

N° 77

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2003

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 2004, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME IV

TRAVAIL ET EMPLOI

Par M. Louis SOUVET,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Nicolas About, *président* ; MM. Alain Gournac, Louis Souvet, Gilbert Chabroux, Jean-Louis Lorrain, Roland Muzeau, Georges Mouly, *vice-présidents* ; M. Paul Blanc, Mmes Annick Bocandé, Claire-Lise Champion, M. Jean-Marc Juillard, *secrétaires* ; MM. Henri d'Attilio, Gilbert Barbier, Joël Billard, Mme Brigitte Bout, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Jean Chérioux, Mme Michelle Demessine, M. Gérard Dériot, Mme Sylvie Desmarescaux, MM. Claude Domeizel, Michel Esneu, Jean-Claude Étienne, Guy Fischer, Jean-Pierre Fourcade, Serge Franchis, André Geoffroy, Francis Giraud, Jean-Pierre Godefroy, Mme Françoise Henneron, MM. Yves Krattinger, Philippe Labeyrie, Roger Lagorsse, André Lardeux, Dominique Larifla, Dominique Leclerc, Marcel Lesbros, Mmes Valérie Létard, Nelly Olin, Anne-Marie Payet, M. André Pourny, Mme Gisèle Printz, MM. Henri de Raincourt, Gérard Roujas, Mmes Janine Rozier, Michèle San Vicente, MM. Bernard Seillier, André Vantomme, Alain Vasselle, Paul Vergès, André Vézinhet.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1093, 1110 à 1115 et T.A. 195

Sénat : 72 et 73 (annexe n° 35) (2003-2004)

Lois de finances.

Mesdames, Messieurs,

Le projet de budget du travail pour 2004 s'élève à 32,3 milliards d'euros, soit plus du double que les crédits votés pour 2003.

Cette forte augmentation s'explique par la **rebudgétisation du FOREC** : les remboursements des allègements de charges financés par ce fonds (15,9 milliards d'euros en 2003) seront donc, à l'avenir, réintégrés dans les crédits du travail. A périmètre constant, les crédits augmenteraient de 2,9 %.

Présentation des crédits du travail par agrégats

(en millions d'euros)

	LFI 2003	PLF 2004	Variations	Pourcentage du total
Gestion de la politique de l'emploi	2.645	2.679	+1,3 %	8 %
Formation professionnelle	3.932	3.881	-1,3 %	12 %
Publics prioritaires	6.369	5.637	-11,5 %	17 %
Promotion de l'emploi et adaptations économiques	1.050	18.383	NS	+58 %
Retrait d'activité et dépenses de chômage	1.726	1.737	+0,6 %	5 %
Total	15.724	32.317	NS	100 %
<i>Changements de périmètre</i>	<i>15.900</i>	<i>226</i>	-	-
<i>Total corrigé des changements de périmètre</i>	<i>31.624</i>	<i>32.543</i>	+2,9 %	-

Source : PLF 2004

Votre commission ne peut que se féliciter de cette décision de « suppression vertueuse » du FOREC, qu'elle a, par ailleurs, largement analysée¹, et de la réintégration corrélative dans le budget de l'État des remboursements d'exonérations de cotisations sociales, jusqu'ici supportés par le fonds. Une telle réintégration permettra de répondre aux exigences posées par la loi du 25 juillet 1994, selon lesquelles toute exonération de cotisations sociales décidée par l'État doit être intégralement compensée par le budget de l'État à la sécurité sociale. Elle contribuera également à améliorer la lisibilité des moyens affectés à la politique de l'emploi, en permettant désormais au budget du travail de rendre compte au plus près de l'effort global de l'État pour l'emploi.

Au-delà de cette importante modification de périmètre, la principale caractéristique de ce projet de budget réside, à l'évidence, dans la **poursuite accélérée de la réorientation de la politique de l'emploi vers la création d'emplois dans le secteur marchand.**

Qu'il s'agisse de l'augmentation des allègements de charges, de la création du contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) et du revenu minimum d'activité (RMA), de la relance du contrat initiative emploi (CIE), de la montée en charge du contrat jeune en entreprise, de la redynamisation des aides à la création d'entreprises (EDEN) ou, à l'inverse, du recentrage des contrats aidés du secteur non marchand vers les publics les plus en difficulté, de la réforme de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) ou du resserrement des conditions d'accès aux préretraites, le projet de budget s'inscrit dans la stratégie du Gouvernement visant à revaloriser le travail et à stimuler l'emploi.

Votre commission s'associe pleinement à cette démarche, tant il est vrai que la détérioration continue de la situation du marché du travail depuis le mi-2001 appelait une réorientation de la politique de l'emploi enfin susceptible d'accélérer et d'accompagner en emplois durables le retour de la croissance.

¹ Voir notamment le rapport de notre collègue Alain Vasselle sur le PLFSS (Sénat, n 59, tome I, 2003-2004).

I. UN CONTEXTE DIFFICILE

D'une manière générale, l'orientation d'une politique de l'emploi et du budget y afférent s'évalue à l'aune du contexte dans lequel elle s'inscrit. Or, le contexte économique actuel, marqué par l'extrême faiblesse de la croissance et la poursuite de l'augmentation du chômage, demeure préoccupant, même si des perspectives d'amélioration se dessinent pour 2004.

A. UN MARCHÉ DU TRAVAIL MARQUÉ PAR LE RETOURNEMENT CONJONCTUREL

Après avoir connu de très bonnes performances en termes de création d'emplois à la suite du retour de la croissance en 1997, notre pays est confronté depuis 2001 à une stagnation de l'emploi et à une augmentation continue du chômage.

De fait, **la situation de l'emploi est très largement liée aux évolutions de l'environnement économique**. Ainsi, on estime généralement que le niveau plancher de croissance économique qui assure une création nette d'emplois est compris entre 1 et 1,5 %². Une différence de un point de croissance autour de ce niveau pivot se traduit par la création ou la destruction d'environ 200.000 emplois. Compte tenu des évolutions démographiques qui alimentent encore à la hausse la population active, le niveau plancher de croissance permettant de stabiliser le chômage se situerait, selon les analyses, aux alentours soit de 1,6 à 1,7 %, soit de 2 à 2,2 %.

Dans ces conditions, l'amélioration attendue du contexte économique en 2004 pourrait avoir des répercussions positives sur un marché du travail très dégradé.

1. La stagnation de l'emploi

En cinq ans, de fin 1996 à fin 2001, l'emploi total en France a progressé de 2,1 millions de postes de travail supplémentaires grâce à une croissance économique soutenue et à la création d'emplois dans le secteur non marchand.

² Il était encore aux alentours de 2,5 % dans les années 1980. C'est en ce sens que la croissance est devenue aujourd'hui « plus riche en emplois ».

Cette tendance s'est nettement infléchie à compter de 2002. La dégradation globale de l'emploi a été moins forte que prévu, mais elle est survenue de façon très variable selon les secteurs, comme le souligne une récente étude de la DARES³ :

« Principalement impulsé par le secteur des services, et dans une moindre mesure par la construction, l'emploi résiste bien à l'absence de croissance, cependant que l'industrie ne parvient pas à s'extraire de la récession. »

De fait, pour s'en tenir au seul secteur concurrentiel, l'emploi est resté globalement stable sur l'année écoulée, malgré un premier semestre 2003 très négatif.

Evolution de l'emploi salarié

	Effectifs (en milliers)					Variation sur (en %)	
	30 sept. 2002	31 déc. 2002	31 mars 2003	30 juin 2003	30 sept. 2003	3 mois	12 mois
Ensemble des secteurs concurrentiels	15.449,5	15.475,2	15.436,3	15.446,7	15.446,9	+ 0,0	- 0,0
Industries	4.080,6	4.061,4	4.035,1	4.010,9	3.980,3	- 0,8	- 2,5
Construction	1.270,3	1.269,8	1.272,6	1.281,1	1.280,4	- 0,1	+ 0,8
Tertiaire	10.098,6	10.144,0	10.128,6	10.154,7	10.186,2	+ 0,3	+ 0,9

Source : INSEE, DARES

Si l'année 2003 devrait, selon toute vraisemblance, s'achever sur une destruction nette d'emplois, **l'année 2004 pourrait marquer une reprise de l'emploi dans un contexte économique plus favorable**, comme l'observe l'Unédic dans ses dernières prévisions :

« La fin de l'année devrait s'inscrire dans la tendance du premier semestre en raison de la persistance d'une conjoncture dégradée. Au final, l'emploi affilié enregistrerait, en 2003, 104.000 pertes nettes en glissement (- 0,7 %), soit - 7.000 en moyenne annuelle (- 0,0%).

« En 2004, la relance de l'économie mondiale et le retour à une croissance vigoureuse en France au second semestre laissent envisager un redémarrage des embauches. Le nombre de créations nettes de postes pourrait alors atteindre 135.000 emplois salariés affiliés en glissement sur l'année (+ 0,9 %), soit une stabilité en moyenne annuelle. »⁴

³ Premières informations et Premières synthèses, octobre 2003, n° 41-2.

⁴ Unédic, « L'équilibre financier de l'assurance chômage », 13 novembre 2003.

