cette mesure nouvelle, à périmètre constant, le montant des crédits prévus pour 2005 est comparable à celui inscrit en 2004. Les crédits de personnel enregistrent une mesure de 23,4 millions d'euros destinée, en particulier, au

financement de l'extension en année pleine de l'augmentation de la valeur du point fonction publique intervenue en 2004 (3,73 millions d'euros) et de l'achèvement de la réforme statutaire des personnels de l'Agence (18,8 millions d'euros). Des mesures d'ajustement sont prises sur les dépenses de personnel, de fonctionnement et les prestations, entraînant une légère diminution de ces dotations.

La subvention d'investissement, elle, serait de 10,6 millions d'euros en crédits de paiement et de 5,3 millions en autorisations de programme. Elle permettra la rénovation des locaux des agences locales pour l'emploi et la maintenance du parc immobilier.

L'effectif de l'ANPE en équivalents temps plein est de 21.342 agents. En 2003 et 2004, 3.960 emplois ont été financés hors subvention de l'État (dont 3.650 financés par l'Unedic dans le cadre du PARE-PAP). Les trois cadres d'emploi de conseillers regroupent toujours à eux seuls près de 86% de l'effectif sur emplois permanents. Ce sont donc 86% des agents qui travaillent en agence locale ou dans des dispositifs rendant des services à des publics spécifiques (CIBC⁽¹⁾ ou Espaces Jeunes par exemple).

2.- Les enjeux de la création des maisons de l'emploi

Le plan de cohésion sociale propose de créer des « maisons de l'emploi », dont la vocation serait d'associer tous les acteurs de la politique de l'emploi et de l'insertion au niveau local. Selon le Gouvernement, elles devraient pallier trois faiblesses actuelles : une articulation souvent défailante entre les prévisions relatives aux besoins de main d'œuvre sur un territoire donné et l'activité d'accompagnement et de placement des demandeurs d'emploi ; une coordination imparfaite entre les acteurs de la politique de l'emploi ; l'insuffisante individualisation de la relation au demandeur d'emploi et à ses besoins.

Selon l'article 1^{er} du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale, les maisons de l'emploi « *contribuent à la coordination des actions menées dans le cadre du service public de l'emploi et exercent des actions en matière de prévision des besoins de main d'œuvre et de reconversion des territoires, notamment en cas de restructurations. Elles peuvent également participer à l'accueil et à l'orientation des demandeurs d'emploi, à l'insertion, à l'orientation en formation, à l'accompagnement des demandeurs d'emploi et des salariés et à l'aide à la création d'entreprise* ».

Leurs limites géographiques, sans pouvoir excéder le cadre de la région, ne seraient pas prédéterminées par un zonage particulier. C'est là une condition indispensable à une meilleure mise en adéquation des offres d'emplois avec les caractéristiques des différents bassins d'emplois.

(1) Centres interinstitutionnels de bilan de compétences.

Ces maisons de l'emploi pourraient, sans que cela soit obligatoire, prendre la forme d'un groupement d'intérêt public (GIP) réunissant État, ANPE, Assedic, collectivités territoriales et éventuellement services sociaux, organismes de formation ou entreprises. Le Gouvernement prévoit la mise en place de 300 maisons de l'emploi sur cinq ans, soit environ une maison pour trois agences locales pour l'emploi.

Votre Rapporteur spécial soutient l'objectif consistant à faciliter le travail en commun des différents intervenants en matière d'emploi, en lui donnant un cadre. Il faudra d'ailleurs ouvrir ces maisons de l'emploi au maximum d'acteurs, en particulier les entreprises. S'agissant de la mise en œuvre de cette mesure, il importe qu'une grande latitude de décision et d'organisation soit laissée au plan local. Ces maisons de l'emploi seraient un échec si, à rebours de leur vocation, elles apparaissaient finalement comme des organismes supplémentaires parmi d'autres, générateurs de lourdeur et de complexité.

C'est pourquoi il convient d'encourager la labellisation de structures existantes, ayant déjà fait leurs preuves, et qui recevront par ce biais un appui financier. C'est pourquoi également, le concept de maison de l'emploi ne saurait s'entendre uniquement au sens « immobilier », comme un lieu nécessairement nouveau. Le ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale a d'ailleurs déclaré que ces maisons pourraient être « immatérielles », dès lors qu'elles favoriseraient un travail en commun.

Un fonds, inscrit au budget de l'État, contribuera au démarrage et au développement des maisons de l'emploi sous forme d'aide à l'investissement et au recrutement progressif, sur contrat de droit privé, des personnels nécessaires. Les crédits de l'État ont vocation à être complétés par les contributions de ses partenaires dans la maison de l'emploi (collectivités locales, ANPE, AFPA, Assedic, chambres de commerce et d'industrie, partenaires sociaux). Le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale fixe, à titre nécessairement indicatif, le montant du fonds pour la période 2005 à 2009. Celui-ci s'élève au total à 680 millions d'euros d'autorisations de programme et 1.730 millions d'euros au titre des dépenses ordinaires et des crédits de paiement, soit 680 millions d'euros de crédits d'investissement et 1.050 millions d'euros de crédits de fonctionnement.

PROGRAMMATION FINANCIERE EN FAVEUR DES MAISONS DE L'EMPLOI

(en millions d'euros)

	2005	2006	2007	2008	2009
Autorisations de programme.....	300	330	50	0	0
Dépenses ordinaires et crédits de paiement ...	120	405	530	375	300

Source : Article 38 du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale.

Le présent projet de loi de finances propose d'ouvrir 75 millions d'euros en fonctionnement (chapitre 36-61 article 40). Il s'agira essentiellement de permettre le recrutement de 7.500 agents de droit privé. En investissement, 45 millions d'euros de crédits de paiement et 300 millions d'euros en autorisations

de programme (chapitre 66-72 article 30) sont proposés. Ces inscriptions budgétaires concordent donc avec les engagements pris dans le cadre du plan de cohésion sociale.

3.– L'indemnisation des personnes au chômage et le contrôle de la recherche d'emploi

- En matière de contrôle de la recherche d'emploi, l'État est chargé de vérifier que les demandeurs d'emploi satisfont les conditions permettant de bénéficier des revenus de remplacement, en particulier la recherche active d'emploi. Dans le cadre de la loi de programmation pour la cohésion sociale, les obligations des chômeurs devraient être aménagées, et les possibles sanctions graduées. En outre, les modalités de contrôle par les services des DDTEFP seront renforcées (articles 7 et 8 du projet de loi). Votre Rapporteur spécial souhaite que les contrôles et les sanctions puissent ainsi être plus efficaces, mais aussi plus justes car mieux adaptés aux différentes situations.

- S'agissant de l'indemnisation des demandeurs d'emploi, outre les crédits en faveur de l'Unedic au titre de l'allocation formation reclassement et de l'allocation de fin de formation (chapitre 43-70 article 70), l'essentiel des crédits concernés ici sont ceux du Fonds de solidarité, auquel le budget de l'emploi apporte une subvention d'environ 1,32 milliard d'euros (inscrite au chapitre 46-71 article 50).

Le Fonds de solidarité rassemble les moyens de financement des allocations du régime de solidarité :

- l'allocation de solidarité spécifique (ASS) est versée aux titulaires de l'allocation de retour à l'emploi arrivés en fin de droits et sous réserve de certaines conditions (durée d'activité salariée, ressources). S'y ajoute également l'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprises (ACCRE), précédemment évoquée ;

- l'allocation d'insertion (AI) concerne certaines catégories de demandeurs d'emploi qui n'ont pu acquérir des droits d'indemnisation supérieurs à trois mois au titre du régime d'assurance chômage, comme les détenus, les réfugiés ou les apatrides. Ainsi que votre Rapporteur spécial l'a déjà signalé, les crédits concernant cette allocation seront intégrés l'année prochaine à la mission « Solidarité et intégration » (soit, en base 2005, 156,93 millions d'euros) ;

- l'allocation spécifique d'attente (ASA), mise en place pour les titulaires de l'ASS ou du RMI totalisant au moins 40 ans de cotisations à un régime de retraite est, depuis 2002, remplacée par l'allocation équivalent retraite (AER). Celle-ci garantit un niveau minimum de ressources aux demandeurs d'emploi qui ne peuvent percevoir leur pension de retraite, faute d'avoir 60 ans, alors qu'ils ont totalisé 160 trimestres de cotisations dans les régimes de base obligatoires de l'assurance vieillesse.

Les recettes du Fonds de solidarité sont constituées par la subvention de l'État et le produit de la contribution de solidarité des fonctionnaires (1 % de leur traitement brut).

MONTANTS DES PREVISIONS DE DEPENSES PAR ALLOCATION

(en millions d'euros)

	2003		2004		2005
	LFI	Résultats des comptes financiers	LFI	Estimations (août 2004)	PLF
ASS	1.987,18	2.080,82	2.060,44	2.030,30	2.027,14
AI	137,77	169,81	174,78	177,20	180,38
ASA / AER	321,60	250,87	339,95	365,90	294,39
ACCRES-ASS	7,62	6,27	13,62	10,80	13,62
Total	2.454,17	2.507,77	2.588,79	2.584,20	2.515,53

Source : Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale.

Le montant de la subvention d'État inscrit au projet de loi de finances pour 2005 s'élève à 1.325,58 millions d'euros, en baisse de 91,92 millions d'euros par rapport à 2004 compte tenu de la diminution globale des effectifs pris en charge. Cette dotation représente l'écart entre la prévision de dépenses, évaluée à 2.515,53 millions d'euros et le montant des ressources propres du Fonds, estimé à 1.189,95 millions d'euros.

Cette prévision de dépenses est fondée sur les hypothèses suivantes : revalorisation des allocations de 1,5% au 1^{er} janvier 2005 ; 365.000 titulaires de l'ASS (contre 392.500 en 2004) ; 48.315 titulaires de l'AI (contre 47.500 en 2004) ; 35.000 bénéficiaires de l'AER (contre 41.000 en 2004). La limitation des durées prévues par le décret n° 2003-1315 du 30 décembre 2003 ⁽¹⁾ a été suspendue conformément à la volonté exprimée par le Président de la République le 1^{er} avril 2004. En conséquence, aucun allocataire ne s'est vu exclure de l'ASS à compter du 1^{er} juillet 2004. Une évolution du cadre réglementaire se fait cependant toujours attendre.

B.- LA SALUTAIRE SIMPLIFICATION DES CONTRATS AIDES

Le plan de cohésion sociale, dont le projet de loi de finances pour 2005 se fait ici la traduction, propose une refonte d'ensemble des contrats aidés, afin de les rendre plus lisibles et mieux adaptés aux réalités. Au total, le nombre de dispositifs et de contrats aidés doit passer de 14 aujourd'hui à 7 en 2005. Certaines lignes budgétaires sont donc sensiblement revues à la baisse ou disparaissent, tandis que d'autres sont créées pour financer les nouveaux dispositifs.

Votre Rapporteur salue cet effort de rationalisation des dispositifs existants qui va vers une plus grande efficacité et dans le sens de la réforme de l'État tant nécessaire à notre système administratif.

(1) Celui-ci prévoyait en particulier que le versement, qui se fait actuellement sans limitation de durée, soit limité à deux ans pour les demandeurs d'emplois de moins de 55 ans.

Dans la nomenclature de la mission Travail, deux actions sont consacrées à ces contrats. L'action 3 est relative aux contrats aidés proprement dit : elle bénéficie de 3,15 milliards d'euros de crédits de paiement en 2005, soit une baisse de 20,9 % par rapport aux 3,99 milliards d'euros de la loi de finances pour 2004. Mais cette diminution s'explique par la sortie progressive du régime des « emplois jeunes » et elle est compensée par les crédits affectés aux nouveaux « contrats d'avenir ». L'action 4 rend compte de la logique d'activation des minima sociaux, au travers, justement, des contrats d'avenir : ils recevront ainsi 383 millions d'euros d'aide de l'État en 2005.

Au total, l'enveloppe globale dédiée aux contrats aidés est de 3,548 milliards d'euros en 2005, contre 4,012 milliards en 2004 (- 11,6 %). Pour autant, on estime le total des entrées en contrats aidés à 445.000 en 2005 (sans les contrats d'apprentissage et de professionnalisation), soit 49.000 de plus qu'en 2004 (396.000).

LA SIMPLIFICATION DES CONTRATS AIDES

<p style="text-align: center;">AUJOURD'HUI</p> <p style="text-align: center;">14 dispositifs</p>	<p style="text-align: center;">À COMPTER DE 2005</p> <p style="text-align: center;">7 dispositifs 1 accompagnement renforcé</p>
<p>POUR LES JEUNES : 7 dispositifs</p> <p>Contrat d'apprentissage →</p> <p>Contrat de qualification } Contrat d'orientation } Contrat d'adaptation } →</p> <p>Contrat jeune en entreprise →</p> <p>CIVIS volet « emploi d'utilité sociale » Emploi jeune</p>	<p>3 dispositifs + 1 accompagnement vers l'emploi et la création d'entreprise (CIVIS pour les jeunes les plus éloignés de l'emploi)</p> <p>① Contrat d'apprentissage</p> <p>② Contrat de professionnalisation ⁽¹⁾</p> <p>③ Contrat jeune en entreprise</p>
<p>POUR LES PUBLICS EN DIFFICULTÉ : 6 dispositifs ⁽²⁾</p> <p>Contrat emploi consolidé } Contrat emploi solidarité } →</p> <p>Stage individuel de formation Stage collectif de formation Stage d'accès à l'emploi</p> <p>Contrat initiative emploi →</p>	<p>2 dispositifs gérés au sein d'une enveloppe unique ⁽²⁾</p> <p>④ Contrat d'accompagnement dans l'emploi (secteur non marchand)</p> <p>⑤ Contrat initiative emploi (secteur marchand)</p>
<p>POUR LES TITULAIRES DE MINIMA SOCIAUX : un dispositif d'activation</p> <p>Revenu minimum d'activité →</p>	<p>2 dispositifs d'activation + accompagnement</p> <p>⑥ CI-RMA (secteur marchand)</p> <p>⑦ Contrat d'avenir (secteur non marchand)</p>

(1) Le contrat de professionnalisation peut également concerner les adultes.

(2) Les dispositifs peuvent également concerner les jeunes.

1.– Les contrats mis en extinction en 2005

a) La fin des contrats emploi solidarité (CES)

Les contrats emplois solidarité (CES) sont des contrats aidés du secteur non marchand, créés par la loi n° 89-905 du 19 décembre 1989, bénéficiant aux personnes durablement exclues du marché du travail. Depuis deux ans, une plus grande responsabilisation des employeurs a été recherchée par la baisse des taux de prise en charge des CES à 65 % pour les employeurs publics et 80 % pour les employeurs de type associatif et par la mise en œuvre obligatoire d'actions d'accompagnement et de formation professionnelle (un taux de prise en charge à hauteur de 95 % au bénéfice des « chantiers d'insertion » a été préservé).

De 1990 à fin 1995, le nombre annuel d'entrées en CES a été multiplié par 2,8, passant de 253.000 en 1990 à 720.000 en 1995. Depuis 1995, le nombre de conventions de contrats emploi solidarité (CES) conclues chaque année diminue régulièrement. En 2003, 252.295 conventions ont été prises en charge, contre 294.250 en 2004. Au premier semestre 2004, 111.812 conventions ont été conclues. Ceci a conduit à revoir à la hausse la prévision de 170.000 CES en 2004, pour la fixer à 173.000.

Afin de ne pas rompre des parcours d'insertion déjà construits, les conventions CES conclues préalablement à l'entrée en vigueur de la réforme des contrats aidés pourront être honorées jusqu'à leur terme. Pour 2005, 61,57 millions d'euros sont prévus à cette fin (chapitre 44-70 article 41).

b) La fin des contrats emploi consolidé (CEC)

Créés par la loi n° 92-722 du 29 juillet 1992, les contrats emplois consolidés (CEC) visaient à offrir aux personnes rencontrant des difficultés particulières d'insertion professionnelle de plus grandes possibilités d'accès à un emploi durable. Les dépenses ont rapidement progressé, les crédits votés en lois de finances initiales entre 1996 et 2001 ayant quadruplé pour atteindre 849,6 millions d'euros. À l'augmentation des crédits consacrés aux CEC a correspondu une diminution des crédits votés au titre des CES de près de 40 % entre 1996 et 2001. La même tendance s'observe au niveau du nombre de bénéficiaires des CEC et CES.