2. La hausse continue du chômage

Entre mai 2001 et septembre 2003, le taux de chômage est passé de 8,6 % à 9,7 %, parallèlement à la dégradation de la conjoncture économique.

Evolution récente du chômage

	juin 2001	décembre 2001	juin 2002	décembre 2002	septembre 2002	Evolution depuis juin 2001
Nombre de demandeurs d'emplois de catégorie 1	2.089.300	2.203.700	2.261.300	2.308.600	2.435.700	+ 16,6 %
Nombre de demandeurs d'emplois de catégorie 1 + 6	2.525.300	2.614.000	2.653.400	2.707.100	2.854.700	+ 13,0 %
Nombre de chômeurs au sens du BIT	2.293.000	2.377.000	2.439.000	2.512.000	2.639.000	+ 15,1 %
Taux de chômage	8,6 %	8,8 %	9,9 %	9,3 %	9,7 %	-

Pour mémoire, on rappellera que :

- *les demandeurs d'emploi de catégorie 1* sont les personnes inscrites à l'ANPE déclarant être à la recherche d'un emploi à temps plein et à durée indéterminée, ayant éventuellement exercé une activité occasionnelle ou réduite d'au plus 78 heures dans le mois ;

- *l'ensemble des demandeurs d'emploi des catégories 1 et 6* recouvre toutes les personnes inscrites à l'ANPE déclarant être à la recherche d'un emploi à temps plein et à durée indéterminée, y compris celles qui ont exercé une activité réduite de plus de 78 heures au cours du mois (catégorie 6) ;

- *les chômeurs au sens du bureau international du travail (BIT)* sont les personnes sans emploi, à la recherche effective d'un emploi et immédiatement disponibles. Les données sont établies une fois par an à partir des résultats de l'enquête annuelle sur l'emploi effectuée par l'INSEE et sont estimées à l'aide d'un modèle économétrique pour les mois intermédiaires.

Cette détérioration du marché du travail apparaît largement liée au retournement de la conjoncture.

Ces évolutions ne sont en effet pas propres à la France, mais elles sont d'autant plus inquiétantes que le taux de chômage dans notre pays continue de se situer à un niveau comparativement élevé. Seul un pays de l'Union européenne connaît aujourd'hui un taux de chômage supérieur au nôtre : l'Espagne. Le taux de chômage français demeure supérieur de 1,4 point à la moyenne européenne.

Comparaison des taux de chômage européens harmonisés

(en pourcentage et en données CVS)

	juin 97	juin 98	juin 99	juin 00	juin 01	juin 02	juin 03	Evolution 2002/1997 (en points)
Allemagne	9,7	9,1	8,5	7,7	7,7	8,7	9,4	- 0,3
Autriche	4,4	4,6	3,9	3,7	3,5	4,3	4,4	+ 0,0
Belgique	9,2	9,4	8,8	6,8	6,6	7,5	8,0	- 1,2
Danemark	5,2	4,8	4,9	4,4	4,3	4,4	5,3	+ 0,1
Espagne	17,1	15,4	12,7	12,7	10,6	11,3	11,4	- 5,7
Finlande	12,6	11,7	10,1	10,1	9,1	9,1	9,3	- 3,6
France	11,9	11,4	10,9	10,9	6,6	8,7	9,4	- 2,5
Irlande	10,1	7,7	5,7	5,7	3,8	4,3	4,7	- 5,4
Italie	11,5	11,7	11,3	11,3	9,5	9,0	8,7	- 2,8
Luxembourg	2,7	2,7	2,4	2,4	2,0	2,8	3,7	+ 1,0
Pays-Bas	5,1	3,8	3,1	3,1	2,4	2,8	4,1	- 1,0
Portugal	6,8	4,8	4,6	4,6	4,0	4,8	7,3	+ 0,5
Royaume-Uni	7,1	6,2	5,8	5,8	5,0	5,1	5,0	- 2,1
Suède	10,5	8,3	7,3	7,3	4,7	4,8	5,4	- 5,1
Moyenne Union européenne	10,1	9,4	8,7	8,7	7,4	7,7	8,1	- 2,0

Source : Eurostat

(données CVS)

La montée du chômage devrait se poursuivre jusqu'à la fin de l'année, mais 2004 pourrait marquer une première amélioration, comme l'observe à nouveau l'Unédic dans ses dernières prévisions :

« La détérioration du marché du travail devrait se poursuivre d'ici à la fin de l'année pour atteindre, fin décembre 2003, 177.000 chômeurs supplémentaires par rapport à décembre 2002 en catégorie 1, et 232.000 pour l'ensemble des chômeurs potentiellement indemnisables (catégories 1, 2, 3, 6, 7, 8 + dispensés de recherche d'emploi). Le nombre de personnes au chômage (toutes catégories confondues) s'établirait ainsi à 4.171.200 fin décembre 2003, soit une augmentation de 5,9 % par rapport à fin 2002.

« En 2004, l'amélioration sur le marché du travail ne serait perceptible qu'au second semestre. Ainsi, en glissement annuel, la population de chômeurs de catégorie 1 devrait se réduire de 17.000 personnes et celle des chômeurs potentiellement indemnisables de 37.000 individus.

« En 2003 et 2004, la population active afficherait une croissance qui se réduit sensiblement par rapport à celles des années antérieures. Le principal facteur explicatif est d'ordre démographique, puisque de plus en plus de personnes de la génération du baby-boom atteindront 60 ans et

commenceront à partir en retraite. A cela s'ajoutent des effets liés à la politique de l'emploi. Ainsi, le développement des formations en 2003 et l'ouverture en 2004 du droit au départ en retraite pour les salariés ayant commencé à travailler jeunes vont contribuer au retrait d'individus de la population active. »

B. UN SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI PARTICULIÈREMENT SOLLICITÉ

Cette dégradation du marché du travail n'a pas été sans incidence sur les acteurs du service public de l'emploi⁵ qui ont été particulièrement sollicités pour accompagner et faciliter le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi, au moment même où l'Unédic et l'ANPE engageaient une importante modernisation de leurs activités.

1. L'Unédic

L'augmentation du chômage a plongé les comptes de l'Unédic « dans le rouge », malgré l'adoption de mesures successives visant à rétablir l'équilibre financier du régime d'assurance chômage.

Déjà, le 19 juin 2002, les partenaires sociaux gestionnaires du régime avaient adopté une première série de mesures de sauvegarde, passant notamment par une hausse de 0,2 point des cotisations.

De même, dans un protocole d'accord du 20 décembre 2002, ils avaient ensuite entériné un plan de retour à l'équilibre du régime sur les années 2003, 2004 et 2005, intégrant notamment une hausse supplémentaire de 0,6 point des cotisations et une révision des filières d'indemnisation conduisant à une diminution de la durée de couverture, et décidé de recourir à l'emprunt (un emprunt obligatoire de 4 milliards d'euros sur cinq ans bénéficiant de la garantie de l'État).

⁵ Si le service public de l'emploi n'est constitué, au sens de la circulaire du 7 mars 1984, que des services du ministère du travail, de l'ANPE et l'AFPA, il convient toutefois d'y associer également l'Unédic dont l'évolution des missions dépasse désormais la simple indemnisation des demandeurs d'emploi.

Mais, depuis lors, l'Unédic a été appelé à revoir sans cesse à la baisse ses prévisions d'équilibre financier pour 2003 et 2004, comme en témoigne le tableau ci-dessous :

**Evolution des prévisions du résultat financier
de l'assurance chômage en 2003 et 2004**

(en millions d'euros)

Date de la prévision	2003	2004
4 mars 2003	- 2.448	+ 1.143
2 juillet 2003	- 3.330	+ 209
13 novembre 2003	- 4.295	- 1.228

De fait, l'Unédic se retrouve, depuis 2002, dans une situation financière pire encore que celle qu'a pu connaître le régime en ses heures les plus sombres de 1992-1993.

Le résultat financier de l'assurance chômage⁶

(en millions d'euros)

	1999 ®	2000 ®	2001 ®	2002 ®	2003 (P)	2004 (H)
Recettes	21.332	22.776	22.723	22.559	25.896	26.909
Dépenses	21.748	21.444	22.476	26.279	30.191	28.137
Résultat de l'année (R-D)	- 416	1.332	247	- 3.720	- 4.295	- 1.228

® : réalise

(P) : prévision

(H) : hypothèse

Source : Unédic

Eu égard à la situation financière du régime d'assurance chômage, les mesures de sauvegarde décidées par les partenaires sociaux apparaissent donc nécessaires et pourraient permettre au régime de revenir à l'équilibre en 2005, si l'amélioration du marché du travail se confirme.

La nouvelle convention d'assurance chômage issue du protocole d'accord du 20 décembre 2002, même si elle repose sur une répartition équilibrée des efforts entre cotisants (salariés et employeurs) et allocataires⁷, se traduira par le « basculement » dans le régime de solidarité, d'un nombre significatif de demandeurs d'emplois indemnisés par l'Unédic.

⁶ Ce résultat ne prend en compte ni le produit de l'emprunt obligatoire lancé par l'Unédic, ni le versement d'une « contribution exceptionnelle » à l'Etat de 1,22 milliard d'euros une nouvelle fois reportée.