Entre 2003 et 2004, la dépense publique affectée aux CEC est restée stable. Au 30 juin 2004, 527,81 millions d'euros de crédits ont été consommés contre 1.016,83 millions pour l'année 2003. Le nombre de contrats conclus au titre des CEC a diminué au cours de ces deux dernières années : 129.200 CEC ont été conclus ou renouvelés en 2003, dont 30.969 conventions initiales. Au 30 juin 2004, 54.270 CEC ont été conclus dont 8.909 conventions initiales.

Aucun nouveau CEC ne sera conclu après le 1^{er} janvier 2005. Pour 2005, 567,91 millions d'euros sont donc prévus pour assurer le financement des seules

conventions en cours (chapitre 44-70 article 42). Cette dotation intègre 6 millions d'euros de dépenses au titre des actions de formation associées aux CEC.

D'ici à l'année prochaine, le ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale a indiqué le 26 octobre 2004 que les CES et les CEC seraient « *maintenus et augmentés* » avec « *20.000 contrats par mois* » jusqu'à la fin 2004. Le renouvellement des conventions antérieures se fera aux taux applicables à la date de signature de la convention initiale, ce qui concerne environ 107.000 bénéficiaires, dont une majorité de publics prioritaires.

c) La fin du CIVIS – emplois d'utilité sociale

Le volet « emplois d'utilité sociale » du contrat d'insertion des jeunes dans la vie sociale (CIVIS) ⁽¹⁾ avait été mis en place par le décret n° 2003-644 du 11 juillet 2003 et devait permettre aux associations de bénéficier d'une aide financière de l'État en contrepartie de l'embauche d'un jeune de 18 à 22 ans peu ou non qualifié, porteur d'un projet personnel à vocation sociale et humanitaire pour un emploi dit « d'utilité sociale » et pour une durée maximale de 3 ans.

69,31 millions d'euros y avaient été consacrés l'année dernière, avec un objectif de 11.000 contrats (3.000 en 2003, 8.000 en 2004). En réalité, en 2004, moins d'un millier de ces contrats auront été conclus (au 30 octobre, 708 ont été signés). Cet échec s'explique par plusieurs facteurs : réticences de certains acteurs, recherche de cofinancements des emplois par les associations, difficulté des régions à s'engager, du fait notamment des incertitudes liées à d'autres réformes (projet de loi relatif aux responsabilités locales, projet relatif à la formation tout au long de la vie et au dialogue social). Dès lors, et conformément à la logique de simplification de l'ensemble des contrats du secteur non marchand, le projet de loi de finances pour 2005 ne prévoit que 13 millions d'euros pour garantir le financement des conventions déjà passées (chapitre 44-70 article 67).

d) La fin des SAE et des SIFE

Les crédits de ces deux formes de stages sont actuellement portés par les chapitres 44-70 articles 11 et 13.

- Les stages d'accès à l'entreprise (SAE) sont une composante du programme « chômeurs de longue durée » qui a été institué par la loi quinquennale du 20 décembre 1993. Les crédits inscrits au titre des SAE s'élèvent à 3,34 millions d'euros en 2005, contre 16,86 millions d'euros en 2004. Ces crédits permettront de financer les seuls stages conclus en 2004 (soit 13.324).

- Les stages d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE) disparaissent également, qu'il s'agisse des SIFE collectifs ou des SIFE individuels. La dotation prévue (25,62 millions d'euros sur l'article 11 et 21,21 millions d'euros sur

(1) Le dispositif CIVIS comporte également deux autres volets : « accompagnement vers la création ou la reprise d'entreprise » et « accompagnement vers l'emploi ».

l'article 13) est destinée à financer les stages et les rémunérations correspondants aux bénéficiaires entrés avant la fin 2004, soit 56.655 entrées au titre des SIFE collectifs et 21.511 au titre des SIFE individuels.

Votre Rapporteur spécial se félicite de cet effort de simplification des contrats aidés. Peut-être même peut-on s'interroger sur l'opportunité de mettre en place un contrat unique d'insertion, idée largement partagée désormais. Quoi qu'il en soit, l'actuelle distinction entre CES et CEC ne se justifiait plus guère que par la durée du contrat, les taux de prise en charge par l'État ou le temps de travail. En revanche, les bénéficiaires et les employeurs concernés, les fonctions proposées et les modes de financement sont analogues. S'agissant des SAE et des SIFE, ce sont de véritables contrats de travail qui leur succéderont.

Les nouveaux contrats d'accompagnement dans l'emploi devraient donner plus de liberté dans la fixation de la durée hebdomadaire de travail et dans la durée totale des contrats. Ils permettront aussi une approche plus personnalisée et adaptée, à l'opposé des traitements rigides par catégories.

2.– La rationalisation des contrats à destination des publics en difficulté

Les contrats aidés du secteur non marchand à destination des publics en difficultés font l'objet d'une simplification, aussi radicale qu'elle était nécessaire. Un nouveau dispositif, dénommé contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE), verra le jour et se substituera à la plupart des contrats existants que l'on vient d'évoquer. Dans le secteur marchand, le contrat initiative emploi (CIE) sera réformé et amélioré. Pour les deux secteurs, une « enveloppe unique régionale » sera mise en place.

a) *L'enveloppe unique régionale*

Le plan de cohésion sociale prévoit de fondre dans une enveloppe unique, gérée au niveau régional par le préfet et les services de l'emploi, la majeure partie des crédits destinés à financer les dispositifs ouverts jusqu'à présent aux chômeurs de longue durée et désormais mis en extinction (SIFE, SAE, CIE, CES et CEC).

En 2005, l'enveloppe sera dotée de 438,6 millions d'euros (chapitre 44-70 article 46) à répartir entre les régions. Elle servira à financer, d'une part, un nouveau type de contrat dans le secteur non marchand, le contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE) et, d'autre part, la nouvelle version des contrats initiative emploi (CIE). Les aides seront modulables en fonction du type d'employeurs, des conditions économiques locales, des publics accueillis et de l'effort consenti par l'employeur en matière de formation et d'accompagnement.

L'aide mensuelle moyenne pour l'ensemble des contrats mis en œuvre dans le cadre de l'enveloppe unique régionale peut être estimée à 374 euros.

Selon les informations obtenues par votre Rapporteur spécial, la répartition entre les régions se fera en fonction de quatre types de critères

d'inégale importance : le nombre de demandeurs d'emploi inscrits depuis plus de 2 ans, le nombre de demandeurs d'emploi de certaines catégories inscrits depuis plus d'un an (chômeurs de longue durée de plus de 50 ans, jeunes chômeurs de longue durée, demandeurs d'emploi depuis plus d'un an), le nombre de bénéficiaires de l'ASS et de demandeurs d'emploi bénéficiaires du RMI⁽¹⁾ et le dynamisme du marché du travail (cumul du nombre d'offres d'emploi et du nombre de reprises d'emploi).

Votre Rapporteur spécial se réjouit de cette nouvelle enveloppe régionale de crédits fongibles, qui se veut souple et adaptable aux différentes situations. L'individualisation du traitement et son adaptation aux particularités locales sont préférées tant à l'uniformisation sans nuance qu'à la multiplication des catégories de publics.

Votre Rapporteur spécial souligne cependant l'intérêt qu'il pourrait y avoir, pour certains publics en situation particulièrement précaire et difficile d'insertion, à bénéficier d'une plus grande souplesse dans la durée des contrats avec les collectivités afin de leur permettre, lorsque l'âge d'entrée dans le contrat est située au-delà de 50 ans, de rester dans ce type de contrat jusqu'à leur retraite sans retourner dans un dispositif d'aide sociale.

L'une des conséquences du système de l'enveloppe régionale unique est la difficulté de chiffrer *a priori* les entrées et les sorties à venir dans ces contrats. Sur ce point, le « bleu » annexé au projet de loi de finances pour 2005 précise : *« s'agissant des contrats aidés mis en œuvre dans le cadre de l'enveloppe unique régionale, il n'est pas possible de déterminer a priori ni le volume global, ni la ventilation des flux d'entrées entre les contrats aidés du secteur marchand (contrats initiative emploi) et les contrats aidés du secteur non-marchand (contrats d'accompagnement dans l'emploi). Les hypothèses retenues pour la construction budgétaire reposent sur une reconduction globale du nombre de solutions d'insertion dans le secteur marchand (115.000 entrées en CIE, pour 110.000 inscrites en LFI 2004) et sur un recentrage des entrées dans le secteur non marchand du fait de la création du Contrat d'activité [i.e. : « du contrat d'avenir »], soit 115.000 entrées en CAE. Ainsi, au total, la gamme des instruments mobilisables en 2005 permettra d'apporter un volume de réponses adaptées aux besoins des publics et des territoires supérieur à celui proposé en 2004 (415.000 contre 360.000) ».*

(1) Ces publics, cibles prioritaires du contrat d'avenir, seront pris en compte dans la répartition des moyens afin de permettre, le cas échéant, d'accompagner la phase de montée en charge du contrat d'avenir.

FLUX ANNUELS D'ENTRÉES DANS LES CONTRATS AIDES (2003-2005)

	Réalisations 2003	Effectifs prévus en LFI 2004	Effectifs constatés en 2004 (prévisions)	PLF pour 2005
Stages d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE) collectifs	79.222	40.000	56.655	0
SIFE individuels	25.517	15.000	21.511	0
Stages d'accès à l'entreprise (SAE)	12.564	10.000	13.324	0
Contrats initiative emploi (CIE) (ancien)	63.955	110.000	96.102	0
Contrats emploi solidarité (CES)	252.295	170.000	173.370	0
Contrats emploi consolidé (CEC)	28.007	15.000	15.067	0
Enveloppe unique régionale (CAE + nouveau CIE)				230.000
Contrats d'avenir	--	--	--	185.000
Soutien à l'emploi des jeunes en entreprises (SEJE)	85.872	110.000	90.000	90.000
Total	547.432	470.000	466.029	505.000

Source : *Projet de loi de finances pour 2005.*

STOCK ET COUT UNITAIRE MOYEN DES CES, CIE ET CEC EN 2005

Contrat	Stock moyen 2005	Coût unitaire moyen
Contrats emploi solidarité (CES)	20.280 ^(a)	506 € / mois ^(a)
Contrats initiative emploi (CIE) (primes)	94.260	415 € / mois
Contrats emploi consolidé (CEC)	57.880	809 € / mois

(a) Sur le premier semestre uniquement compte tenu de la durée des CES (6 mois).

Source : *Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.*

b) La création des contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE)

À l'instar des actuels CES et CEC, le CAE sera réservé aux employeurs du secteur non marchand : associations à but non lucratif, collectivités locales et établissements publics, organismes gestionnaires de service public (article 24 du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale).

Le CAE est un contrat à durée déterminée soumis au code du travail, à l'exception de la limitation du nombre de renouvellements. Il pourra être conclu au profit des personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières d'accès à l'emploi. Au-delà de l'appartenance à une catégorie administrative, l'entrée en CAE ne pourra donc s'effectuer qu'à l'issue d'une analyse individualisée et approfondie de la situation de la personne, réalisée par l'ANPE. L'analyse de la situation individuelle du bénéficiaire sera effectuée pour chaque demande de renouvellement du contrat.

Une convention liera l'État (ANPE) et l'employeur pour fixer les modalités d'orientation et d'accompagnement et prévoir les éléments de formation et de validation des acquis de l'expérience. L'État pourra participer au financement de ces actions, en complément d'autres financements publics ou privés. Les aides de l'État seront modulables, selon des critères fixés par décret, en

fonction de la nature de l'employeur, des conditions économiques locales et de la gravité des difficultés. Les montants en seront fixés par le préfet de région, mais l'aide mensuelle moyenne peut être estimée à 479,4 euros par mois. L'employeur bénéficiera également, comme aujourd'hui avec les CEC, d'une exonération de cotisations sociales (à l'exception des cotisations dues au titre de la formation professionnelle).

Le projet de loi de finances est bâti sur une prévision d'entrées en CAE de 115.000. Ce chiffre est néanmoins indicatif, car tout dépendra de l'utilisation effective qui sera faite de l'enveloppe unique régionale.

S'il faut se réjouir de l'absence de limitation du nombre de renouvellements de ce contrat, il reste sans doute à inventer un dispositif à destination spécifique des chômeurs en grande difficulté de réinsertion. Un contrat pérenne devrait pouvoir prendre en charge ces publics pour lesquels les chances de réinsertion sont parfois très minces et, ainsi, les faire sortir de l'alternance entre contrats aidés provisoires et périodes de chômage.

c) La réforme des contrats initiative emploi (CIE)

Créé par la loi n° 95-881 du 4 août 1995, le contrat initiative emploi vise à faciliter l'insertion professionnelle dans le secteur marchand de personnes qui sont ou qui risquent d'être exclues du marché du travail. Il s'agit d'un dispositif fortement incitatif, fondé essentiellement sur le versement à l'employeur d'une aide mensuelle dont le montant est modulé en fonction de la gravité des difficultés d'accès à l'emploi du bénéficiaire.

Ce dispositif a été recentré en 2002 sur les personnes les plus éloignées de l'emploi, moyennant un renforcement de l'aide mensuelle. Une relance est intervenue en juillet 2003, tendant à simplifier et à accélérer les procédures de versement des aides à l'employeur, tout en augmentant les chances de retour à l'emploi pour les demandeurs d'emploi de plus de 50 ans en grande difficulté. La condition d'ancienneté dans le chômage a été réduite de 24 à 18 mois et la durée de l'aide est passée de 2 ans à 5 ans. L'aide forfaitaire de l'État varie selon la gravité des difficultés d'accès à l'emploi (330 euros ou 500 euros).

CONTRATS INITIATIVE EMPLOIS

	2002	2003	2004 (1 ^{er} semestre)
Stock moyen durant l'exercice.....	179.000	151.000	165.000
Stock en fin d'exercice.....	159.000	154.000	168.000
Flux d'entrées dans l'exercice...	52.385	65.249	52.450
Primes de l'État (chapitre 44-70 article 31).....	262.507.747 €	245.796.493 €	218.671.982 €
Compensation d'exonérations (chapitre 44-70 article 32) ^(a)	441.397.930 €	63.721.190 €	0

(a) L'exonération a été supprimée pour les contrats conclus après le 31 décembre 2001.

Source : Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale.

En 2003, le nombre d'entrées dans les contrats initiative emploi a progressé de 25 %, pour s'établir à 65.249 CIE, notamment grâce à l'élargissement des conditions d'accès et à l'augmentation de l'enveloppe budgétaire. En 2003, les personnes entrées en CIE ont majoritairement moins de 50 ans (66,4 % entre 26 et 49 ans) et un niveau de formation initiale CAP-BEP (48,9 %). Concernant leur ancienneté dans le chômage, 21,9 % ont moins d'un an d'inscription, 28,2 % entre un et deux ans d'inscription, 27,5 % sont demandeurs d'emploi depuis trois ans ou plus. Le dispositif a concerné 19,5 % de bénéficiaires du RMI, 9 % de bénéficiaires de l'ASS, 21,3 % de travailleurs handicapés et 24 % de chômeurs de plus de 50 ans. La progression du nombre de personnes ayant entre un et deux ans de chômage s'explique par l'assouplissement des conditions d'ancienneté décidée en 2003.

En 2004, alors que 110.000 entrées en CIE avaient été prévues, ce seront plus vraisemblablement 96.100 contrats qui auront finalement été conclus.

L'article 26 du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale transforme ce contrat initiative emploi, afin d'en faire le seul contrat aidé du secteur marchand pour les personnes non titulaires de minima sociaux. Ils s'agira de CDD ou de CDI s'adressant aux demandeurs d'emploi rencontrant des difficultés d'accès à l'emploi, sans plus de précision : suivant une logique analogue à celle du CAE, il s'agira de cibler au mieux les publics en fonction des situations locales.

Les aides de l'État seront modulables, selon des critères et un montant maximal fixés par décret, en fonction de la nature de l'employeur, des conditions économiques locales et de la gravité des difficultés. Les montants en seront fixés par le préfet de région, mais l'aide mensuelle moyenne peut être estimée à 259,5 euros par mois. Les entrées dans ce nouveau CIE sont estimées pour 2005, à titre indicatif, à 115.000.

Par ailleurs, 559,42 millions d'euros restent inscrits au projet de loi de finances pour 2005 pour financer le stock des « anciens » CIE, conclus avant le 1^{er} janvier 2005 : 469,4 millions d'euros pour les primes de l'État (chapitre 44-70 article 31) et 90 millions d'euros pour les exonérations de cotisations sociales restantes (chapitre 44-70 article 32).

3.- La création des contrats d'avenir

Le contrat d'avenir (terme finalement préféré à celui de « contrat d'activité ») est, comme le CAE, un contrat aidé du secteur non marchand. Mais à la différence de ce dernier, il relève d'une logique d'activation des minima sociaux, puisqu'il s'adresse aux allocataires du RMI ou de l'ASS, depuis une durée qui sera fixée par décret à 6 mois ⁽¹⁾.

(1) Les bénéficiaires du RMI et de l'ASS peuvent toutefois être orientés vers l'ensemble des contrats aidés : CI-RMA et CIE dans le secteur marchand. En revanche, le contrat d'accompagnement dans l'emploi dans le secteur non marchand ne pourra être proposé aux bénéficiaires de minima sociaux que lorsqu'il aura été

D'après le plan de cohésion sociale, l'objectif est d'en créer un million en 5 ans. Au terme du présent projet de loi de finances, ce sont 185.000 contrats qui seront financés en 2005. Pour cela, 383 millions d'euros sont inscrits au chapitre 44-70 article 45.

CONTRATS D'AVENIR : PROGRAMMATION PREVUE 2005-2009

	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL
Nombre de contrats	185.000	250.000	250.000	250.000	65.000	1.000.000
Aide de l'État (en millions d'euros)	383	1.119	1.285	1.285	1.120	5.192

Source : Article 38 du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale.

Concrètement, le dispositif, prévu par l'article 29 du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale, repose sur un double contrat :

- une convention d'un an (renouvelable 2 fois) entre une collectivité territoriale (ou un EPCI), un employeur (collectivité territoriale, association, entreprise du secteur non marchand), le représentant de l'État et le bénéficiaire du contrat⁽¹⁾. Cette convention définit le projet professionnel du bénéficiaire et prévoit la réalisation d'un parcours d'insertion, comprenant notamment des actions d'accompagnement dans l'emploi, de formation (en dehors ou pendant le temps de travail) ou de validation des acquis de l'expérience ;

- un contrat de travail de 6 mois (renouvelable dans la limite de 36 mois) entre l'employeur et le bénéficiaire de la mesure. Sa mise en œuvre comporte deux volets : un volet emploi rémunéré sur la base du SMIC horaire à raison de 26 heures de travail hebdomadaire en moyenne et un volet formation et accompagnement, non rémunéré, représentant la différence entre la durée moyenne de travail et la durée légale du travail.

Le financement du contrat fait appel à plusieurs acteurs. D'une part, conformément à la logique d'activation des minima sociaux, le département (pour le RMI) ou l'État (pour l'ASS) apporte le montant de l'allocation à l'employeur. D'autre part, l'employeur rémunère le bénéficiaire du contrat et, pour pouvoir supporter la différence entre le SMIC horaire et l'allocation, l'État lui verse une aide forfaitaire dégressive (75 % de la différence la première année, 50 % la deuxième, 25 % la troisième⁽²⁾). En outre, une aide forfaitaire de 1.500 euros peut être versée par l'État à l'employeur ou à la collectivité territoriale en cas d'embauche de la personne en CDI, dans des conditions déterminées par décret.

L'employeur bénéficie également, comme pour le CAE, d'une exonération de cotisations patronales de sécurité sociale, de la taxe sur les salaires, de la taxe

préalablement constaté que les conditions d'offre d'insertion en contrat d'avenir ne peuvent pas être réunies localement.

(1) Le contrat d'avenir est, pour les bénéficiaires du RMI, une des modalités de mise en œuvre du contrat d'insertion prévu aux articles L. 262-37 et L. 262-38 du code de l'action sociale et des familles.

(2) Soit, sur la base d'un SMIC horaire à 7,61 euros et d'un RMI à 471,88 euros (1^{er} juillet 2004), 3.975 euros la première année, 2.650 euros la deuxième et 1.325 euros la troisième.

d'apprentissage et de la participation au titre de l'effort de construction. La question se pose néanmoins de savoir si ces exonérations seront compensées à la sécurité sociale (comme le voudrait normalement l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale). Aucun crédit ne semble en effet avoir été prévu à cette fin. Votre Rapporteur spécial souhaite que cet aspect soit clarifié, étant entendu que l'absence de compensation paraît justifiée par les catégories de publics visés par les contrats d'avenir.

La prescription du contrat d'avenir serait placée sous la responsabilité des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Pour les titulaires de l'ASS, ceux-ci se verront confier par l'État délégation de compétence pour la mise en œuvre des contrats d'avenir. S'agissant des bénéficiaires du RMI, la commune devra préalablement obtenir une délégation de compétence du département.

Tout en souscrivant à l'objectif d'activation des minima sociaux, votre Rapporteur spécial souhaite que le dispositif prévu soit simplifié et clarifié. En particulier, la procédure conventionnelle préalable semble particulièrement lourde, du fait de la multitude des signatures requises. En outre, la question du bon échelon local de « pilotage » de ces contrats méritera d'être approfondie : en confier la gestion aux départements plutôt qu'aux communes, posée notamment par le Sénat lors de l'examen du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale, n'est sûrement pas une solution satisfaisante. Enfin, la promotion de ces contrats ne doit pas faire perdre de vue la nécessité, par ailleurs, de favoriser en priorité les embauches vers le secteur marchand.

4.- Le contrat d'insertion – revenu minimum d'activité (CI-RMA)

L'achèvement de la décentralisation du RMI s'est opéré le 1^{er} janvier 2004, en application de la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de RMI et créant un revenu minimum d'activité. Les contrats d'insertion – revenu minimum d'activité (CI-RMA), créés par le décret n° 2004-300 du 29 mars 2004, sont des CDD à temps partiel renouvelables deux fois (dans la limite d'une durée totale de dix-huit mois). Ce contrat associe une allocation forfaitaire de revenu minimum d'insertion (personne seule après abattement du forfait logement) et un complément à la charge de l'employeur. Il est versé par l'employeur au salarié, qui bénéficie ainsi d'une rémunération au moins égale au SMIC.

En conséquence de la création des contrats d'avenir, les CI-RMA sont appelés à évoluer (article 33 du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale) :

– ils sont recentrés sur le secteur marchand. Seuls les employeurs du secteur marchand remplissant les conditions exigibles en matière d'assurance contre le risque de privation d'emploi (article L. 351-4 et 3° et 4° de l'article L. 351-12 du code du travail) seront dorénavant éligibles à cette mesure.

Les bénéficiaires de minima sociaux auront donc à leur disposition deux contrats : le contrat d'avenir dans le secteur non marchand, le CI-RMA dans le secteur marchand ;

– le bénéfice du CI-RMA est étendu aux titulaires de l'allocation spécifique de solidarité (ASS). Les allocataires du RMI et de l'ASS ayant bénéficié de l'allocation pendant une durée fixée par décret, réduite d'un an précédemment à six mois, peuvent conclure un CI-RMA ⁽¹⁾ ;

– les droits sociaux des bénéficiaires de ce contrat sont désormais calculés sur la totalité du revenu : les cotisations sociales patronales objet de la réduction dégressive sur les bas salaires seront assises sur la totalité de la rémunération à la charge de l'employeur, afin d'améliorer la protection sociale associée à ce contrat.

Votre Rapporteur spécial souhaite que cette triple évolution permette de relancer – ou, plutôt, de lancer – ces contrats qui, jusqu'à présent, ont été un échec. Les 100.000 contrats prévus lors du vote de la précédente loi de finances n'ont pas vu le jour, du fait de la défiance qu'ils ont suscitée dans certains départements et des insuffisances du dispositif en terme de protection sociale et de formation. Moins d'un millier de contrats auront été conclus sur l'année 2004. Désormais, la réforme impulsée par le plan de cohésion sociale devrait conduire à la signature d'environ 30.000 CI-RMA en 2005. Les départements doivent maintenant prendre leurs responsabilités.

Au plan budgétaire, une dotation de 20 millions d'euros avait été inscrite en loi de finances pour 2004 au titre de la compensation de l'exonération des cotisations sociales dans le secteur non marchand. Compte tenu du recentrage du CI-RMA, cette compensation n'a plus lieu d'exister que comme solde de paiement pour les conventions conclues antérieurement : le chapitre 44-70 article 44 comporte 10,11 millions d'euros à cette fin pour 2005.

S'agissant du secteur marchand, en plus de l'aide du département, les employeurs pourront bénéficier des exonérations de cotisations de sécurité sociale introduites par la loi n° 2003-47 du 17 janvier 2003 puisque le CI-RMA entrera dans le champ d'application de l'« allègement Fillon ». Le coût induit par cette réforme est estimé à 40 millions d'euros, inscrits au chapitre 44-77 article 32, ainsi que votre Rapporteur spécial l'a déjà indiqué dans ses développements consacrés aux allègements de cotisations ⁽²⁾.

5.– Les contrats aidés en faveur des jeunes

L'insertion professionnelle des jeunes bénéficie de multiples mesures dans le projet de loi de finances pour 2005, notamment en matière de formation

(1) Lors de l'examen du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale, le Sénat l'a également étendu aux titulaires de l'allocation de parent isolé (API).

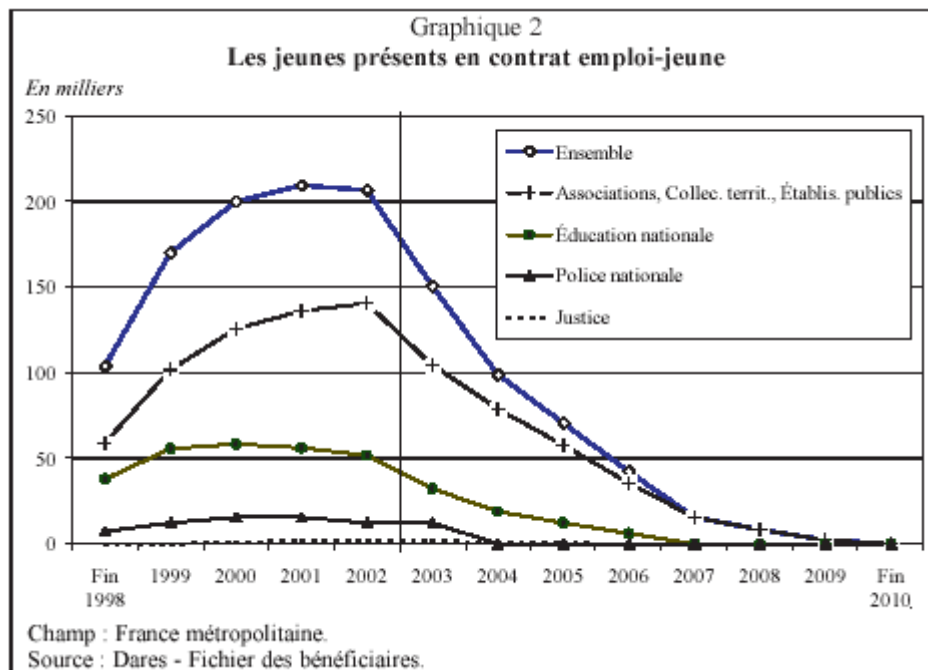
(2) Sur la base d'un montant mensuel de 236 euros, l'engagement de l'État correspond à une prise en charge des cotisations patronales de sécurité sociale (hypothèse d'un SMIC moyen budgétaire de 7,77 euros) d'environ 31.500 CI-RMA d'une durée moyenne de 6 mois et d'une durée hebdomadaire de 27 heures.

professionnelle. Dans le cadre du présent programme « accès et retour à l'emploi », deux types de contrat sont concernés.

a) *La fin des « emplois-jeunes »*

Le programme « nouveaux services – emplois jeunes » (NS-EJ), créé par la loi n° 97-940 du 16 octobre 1997, n'a pas été reconduit en juin 2002. Ces emplois ne répondent pas aux difficultés des jeunes les moins qualifiés et les plus éloignés de l'emploi, tout en se montrant très coûteux pour les finances publiques.

Selon la DARES, parmi les 410.000 jeunes embauchés depuis l'origine, 151.000 étaient toujours présents dans le dispositif fin 2003. Le nombre de bénéficiaires devrait décroître rapidement de 99.000 fin 2004 à 20.000 fin 2007. L'article 11 du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale accélère d'ailleurs ce mouvement en supprimant le dispositif de remplacement des jeunes quittant leur poste avant le terme de la convention (ce qui générera une économie supplémentaire de 69,35 millions d'euros).



Logiquement, les crédits consacrés aux emplois jeunes poursuivent leur décreue et passent de 1,57 milliard d'euros en 2004 à 996 millions d'euros en 2005 (- 578 millions sur le chapitre 44-01 articles 10 et 20). Selon les informations obtenues par votre Rapporteur spécial, la dotation budgétaire 2005 a été établie sur la base des prévisions suivantes :

JEUNES PRESENTS DANS LE DISPOSITIF NS-EJ

	2004	2005
Emplois jeunes hors administrations (associations, collectivités locales, établissements d'enseignement...)	78.671	57.925
<i>dont épargne consolidée (a)</i>	<i>21.349</i>	<i>15.200 prévus</i>
<i>dont conventions pluriannuelles (b)</i>	<i>10.142</i>	<i>10.142</i>
Emplois jeunes administrations	18.752	12.277
<i>dont Éducation nationale</i>	<i>17.352</i>	<i>10.877</i>
<i>dont Justice</i>	<i>1.400</i>	<i>1.400</i>
Total	97.423	70.202

(a) Cette mesure permet de différer une partie de l'aide de l'État au-delà de la période initiale de cinq ans.

(b) Ces conventions prolongent l'aide de l'État mais leur montant est dégressif et inférieur à celui de l'aide initiale.

Source : Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale.

Pour 2005, 242,08 millions d'euros sont prévus pour financer la rémunération des emplois relevant des ministères de l'Éducation nationale (221,47 millions d'euros) et de la Justice (20,61 millions d'euros). 754,25 millions d'euros sont destinés au financement par le CNASEA des aides initiales et des mesures de pérennisation. Cette somme prend en compte l'arrêt, au 1^{er} janvier 2005, du dispositif de consolidation des conventions pluriannuelles (celles conclues antérieurement continueront néanmoins à produire leurs effets) et le non remplacement des jeunes pour les conventions initiales encore en cours.

Parmi les mesures tendant à assurer une sortie progressive des « emplois jeunes » figurent les « dispositifs locaux d'accompagnement » (DLA), offrant aux associations une gamme de services leur permettant de mieux asseoir leur activité (information, diagnostic, accompagnement) et, à terme, de se passer de l'aide de l'État. En 2003, un accord entre l'État et la Caisse des dépôts et consignations a permis la mise en œuvre dans 76 départements de DLA. 16 millions d'euros sont prévus à ce titre en 2005 au chapitre 44-01 article 30, une partie du financement étant également assurée par les collectivités territoriales et le FSE. Ces DLA perdureront au-delà du dispositif « emplois jeunes » et seront rattachés au programme consacré au développement de l'emploi. À terme, 10.000 structures doivent pouvoir bénéficier chaque année d'une intervention d'un DLA.

b) L'encourageante progression des contrats jeunes en entreprise

Le dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprise (SEJE) poursuit sa progression. Ces contrats visent à favoriser l'embauche en entreprise et à offrir une expérience professionnelle à des jeunes qui, en raison de leur faible niveau de formation (inférieur au baccalauréat), éprouvent des difficultés à s'insérer sur le marché du travail.