⁷ L'effort de redressement repose à 30 % sur les cotisations des salariés, à 30 % sur celles des employeurs et à 40 % sur les allocations versées aux chômeurs.

Effectifs de demandeurs d'emplois indemnisés par l'Unédic susceptibles de basculer en fin de droits d'ici le 31 décembre 2005⁸

Bénéficiaires de l'allocation de recherche d'emploi (ARE) basculant en fin de droits au 31/12-2003*	180.000
Bénéficiaires de l'allocation de recherche d'emploi (ARE) basculant en fin de droits entre le 01/01/2004 et le 31/12/2005*	430.000
Dont, du 01/01/2004 au 31/12/2004	329.000
Dont, du 01/01/2005 au 31/12/2005	101 000
Surplus d'entrée en ASS au 1 ^{er} janvier 2004	47.860
Surplus d'entrée en ASS en 2004	105.000
Surplus d'entrée en ASS en 2005	33.900

Source : Unédic, données transmises le 22-/09/2003 et calculées selon la réglementation ASS en vigueur en 2003.

* Une partie de l'effectif basculant en fin de droits est susceptible d'entrer en ASS et engendre un effectif supplémentaire de bénéficiaires de l'ASS, calculé par l'Unédic en base réglementaire 2003.

Au total, ce serait donc 613.000 personnes actuellement indemnisées par l'assurance chômage qui pourraient perdre leurs droits d'ici fin 2005, en l'absence de retour à l'emploi. Parmi elles, selon leurs ressources, un tiers serait susceptible de basculer dans l'allocation de solidarité spécifique (ASS) au titre du régime de solidarité financé par l'État et un autre tiers pourrait basculer dans le RMI.

2. L'ANPE

La dégradation de la situation de l'emploi a également rendu nécessaire une meilleure mobilisation de l'ANPE, au moment où elle poursuivait sa modernisation dans le cadre du troisième contrat de progrès (1999-2003) et où elle était chargée de mettre en œuvre le nouveau dispositif d'aide au retour à l'emploi institué par la convention d'assurance chômage du 1^{er} janvier 2001.

Pour engager ce nouveau dispositif, l'ANPE a disposé de moyens significatifs fournis par l'Unédic, qui affecte chaque année 1 milliard d'euros à la mise en œuvre du plan d'aide au retour à l'emploi (PARE).

L'Unédic a notamment financé 3.650 des 4.650 **nouveaux emplois** créés par l'agence pour mettre en œuvre le dispositif d'aide au retour à l'emploi⁹.

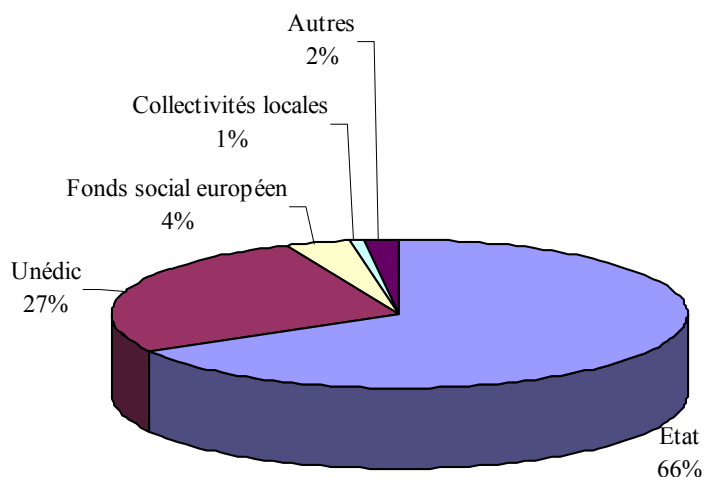
De même l'Unédic prend désormais en charge le financement de près de la moitié des **prestations** prescrites par l'ANPE.

⁸ Ce tableau est issu du rapport conjoint de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale des affaires sociales sur « les dépenses d'indemnités journalières » (octobre 2003).

⁹ Sur un effectif de 21.306 agents (équivalent temps plein) en 2003.

En 2003, l'Unédic est le deuxième financeur de l'ANPE, et contribue à hauteur de 27 % à l'alimentation de son budget (1,78 milliard d'euros).

Répartition des ressources de l'ANPE en 2003



Source : ANPE

L'État reste néanmoins le principal contributeur de l'ANPE.

En 2004, la dotation de subvention¹⁰ de l'État à l'ANPE sera stable à hauteur de 1,19 milliard d'euros, sur un budget total de l'agence de 1,81 milliard d'euros.

Evolution de la subvention de l'État à l'ANPE

(en millions d'euros)

1999	2000	2001	2002	2003	2004
881	973	1.057	1.176	1.192	1.193

¹⁰ Qui inclut la subvention de fonctionnement et d'équipement.

Il faut toutefois observer que **cette dotation fait l'objet d'une révision des services votés à hauteur de 25 millions d'euros, liée au transfert du revenu minimum d'insertion aux départements**. Cette révision s'explique notamment par la fin du financement par l'État des frais de personnel de certains agents de l'ANPE spécialement chargés de l'accompagnement des demandeurs d'emplois au RMI et, sans doute, de certaines prestations spécifiques. A cet égard, on observera que de nombreux départements ont d'ores et déjà conclu des conventions avec l'ANPE pour assurer une prise en charge spécifique de ce public. La décentralisation ne fera alors qu'accentuer cette tendance : alors que les collectivités locales ne contribuaient qu'à 0,8 % des ressources de l'ANPE en 2003, elles devraient en apporter 2,2 % dès 2004.

Le programme PARE/PAP est actuellement stabilisé après une mise en œuvre rapide. En 2004, ses moyens ne devraient pas connaître d'évolution importante, l'objectif étant plutôt d'optimiser l'utilisation des ressources allouées.

S'il n'appartient pas ici à votre commission de faire le bilan du PARE et de sa mise en œuvre par l'ANPE, elle observe toutefois que l'Agence a globalement pu faire face dans des conditions satisfaisantes à la montée en charge du programme, et qu'elle a renforcé son accompagnement des demandeurs d'emploi, même si la dégradation de la situation économique n'a pas permis au programme d'atteindre pleinement les objectifs poursuivis.

Premier bilan de la mise en œuvre du PARE par l'ANPE

Depuis le 1^{er} juillet 2001, l'ANPE applique, dans le cadre du programme d'action personnalisé pour un nouveau (PAP/ND) et dans le respect des modalités définies par les conventions tripartites État/Unédic/ANPE et bipartite Unédic/ANPE du 13 juin 2001, la *convention relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage du 1^{er} janvier 2001*.

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 régulier (a minima tous les six mois) jusqu'à son retour effectif à l'emploi. A la différence du service personnalisé pour un nouveau départ vers l'emploi qui s'adressait en 2001 à 1,4 million de demandeurs d'emploi ciblés (CLD et allocataires de minima sociaux) le PAP/ND concerne l'ensemble des demandeurs d'emploi (3,7 millions d'inscriptions annuelles hors récurrence en 2001) pour la totalité de leur parcours de retour à l'emploi.

Plus de six millions de PAP ont ainsi été élaborés entre juillet 2001 et décembre 2002, avec les demandeurs. La montée en puissance a été rapide. Depuis le 1^{er} juillet 2001, l'Agence élabore un PAP pour tous les nouveaux demandeurs d'emploi après leur inscription : 4.338.500 PAP ont été élaborés avec les nouveaux inscrits ; pour les demandeurs d'emploi inscrits avant le 1^{er} juillet, l'Agence a tenu son engagement de leur proposer à tous un PAP : 1.726.500 PAP ont été élaborés pour ces populations. Sur ces plus de 6 millions de PAP, 49 % relevaient de l'assurance chômage (ARE).

Les actualisations du PAP pour les demandeurs d'emploi ont débuté en janvier 2002, pour les actualisations à six mois et, en juillet 2002, pour les actualisations à douze mois. A fin décembre 2002, environ 2.170.000 actualisations ont déjà été réalisées.

Même si les premiers résultats ne bénéficient pas d'un recul suffisant, il convient de noter des niveaux de sortie élevés, à six mois et à douze mois de chômage en 2002. Les résultats sur les premières cohortes restent meilleurs que ceux observés en 1997 et 1998, malgré une conjoncture nettement moins favorable. Le PAP/ND apparaît comme un **programme avec un effet stabilisateur** qui, pour le moins, retarde l'impact de la conjoncture. L'impact positif d'un suivi dans la durée sur des demandeurs avec une ancienneté dans le chômage (hier du fait du SPNDE, aujourd'hui du fait du PAP/ND) semble à nouveau démontré. Une fois le projet de reclassement finalisé avec le demandeur, la mobilisation à bon escient d'un accompagnement et d'un suivi-conseil paraît réduire la durée de chômage.

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

Le PARE/PAP a fait l'objet d'une évaluation conjointe par l'ANPE et par l'Unédic au début de l'été dernier.