Mis en place par la loi n° 2002-1095 du 29 août 2002, le dispositif prévoit le versement d'une aide de l'État pendant trois ans aux entreprises qui embauchent en CDI un jeune peu ou non qualifié de 16 à 22 ans. Cette aide, versée en contrepartie des charges sociales patronales, est fixée forfaitairement à 225 euros

par mois pour un contrat de travail à temps plein rémunéré au SMIC. Ce montant est modulable suivant la quotité de temps de travail et la rémunération, jusqu'à 130 % du SMIC. L'aide est versée à taux plein les deux premières années et à 50 % la troisième année.

BILAN DU DISPOSITIF SEJE EN 2003-2004

	au 30 juin 2003 (12 mois)	au 30 juin 2004 (24 mois)
Demandes enregistrées	86.638	170.780
Entrées effectives (flux)	80.778	159.230
Moyenne mensuelle	6.731	6.638
Jeunes présents (stock)	72.089	106.896
Ruptures de CDI	7.416	52.334 (estim.)

Source : DARES/UNEDIC.

En deux ans de fonctionnement, 177.000 entrées dans le dispositif SEJE ont été comptabilisées entre le 1^{er} juillet 2002 et le 31 juillet 2004. La plupart des jeunes ont été embauchés par des petites ou très petites entreprises (78,5 % ont moins de 50 salariés). Après une forte sollicitation des entreprises lors de sa mise en œuvre, les entrées dans le dispositif se sont cependant atténuées et « *ont continué de se tasser au premier semestre 2004* », selon une étude de la DARES publiée en septembre 2004. En parallèle, les ruptures de contrats sont fréquentes (en particulier pour les plus jeunes et les moins diplômés) : un contrat sur cinq est rompu dans les six premiers mois sans que les causes en soient connues.

Afin de rendre plus incitative l'embauche des jeunes sans qualification, le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale (article 9) introduit une modulation du montant de l'aide apportée aux employeurs en fonction du niveau de formation des jeunes, selon des modalités définies par décret. En l'état actuel des travaux, cette modulation devrait se situer dans une fourchette de 100 à 300 euros, le montant maximal étant accordé aux recrutements des jeunes sans qualification.

Les crédits inscrits pour 2005 au titre du SEJE (article 64 du chapitre 44-70) visent à soutenir la montée en charge de ces contrats. Ils s'élèvent à 429,65 millions d'euros, soit une augmentation de 13,51 millions d'euros par rapport à 2004. L'hypothèse est celle d'un stock moyen annuel de 148.558 équivalents temps plein sur l'année 2005 au titre des entrées des années 2002, 2003 et 2004.

CREDITS SEJE 2003-2005

(en millions d'euros)

	2003	2004	2005
Crédits initiaux	200	416,14	429,65
Base	94.000 entrées	110.000 entrées	90.000 entrées

Source : Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale.

C.– LE RENFORCEMENT DES PARCOURS INDIVIDUALISÉS VERS L'EMPLOI

Ce domaine (cinquième action du programme 2), doté de 297,83 millions d'euros en 2005, tend à combiner des actions d'accompagnement personnalisé et renforcé, des actions de formation et des mesures d'accès à l'emploi de droit commun. Leur mise en œuvre dépend des collectivités territoriales, du service public de l'emploi, des partenaires sociaux, des missions locales et des permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO).

Les missions locales et les PAIO aident à l'insertion professionnelle et sociale des jeunes, en prenant en compte les différents aspects de leur situation (logement, santé, ressources, emploi, formation). À la fin 2003, ce réseau était composé de 515 structures, réparties en 396 missions locales et 119 PAIO. Sa restructuration récente s'est traduite par le regroupement progressif des PAIO en missions locales (disparition de 48 PAIO et création de 16 missions locales en 2003). Au cours des exercices 2003 et 2004, les dotations en lois de finances en leur faveur se sont élevées respectivement à 81,77 millions d'euros et à 70,85 millions d'euros.

1.– La fin du programme TRACE et la création du CIVIS

Depuis janvier 2004, il ne peut plus être admis de jeunes dans le programme TRACE (trajet d'accès à l'emploi). Celui-ci consistait en un accompagnement personnalisé vers l'emploi de 18 mois maximum pour les jeunes de 16 à 25 ans en difficulté et confrontés à un risque d'exclusion professionnelle. La réalisation du programme était confiée au réseau d'accueil des jeunes (missions locales et PAIO) et à des opérateurs associatifs externes au réseau. En 2001, le dispositif avait été enrichi d'une bourse d'accès à l'emploi, à titre expérimental et pour la seule année 2002, durant les périodes pendant lesquelles le jeune ne percevait aucune ressource. En 5 ans, ce programme a concerné environ 320.000 jeunes. L'efficacité du dispositif a varié en fonction de la conjoncture économique. Le taux d'accès à l'emploi à la sortie du programme est, par exemple, passé de 50 % à 43 % entre 2000 et 2002.

ÉVOLUTION DES DEPENSES RELATIVES AU PROGRAMME TRACE

(en millions d'euros)

	Missions locales et PAIO chap. 44-70 art. 80 §30		Fonctionnement opérateurs externes chap. 44-70 art. 61		Bourse d'accès à l'emploi chap. 44-70 art. 63	
	LFI	Exécution	LFI	Exécution	LFI	Exécution
1999	4,57	3,89	9,14	8,97		
2000	9,45	7,54	10,67	15,24		
2001	13,05	11,64	11,74	19,42		
2002	22,57	20,65	18,35	25,70	75,53	29,8
2003	22,57	25,16	11,71	17,45	25,2	33,16
2004	11,30	4,37	11,71	11,43	4,36	2,08

N.B. : les consommations 2004 sont arrêtées au 30 juin.

Source : IGAS.

Fin juillet 2004, il restait 85.930 jeunes bénéficiaires du dispositif TRACE entrés avant le 1^{er} janvier. Les crédits inscrits en 2005 (8,75 millions d'euros au chapitre 44-70 article 61) permettent d'assurer leur prise en charge jusqu'au terme de leur parcours.

Le programme TRACE a été abrogé par l'article 138 de la loi de finances pour 2004, au profit d'un dispositif régionalisé. En effet, les régions sont désormais compétentes pour « *organiser des actions d'accompagnement personnalisé et renforcé ayant pour but l'accès à l'emploi des personnes de 16 à 25 ans révolus en difficulté et confrontées à un risque d'exclusion professionnelle* » (article L. 4253-7 du Code général des collectivités territoriales).

Ces actions peuvent théoriquement être mises en œuvre dans le cadre du contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS), dans ses volets « accompagnement social vers l'emploi » et « accompagnement vers la création d'entreprise »⁽¹⁾. Toutefois, à l'heure actuelle, cette réforme est demeurée virtuelle.

2.- Des crédits conséquents mais un cadre à clarifier

- Au terme du code général des collectivités territoriales (articles L. 4253-6 à L. 4253-10), les régions peuvent conclure un CIVIS avec des jeunes de 16 à 24 ans ayant des difficultés d'accès à l'emploi et porteurs d'un projet d'insertion professionnelle. Le contrat est conclu entre le jeune et la région pour 2 ans maximum et prévoit des actions d'insertion :

- soit dans le domaine de l'accompagnement vers l'emploi : action personnalisée et renforcée (reprise de l'ancien programme TRACE) ; orientation vers l'emploi (contrat d'apprentissage, contrat jeune en entreprise, contrat dans une association d'utilité sociale) ;

- soit dans le domaine de l'accompagnement vers la création ou la reprise d'entreprise.

Le jeune majeur peut percevoir une allocation (300 euros par mois maximum) versée par la région pendant les périodes durant lesquelles il ne perçoit pas d'autres revenus, selon le modèle de l'ancienne bourse d'accès à l'emploi.

36,02 millions d'euros avaient été inscrits pour 2004 afin de mettre en œuvre ces nouvelles compétences régionales (chapitre 43-06 article 82), tandis que le montant demandé pour 2005 est de 110,09 millions d'euros.

- Toutefois, l'absence de parution des décrets d'application a empêché la mise en œuvre de ce dispositif. Or, le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale prévoit désormais de le recentrer sur les jeunes sans aucune qualification, qui bénéficieraient d'un « droit à un accompagnement

(1) Le volet « emplois d'utilité sociale » est, lui, mis en extinction au profit du contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE).

personnalisé » (article 9 du projet de loi). La limitation de durée de 2 ans disparaîtrait et les missions locales et PAIO seraient chargées de sa mise en œuvre opérationnelle. Un contrat d'objectifs et de moyens conclu entre l'État, la région, les autres collectivités territoriales et, le cas échéant, les partenaires sociaux, préciserait, au vu d'un diagnostic territorial, les résultats à atteindre en matière d'insertion professionnelle des jeunes et les moyens mobilisés par chaque partie. Les jeunes bénéficieraient de l'assistance de référents chargés de les accompagner jusqu'à l'emploi durable.

Dans ce cadre, l'État contribuerait, pour la durée du plan, au financement du dispositif à travers :

– le financement d'actions particulières pour les jeunes les plus en difficulté à partir du nouveau Fonds d'insertion professionnelle des jeunes, doté en 2005 de 75 millions d'euros (chapitre 44-70 article 82) ;

– l'abondement des moyens mobilisés par les régions, grâce à une nouvelle bourse intermédiaire pour l'insertion des jeunes, visant à éviter les ruptures de revenus entre deux contrats : 52 millions d'euros sont prévus à cette fin dans le présent projet loi de finances (chapitre 44-70 article 65) ;

– la prise en charge, en 5 ans, de 2.000 postes de référents pour les jeunes et de 500 coordonnateurs du dispositif : 66 millions d'euros sont inclus à cet effet au chapitre 44-70 article 81 consacré aux missions locales et PAIO.

• Votre Rapporteur spécial souhaite que le débat parlementaire aboutisse à un aplanissement de ce dispositif, dont les contours et le mode de financement restent à préciser. Une clarification est d'autant plus nécessaire que le Sénat, en première lecture du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale, a adopté un amendement confiant la gestion du CIVIS, non plus aux régions, mais à l'État.

Votre Rapporteur spécial s'interroge également sur l'ampleur du financement de postes supplémentaires de référents et de coordonnateurs, à hauteur de 66 millions d'euros en 2005. Alors que le moment est venu de favoriser les synergies entre les différents acteurs, il est discutable de concentrer des crédits supplémentaires sur l'un d'entre eux en particulier. Une partie de ces crédits – par exemple ceux destinés au financement des 500 coordonnateurs – pourrait, avec davantage de profit, aller à l'ANPE ou aux maisons de l'emploi.

D.– L'INSERTION DES PUBLICS FRAGILES

Ce domaine, dernière action du présent programme, comporte les crédits destinés à « l'insertion par l'économie » (214,35 millions d'euros pour 2005, contre 154,8 millions d'euros en 2004) et les crédits en faveur des travailleurs handicapés (1,17 milliard d'euros pour 2005, contre 1,12 milliard d'euro en 2004).

1.— Le soutien à l'insertion par l'activité économique

Selon les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, on peut estimer le nombre de structures d'insertion par l'activité économique conventionnées à 2.237 en 2004 : 1.107 entreprises d'insertion (EI), 255 entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI) et 875 associations intermédiaires (AI). Elles ont permis d'embaucher, hors chantiers d'insertion, 231.500 personnes en 2004. Ce secteur fait l'objet d'une programmation financière ambitieuse dans le cadre du plan de cohésion sociale.

Pour 2005, l'enveloppe globale des exonérations de cotisations sociales dont bénéficie l'insertion par l'activité économique diminue de 9,7 millions d'euros et atteint 34 millions d'euros (chapitre 44-70 article 54). Cette baisse est compensée par l'augmentation des aides de l'État, qui passent de 61,32 millions d'euros en loi de finances 2004 à 90,73 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2005 (chapitre 44-70 article 51). S'y ajoutent également 31,71 millions d'euros de participation de l'État au cofinancement du Fonds social européen (FSE) sur le chapitre 44-70 article 54.

Cette évolution croisée s'explique par le nouveau système d'allègements de cotisations sociales à compter du 1^{er} juillet 2005, en conséquence de l'ordonnance n° 2003-1213 du 18 décembre 2003 relative aux mesures de simplification des formalités concernant les entreprises, les travailleurs indépendants, les associations et les particuliers employeurs. Les EI à 35 heures pourront basculer directement sur le niveau maximal de « l'allègement Fillon » de droit commun et les EI à 39 heures pourront rentrer progressivement dans le champ de cet allègement avec majoration de l'aide au poste (9.681 euros au lieu de 8.385 euros). Pour les ETTI, l'éligibilité à l'allègement Fillon s'accompagnera d'une majoration de l'aide au poste d'accompagnement, dont le montant est porté à 51.000 euros pour le suivi de 12 équivalents temps plein. Pour 2005, ce sont donc 13.000 postes dans les entreprises d'insertion et 600 postes d'accompagnement dans les ETTI qui seront financés.

En outre, le budget des associations intermédiaires passe de 5,1 millions d'euros en 2004 à 13,2 millions d'euros en 2005 pour financer l'augmentation de la dotation de l'aide à l'accompagnement (chapitre 44-70 article 56). La création d'une aide pour les chantiers d'insertion sera financée grâce à 24 millions d'euros de mesures nouvelles (chapitre 44-70 article 57), ces chantiers constituant les structures d'insertion par l'économique les plus nombreuses (1.600 structures). Enfin, le Fonds départemental pour l'insertion, qui finance des aides au démarrage, au développement et à la consolidation des structures d'insertion, bénéficie de 19,6 millions d'euros (soit une hausse de 11,5 millions d'euros), ce qui va au-delà de la programmation annoncée par l'article 38 du projet de loi de cohésion sociale de 13,4 millions d'euros.

2.– Les mesures en faveur des travailleurs handicapés

Le projet de loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation à la citoyenneté des personnes handicapées est en instance de deuxième lecture à l'Assemblée nationale. Il vise notamment à faire de l'insertion des personnes handicapées un objet de négociation régulier au niveau des branches et des entreprises et à renforcer les sanctions à l'encontre des employeurs, privés et publics, qui ne satisfont pas à l'obligation légale d'emploi (6 % de la masse salariale réservés aux travailleurs handicapés).

Dans le cadre de l'examen du présent projet de loi de finances, il importe d'indiquer ici les trois lignes de crédits inscrits au budget de l'emploi en faveur des travailleurs handicapés :

– la dotation déconcentrée (chapitre 44-71 article 10) financera en 2005 les programmes départementaux d'insertion professionnelle des travailleurs handicapés (PDITH) et diverses aides individuelles pour un montant de 7,6 millions d'euros ;

– la subvention de développement aux ateliers protégés sera de 39,4 millions d'euros (chapitre 44-71 article 30) ;

– la garantie de ressources des travailleurs handicapés (GRTH) atteint 1,12 milliard d'euros, inscrits au chapitre 44-71 article 40 ; votre Rapporteur spécial rappelle qu'à compter du projet de loi de finances pour 2006 ces crédits relèveront de la mission « Solidarité et intégration ».

Deux précisions doivent être apportées sur les chiffres qui précèdent. D'une part, les apparentes baisses de crédits sur les deux premiers articles s'expliquent formellement par le transfert de l'équivalent des mesures nouvelles négatives au chapitre 39-01, en raison de l'expérimentation du programme « Accès et retour à l'emploi » par les régions Centre et Provence-Alpes-Côte d'azur. Les crédits 2004 sont donc reconduits en 2005. D'autre part, et sous réserve de l'adoption de l'article 76 du présent projet de loi de finances, les mesures nouvelles nécessaires en 2005 en faveur des travailleurs handicapés seront financées par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) créée par la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées.

Selon la DARES, en 2003, environ 100.000 personnes handicapées ont accédé à un emploi grâce au soutien de l'AGEFIPH (Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées) et du réseau Cap Emploi. Toutefois, les emplois proposés sont fréquemment précaires : quatre emplois sur dix décrochés par une personne handicapée est un CDD de moins de six mois. Fin 2003, 158.000 personnes handicapées étaient à la recherche d'un emploi.

E.— LE RECLASSEMENT DES SALARIES LICENCIÉS

Quoi qu'ils soient appelés l'année prochaine à être intégrés au programme 3 (« accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques »), votre Rapporteur spécial traitera ici les moyens consacrés au reclassement des salariés licenciés. En effet, ces crédits relèvent jusqu'à présent des agrégats 4 et 5 (chapitre 44-79 articles 31 à 50).

1.— L'accompagnement des restructurations

Les allocations temporaires dégressives permettent de favoriser le reclassement externe des salariés licenciés pour motif économique, par une compensation financière partielle ou totale de la perte de salaire dans l'emploi de reclassement. Cette compensation est versée pour deux ans. L'aide de l'État est actuellement plafonnée à 153 euros par mois pendant deux ans en droit commun et à 229 euros par mois pendant deux ans pour les salariés d'entreprises situées dans des pôles de conversion. L'arrêté du 26 mai 2004 relatif à ces conventions prévoit désormais la possibilité de mobiliser ce plafond de 229 euros non plus dans les pôles de conversion, mais sur décision conjointe du préfet et du trésorier payeur général dans les entreprises dans l'incapacité de contribuer au financement du dispositif ou situées dans des bassins d'emploi sinistrés. La dotation prévue au projet de loi de finances pour 2005, d'un montant de 8,4 millions d'euros, prend en compte la revalorisation du plafond maximum d'intervention de l'État (chapitre 44-79 article 37).

Le dispositif du chômage partiel permet à une entreprise qui connaît une baisse d'activité temporaire et exceptionnelle (sinistres, travaux importants, difficultés d'approvisionnement) de réduire les horaires d'une partie ou de la totalité de ses effectifs. Il se compose d'une allocation spécifique avancée par l'entreprise et remboursée par l'État. S'y ajoute une indemnité complémentaire versée par l'employeur, qui porte l'indemnisation globale du salarié à 50 % de la rémunération antérieure sans pouvoir être inférieure à 4,42 euros par heure⁽¹⁾. Ce montant minimum est désormais relevé au montant du SMIC net, ce qui porte la dotation pour 2005 à 32,6 millions d'euros, contre 28,5 millions d'euros en 2004 (chapitre 44-79 article 40).

Enfin, le présent projet de loi de finances prévoit 57,28 millions d'euros en faveur de la dotation globale déconcentrée « FNE restructurations », l'augmentation par rapport à 2004 (+ 9,59 millions d'euros) étant essentiellement due à la réforme du dispositif FNE formation. Sa ventilation prévue est décrite dans le tableau suivant.

(1) Dans certaines conditions liées aux difficultés particulières de l'entreprise, l'indemnité complémentaire peut être prise en charge par l'État au moyen de conventions du FNE (dotation globale « restructurations » de l'article 44-79 article 50), ceci en application de l'article L. 322-11 du code du travail.

**RÉPARTITION PRÉVISIONNELLE
DE LA DOTATION DÉCONCENTRÉE « RESTRUCTURATIONS »
(chapitre 44-77 article 50)**

(en millions d'euros)

Dispositif	LFI 2004	PLF 2005
Conventions de chômage partiel....	2,3	2,3
Cellules de reclassement.....	20,7	30
Congés de conversion.....	17,1	15
FNE formation.....	7,6	10
Total.....	47,7	57,3

Source : Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale.

2.- Le resserrement des préretraites

L'enveloppe consacrée aux diverses préretraites, qui était encore de 2,3 milliards d'euros en 1997 sera inférieure de 468 millions d'euros en 2005, contre 785 millions d'euros en 2004. Après la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, le présent projet de loi de finances poursuit le mouvement de resserrement des conditions d'accès aux dispositifs de préretraites financés par l'État.

Votre Rapporteur spécial soutient cette politique tendant à favoriser l'emploi des seniors et visant à répondre aux évolutions démographiques et à la consolidation du financement du régime de retraites. Il constate cependant la difficulté qu'il y a à « tenir » la dépense en ce domaine. Cet été, un décret d'avance n° 2004-817 a été pris le 19 août pour couvrir, à hauteur de 145,55 millions d'euros l'insuffisance prévue en gestion 2004 au titre des préretraites AS-FNE, des préretraites progressives (PRP) et des conventions CATS. Plus récemment, un décret d'avance n° 2004-1146 du 28 octobre 2004 est venu couvrir – notamment – 104 millions d'euros au titre des PRP et des CATS ⁽¹⁾.

a) Les préretraites au titre des conventions d'allocations spéciales du FNE

Les allocations spéciales licenciement du FNE sont mobilisées dans le cadre d'une procédure de licenciement économique et sur la base de conventions entre l'État 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. Ce revenu est égal à 65 % du salaire brut de référence dans la limite du plafond retenu pour le calcul des cotisations de sécurité sociale et à 50 % du salaire brut de référence pour la part comprise entre une et deux fois ce plafond.

(1) Le financement de ces décrets a été assuré, respectivement, par un décret d'annulation n° 2004-818 du 19 août 2004 ayant concerné les chapitres 43-70 (12 millions d'euros), 44-01 (10 millions d'euros), 44-70 (76,55 millions d'euros) et 44-77 (47 millions d'euros) et par un décret d'annulation n° 2004-1147 du 28 octobre 2004 ayant touché les chapitres 43-70 (169 millions d'euros) et 44-01 (25 millions d'euros).

La participation financière de l'employeur au dispositif des AS-FNE 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, passant de 10% à 20%. Il n'est pas envisagé de relever ces taux en 2005.

BILAN DES CONVENTIONS AS-FNE 2002-2005

	Nombre de conventions signées	Premiers paiements	Stock moyen
2002	2.036	6.803	39.524
2003	2.191	7.071	33.313
2004 (fin juin)	997	2.535	28.662
2004 (prévision)	2.000	7.000	29.973
2005 (prévision)	2.000	7.000	26.973

Tenant compte de la baisse du nombre de bénéficiaire, la dotation pour 2005 passe de 15 à 13 millions d'euros (chapitre 44-79 article 31). Cette dotation est fondée sur une hypothèse de 7.000 entrées ainsi que d'une prévision de rattachements de fonds de concours à hauteur de 159,91 millions d'euros.

b) Les préretraites progressives

La préretraite progressive (PRP), créée au début des années 1980, est supprimée à compter du 1^{er} janvier 2005, en application de la loi du 21 août 2003 réformant les retraites. La dotation inscrite au projet de loi de finances pour 2005 est de 254,73 millions d'euros, en hausse de 135,9 millions d'euros par rapport à 2004 (chapitre 44-79 article 32). La prévision de dépense en 2005 est en effet de 290,02 millions d'euros, la suppression du dispositif se traduisant par un surcoût pour l'État lié à une moindre entrée de fonds de concours en provenance des entreprises.

BILAN DES PRERETRAITES PROGRESSIVES 2002-2005

	Nombre de conventions signées	Premiers paiements	Stock moyen
2002	3.690	15.102	43.897
2003	2.689	15.940	48.657
2004 (fin juin)	632	4.637	47.453
2004 (prévision)	1.300	7.000	48.482
2005 (prévision)	0	0	41.687

c) La cessation anticipée d'activité de certains travailleurs salariés

Le dispositif de cessation anticipée d'activité des travailleurs salariés (CATS), mis en place par le décret n° 2000-105 du 9 février 2000, a une logique d'intervention différente de celle des ASFNE : il repose sur la négociation collective et permet, lorsque les partenaires sociaux l'ont prévu, de faire bénéficier

certains salariés qui ont subi une pénibilité du travail particulière d'une cessation totale ou partielle d'activité à partir de 55 ans. Son coût est pris en charge partiellement par l'État, au plus tôt, à partir du moment où les salariés atteignent l'âge de 57 ans. Ce dispositif repose néanmoins sur une prise en charge majoritaire (entre 50 et 80 %) du coût du financement de l'allocation par l'entreprise.

Jusqu'à présent, les conventions CATS peuvent également prévoir des départs de salariés qui ne répondent pas aux conditions de pénibilité. Dans ce cas, les entreprises bénéficient d'exonérations de cotisations sociales sur les allocations versées, mais l'État ne participe pas au financement des allocations. La loi sur les retraites du 21 août 2003 met fin à cette possibilité et recentre le dispositif sur son volet « pénibilité ».

En 2004, la dotation budgétaire s'est élevée à 176,8 millions d'euros pour une prévision de 10.000 entrées. La dépense budgétaire sur le premier semestre 2004 s'élève à 119 millions d'euros. Les crédits demandés pour 2005, à hauteur de 197,6 millions d'euros prennent en compte une prévision de 5.500 entrées. En 2005, 8 accords de branche portant sur ce dispositif vont expirer, ce qui limitera les adhésions possibles.

VI.- L'AMELIORATION DE LA QUALITE DE L'EMPLOI ET DES RELATIONS DU TRAVAIL (PROGRAMME 4)

Au sein de la mission Travail, le programme 4 ne représente que 0,6 % des crédits, soit 193,21 millions d'euros pour 2005. Ce montant est cependant en augmentation de 6,7 % par rapport à la loi de finances pour 2004. Comme indiqué plus haut, ce programme présente la particularité – à la différence des trois précédents – de comporter ses propres crédits de personnels (125,44 millions d'euros associés aux 4 actions).

Votre Rapporteur spécial se contentera ici d'évoquer deux actions essentielles.

A.- LA PROMOTION DE LA SANTE ET DE LA SECURITE AU TRAVAIL

Cette première action s'inscrira dans le cadre du Plan santé au travail, qui devrait être rendu public par le Gouvernement d'ici la fin de l'année. Il faut rappeler l'importance de cette question, marquée récemment par les quatre arrêts d'assemblée du Conseil d'État le 3 mars 2004 qui ont reconnu la responsabilité de l'État du fait de sa carence à prendre les mesures de prévention des risques liés à l'exposition des travailleurs aux poussières d'amiante. Ces décisions attribuent à l'État la responsabilité, non seulement de la réglementation et du contrôle, mais également celle de l'organisation de la veille scientifique et de l'évaluation des dangers potentiels et de tous les risques de nature à faire courir des dangers aux travailleurs.

Les principales lignes de crédits en la matière sont les suivantes :

Une subvention nouvelle de 5,7 millions d'euros au titre de la sécurité au travail ira à des crédits d'étude visant à développer les capacités d'expertise sur les risques professionnels (chapitre 36-61 article 80). Il s'agira pour cela d'établir des liens avec les agences dédiées à la sécurité sanitaire, par exemple l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale (AFSSE).

Dans le cadre de la prévention des risques professionnels, seront également créés 30 postes supplémentaires : 10 postes d'inspecteurs du travail, 2 de directeurs adjoints du travail, 16 d'ingénieurs de prévention et 2 de médecins inspecteurs régionaux du travail et de la main d'œuvre (MIRTMO).

L'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT) recevra une subvention de fonctionnement de 11,86 millions d'euros (chapitre 36-61 article 50). Cet établissement public administratif, créé en 1973 et placé sous la tutelle du ministère chargé du travail, exerce une mission d'information et d'appui technique et administratif auprès des entreprises (notamment des PME) sur l'amélioration des conditions de travail. L'Agence fonctionne avec un réseau d'associations régionales – les associations régionales

d'amélioration des conditions de travail (ARACT) – actuellement au nombre de 25. L'Agence emploie 81 personnes et est dotée d'un budget de 13,04 millions d'euros en 2004 dont l'essentiel provient du budget du travail.

Un troisième contrat de progrès la lie à l'État pour la période 2004-2008, pendant laquelle quatre thèmes prioritaires guideront son action : l'approche organisationnelle de la santé au travail et des risques professionnels ; le développement des compétences et des qualifications ; la conception et la conduite du changement ; la gestion des âges. Par ailleurs, une réforme du statut du personnel est prévue en 2005, visant notamment à mieux prendre en compte les compétences, qui seront valorisées par un système d'avancement accéléré.

Les crédits dédiés au Fonds pour l'amélioration des conditions de travail (FACT) sont en légère baisse par rapport à 2004, s'établissant à 1,85 million d'euros contre 2,15 millions d'euros l'année dernière (chapitre 44-73 article 60). Ce Fonds est en cours d'être réformé afin de mieux l'adapter aux besoins des entreprises et de tenir compte des préconisations formulées par la Cour des comptes en 2001.

4,29 millions d'euros sont inscrits au chapitre 44-73 article 90 (« actions en matière de santé et sécurité au travail et directives européennes »), visant à financer des actions en matière de santé, de sécurité et de prévention. Ces actions s'inscriront dans le cadre du Plan santé au travail et du Plan national santé environnement (PNSE).

B.– LA LUTTE CONTRE LE TRAVAIL ILLÉGAL

Au plan budgétaire, cette action ne comporte que des crédits de personnel (11,27 millions d'euros). Elle repose sur un dispositif spécifique de coordination interministérielle animé par la Délégation interministérielle à la lutte contre le travail illégal (DILTI) et son réseau départemental de comités opérationnels.

Le coût pour l'État du travail illégal est évalué à 55 milliards d'euros par an. C'est pour lutter contre ces pratiques illicites que la Commission nationale de lutte contre le travail illégal, qui ne s'était pas réunie depuis 1998, a présenté le 18 juin dernier le Plan national de lutte contre le travail illégal pour les années 2004-2005.

En premier lieu, le plan prévoit de concentrer la lutte contre le travail illégal sur quatre secteurs d'activité en priorité, qui donnent lieu à plus de 50% des infractions. Trois d'entre eux, l'agriculture, le BTP et les hôtels cafés restaurants, connaissent de sérieux manques de main d'œuvre liés à la pénibilité des travaux ou au déficit d'image des professions. Le quatrième est celui des spectacles où la fraude est engendrée par les spécificités du régime d'assurance-chômage des travailleurs intermittents.

En second lieu, le plan s'articule autour de trois axes d'intervention principaux : renforcement significatif des moyens de l'Inspection du travail consacrés à cette mission ; extension de la coopération entre corps de contrôle et organismes gestionnaires des aides publiques (UNEDIC, URSSAF, ANPE) ; suppression des aides publiques à l'emploi pour les entreprises en infraction et retrait des aides et subventions versées par le ministère de la culture et le Centre national de la cinématographie.

VII.– LA GESTION ET L’EVALUATION DES POLITIQUES DE L’EMPLOI ET DU TRAVAIL (PROGRAMME 5)

Ce programme bénéficiera de 512,46 millions d’euros en 2005, contre 505,76 millions d’euros en 2004. Il comporte les crédits de personnel des trois premiers programmes, ce qui représente (en incluant une partie des crédits globalisés au chapitre 39-03 pour l’expérimentation de ce programme en région Centre) :

– 26,55 millions d’euros pour la gestion du programme « Développement de l’emploi » (action 1) ;

– 69,98 millions d’euros pour la gestion du programme « Accès et retour à l’emploi » (action 2) ;

– 75,66 millions d’euros pour la gestion du programme « Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques » (action 3).

L’action 4 « soutien » (fonctions d’état-major et de soutien) et l’action 5 « études et statistiques » sont respectivement dotées de 309,66 millions d’euros et de 30,62 millions d’euros.

Votre Rapporteur spécial évoquera ici les moyens en personnel et les moyens de fonctionnement.