A ce stade, il ressort des **travaux menés par l'ANPE** et examinés par son conseil d'administration du 20 juin dernier que :

- l'accompagnement et le soutien au demandeur d'emploi dans ses démarches de recherche d'emploi se sont approfondis. Ainsi, entre juillet 2001 et décembre 2002, 8,2 millions de demandeurs d'emploi ont bénéficié d'un **entretien personnalisé**¹¹, contre seulement 1,8 million d'entretiens réalisés dans les dix-huit mois précédents. Parallèlement, le nombre de **prestations** d'aide au retour à l'emploi (accompagnement, évaluation, bilan de compétences...) a fortement augmenté : 1,8 million de prestations prescrites en 2002 contre un peu moins d'un million en 2001. Il s'agit donc d'un changement d'échelle de l'activité de l'Agence et d'un élargissement du service rendu aux demandeurs d'emploi ;

- le dispositif a été utile dans une conjoncture dégradée. L'ANPE souligne ainsi que les taux de sortie du chômage vers l'emploi au bout de six et douze mois sont supérieurs à ceux de 1997, 1998 et 1999 et proches de ceux de 2000 et 2001.

De son côté, l'**Unédic** a dressé, le 2 juillet, un premier bilan du dispositif, au regard des 4,7 millions de PARE conclus entre juillet 2001 et avril 2003.

Il en ressort que :

- la durée moyenne d'indemnisation au titre de l'assurance chômage (soit 307 jours) a été réduite de neuf jours en 2002 par rapport à 2001¹² ;

¹¹ Y compris les actualisations à six et douze mois.

¹² On rappellera que le « point mort » garantissant l'équilibre financier du dispositif était estimé initialement à une réduction de vingt et un jours de la durée moyenne d'indemnisation.

- le taux moyen de retour à l'emploi après formation conventionnée ou homologuée par l'Unédic est deux fois supérieur au taux moyen habituellement constaté¹³.

Ces premiers résultats, somme toute encourageants, montrent que la modernisation du service public de l'emploi doit se poursuivre afin d'améliorer encore le retour à l'emploi.

Dans ce cadre, le **plan national d'action pour l'emploi 2003** présenté en octobre dernier, insiste sur la nécessité, pour l'ANPE, d'intensifier ses efforts : *« L'ANPE doit intensifier les efforts déployés jusqu'à présent pour assurer une prise en charge préventive et active des demandeurs d'emploi, enrichir son offre de service aux entreprises, fournir les conditions d'un rapprochement immédiat entre employeur et demandeur d'emploi (par l'extension des services à distance), contribuer à l'amélioration du fonctionnement du marché du travail en assurant une intermédiation active sur les marchés locaux ou professionnels en déséquilibres structurels. La rapidité et la pertinence des diagnostics et des solutions personnalisées, pour les demandeurs d'emploi et les entreprises, sont au cœur des objectifs de l'ANPE (« le bon service, à la bonne personne, au bon moment »).*

Dans cette perspective, le **quatrième contrat de progrès** pour la période 2004-2008, qui devrait être conclu au tout début de l'année 2004, déterminera les priorités d'actions de l'ANPE pour les cinq années à venir et donc les voies et moyens de la poursuite de sa modernisation.

D'ores et déjà, les principaux axes de ce contrat sont arrêtés :

- renforcer encore l'intermédiation pour mieux satisfaire les besoins des entreprises et accélérer le retour à l'emploi des demandeurs par une prise en charge active et préventive ;

- aider activement au développement de l'emploi au plus près des territoires grâce à un partenariat accru avec les collectivités locales et un renforcement de la coopération avec les ASSEDIC ;

- améliorer l'efficacité de gestion.

Il reste que ce nouveau contrat de progrès est appelé à être mis en œuvre dans un environnement sensiblement modifié. Le Gouvernement a en effet confié, le 26 septembre dernier, à M. Jean Marimbert, **la mission de formuler des propositions afin de renforcer le partenariat entre les différents acteurs de la politique de l'emploi, et notamment de l'ANPE et de l'Unédic.**

¹³ Sur la période, l'Unédic a engagé 325 millions d'euros pour les aides à la formation.

II. DES AIDES À L'EMPLOI PLUS CIBLÉES VERS LE SECTEUR MARCHAND

Le budget du travail pour 2003 marquait déjà une forte rupture par rapport à la politique menée par le précédent gouvernement, ce dont s'était félicité votre commission : la priorité était clairement donnée aux aides à l'emploi dans le secteur marchand, ce qui se traduisait par une première réallocation des moyens budgétaires en faveur des publics prioritaires.

Le présent projet de budget poursuit ce mouvement. Si les actions en faveur des publics prioritaires, qui représentent 17 % des crédits budgétaires, voient leurs dotations diminuer de 11,5 %, cette baisse s'accompagne d'une stabilité globale du nombre d'aides programmées rendue possible par une réallocation importante des moyens.

Evolution des crédits en faveur des publics prioritaires

(en millions d'euros)

	LFI 2002	PLF 2003	Evolution en %
	6.369	5.637	- 11,5
A – Actions spécifiques en faveur des jeunes	3.096	2.214	- 28,5
Nouveaux services emplois-jeunes	2.777	1.606	- 42,2
Réseau d'accueil, TRACE, bourse d'accès à l'emploi, contrats jeunes en entreprise, CIVIS	319	608	90,9
B – Actions d'insertion en faveur des publics en difficulté	2.271	2.305	1,5
Contrats emploi-solidarité	279	544	94,6
Contrats emploi-consolidé	959	810	- 15,6
Revenu minimum d'activité - Exonérations		20	
Contrats de retour à l'emploi - CERMI	10	10	0,0
Contrats d'initiative emploi (exo et primes)	484	522	7,8
Programme chômeur de longue durée (SIFE, SAE, mesures d'accompagnement de la globalisation)	360	219	- 39,1
CPER	20	20	- 0,6
Insertion par l'économie	147	149	1,4
Dotations globalisées expérimentales de la région Centre	11	1.1	3,1
C – Actions en faveur des travailleurs handicapés	1.002	1.118	11,5

En 2004, l'action en faveur des publics prioritaires devrait s'articuler autour d'une double priorité : lutter contre le chômage des jeunes en encourageant avant tout l'accès à une première expérience professionnelle en entreprise ; mobiliser davantage les dispositifs d'insertion dans le secteur marchand tout en recentrant les aides à l'emploi dans le secteur non marchand sur les publics les plus éloignés du marché du travail.

A. LA RÉNOVATION DES MÉCANISMES D'INSERTION PROFESSIONNELLE DES JEUNES

Dès son entrée en fonction, le Gouvernement a fait de la lutte contre le chômage des jeunes une de ses priorités. Cet engagement se justifie pleinement au regard de l'évolution très préoccupante du chômage des jeunes depuis maintenant deux ans. Leur taux de chômage augmente toujours plus vite que le taux de chômage moyen, il est près de deux fois plus élevé, voire quatre fois pour les jeunes les moins qualifiés.

Dans ce contexte, le projet de budget poursuit la rénovation des dispositifs d'insertion en accompagnant la montée en charge des contrats-jeunes en entreprise et en instituant le CIVIS dans un cadre largement décentralisé.

1. La priorité accordée au secteur marchand

a) La montée en puissance des contrats-jeunes en entreprise

La création du contrat « jeunes en entreprise », entré en application rétroactivement au 1^{er} juillet 2002, a concrétisé la résolution du Gouvernement d'offrir aux jeunes peu ou pas qualifiés une possibilité d'insertion durable dans le secteur privé. Le dispositif proposé complète tant les dispositifs d'alternance que les régimes de droit commun d'allégement des charges. Il permet d'abaisser le coût du travail des jeunes non qualifiés par l'octroi aux entreprises d'un soutien forfaitaire, qui, ajouté aux exonérations de charges existantes, permette de compenser tout ou partie des charges patronales sur le salaire (sécurité sociale, Unédic, retraites complémentaires, autres prélèvements).

Le contrat « jeunes en entreprise »

Le contrat « jeunes en entreprise » institué par la loi n° 2002-1095 du 29 août 2002 portant création d'un dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprise, vise à favoriser l'embauche en entreprise et à offrir une expérience professionnelle à des jeunes entre 16 et 22 ans qui, en raison de leur faible niveau de formation (inférieur au baccalauréat), éprouvent des difficultés à s'insérer sur le marché du travail.

Ces contrats à durée indéterminée ouvrent droit à une aide de l'État pendant trois ans, sous la forme du versement à l'employeur d'une compensation forfaitaire de cotisations sociales à hauteur de 225 euros par mois, cumulable avec les allègements de charges existants. Cette aide est versée à taux plein les deux premières années et à 50 % la troisième année. Le soutien de l'État est équivalent (les deux premières années), pour une entreprise à 35 heures, à une exonération totale des charges patronales au niveau du salaire minimum, et pourra progresser avec le salaire dans des conditions fixées par décret afin d'éviter toute trappe à bas salaire.

Le dispositif est géré par l'Unédic, les directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle en assurant le suivi (ils statuent notamment sur les dossiers difficiles, sur les recours éventuels et vérifient la déclaration de l'employeur).

La montée en charge du programme s'est effectuée à un rythme rapide.

Au second trimestre 2002, 48.000 jeunes ont été embauchés. Sur les neuf premiers mois de l'année 2003, ce chiffre s'élève à 54.000. Au total, au 30 septembre dernier, ce sont effectivement 84.000 jeunes qui occupent un emploi à ce titre.