A.– LES MOYENS EN PERSONNEL

1.– La légère diminution des emplois du ministère

Entre 2003 et 2005, les effectifs budgétaires du ministère diminuent de 32 emplois. En 2003, 75 emplois ont été supprimés et 20 ont été créés pour titulariser des agents de catégorie A et B au titre du plan « Sapin » de résorption de l’emploi précaire. En 2004, 71 emplois ont été supprimés, 1 emploi a été transféré et 45 emplois ont été créés, dont 36 au titre de la prise en charge d’agents gérant les crédits d’assistance technique du Fonds social européen (FSE) et mis à disposition par d’autres structures.

Par rapport à la loi de finances pour 2004, le présent projet de loi de finances prévoit une diminution nette de 5 emplois budgétaires, compte tenu des mesures de suppression et de créations d’emplois suivantes :

– suppression de 70 emplois, dont 10 en administration centrale, 59 dans les services déconcentrés et 1 à l’Institut de formation du ministère (INTEFP) qui deviendra un établissement public administratif en 2005. Près de deux départs en retraite sur trois ne seront pas remplacés ;

– création de 30 emplois pour renforcer les services déconcentrés au titre du Plan santé au travail ;

– création de 33 emplois de contractuels pour la prise en charge des agents de l'assistance technique du FSE ; il s'agit de terminer le plan de régularisation (36 emplois créés en 2004) de personnels mis à disposition du ministère par d'autres organismes (CNASEA ou AFPA par exemple) ;

– création d'un emploi de secrétaire général et de 4 emplois d'administrateurs civils au titre de la mise en place d'un secrétariat général commun aux sections travail, santé, solidarité, famille et personnes handicapées⁽¹⁾. Compte tenu des transferts au secteur solidarité, les créations nettes sur le secteur travail sont de 2 emplois d'administrateurs civils.

La nomination d'un secrétaire général, comme il en existe déjà au ministère de l'économie et des finances ou au ministère de l'intérieur, s'inscrit dans le cadre de la stratégie ministérielle de réforme. Son champ d'intervention concernera trois pôles de l'action de l'État : le travail et l'emploi, le social, la santé et, en termes de crédits, les trois missions correspondantes, dont deux sont ministérielles (Travail et Santé) et l'autre interministérielle (Solidarité et intégration). Il pilotera le changement et la coordination des réseaux déconcentrés et examinera les scénarios possibles d'évolution du pôle social de l'action de l'État. Le 15 octobre 2004, M. Jacques Rapoport a été nommé chargé de mission auprès du ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale et du ministre de la santé et de la protection sociale afin de préfigurer l'organisation de ce secrétariat général.

2.– Les principales mesures statutaires

Une mesure statutaire importante sera initiée en 2005 pour les agents de catégorie C du ministère. Un plan de requalification des agents administratifs en adjoints administratifs sera engagé. Il s'agit de transformer 350 emplois d'agents en adjoints en privilégiant comme voie d'accès celle du choix (inscription sur une liste d'aptitude). Pour accompagner la première tranche de ce plan, une provision budgétaire d'un montant de 309.838 euros est inscrite au projet de loi de finances pour 2005.

Par ailleurs, de nouveaux statuts sont en voie d'élaboration. D'abord, un statut d'emploi pour les secrétaires généraux des comités techniques régionaux et interdépartementaux (CTRI) est en cours de création. L'objectif du ministère est de créer un type de poste à caractère fonctionnel dont les 22 titulaires (un pour chacune des 22 régions métropolitaines) ont pour mission, par délégation du directeur régional, de contribuer à la cohérence entre les ressources et les objectifs retenus pour la région, compte tenu des priorités nationales. Une provision de

(1) C'est-à-dire, avec les structures ministérielles actuelles : ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale ; ministère de la santé et de la protection sociale ; ministère de la parité et de l'égalité professionnelle.

crédits avait été prévue en loi de finances 2004 pour permettre le financement de cette mesure. Cette année, la transformation de 22 emplois de directeurs du travail en emplois de secrétaires généraux des CTRI est demandée.

Ensuite, le ministère propose de créer 3 statuts d'emploi pour l'encadrement supérieur de l'Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP). Cette mesure est destinée à instaurer un cadre statutaire juridique *ad hoc* pour les personnels de direction dans le cadre de la transformation de l'INTEFP en établissement public administratif. Cette demande se traduit par la transformation de 3 emplois en emplois de directeur de l'Institut, de directeur des études et de secrétaire général. Le montant de cette mesure est de 16.791 euros.

Enfin, la transformation en 2005 de 100 emplois supplémentaires d'adjoints administratifs poursuit l'objectif de professionnalisation des services, par l'instauration d'une filière administrative dans les services déconcentrés (146 emplois ont déjà été créés). Le coût de cette mesure, qui fait l'objet d'une provision pour 2005, est de 743.149 euros.

3.- L'évolution des crédits de personnel

Les crédits de personnel sont retracés dans les chapitres 31-61 à 33-92, 37-61 article 13 et 39-03. Ils passent de 453,161 millions d'euros en 2004 à 464,91 millions d'euros en 2005. Cette augmentation de 11,749 millions d'euros (+2,6%) résulte des mesures indiquées dans le tableau suivant :

MESURES AFFECTANT LES CRÉDITS DE PERSONNEL

(en millions d'euros)

– Ajustement des crédits de rémunération pour tenir compte de la revalorisation du point de la fonction publique en décembre 2002	+ 1,573
– Ajustement des crédits de pensions civiles aux besoins des services	+ 2,500
– Régime additionnel de la fonction publique	+ 2,260
– Cotisation sociale autonomie	+ 0,700
– Revalorisation des prestations sociales	+ 0,069
– Plan « Sapin » de résorption de l'emploi précaire	+ 1,360
– Revalorisation des prestations interministérielles et crédits d'action sociale	+ 0,612
– Créations d'emplois	+ 1,821
– Transformations et repyramidages d'emplois	+ 0,842
– Régularisation d'agents mis à disposition	+ 0,450
– Revalorisation indemnitaire	+ 3,417
– Ajustement cabinets	+ 1,091
– Ajustement des crédits aux besoins des services	+ 0,260
– Ajustement nouvelle bonification indiciaire (NBI)	+ 0,085
– INTEFP	+ 0,325
– Provision « corps administratif » et « santé au travail »	+ 1,378
– Ajustement congé de fin d'activité (CFA) et cessation progressive d'activité (CPA)	– 0,900
– Réajustement de la dotation globalisée de la région Centre	– 0,289
– Ajustement des crédits de rémunération pour tenir compte des suppressions d'emploi	– 1,770
– Transfert de 3 emplois à la section Solidarité	– 0,300
– Transfert aux caisses d'allocations familiales (CAF) des prestations familiales	– 3,263
– Transfert à l'INTEFP – provision	– 0,303
TOTAL	+ 11,749

Source : Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale.

B.– LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT

Depuis 2003, les moyens de fonctionnement font l'objet de deux dotations globalisées, l'une pour l'administration centrale, l'autre pour les services déconcentrés. Il convient de saluer ce mode de gestion qui, de fait, préfigure l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001. Il permet par exemple de réallouer la ressource en cours d'année en fonction des contraintes budgétaires, tout en assurant le fonctionnement de projets prioritaires. Au plan déconcentré, si la gestion est ainsi plus souple, elle doit se faire dans le respect des directives nationales d'orientation (DNO). Par exemple, les DNO 2003 et 2004-2005 ont assigné aux services déconcentrés l'objectif d'améliorer les conditions d'accueil des usagers et les conditions de travail des agents. Cela passe notamment par l'entretien courant du parc immobilier, le renouvellement du mobilier et celui du parc informatique.

En administration centrale (chapitre 34-98), les dépenses de fonctionnement sont essentiellement les suivantes : logistique, communication, système d'information, modernisation de l'administration, Comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage (CCPRA) et Commission nationale de la certification professionnelle (CNCP).

Pour ces dépenses, la dotation du chapitre 34-98 s'élèvera en 2005 à 61,63 millions d'euros, soit la reconduction des crédits 2004. Pour le seul article 20 relatif aux moyens de fonctionnement de l'administration centrale, le montant des crédits proposés pour 2005 est de 60,28 millions d'euros. Compte tenu de l'augmentation des loyers (à la suite notamment du relogement des services et de la hausse de l'indice de la construction), de la prise à bail de logements supplémentaires pour accueillir les nouveaux membres du Gouvernement constitué le 31 mars 2004 et de l'inflation générale des dépenses courantes, la reconduction des crédits en 2005 apparaît, à structure constante, comme une diminution des moyens.

Au plan déconcentré, hors région Centre (chapitre 39-03), la dotation globale en fonctionnement (chapitre 37-61 article 11) pour 2005 demeure identique à celle de 2004, soit 78,5 millions d'euros. Elle se répartit en loyers (19,3 millions d'euros), en dépenses courantes annuelles (42,5 millions d'euros), en dépenses d'entretien et de renouvellement (10,6 millions d'euros) et en dépenses spécifiques (7,1 millions d'euros). L'absorption de la hausse des loyers et des tarifs publics, estimée à 1,1 million d'euros, nécessite un effort de maîtrise des dépenses courantes et un ralentissement des dépenses d'entretien et de renouvellement.

Il convient aussi d'indiquer que l'Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP) – chargé essentiellement de la formation initiale et continue des agents du ministère – changera de statut en 2005, passant de service d'administration centrale à celui d'établissement public administratif. Cette évolution, inscrite dans la stratégie ministérielle de réforme, vise à lui donner davantage d'autonomie et de souplesse. Dans le présent projet de loi de finances, cela se traduit par la répartition de ses crédits en deux chapitres : 1,3 million d'euros sur le chapitre 36-61 article 60 à titre de provision destinée au futur établissement public ⁽¹⁾ et 8,39 millions d'euros sur le chapitre 37-61 article 60, constitutifs des crédits de fonctionnement de l'INTEFP avant son changement de statut.

Par ailleurs, s'agissant des dépenses en capital, 700.000 euros d'autorisations de programme sont demandés pour poursuivre la rénovation de l'Institut (chapitre 57-92 article 60).

(1) Cette somme correspond à 0,3 million d'euros de mesures nouvelles (taxes sur les salaires payables par l'établissement public et mise en place d'un statut d'emploi pour l'encadrement de l'Institut) et à 1 million d'euros transférés à partir du chapitre 37-61 article 60 « dotation de fonctionnement de l'INTEFP ».

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du mercredi 10 novembre 2004, la Commission de finances, de l'économie générale et du Plan a examiné, sur le rapport de votre Rapporteur spécial, les crédits du **Travail**.

Votre **Rapporteur spécial** a indiqué que le budget du travail s'élevait à 32,225 milliards d'euros, en hausse de 570 millions d'euros (+ 1,8 %) par rapport à la loi de finances pour 2004, à périmètre constant. La principale masse de dépenses est constituée des compensations d'allègements de cotisations sociales (17,6 millions d'euros). Ce budget sera celui de la première année d'application du plan de cohésion sociale.

Au-delà de la traditionnelle présentation par agrégats, il importe, dès cette année, d'étudier les crédits dans la nouvelle architecture adoptée en conséquence de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001. Cinq programmes composent la mission « Travail » : développement de l'emploi ; accès et retour à l'emploi ; accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques ; amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail ; gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail.

Ce découpage est satisfaisant, mais il est regrettable que la suggestion de donner à la mission « Travail » une dimension interministérielle, en lui adjoignant un programme consacré à la prime pour l'emploi, n'ait pas été retenue. La Commission des finances devra continuer à faire avancer cette proposition.

Sur le fond, trois thèmes retiennent particulièrement l'attention. D'abord, les crédits destinés aux allègements généraux de cotisations sociales sont stables. Deux mouvements internes les affectent néanmoins. D'une part, le recentrage de l'« allègement Fillon » issu de la loi du 17 janvier 2003 sur les salaires inférieurs à 1,6 SMIC générera une économie d'1,2 milliard d'euros dans le contexte de convergence des minima salariaux au 1^{er} juillet 2005. D'autre part, une aide provisoire de 549,5 millions d'euros, sous forme de prime à l'emploi, sera allouée au secteur de l'hôtellerie et de la restauration, en contrepartie d'avancées sociales dans cette branche, telles que la suppression du « SMIC hôtelier ».

Ensuite, les crédits proposés pour 2005 permettent de soutenir la réforme du service public de l'emploi. En particulier, les futures maisons de l'emploi recevront 75 millions d'euros en fonctionnement, pour permettre le recrutement de 7.500 agents de droit privé. En investissement, 45 millions d'euros de crédits de paiement et 300 millions d'euros en autorisations de programme sont proposés. Institutionnaliser le travail en commun des différents intervenants en matière d'emploi est un objectif prometteur. Il faudra d'ailleurs ouvrir ces maisons de l'emploi au maximum d'acteurs, en particulier les entreprises. Il importe aussi qu'une grande latitude de décision et d'organisation soit laissée au plan local et que les crédits soient les moins « fléchés » possibles.

Enfin, il faut se féliciter de la refonte d'ensemble des contrats aidés, qui vise à les rendre mieux adaptés aux réalités. Au total, le nombre de dispositifs et de contrats aidés doit passer de 14 aujourd'hui à 7 en 2005. Une enveloppe régionale unique sera dotée de 438,6 millions d'euros qui serviront à financer, à destination des chômeurs en difficulté, les nouveaux contrats d'accompagnement dans l'emploi et les contrats initiative emploi, remodelés. L'activation des minima sociaux, au profit des titulaires du RMI ou de l'ASS, bénéficie de 423 millions d'euros de mesures nouvelles en faveur du contrat d'insertion lié au RMA et, surtout, aux contrats d'avenir. Quant aux jeunes, ils bénéficieront de toute une série de mesures spécifiques, telles que la poursuite des contrats jeunes en entreprise, la réforme de l'apprentissage ou encore des aides financières dans le cadre de parcours d'accompagnement renforcés et personnalisés.

M. Charles de Courson a souhaité savoir si le Rapporteur spécial jugeait les dotations inscrites au budget de l'emploi correctement évaluées. En effet, les variations de celles-ci sont souvent très importantes, à la hausse comme à la baisse. Par ailleurs, où trouve-t-on, dans les documents budgétaires, les crédits destinés aux contrats d'avenir ? Enfin, quelle appréciation peut-on porter sur la décentralisation des aides à l'emploi, s'agissant notamment du CIVIS ?

Le **Président Pierre Méhaignerie** s'est interrogé sur les modalités d'application du dispositif du RMA dans le cas où les départements décident de ne pas s'y engager. Les communautés d'agglomérations pourraient-elles, à défaut, intervenir ? Concernant les salariés victimes de délocalisations, comment accroître la solidarité nationale à leur égard ? Enfin, quels critères doivent présider à la création des maisons de l'emploi ?

En réponse, votre **Rapporteur spécial**, a apporté les précisions suivantes :

– le projet de budget de l'emploi se caractérise par sa cohérence. Dès lors, il n'y a pas lieu d'estimer que telle ou telle dotation spécifique serait mal évaluée. Une légère incertitude peut néanmoins être évoquée à propos de 2005, première année d'application de la future loi de programmation pour la cohésion sociale : quand le rythme de croisière des dispositifs créés par cette loi sera-t-il atteint ?

– concernant la pertinence du niveau d'intervention des différents acteurs de la politique de l'emploi, le ministre a raison de dire que les dispositifs trop corsetés appellent des critiques et que les dispositifs trop souples suscitent des inquiétudes. Il faut faire confiance aux acteurs de terrain, qu'il s'agisse des collectivités territoriales, des chambres de commerce et d'industrie ou d'autres organismes ;

– plusieurs départements ont effectivement fait preuve de défiance à l'égard du contrat d'insertion lié RMA. Ce contrat est amélioré par le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale, en particulier au niveau de la protection sociale de ses bénéficiaires. Un abondement de 40 millions d'euros destiné à des compensations d'exonérations de cotisations sociales est prévu à cet

effet. Maintenant que le cadre juridique du RMA est en passe d'être fixé, il est nécessaire que les départements s'en saisissent ;

– qu'il s'agisse du contrat d'avenir ou du CIVIS, la plus grande souplesse doit être de mise quant aux opérateurs chargés de les mettre en place ;

– les crédits budgétaires relatifs aux contrats d'avenir figurent au chapitre 44-70 pour un montant de 383 millions d'euros ;

– il n'existe malheureusement aucune procédure spécifique destinée aux salariés victimes de délocalisations, de sorte que l'on constate de très grandes inégalités de traitement entre les salariés de grandes entreprises et les salariés de PME. Il serait souhaitable de réfléchir à un rééquilibrage des indemnisations en faveur de ces derniers ;

– s'agissant du CIVIS, dans son volet « accompagnement vers l'emploi », le Sénat vient de voter la recentralisation du dispositif. M. Charles de Courson a donc raison d'estimer qu'un vote de cohérence de l'Assemblée nationale sera nécessaire pour réallouer, le cas échéant, les 110 millions d'euros initialement prévus en faveur des régions pour mettre en œuvre ce dispositif ;

– il n'existe pas, à proprement parler, de critères prédéfinis pour l'implantation des maisons de l'emploi. Certains départements pourront n'en compter qu'une seule, d'autres, quatre ou cinq. L'important est de se situer au plus près des besoins du bassin d'emploi concerné et de faire travailler ensemble tous les acteurs locaux, un rôle d'impulsion étant dévolu aux préfets. Il faut se féliciter de ce que le ministère ait accepté de bâtir un système très souple. Répondant à une remarque du Président Pierre Méhaignerie sur l'existence d'un conseil d'administration pour chaque maison de l'emploi, votre **Rapporteur spécial**, a confirmé que ces maisons s'appuieraient bien sur un cadre juridique cohérent.

M. Marc Le Fur s'est félicité du dynamisme constaté sur le terrain pour créer les maisons de l'emploi. On peut, en revanche, déplorer l'hésitation dont font preuve les ASSEDIC, qui fonctionnent selon une logique beaucoup plus centralisée. Par ailleurs, les inquiétudes concernant la mise en œuvre très disparate du RMA sont fondées : beaucoup de départements refusent de mettre en œuvre ce dispositif, souvent pour des raisons idéologiques.

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

*

* *

Article 74

Révision du dispositif des allègements généraux de cotisations sociales patronales

Texte du projet de loi :

I. Dans la troisième phrase du troisième alinéa du III de l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale, le taux : « 70 % » est remplacé par celui de : « 60 % ».

II. La dernière phrase du premier alinéa du I de l'article 10 de la loi n° 2003-47 du 17 janvier 2003 relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi est remplacée par les dispositions suivantes : « Ce coefficient devient nul pour une rémunération horaire égale au montant de ce rapport majoré de 70 % jusqu'au 31 décembre 2004. Le taux de cette majoration est ramené à 60 % pour les gains et rémunérations versés à compter du 1er janvier 2005. ».

Exposé des motifs du projet de loi :

La disposition proposée rend les allègements généraux de cotisations sociales patronales applicables aux rémunérations inférieures à 1,6 SMIC.

L'économie attendue en 2005 est estimée à 1.200 millions €.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article tend à modifier le dispositif des allègements généraux de cotisations sociales patronales, en les recentrant sur les rémunérations inférieures à 1,6 SMIC, au lieu de 1,7 SMIC.

La modification toucherait à la fois :

– le dispositif pérenne d'allègement de charges, qui prendra effet le 1^{er} juillet 2005. C'est l'objet du paragraphe I du présent article, qui tend à modifier l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale ;

– le dispositif provisoire d'allègement de charges, en vigueur jusqu'au 30 juin 2005. C'est l'objet du paragraphe II du présent article, qui propose de modifier, avec effet au 1^{er} janvier 2005, l'article 10 de la loi n° 2003-47 du 17 janvier 2003 relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi.

I.- La situation actuelle

La loi du 17 janvier 2003 précitée a instauré un nouvel allègement de cotisations sociales sur les bas et moyens salaires. Cet « allègement Fillon » est effectif depuis le 1^{er} juillet 2003. Il remplace la réduction dégressive sur les bas salaires, dite « ristourne Juppé », prévue par la loi n° 95-882 du 4 août 1995 relative à des mesures d'urgence pour l'emploi et la sécurité sociale. Il se substitue

également à l'allégement, dit « Aubry II », prévu par la loi n° 2000-37 du 19 janvier 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail. En application de l'article 137 de la loi de finances pour 2004 n° 2003-1311 du 30 décembre 2003, cet allégement ne peut plus être cumulé avec l'aide forfaitaire dite « Aubry I » résultant de la loi n° 98-461 du 13 juin 1998 d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail.

L'« allégement Fillon » prendra sa forme pérenne au 1^{er} juillet 2005. D'ici là, un dispositif transitoire s'applique.

A.- Le dispositif pérenne

L'allégement général de cotisations patronales entrera en vigueur le 1^{er} juillet 2005, date à laquelle l'harmonisation des différents SMIC aura abouti. Assise sur les assurances sociales, les accidents du travail et les maladies professionnelles et les allocations familiales, cette réduction consiste en un coefficient appliqué à la rémunération brute en fonction de son niveau par rapport au SMIC. En application du troisième alinéa du III de l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale, le coefficient est maximal au niveau du SMIC horaire brut (26 points de cotisations sur un total dû de 30,2 points) et devient nul à hauteur de 1,7 SMIC.

À la différence des deux mécanismes précédents, le calcul est effectué sur la base du salaire horaire, non sur la rémunération mensuelle. Ceci a l'avantage de garantir la neutralité du coût salarial vis-à-vis du choix de la durée collective de travail et de ne pas accroître le coût effectif des heures supplémentaires.

Comparé à la « ristourne Juppé », ce dispositif est plus favorable, tant en ce qui concerne le montant maximal de l'allégement (26 points de cotisations contre 18,2 points) que le plafond de l'exonération (1,7 SMIC contre 1,3 SMIC). Par rapport à l'allégement « Aubry II », le montant maximal d'exonération est identique (26 points) et son plafond comparable (1,7 SMIC « unifié » contre 1,8 SMIC « 35 heures » pour l'allégement « Aubry II »). En revanche, l'entrée en vigueur du nouveau dispositif entraînera la suppression de « l'aide pérenne à la réduction du temps de travail », d'un montant fixe et forfaitaire (soit 54 euros par mois) quel que soit le montant du salaire, qui est accordé dans le cadre de l'allégement « Aubry II » pour les salaires supérieurs à 1,8 SMIC « 35 heures ».

B.- Le dispositif transitoire

L'article 10 de la « loi Fillon » n° 2003-47 s'applique à la période du 1^{er} juillet 2003 au 30 juin 2005. Outre des dispositions particulières pour certaines catégories de salariés (paragraphe III), il règle la situation des entreprises passées à 35 heures de travail hebdomadaire et celles des entreprises demeurées à 39 heures.

1.- Les entreprises passées à 35 heures

Les entreprises visées sont celles qui, au 30 juin 2003, emploient des salariés ouvrant droit à l'allègement « Aubry II » prévu à l'article L. 241-13-1 du code de la sécurité sociale, c'est-à-dire l'ensemble des entreprises passées à 35 heures (paragraphe I de l'article 10).

Pour ces entreprises, le coefficient maximal de réduction de 26 % du salaire brut est applicable à la rémunération horaire du salarié obtenue par le rapport entre la garantie de rémunération dont bénéficie un salarié passé à trente-cinq heures avant le 1^{er} janvier 2000 (la GMR 2) et la durée légale du travail. La réduction devient nulle lorsque le même rapport devient supérieur à 1,7, c'est-à-dire pour une rémunération horaire supérieure à 1,7 GMR 2.

L'unification progressive des garanties mensuelles de cotisations se traduit ainsi par une évolution parallèle du coefficient maximal applicable à chaque génération d'entreprise vers un taux unique de 0,26, atteint le 30 juin 2005.

NIVEAU MAXIMAL D'EXONERATION POUR LES ENTREPRISES A 35 HEURES

(en points de cotisations)

	2002 ^(a)	2003	2004	2005
GMR 1	26,4	26,0	26,0	26,0
GMR 2	26,0	26,0	26,0	26,0
GMR 3	24,8	25,3	25,6	26,0
GMR 4	23,9	24,8	25,4	26,0
GMR 5	23,5	24,5	25,3	26,0

(a) Allègement « Aubry II ».

2.- Les entreprises demeurées à 39 heures

Les autres employeurs, non éligibles à l'allègement « Aubry II », c'est-à-dire les entreprises restées à 39 heures au 30 juin 2003, bénéficiaient jusqu'alors de la « ristourne Juppé ». Cet allègement était au maximum de 18,2 % du salaire brut au niveau du SMIC et nul au niveau de 1,3 SMIC.

Ces entreprises font l'objet d'un régime différent de montée en charge de l'« allègement Fillon », défini au paragraphe II de l'article 10 et décrit dans le tableau suivant :

	Réduction dégressive (ristourne « Juppé »)	À partir du 1 ^{er} juillet 2003 (dispositif provisoire)	À partir du 1 ^{er} juillet 2004 (dispositif provisoire)	À partir du 1 ^{er} juillet 2005 (dispositif pérenne)
Niveau maximal d'exonération (%)	18,2	20,8	23,4	26,0
Seuil d'éligibilité (nombre de SMIC)	1,3	1,5	1,6	1,7

II.- La modification proposée

Le présent article tend à limiter l'allègement de cotisations sociales aux rémunérations inférieures à 1,6 SMIC, au lieu de 1,7 SMIC. Il est donc proposé, d'une part, de modifier le dispositif pérenne d'allègement de cotisations sociales qui entrera en vigueur le 1^{er} juillet 2005 et, d'autre part, d'aménager, à compter du 1^{er} janvier 2005, le dispositif provisoire applicable aux entreprises passées à 35 heures.

A.- La modification du dispositif pérenne (1^{er} juillet 2005)

La modification proposée concerne exclusivement le seuil d'éligibilité à la réduction de cotisations par rapport au nombre de SMIC, sans autre effet sur les caractéristiques de l'« allègement Fillon ». Au 1^{er} juillet 2005, quelle que soit la durée du travail applicable dans l'entreprise, la réduction générale serait égale à 26 % du salaire au niveau du SMIC, puis dégressive pour s'annuler à **1,6 fois le SMIC**, et non pas 1,7 fois ce montant comme prévu par la loi du 17 janvier 2003.

À cette fin, le **I du présent article** tend à modifier la troisième phrase du troisième alinéa du III de l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale, en remplaçant le taux de « 70 % » par celui de « 60 % ».

Au 1^{er} juillet 2005, les conséquences seraient donc les suivantes :

– pour les entreprises à 39 heures, le niveau du coefficient maximal d'exonération, actuellement fixé à 23,4, passera comme prévu à 26. Par contre, le seuil d'éligibilité resterait à 1,6 SMIC, comme c'est le cas depuis le 1^{er} juillet 2004 ;

– pour les entreprises à 35 heures, le niveau du coefficient maximal d'exonération restera fixé à 26. Le seuil d'éligibilité serait de 1,6 SMIC, après avoir été de 1,7 GMR 2 (actuellement), puis de 1,6 GMR 2 du 1^{er} janvier au 1^{er} juillet 2005 (en application du II du présent article, relatif à l'aménagement du dispositif provisoire).

À compter du 1^{er} juillet 2005, la formule de calcul deviendrait donc la suivante :

$$\text{Coefficient} = \frac{0,26}{0,7} \times \left(1,6 \times \frac{\text{SMIC horaire} \times \text{nombre d'heures rémunérées}}{\text{rémunération brute mensuelle}} - 1 \right)$$

B.- La modification du dispositif provisoire (1er janvier 2005)

Ne sont ici visées que les entreprises à 35 heures, les autres étant déjà soumises, depuis le 1^{er} juillet 2004, à l'allègement limité aux rémunérations inférieures à 1,6 fois le SMIC ⁽¹⁾.

Le **II du présent article** tend donc à modifier la dernière phrase du premier alinéa du I de l'article 10 de la « loi Fillon », qui serait rédigée ainsi : « *ce coefficient devient nul pour une rémunération horaire égale au montant de ce rapport majoré de 70 % jusqu'au 31 décembre 2004. Le taux de cette majoration est ramené à 60 % pour les gains et rémunérations versés à compter du 1^{er} janvier 2005.* ».

C'est dire que la réduction de cotisations sociales ne continuerait à s'annuler à 1,7 fois la GMR 2 (comme actuellement) que jusqu'au 31 décembre 2004. À compter du 1^{er} janvier 2005, cette réduction s'annulerait à **1,6 fois la GMR 2**. Ensuite, c'est le dispositif général qui prendra le relais à partir du 1^{er} juillet 2005, c'est-à-dire un allègement limité à 1,6 fois le SMIC.

Du 1^{er} janvier au 1^{er} juillet 2005, la formule de calcul deviendrait donc la suivante ⁽²⁾ :

	0,26	GMR2 horaire x nombre d'heures rémunérées
Coefficient =	$\frac{\quad}{0,7}$	$\times (1,6 \times \frac{\quad}{\text{rémunération brute mensuelle}} - 1)$

Le montant mensuel de la réduction deviendra donc nul à 1,6 fois la GMR 2, soit 1.893,44 euros, contre 2.011,78 euros actuellement.

C.- Les conséquences au plan budgétaire

Ce rétrécissement du champ d'application de l'« allègement Fillon » s'inscrit dans le contexte de stabilisation des dépenses en volume de l'État. Il a été préféré à l'idée concurrente consistant à étaler sur deux années la hausse du SMIC résultant de la convergence des différents minima salariaux. Ce mouvement d'harmonisation aboutira bien au 1^{er} juillet 2005, ainsi que l'indique le tableau suivant :

(1) Pour elles, la réduction continue de s'annuler à 1,6 fois le SMIC, soit 1.846,7 euros.
(2) La formule de calcul actuelle est fixée par le décret n° 2003-487 du 11 juin 2003.

CONVERGENCE DES MINIMA SALARIAUX

	Valeur au 01/07/02 (en €)	Au 01/07/03		Au 01/07/04		Au 01/07/05 (prév.)		Évolution sur 3 ans (en %)
		Évolution (en %)	Valeur (en €)	Évolution (en %)	Valeur (en €)	Évolution (en %)	Valeur (en €)	
SMIC 35h.....	1.035,88	5,30	1.090,48	5,80	1.154,18	5,90	1.222,51	18
SMIC horaire.....	6,83	5,30	7,19	5,80	7,61	5,90	8,06	18
Garanties mensuelles de rémunération :								
GMR1 (RTT entre le 15/06/98 et le 30/06/99) ..	1.100,67	3,22	1.136,15	3,73	1.178,54	3,73	1.222,51	11,07
GMR2 (RTT entre le 01/07/99 et le 30/06/00) ..	1.114,35	2,80	1.145,54	3,30	1.183,40	3,30	1.222,51	9,71
GMR3 (RTT entre le 01/07/00 et le 30/06/01) ..	1.133,49	2,22	1.158,62	2,72	1.190,14	2,72	1.222,51	7,85
GMR4 (RTT entre le 01/07/01 et le 30/06/02) ..	1.147,52	1,80	1.168,16	2,30	1.195,03	2,30	1.222,51	6,54
GMR5 (RTT après le 01/07/02).....	1.154,27	1,60	1.172,74	2,10	1.197,37	2,10	1.222,51	5,91

Source : Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale.

En continuant à appliquer les règles actuellement en vigueur, le montant des allègements généraux de cotisations sociales coûterait au budget de l'État, en base 2004, 2,4 milliards d'euros supplémentaires en 2005. Cette somme résulte de l'augmentation tendancielle des exonérations liées à la montée du barème d'exonération au 1^{er} juillet 2005 pour les entreprises à 39 heures et à l'augmentation du SMIC à cette même date (hypothèse de revalorisation de 5,6 %).