Une analyse plus qualitative montre que les craintes exprimées par certains au moment de l'examen du projet de loi n'ont pas été confirmées.

Ainsi, les embauches ont essentiellement lieu dans les petites entreprises : les contrats concernent, pour 50 %, des entreprises de moins de dix salariés et, pour 84 %, des entreprises de moins de cinquante salariés.

De même, le dispositif est prioritairement ciblé sur les jeunes sans diplôme : 50 % des jeunes recrutés n'ont pas la moindre qualification, l'autre moitié ne justifie que d'un CAP ou d'un BEP.

Enfin, l'accompagnement des jeunes dans l'emploi tend à se structurer. Plusieurs branches professionnelles, comme le bâtiment ou la grande distribution alimentaire, ont ainsi conclu des accords collectifs sur l'accompagnement de ces jeunes.

La dotation arrêtée pour 2004 au titre des contrats « jeunes en entreprise » s'élève à 416 millions d'euros – soit plus du double par rapport à l'an passé – et doit permettre de prendre en charge 110.000 contrats supplémentaires en 2004.

b) L'extinction progressive des emplois-jeunes

Compte tenu de l'arrêt des entrées dans le dispositif, le nombre d'emplois-jeunes continue sa décrue : alors qu'ils devraient encore être 153.000 en 2003, on les estime à 106.000 seulement l'an prochain¹⁴.

Evolution prévue des effectifs d'emplois-jeunes en 2004

	2003	2004
Emplois jeunes hors administrations (associations, collectivités locales, établissements d'enseignement...)	106.600	77.600
<i>Dont épargne consolidée</i>	<i>6.300</i>	<i>11.600</i>
<i>Dont conventions pluriannuelles</i>	<i>7.100</i>	<i>11.100</i>
Emplois jeunes administrations	46.100	28.100
<i>Dont éducation nationale</i>	<i>31.000</i>	<i>16.300</i>
<i>Dont intérieur</i>	<i>13.300</i>	<i>10.000</i>
<i>Dont justice</i>	<i>1.800</i>	<i>1.800</i>
Total	152.700	105.700

Source : projet de loi de finances pour 2004.

Dans ces conditions, les crédits affectés aux emplois-jeunes diminuent rapidement, même si le coût budgétaire cumulé du programme a été très élevé.

Evolution des crédits budgétaires relatifs aux emplois-jeunes¹⁵

(en millions d'euros)

LFI 1998	LFI 1999	LFI 2000	LFI 2001	LFI 2002	LFI 2003	PLF 2004
1.227	2.122	3.253	3.355	3.219	2.777	1.606

Il convient d'observer que, lors du débat du projet de loi de finances pour 2004 en première lecture, l'Assemblée nationale a minoré, à l'initiative du Gouvernement, les crédits relatifs aux emplois-jeunes de 15 millions d'euros. Cette modification résulte d'une révision à la baisse des hypothèses du coût du dispositif en 2004, au regard de la tendance observée en gestion 2003, afin de redéployer ces crédits vers le financement de contrats initiative-emploi supplémentaires.

¹⁴ On rappellera que, fin 2001, 224.000 jeunes étaient en poste.

¹⁵ Il s'agit ici des seuls crédits inscrits au budget du travail. Ne sont donc pas pris en compte les crédits supplémentaires inscrits aux budgets de l'éducation nationale, de l'intérieur, de la justice et de l'outre-mer.

Pour autant, afin d'accompagner la sortie progressive du dispositif, des mécanismes de consolidation sont d'ores et déjà prévus pour permettre à certains employeurs de prendre en charge progressivement une partie du coût des emplois créés :

- la possibilité, pour les associations, de différer, à leur demande, une partie du versement de l'aide de l'État au-delà de la période initiale de cinq ans prévue par la convention pour la reporter sur trois années supplémentaires avec un abondement supplémentaire de l'État (**mécanisme dit de l'« épargne consolidée »**) est maintenue ;

- des **conventions pluriannuelles** à l'issue des cinq ans peuvent être conclues pour certains organismes de droit privé à but non lucratif ; elles s'appuient sur une aide financière dégressive sur trois ans, ou moins, selon la situation de l'association, dès lors qu'elle a créé de nouveaux services répondant à des besoins collectifs d'intérêt général non encore solvabilisés ;

- les organismes privés à but non lucratif bénéficiant actuellement de l'aide au poste peuvent se voir également attribuer des crédits d'accompagnement et d'ingénierie destinés à financer des prestations d'appuis et de conseils pour la pérennisation des activités dans le cadre de « **dispositifs locaux d'accompagnement** » cofinancés par la Caisse des dépôts, les collectivités locales et le fonds social européen.

En 2004, l'aide à la consolidation de l'État sera sensiblement accrue : le projet de budget du travail prévoit en effet 25 millions d'euros de mesures nouvelles (20 millions au titre des conventions pluriannuelles¹⁶ et 5 millions au titre de l'accompagnement des projets).

2. Le renouvellement des autres dispositifs d'insertion

a) L'institution du CIVIS

Annoncé dès septembre 2002, le contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) a été mis en œuvre, à titre expérimental et pour un seul de ses volets, à compter du 15 juillet dernier, sur la base des recommandations formulées par notre collègue Alain Gournac, nommé parlementaire en mission sur ce sujet par le Premier ministre en janvier dernier.

Le présent projet de loi de finances achève sa mise en œuvre en en définissant le régime – à l'article 80 *bis* rattaché aux crédits du travail – et en inscrivant les crédits correspondants. 94 millions d'euros y seront consacrés en 2004, ce qui devrait permettre de financer un peu plus de 70.000 contrats pendant l'année.

¹⁶ Cela permettra alors la conclusion de 4.000 conventions supplémentaires.

Le CIVIS

Ce contrat a pour objet de permettre aux jeunes, à partir d'un accompagnement personnalisé, d'accéder soit à un emploi, soit de s'inscrire dans une formation en alternance ou d'entrer en contrat d'apprentissage, soit de bénéficier du dispositif EDEN pour la création ou la reprise d'entreprise.

Le CIVIS s'adressera aux jeunes de 16 à 24 ans dont le niveau de qualification est inférieur ou équivalent à un diplôme de fin de cycle de l'enseignement général, technologique, ou professionnel. Il sera également ouvert à des jeunes rencontrant des difficultés particulières d'insertion et n'ayant pas achevé le premier cycle de l'enseignement supérieur.

Le CIVIS comprendra trois volets :

- Volet 1 « *accompagnement vers l'emploi* » : le CIVIS est conclu pour une période de deux ans maximum. Les crédits inscrits en projet de loi de finances pour 2004 (18 millions d'euros) permettront de prendre en charge 60.000 entrées.

- Volet 2 « *accompagnement vers la création d'entreprise* » : les jeunes majeurs engagés dans le dispositif pourront bénéficier d'une allocation financière de 300 euros maximum/mois pendant les périodes durant lesquelles ils ne recevront pas d'autre rémunération. La dotation inscrite au budget permettra de financer 2.500 entrées en 2004.

- Volet 3 « *emplois d'utilité sociale* » mis en place par le décret n° 2003-644 du 11 juillet 2003 : Les emplois proposés, dans le cadre du CIVIS, font l'objet d'un contrat à durée déterminée de trois ans maximum, conclu entre le jeune et un organisme de droit privé à but non lucratif conduisant des activités d'utilité sociale. 69 millions d'euros sont prévus dans le cadre du projet de loi de finances pour 2004 pour financer 2.778 entrées au quatrième trimestre 2003 et 8.333 entrées en 2004.

source : ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité

b) La révision corrélative des autres dispositifs d'insertion

L'institution du CIVIS n'est pas sans incidence sur les autres dispositifs d'insertion des jeunes.

A cet égard, l'article 80 *bis* du projet de loi modifie sensiblement le **programme TRACE** en organisant sa décentralisation progressive au profit des régions, ce programme ayant vocation à se fondre dans le premier volet du CIVIS (« accompagnement vers l'emploi »).

On rappellera que le programme TRACE mis en place par la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions a pour objectif d'offrir un accompagnement personnalisé aux jeunes les plus éloignés de l'emploi afin de leur permettre de construire un parcours d'insertion individualisé d'une durée maximale de 18 mois. Le pilotage du programme est confié au réseau d'accueil des jeunes (missions locales ou PAIO).

Hormis ceux relatifs à la bourse d'accès à l'emploi, dont l'extinction programmée l'an passé se poursuit, les crédits d'accompagnement des jeunes vers l'emploi, qu'il s'agisse du programme TRACE ou du réseau d'accueil, devraient être stables en 2004 parallèlement à la création du CIVIS. Au total, l'ensemble des crédits, y compris ceux du CIVIS, sont en hausse de 62 %.

(en millions d'euros)

	LFI 2003	PLF 2004	Évolution
TRACE	11,7	11,7	- 0 %
Bourse d'accès à l'emploi	25,2	4,4	- 82,5 %
Réseau d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes	81,8	82,1	+ 0,3 %
TOTAL	118,7	98,2	- 17,3 %

En première lecture du projet de loi de finances pour 2004, l'Assemblée nationale, à l'initiative du Gouvernement, a toutefois sensiblement modifié la répartition de ces crédits, sans en changer le montant, afin de prendre en compte la décentralisation du CIVIS et de TRACE. Ainsi, les crédits des deux derniers volets du CIVIS (soit 25 millions d'euros) et une partie des crédits relatifs au réseau d'accueil (soit 11 millions d'euros) ont été transférés vers le chapitre 43-06 (dotation de décentralisation).

Votre commission considère à cet égard que la décentralisation du programme TRACE, d'ailleurs conforme aux dispositions du projet de loi relatif aux responsabilités locales récemment adoptées par le Sénat en matière d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes, pourrait permettre de renforcer l'efficacité d'un dispositif dont les résultats apparaissent encore ambivalents.

Si le programme TRACE s'est traduit par la prise en charge de 273.000 jeunes entre 1998 et 2002¹⁷ et a permis à 43 % d'entre eux d'accéder à l'emploi, plus de 42 % des jeunes sortant du programme se retrouvent au chômage, sans indemnisation le plus souvent. On observe également que le programme initialement ciblé vers les jeunes les moins qualifiés, s'est progressivement écarté de sa vocation initiale : alors que 64 % des entrants en 1999 étaient de niveau *V bis* ou VI, cette proportion n'était plus que de 50 % en 2002.

¹⁷ En 2002, ce sont 90.000 jeunes qui sont entrés dans le dispositif.

B. LA RÉORIENTATION DES AIDES VERS LES PUBLICS LES PLUS EN DIFFICULTÉ

Le projet de budget pour 2004 poursuit le mouvement engagé l'an passé de rééquilibrage des dispositifs d'insertion des publics les plus en difficulté.

Ce rééquilibrage prend une double forme :

- l'accent mis sur les contrats aidés dans le secteur marchand, parallèlement au recentrage des contrats aidés dans le secteur non marchand vers les personnes les plus éloignées de l'emploi ;

- un effort soutenu en faveur de l'insertion par l'économique et de l'insertion professionnelle des personnes handicapées.

1. Des contrats aidés désormais dirigés prioritairement vers le secteur marchand

Jusqu'à présent, les contrats aidés et les mesures d'insertion en faveur des publics en difficulté ont surtout visé le secteur non marchand. Le présent projet de budget amplifie le rééquilibrage entamé l'an passé.

Evolution du nombre de contrats aidés et de mesures d'insertion

(en flux d'entrées annuels)

	2001 réalisé	2002 réalisé	2003		2004
			Prévision budgétaire	Prévision de réalisation	Prévision budgétaire
CES	294.544	294.250	80.000	240.000	170.000
CEC	47.062	41.988	30.000	25.000	15.000
CIE	90.870	52.735	70.000	70.000	110.000
SIFE collectifs	102.195	94.167	80.000	84.734	40.000
SIFE individuels	24.618	24.339	25.000	26.667	15.000
SAE	17.577	13.760	20.000	15.916	10.000
TOTAL	576.866	521.239	290.000	465.095	360.000

Si le tableau ci-dessus témoigne des divergences importantes pouvant exister entre les prévisions budgétaires et les réalisations, il ne remet pas pour autant en cause l'orientation d'une politique et sa traduction budgétaire.

a) La relance du CIE

Lors de la table ronde sur l'emploi du 18 mars 2003, M. François Fillon a annoncé son intention de « *relancer le CIE* », dont l'attractivité avait été, il est vrai, singulièrement mise en péril par la réforme introduite par la loi de finances pour 2002. Il avait alors indiqué l'intention du Gouvernement de modifier le régime de ce contrat et d'augmenter le contingent budgétaire des contrats.

De fait, une récente enquête de la DARES¹⁸ a montré que le CIE constitue un instrument performant pour le retour durable à l'emploi, le qualifiant même de « *tremplin rapide vers un emploi classique et stable* ». Cette étude montre en effet que 73 % des personnes sorties d'un CIE fin 1999 occupent un emploi « classique » - c'est-à-dire non aidé - en mars 2002.

La modification du régime du CIE est intervenue au 1^{er} juillet dernier, en application du décret du 27 juin 2003. Ce décret a élargi les conditions d'accès au contrat, augmenté la durée de l'aide pour les salariés âgés et prévu un versement trimestriel de l'aide (et non plus annuel).

Le présent projet de budget organise, pour sa part, une augmentation substantielle du contingent budgétaire, le nombre de nouveaux contrats étant finalement porté à 110.000 pour 2004 au lieu des 70.000 initialement prévus par la loi de finances pour 2003.

On rappellera que le projet de budget pour 2004 adopté en conseil des ministres ne permettait initialement que de financer 80.000 entrées en CIE en 2004. Toutefois, en première lecture à l'Assemblée nationale, le Gouvernement a annoncé la création de 30.000 places supplémentaires pour un surcoût de 30 millions d'euros : la moitié de ce surcoût a d'ores et déjà été financée par un redéploiement de 15 millions d'euros en provenance des crédits relatifs aux emplois-jeunes, l'autre moitié devant encore être financée, selon les déclarations de M. François Fillon lors de son audition par notre commission, par une économie de même montant sur un autre budget.

b) Le recentrage des autres dispositifs

Lors de cette table ronde du 18 mars 2003, M. François Fillon avait également indiqué son intention de « **réformer les contrats emploi-solidarité (CES) et les contrats emploi consolidé (CEC)** » et de les réunir dans un contrat d'accompagnement unique, solution par ailleurs également préconisée par notre collègue, Bernard Seillier, nommé parlementaire en mission sur l'insertion des personnes les plus en difficulté.

Certes, les CES et les CEC ont été progressivement recentrés sur les personnes les plus éloignées de l'emploi, parallèlement à l'amélioration de la conjoncture économique entre 1997 et 2001.

¹⁸ *Premières informations et premières synthèses, octobre 2003, n° 44-5.*

Pendant cette période, la part des publics prioritaires croît fortement dans ces dispositifs. Sont ainsi considérés comme public prioritaire les chômeurs de longue durée inscrits depuis plus de trois ans à l'ANPE ; les bénéficiaires du RMI sans emploi depuis un an ; les allocataires de l'allocation spécifique de solidarité sans emploi depuis un an ; les allocataires de l'allocation parent isolé sans emploi depuis un an ; les travailleurs handicapés ; les personnes âgées de plus de 50 ans sans emploi depuis un an ; les jeunes de 16 à 25 ans accompagnés dans le cadre du programme TRACE. On est ainsi passé de 53 % de bénéficiaires d'un CES appartenant à un public prioritaire en 1998 à 88,5 % en 2001 en France métropolitaine ; 37 % des personnes en CES sont bénéficiaires du RMI, 26 % sont chômeurs depuis plus de trois ans, 19 % sont des jeunes en grande difficulté et 12 % sont des travailleurs handicapés.

Pourtant, ces dispositifs ne permettent encore qu'une insertion insuffisante, compte tenu avant tout de la faiblesse de l'accompagnement des bénéficiaires. Ainsi, selon une récente enquête de la DARES¹⁹, « *après leur passage en CES, les anciens bénéficiaires restent marqués par les difficultés qu'ils connaissent à l'entrée dans la mesure* ». Si, deux ans après la fin de leur CES, près de 60 % des anciens bénéficiaires occupent un emploi, plus de quatre fois sur dix, il s'agit d'un emploi aidé.

L'an passé, le Gouvernement a donc choisi d'amplifier le recentrage des contrats vers les publics les plus éloignés de l'emploi et l'amélioration de leur contenu en insertion.

En 2004, la réforme engagée dans l'utilisation des CES et des CEC sera poursuivie²⁰, vers une plus grande responsabilisation des employeurs et le recentrage des personnes bénéficiaires. Il s'agit en particulier de privilégier les employeurs œuvrant activement dans le cadre de la lutte contre les exclusions.

D'une part, les taux de prise en charge financières du CES sont adaptées à la nature des employeurs. Ainsi, trois taux sont prévus : les employeurs publics (collectivités locales, établissements publics) bénéficieront d'un taux de prise en charge de 65 %, les associations bénéficieront d'un taux à 80 %, enfin, les associations d'insertion (chantiers d'insertion conventionnés au titre de l'insertion par l'activité économique) continueront à bénéficier d'un taux de prise en charge à 95 % afin de construire et de stabiliser une offre d'insertion locale et pérenne.

D'autre part, la mobilisation des CEC se fera dans une double orientation : ces contrats seront réservés aux seuls bénéficiaires de CES qui ne peuvent immédiatement retrouver un emploi à l'issue du CES et qui ont besoin d'une action plus longue d'adaptation au monde du travail et aux employeurs qui s'engagent à maintenir ces emplois au terme des trois ans d'aide de l'État. Ainsi, le taux de prise en charge sera adapté à la contribution progressive de l'employeur dans la consolidation de ces emplois aidés grâce au recours au taux de prise en charge dégressif de 60 % la première année à 40 % la dernière année.