La modification du barème des exonérations proposée par le présent article permet de réaliser une économie de 1,2 milliard d'euros. Par ailleurs, la réalité de l'exécution 2004 conduit à réviser le niveau des dépenses à la baisse de 600 millions d'euros. Des crédits d'un même montant seront en outre reportés sur l'exercice 2005. Au total, donc, l'enveloppe budgétaire consacrée aux exonérations générales de cotisations sociales restera stable.

**COMPENSATION DES EXONERATIONS GENERALES
DE COTISATIONS SOCIALES PATRONALES (CHAPITRE 44-77)**

(en millions d'euros)

Article	Intitulé	LFI 2004	PLF 2005
10	Exonération de cotisations sociales au titre de l'incitation à la réduction du temps de travail (loi du 13 juin 1998, « Aubry I »)	890	300
20	Exonération de cotisations sociales au titre de l'incitation à l'aménagement et à la réduction du temps de travail (loi du 11 juin 1996, « de Robien »)	408	100
31	Réduction dégressive des cotisations sociales patronales sur les bas salaires (loi du 4 août 1995, « Juppé »)	0	0
32	Réduction dégressive des cotisations sociales patronales sur les bas salaires (loi du 17 janvier 2003, « Fillon »)	15.792	16.730
81	Exonération de cotisations d'allocations familiales ^(a)	10	10
82	Exonération de cotisations sociales des travailleurs indépendants créant ou reprenant une activité (loi du 11 février 1994 relative à l'initiative et à l'entreprise individuelle)	0,09	0,09
TOTAL		17.100	17.140

(a) Ces exonérations de cotisations d'allocations familiales s'adressent depuis 2001 aux salariés des exploitants agricoles, aux entreprises agricoles en zone de revitalisation rurale et aux entreprises relevant de certains régimes spéciaux.

Le seul changement par rapport à 2004 consiste en 40 millions d'euros de crédits supplémentaires, destinés à améliorer la protection sociale associée au RMA, conformément au projet de loi de programmation pour la cohésion sociale (article 33).

D.- Les conséquences pour les entreprises et l'emploi

Selon les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, le nombre de salariés dont la rémunération se situe entre 1,6 et 1,7 SMIC, pour lesquels le bénéfice de l'allègement sera supprimé, est d'environ 750.000. Pour les salariés dont la rémunération est située au dessus du SMIC jusqu'à 1,6 SMIC (environ 7,5 millions de salariés), l'exonération sera moindre que précédemment. La différence par rapport à la situation actuelle s'accroîtra à mesure que le salaire se rapprochera de la limite supérieure de l'exonération.

En revanche, il importe de souligner que cette réforme n'aura, pour les salaires au niveau du SMIC, aucun effet sur le coût du travail. Pour les salariés qui sont rémunérés au niveau du SMIC (1,5 million de salariés environ), l'allègement restera identique à ce qu'il est aujourd'hui, c'est-à-dire égal à 26 points de cotisations. Or, c'est précisément au niveau du SMIC que l'augmentation salariale liée à la convergence des minima salariaux est la plus forte.

En outre, le présent recentrage de l'allègement des cotisations sociales peut se justifier par la plus grande efficacité de ce type de mesure sur les plus bas salaires. Les emplois concernés sont en effet ceux pour lesquels l'élasticité de la demande de travail est la plus forte.

Au-delà, il convient d'apprécier cette révision du dispositif d'allègement des cotisations sociales en prenant également en compte les mesures fiscales dont bénéficient les entreprises dans le présent projet de loi de finances et dans le plan de cohésion sociale : suppression en deux ans de la majoration d'impôt sur les sociétés de 3 % ; prorogation de six mois, jusqu'au 31 décembre 2005, du dispositif de dégrèvement de taxe professionnelle au titre des investissements nouveaux ; création d'un crédit d'impôt pour les dépenses de prospection commerciale réalisées par les PME ; instauration d'un crédit d'impôt pour les entreprises embauchant des apprentis ; création d'un crédit de taxe professionnelle pour le maintien de l'activité dans les zones d'activité en grande difficulté ; institution d'un crédit d'impôt pour les entreprises relocalisant leur activité en France. Ces mesures nouvelles représentent un allègement en faveur des entreprises d'environ 1,15 milliard d'euros ⁽¹⁾.

*

* *

Votre **Rapporteur spécial**, a indiqué que cet article, en ramenant de 1,7 à 1,6 SMIC le plafond d'application des allègements de charges, devait permettre de réaliser 1,2 milliard d'euros d'économies en 2005.

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

*

* *

(1) Voir le rapport général sur le projet de loi de finances pour 2005 de M. Gilles Carrez, n° 1863, Tome 1, octobre 2004, p. 49.

Article additionnel après l'article 74

Rapport du Gouvernement au Parlement sur les allègements de cotisations sociales applicables aux heures supplémentaires ou majorées

La Commission a examiné un amendement de M. Louis Giscard d'Estaing prévoyant le dépôt, avant le 30 juin 2005, d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur les possibilités de modifier la législation sociale applicable aux rémunérations d'heures supplémentaires ou majorées. **Son auteur** a fait valoir que l'article 74 du projet de loi ne visait que les allègements généraux de cotisations patronales. Il convient de réfléchir à d'éventuels allègements de cotisations salariales, notamment pour les heures majorées, c'est-à-dire les heures travaillées au-delà de la 35^{ème} heure hebdomadaire. Actuellement, une majoration de 10 % s'applique dans les entreprises de moins de 20 salariés et une majoration de 25 % dans les autres entreprises. L'impact d'un alignement par le haut étant très favorable au pouvoir d'achat des salariés, il est opportun que le Parlement soit précisément informé sur la possibilité de sa mise en œuvre.

Suivant l'avis favorable de votre **Rapporteur spécial**, la Commission a *adopté* cet amendement.

*

* *

Article 76

Concours de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) au financement des centres d'aide par le travail (CAT) et des ateliers protégés.

Texte du projet de loi :

I. Au premier alinéa de l'article L. 314-4 du code de l'action sociale et des familles, les mots : « par le montant limitatif inscrit à ce titre dans la loi de finances initiale de l'exercice considéré » sont remplacés par les mots : « par le total du montant limitatif inscrit à ce titre dans la loi de finances initiale de l'exercice considéré et des crédits inscrits à ce titre dans le budget du même exercice de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie ».

II. La deuxième phrase du second alinéa de l'article L. 323-31 du code du travail est remplacée par les dispositions suivantes : « Ils peuvent recevoir des subventions en application des conventions passées avec l'État, les départements, les communes, les organismes de sécurité sociale ou la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie. ».

Exposé des motifs du projet de loi :

Cet article a pour objet de permettre à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), créée par la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées, d'apporter, conformément à sa vocation, son concours au financement des mesures nouvelles décidées par le Gouvernement en faveur des personnes handicapées. L'article 13 de la loi du 30 juin 2004 dispose en effet qu'à compter de l'année 2005, une fraction de ses produits finance des actions en faveur des personnes handicapées.

Ainsi, aux côtés de l'État, la CNSA apportera des moyens additionnels aux centres d'aide par le travail (CAT) et aux ateliers protégés. Les moyens supplémentaires mobilisés atteignent, en 2005, 48 millions €.

Dans ce but, cet article modifie l'article L. 314-4 du code de l'action sociale et des familles, en intégrant les subventions de la CNSA dans le calcul des dotations globales dont bénéficient les centres d'aide par le travail. Il modifie par ailleurs l'article L. 323-31 du code du travail, afin de permettre à la CNSA de verser des subventions aux ateliers protégés.

Observations et décision de la Commission :

Cet article tend à faciliter les concours financiers de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) en faveur des travailleurs handicapés, en lui permettant de participer au financement des centres d'aides par le travail et des ateliers protégés.

I.- Rappel du rôle de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie

La Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) est un établissement public administratif créé par la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées. Sa mission est, « dans la limite des ressources qui lui sont affectées, de contribuer au financement de la prise en charge de la perte d'autonomie des

personnes âgées et des personnes handicapées dans le respect de l'égalité de traitement des personnes concernées sur l'ensemble du territoire » (article 8).

Ses recettes sont constituées d'une contribution des employeurs publics et privés de 0,3 % sur une assiette identique à celle des cotisations patronales d'assurance maladie, d'une contribution additionnelle de 0,3 point sur la fraction de la contribution sociale généralisée (CSG) assise respectivement sur les revenus du patrimoine et sur les revenus du placement, d'une fraction de 0,1 point du produit de la CSG et d'une participation des régimes obligatoires de base de l'assurance vieillesse.

L'article 13 de la loi du 30 juin 2004 énonce quelles seront les charges de la CNSA en 2005. Il y est notamment fait mention de l'affectation de 40 % des produits de la contribution patronale de 0,3 % et de la contribution additionnelle sur les revenus de l'épargne au financement « *d'actions en faveur des personnes handicapées* ».

Les actions susceptibles d'être ainsi financées peuvent prendre différentes formes. Il peut s'agir, par exemple, d'une participation au financement par les régimes obligatoires d'assurance maladie de certaines dépenses. C'est ainsi que l'article 3 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2005 propose d'apporter des précisions à cet article 13 et de consacrer 15 % (soit environ 114 millions d'euros) des dépenses de la CNSA en faveur des handicapés au financement de certains établissements et services relevant de l'assurance maladie ⁽¹⁾.

Mais il s'agit aussi de participer à d'autres dépenses, nouvelles ou relevant du budget de l'État. C'est ce que tend à permettre le présent article, en faveur des centres d'aides par le travail et des ateliers protégés.

II.- La participation au financement des centres d'aides par le travail

Les centres d'aides par le travail (CAT) sont des établissements médico-sociaux offrant des activités productives et un soutien médico-social à des adultes handicapés dont la capacité de travail est inférieure à un tiers de celle d'un travailleur valide. Les CAT sont financés au titre de l'aide sociale de l'État, sur le budget du ministère de la santé, de la famille et des personnes handicapées (chapitre 46-35 article 30), par le biais d'une dotation globale de fonctionnement (DGF) arrêtée par le préfet de département et versée à l'établissement par douzièmes.

En l'état actuel du droit (article L. 314-4 du code de l'action sociale et des familles), le montant total annuel des dépenses des CAT imputables aux prestations prises en charge par l'aide sociale de l'État et, corrélativement, le montant total annuel des dépenses prises en compte pour le calcul des dotations

(1) Voir le rapport au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2005 de M. Bernard Perrut, n° 1876, Tome 1, octobre 2004.

globales de fonctionnement sont déterminés « *par le montant limitatif inscrit à ce titre dans la loi de finances initiale de l'exercice considéré* ».

Au terme du **paragraphe I du présent article**, cette détermination se ferait également au regard des crédits inscrits dans le budget de la CNSA, à ce même titre et pour ce même exercice. Les éventuelles subventions de la CNSA seraient ainsi intégrées dans le calcul des dotations globales destinées aux CAT.

III.- La participation au financement des ateliers protégés

À la différence des CAT, les ateliers protégés sont des entreprises, dont les salariés sont, sous réserve de dispositions spécifiques, soumis au code du travail. Ces ateliers sont des unités économiques de production qui mettent les travailleurs handicapés – dont la capacité de travail est au moins égale au tiers de la capacité normale – à même d'exercer une activité professionnelle salariée dans des conditions adaptées à leurs possibilités.

L'État subventionne la création de places en ateliers protégés. Une subvention de fonctionnement est attribuée au regard d'un projet économique et commercial et a pour objet de compenser le surcroît de charges résultant de l'emploi de travailleurs à capacité professionnelle réduite. Pour 2005, 39,4 millions d'euros sont inscrits à ce titre au chapitre 44-71 article 30 ⁽¹⁾.

Plus largement, selon l'article L. 323-31 du code du travail, ces ateliers protégés « *peuvent recevoir des subventions en application des conventions passées avec l'État, les départements, les communes ou les organismes de sécurité sociale* ». Le **paragraphe II du présent article** propose d'ajouter à cette liste la CNSA, afin de permettre aux ateliers protégés de recevoir des subventions émanant de cette Caisse.

IV.- Les mesures permises par l'élargissement des sources de financement

L'ensemble des mesures nouvelles en faveur des CAT et des ateliers protégés en 2005 devrait être mis à la charge de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie. Son apport l'année prochaine est estimé à 48 millions d'euros. La répartition de ce montant entre les CAT, d'une part, et les ateliers protégés, d'autre part, n'est pas encore arrêtée.

Les mesures prévues sont les suivantes :

– des mesures d'ajustement liées aux effectifs réels en ateliers protégés et au coût de l'extension en année pleine des 500 places en ateliers protégés et des 3.000 places en CAT obtenues en loi de finances pour 2004 ;

(1) La baisse apparente par rapport aux 42,95 millions d'euros de la loi de finances pour 2004 est en réalité due à la mise en place de l'expérimentation du programme 2 « Accès et retour à l'emploi » par les régions Centre et Provence-Alpes-Côte d'Azur, qui nécessite le transfert des crédits leur revenant vers le chapitre 39-01, en l'occurrence 3,55 millions d'euros.

– la création de 3.000 nouvelles places en CAT et de 500 nouvelles places en ateliers protégés, pour atteindre un total de 118.550 places ;

Nombre de places	2000	2001	2002	2003	2004	2005
CAT	89.650	90.950	92.450	95.450	98.450	101.450
Ateliers protégés	14.600	15.100	15.600	16.100	16.600	17.100
Total	104.250	106.500	108.050	111.550	115.050	118.550

Source : Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale.

– la réforme de l'aide au poste en ateliers protégés prévue par le projet de loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation à la citoyenneté des personnes handicapées, actuellement en instance de deuxième lecture à l'Assemblée nationale. L'article 19 de ce projet tend en effet à substituer à la garantie de ressources en faveur des travailleurs handicapés (GRTH) une « aide au poste » en « entreprise adaptée » (nouvelle dénomination des ateliers protégés). Ces futures entreprises adaptées seraient agréées par le préfet de région et passeraient avec lui un contrat d'objectifs triennal, prévoyant notamment, par un avenant financier annuel, un contingent d'aides au poste.

Il convient d'ailleurs d'attirer l'attention sur la nécessité qu'il y aura pour l'Assemblée nationale, lors de l'examen en deuxième lecture de ce projet de loi en faveur des personnes handicapées, de veiller à harmoniser le futur texte de loi avec la version de l'article L. 323-31 du code du travail telle que remaniée par le présent projet de loi de finances. Dans son article 19 paragraphe IV, le projet de loi adopté par le Sénat en deuxième lecture tend en effet à instaurer une rédaction entièrement nouvelle de l'article L. 323-31 du code du travail.

*

* *

Votre **Rapporteur spécial** a indiqué que cet article avait pour but de faciliter l'attribution de concours financiers de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) en faveur des travailleurs handicapés des centres d'aides par le travail (CAT) et des ateliers protégés.

M. Philippe Auberger a souhaité savoir si des catégories de personnes seront lésées par de tels transferts et a souligné un problème de méthode : le principe d'une journée travaillée supplémentaire a été voté cette année, conjointement avec la création de la CNSA. 850 millions d'euros doivent aller aux handicapés, et autant aux personnes âgées. Certaines dépenses de cette caisse sont précisées dans le projet de loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation à la citoyenneté des personnes handicapées, actuellement en cours d'examen au Parlement. Et un troisième texte, en l'occurrence le présent article, modifie encore ce dispositif !

Votre **Rapporteur spécial**, a répondu que personne ne serait lésé, les travailleurs handicapés faisant bien partie des publics auxquels les dépenses de la CNSA sont destinées. Quant aux questions de méthode, il convient de préciser que les trois textes cités sont d'initiative gouvernementale.

La Commission a examiné un amendement de précision de votre Rapporteur spécial, tendant à corriger la rédaction du premier paragraphe de l'article, consacré aux CAT, qui englobait par erreur d'autres établissements et services.

La Commission a *adopté* l'amendement, puis cet article ainsi modifié.

N° 1863 – annexe 7 – Rapport spécial au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2005 sur le travail (M. Alain Joyandet)