¹⁹ *Premières informations et premières synthèses, octobre 2003, n° 44-2.*

²⁰ *La diminution du taux de prise en charge financière par l'État devrait ainsi permettre une nouvelle économie budgétaire de 95 millions d'euros en 2004.*

Dès lors, et en dépit de l'augmentation apparente des crédits consacrés aux CES et aux CEC, qui résulte principalement de leur traitement budgétaire en 2003, le présent projet de budget du travail prévoit une diminution sensible du nombre de contrats. L'objectif est en effet de ne recourir à ces contrats que lorsqu'aucune mesure d'insertion dans le secteur marchand ne peut être utilement mobilisée.

A cet égard, votre commission considère que l'amélioration attendue de la conjoncture économique à la mi-2004 devrait rendre moins urgent le recours à ces contrats dans une logique contracyclique.

Elle regrette toutefois que l'année 2004 ne soit sans doute pas l'année de création du « contrat d'accompagnement unique », alors même que la mise en place du RMA aurait pourtant justifié, dans un souci de cohérence, la révision de l'ensemble de nos dispositifs d'insertion des personnes les plus éloignées de l'emploi.

Parallèlement, les **dispositifs d'insertion en faveur des chômeurs de longue durée** (SIFE et SAE) sont, eux aussi, sensiblement orientés à la baisse. Votre commission y voit, plus qu'une marque de méfiance envers ces dispositifs que d'aucuns considèrent comme peu performants²¹, les conséquences des efforts accrus de l'Unédic qui finance aujourd'hui des dispositifs équivalents.

Enfin, le projet de budget accompagne la **création du revenu minimum d'activité** (RMA). Il prévoit à ce titre l'inscription de 20 millions d'euros de crédits pour le financement des exonérations de cotisations sociales patronales en faveur des employeurs du secteur non marchand, ce qui équivaut à un peu moins de 20.000 contrats d'insertion RMA (en équivalent année pleine).

2. Un effort particulier en faveur de l'insertion par l'activité économique et de l'emploi des personnes handicapées

a) L'insertion par l'économique

L'insertion par l'économique a constitué un des leviers privilégiés des politiques d'insertion et de lutte contre les exclusions conduites ces dernières années. Cette priorité s'est traduite par une augmentation importante des crédits alloués par l'État aux structures d'insertion, afin de dynamiser la création d'activités et l'offre d'insertion.

²¹ Si l'efficacité des SIFE collectifs est effectivement loin d'être avérée, celle des SIFE individuels et surtout des SAE est plus évidente. Ainsi, le taux d'embauche à l'issue d'un SAE est élevé : 81 % dont 65 % en contrat à durée indéterminée.

De fait, en 2002, 970 entreprises d'insertion et 262 entreprises de travail temporaire d'insertion, 1.003 associations intermédiaires et 1.960 chantiers d'insertion étaient en activité. On estime que ces structures ont permis le retour à l'activité de quelques 230.000 personnes en difficulté.

Crédits en faveur de l'insertion par l'économique

(en millions d'euros)

LFI 1999	LFI 2000	LFI 2001	LFI 2002	LFI 2003	PLF 2004
114	139	146	165	147	149

En 2004, le soutien à l'insertion par l'activité économique est réaffirmé.

Ainsi, il prévoit 2,9 millions d'euros de mesures nouvelles au titre de la revalorisation (de 22,5 %) de l'aide au poste pour les entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI).

Il reste que la situation financière des structures d'insertion demeure très fragile, comme l'a observé notre collègue Bernard Seillier dans son récent rapport au Gouvernement²² :

« L'extrême fragilité des structures d'insertion par l'activité économique face aux fluctuations économiques devrait pouvoir être compensée par une stabilisation des crédits accordés par l'État. L'insertion professionnelle des personnes en difficulté est une action de long terme, qui exige une visibilité et un horizon suffisant afin d'assurer une perspective durable tant pour les personnes concernées que pour les structures qui les accompagnent. Il est donc impératif que les financements annoncés et décidés soient garantis : les engagements dans le domaine de l'insertion des personnes en difficulté devraient être respectés de manière prioritaire, en restant à l'abri d'éventuelles mesures de gel, de mise en réserve ou de report budgétaire. Par ailleurs, afin de pallier les fluctuations et les retards des versements par les services de l'État, le versement des aides aux structures d'insertion par l'activité économique pourrait être transféré à un organisme tiers du type du CNASEA, ce qui permettrait d'assurer la régularité du versement tout en permettant aux services chargés de l'emploi de disposer d'outils statistiques et de gestion assurant un meilleur pilotage de la mesure ».

Si la revalorisation de l'aide au poste apporte déjà une première réponse, il conviendrait que ces propositions visant à « sécuriser » le financement des structures d'insertion puissent être mises en œuvre rapidement.

²² « Pour un contrat d'accompagnement généralisé », juillet 2003.

b) L'emploi des personnes handicapées

Le Gouvernement a fait de l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés une de ses priorités. A ce titre, les moyens consacrés au reclassement des travailleurs handicapés bénéficieront d'un renforcement substantiel en 2004, tout comme cela avait été le cas en 2003.

Crédits en faveur des travailleurs handicapés

(en millions d'euros)

	LFI 2003	PLF 2004	Evolution
Aide à l'emploi	7,3	8,6	+ 17 %
Ateliers protégés	42,9	42,9	+ 0,1 %
Garantie de ressources	952,1	1.066,3	+ 4,5 %
TOTAL	1.002,3	1.117,8	+ 11,5 %

L'augmentation des crédits correspond très largement à l'effort consenti pour augmenter le nombre de places en centre d'aides par le travail (+ 3.000 en 2004) et le nombre d'emplois en ateliers protégés (+ 500 en 2004).

Surtout, la forte augmentation de la garantie de ressources en milieu protégé est la conséquence directe de la création de ces nouveaux emplois et places (à hauteur de 16 millions d'euros), mais aussi d'un réajustement à la hausse des crédits par rapport aux besoins (98 millions d'euros).

III. UNE POLITIQUE AMBITIEUSE D'ALLÈGEMENT DE CHARGES SOCIALES, QUI NE NÉGLIGE PAS POUR AUTANT L'ACCOMPAGNEMENT DES RESTRUCTURATIONS

Au-delà des crédits consacrés aux publics prioritaires, le budget du travail comporte deux autres types de crédits :

- les crédits permettant de financer le développement de l'emploi dans le secteur marchand au travers des mesures d'allègement du coût du travail et de la création d'activités ;

- les crédits destinés à permettre l'accompagnement des restructurations économiques, qu'il s'agisse de prévenir ou d'accompagner les licenciements économiques, de favoriser le retrait anticipé d'activité ou d'indemniser des demandeurs d'emplois.

A. LE POIDS CROISSANT DES MESURES EN FAVEUR DE LA CRÉATION D'EMPLOIS

Quatre lois récentes ont d'ores et déjà institué ou modifié des dispositifs tendant à favoriser la création d'emplois ou d'activités :

- la loi n° 2003-47 du 17 janvier 2003 relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi a profondément réformé les dispositifs existant d'allègement de charges ;

- la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer a élargi les exonérations applicables outre-mer ;

- la loi n° 2003-721 du 1^{er} août 2003 sur l'initiative économique a pour sa part modifié le régime de l'encouragement au développement d'entreprises nouvelles (EDEN) ;

- la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine a enfin relancé le dispositif d'exonérations dans les zones franches urbaines.

A cela s'ajoute la suppression du FOREC prévue par le présent projet de loi de finances, la compensation de la quasi-totalité des allègements de charges décidés postérieurement à la loi du 25 juillet 1994 devant être désormais assurée par le budget du travail.

Dans ce contexte, le présent budget du travail est l'exacte traduction budgétaire de la priorité accordée par la nouvelle majorité parlementaire aux dispositifs d'allègements de charges comme principal levier de développement de l'emploi.

1. Le rôle majeur des allègements de charges

La compensation par l'État des allègements de cotisations sociales représentera, en 2004, plus de la moitié des crédits du budget du travail²³.

Crédits consacrés à la compensation des exonérations de charges sociales

(en milliers d'euros)

	LFI 2003	PLF 2004	Evolution en %
A – Allègements généraux du coût du travail	0	17.100	
Ristourne dégressive (loi du 04/08/95 et loi du 17/01/03)	0	15.792	
Aides à la réduction du temps de travail (loi du 23/06/98 et loi du 11/06/96)	0	1.298	
Allocations familiales	0	10	
B – Allègements ciblés du coût du travail sur	888	1.105	24,5 %
- certaines zones géographiques	781	1.001	+ 28,2 %
- certains secteurs d'activité	107	104	- 2,8 %
Total	888	18.205	NS

La place considérable acquise par ces crédits s'explique bien entendu par la rebudgétisation du FOREC. Mais elle tient également à la rapide montée en charge du nouveau dispositif institué par la loi du 17 janvier 2003. Le **nouvel allègement unique**, applicable depuis le 1^{er} juillet 2003, va progressivement se substituer à la ristourne « Juppé » et à l'allègement « Aubry II » pendant une période de transition courant jusqu'au 1^{er} juillet 2005. Pendant cette période, il a, en outre, vocation à augmenter sensiblement puisqu'il s'appliquera à un nombre croissant de salariés et que le taux d'exonération s'élèvera progressivement.

²³ Il conviendrait en outre d'ajouter, pour apprécier l'ensemble des exonérations actuellement en vigueur, celles qui ne sont pas compensées à la sécurité sociale par le budget de l'État et qui s'élevaient, en 2002, à 1.641 millions d'euros.

Le nouveau dispositif d'allégement de charges issu de la loi du 17 janvier 2003

Le nouvel allégement unique concerne les cotisations sociales patronales de sécurité sociale dues au titre des rémunérations salariales. Son montant est calculé chaque mois et déduit du montant des cotisations versées par l'employeur.

La condition d'accès à cet allégement est exclusivement le niveau de salaires (moins de 1,7 SMIC). Il concernerait environ 9 millions de salariés dans les entreprises éligibles.

L'allégement est fondé sur une base de salaire horaire : il concerne donc les heures incluses dans la durée légale, tout comme les heures supplémentaires. Il se distingue en cela de l'allégement Aubry II, qui était mensuel, donc régressif au-delà de la durée légale et accordé aux entreprises ayant réduit leur temps de travail.

A compter du 1^{er} juillet 2005, cet allégement sera égal à 26 % au niveau du SMIC et décroissant pour les rémunérations situées au-delà, jusqu'à devenir nul au niveau de 170 % du SMIC. Par rapport aux dispositifs précédents, le nouvel allégement concentre davantage ses effets sur les bas et les moyens salaires (il est plus important pour les entreprises versant des rémunérations inférieures à 1,45 SMIC).

Avant cette date, les dispositions transitoires suivantes sont mises en œuvre, qui conduisent à la coexistence de deux formules de calcul jusqu'au 1^{er} juillet 2005 :

- pour les *entreprises ayant conclu un accord de réduction du temps de travail* dans le cadre Aubry II avant le 1^{er} juillet 2003, l'allégement est de 26 % au niveau de la garantie mensuelle de rémunération n° 2 [GMR2, (niveau du SMIC en juillet 1999 augmenté des revalorisations qui l'ont affectée depuis)] et s'annule à 170 % de cette GMR2 ;

- pour les *autres entreprises* :

• du 1^{er} juillet 2003 au 1^{er} juillet 2004, l'allégement est de 20,8 % au niveau du SMIC et s'annule à 1,5 SMIC ;

• du 1^{er} juillet 2004 au 1^{er} juillet 2005, l'allégement est de 23,4 % au niveau du SMIC et s'annule à 1,6 SMIC.

Cet allégement unique se substitue à :

- la ristourne bas salaires (dite « *ristourne Juppé* ») qui concernait le même champ avec une limite salariale de 130 % du SMIC mensuel ;

- l'allégement Aubry II, octroyé en l'échange de la signature d'un accord de réduction du temps de travail.

Détail des crédits consacrés aux exonérations de cotisations sociales en 2004

	en millions d'euros	en % du total
Exonération de cotisations sociales au titre de l'incitation à la réduction du temps de travail (loi du 13 juin 1998)	890,00	4,9
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)	408,00	2,2
Réduction dégressive des cotisations sociales patronales sur les bas salaires (loi du 17 janvier 2003) (<i>nouveau</i>)	15.792,00	86,7
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	27,05	0,1
Exonération de cotisations sociales en faveur des cinquante premiers salariés des entreprises situées dans les zones franches	294,94	1,6
Exonération de cotisations sociales au titre de la zone franche de Corse	10,06	-
Exonération de cotisations sociales des correspondants locaux de la presse régionale ou départementale	0,09	-
Exonération de cotisations sociales au profit des secteurs de production dans les DOM	668,65	3,7
Exonération de cotisations sociales au titre de l'article L. 241-14 du code de la sécurité sociale	104,20	0,6
Exonération de cotisations d'allocations familiales	10,00	-
Total	18.204,99	100

Parallèlement, les **allègements ciblés du coût du travail**²⁴, déjà inscrits au budget du travail de 2003, tendent eux aussi à globalement augmenter (+ 24,5 %) même si leur évolution est plus contrastée.

Deux dispositifs d'allègements voient leurs crédits croître très rapidement :

- les *crédits relatifs aux exonérations dans les zones franches urbaines (ZFU)* sont portés à 294 millions d'euros en 2004 (+ 91 millions d'euros) compte tenu de la relance du dispositif et de la création de 41 nouvelles ZFU réalisées par la loi du 1^{er} août 2003 ;

²⁴ Ces exonérations ciblées concernaient, en 2002, 360.000 salariés.

- les *crédits consacrés aux exonérations de charges sociales dans les départements d'outre-mer* passent de 524 millions d'euros en 2003 à 669 millions d'euros en 2004, en application de la loi de programme du 21 juillet 2003 qui a élargi sensiblement le champ des mesures d'exonérations existant outre-mer.

A l'inverse, trois autres dispositifs sont ajustés à la baisse, compte tenu du basculement d'un nombre important d'entreprises concernées dans le régime général d'allègement de charges :

- les *crédits relatifs aux zones de revitalisation rurale (ZRR) et de redynamisation urbaine (ZRU)* diminuent de 34 à 27 millions d'euros ;

- les *crédits consacrés aux exonérations au titre de la zone franche de Corse* passent de 23 à 10 millions d'euros ;

- les *crédits liés à l'exonération des avantages en nature dans le secteur des cafés, hôtels et restaurants* diminuent très légèrement, passant de 107 millions d'euros en 2003 à 104 millions d'euros en 2004.

Ces évolutions témoignent, pour votre commission, des premiers effets de la mise en place du nouveau dispositif général d'allègement de charges institué par la loi du 17 janvier dernier et marquent en cela ses premiers succès.

Cette réforme avait en effet un triple objectif :

- compenser les effets sur le coût du travail de la réunification des différents minima salariaux issus de la mise en œuvre de la réduction du temps de travail ;

- favoriser la création d'emplois, l'expérience récente et les études économiques ayant montré que l'allègement du coût du travail, notamment sur les bas salaires, était probablement l'instrument le plus efficace en ce sens ;

- simplifier l'architecture des allègements de charges, ceux-ci ayant été progressivement mis en place ces quinze dernières années par une accumulation de mesures spécifiques sans qu'aucune vision d'ensemble ne préside véritablement à leur définition. On comptait ainsi 28 mesures d'exonération de cotisations sociales en faveur de l'emploi fin 2002²⁵.

²⁵ En 2002, l'ensemble des exonérations s'élevait à 19,4 milliards d'euros, soit 9 % des cotisations recouvrées par les URSSAF et 17 % des cotisations patronales du secteur privé.

Les dispositifs d'allègement de cotisations sociales en faveur de l'emploi applicables en 2002

Les mesures en faveur de l'emploi sont réparties pour l'analyse en quatre catégories, en fonction de leurs objectifs.

1/ Les mesures générales d'encouragement à la création d'emplois et à la RTT (neuf mesures) :

Le fonds de réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC), mis en place fin 2001, prend en charge les exonérations liées à la réduction du temps de travail (RTT) et à la réduction dégressive des cotisations sur les bas salaires (RBS).

Mesures prises en charge par le FOREC (cinq mesures) :

RBS, RTT (lois « Robien », « Aubry I » et « Aubry II »), exonérations « résiduelles » des cotisations d'allocations familiales.

Autres mesures (quatre mesures) :

Exonération des cotisations patronales pour l'embauche d'un premier salarié*, abattement en faveur de l'embauche à temps partiel*, exonération des cotisations patronales sur l'avantage en nature « repas » dans les hôtels, cafés, restaurants, aide aux chômeurs créateurs d'entreprise*.

2/ Les mesures en faveur de publics particuliers (douze mesures) :

Secteur marchand (neuf mesures) :

Contrat initiative emploi, contrat de retour à l'emploi, contrat d'apprentissage, contrat de qualification, contrat d'insertion par l'activité*, contrat d'orientation*, exonérations pour la création d'emplois par les associations intermédiaires*, exonérations dans le cadre de l'insertion économique accordées aux entreprises d'insertion.

Secteur non marchand (trois mesures) :

Contrat emploi solidarité*, contrat emploi (solidarité) consolidé*, exonérations dans le cadre de l'insertion économique accordées aux structures agréées au titre de l'aide sociale.

3/ Les mesures en faveur de l'emploi dans certaines zones géographiques (cinq mesures) :

Exonérations dans les DOM : loi Perben jusqu'en 2000, puis loi d'orientation pour l'outre-mer (du 13 décembre 2000), exonérations en zone franche urbaine, exonérations en zone franche corse, exonérations pour la création d'emplois en zone de revitalisation rurale et en zone de redynamisation urbaine.

4/ Les mesures en faveur de l'emploi à domicile (deux mesures) :

Exonération de cotisations pour l'emploi à domicile par des particuliers*, par des associations sociales agréées*

** mesures non compensées (créées avant 1994)*

Source : ACOSS

Eu égard à ces objectifs, la rapide montée en charge du dispositif général d'allègements de charges (qui représentera 87 % des crédits budgétaires consacrés aux allègements de charges en 2004), conjuguée au recentrage des exonérations ciblées sur certains dispositifs (comme ceux spécifiques à l'outre-mer ou aux ZFU), concrétise le début de leur réalisation.

Dans ce contexte, les dispositions de l'article 80 du projet de loi de finances, rattaché aux crédits du travail, qui prévoit de supprimer au 1^{er} avril 2004 toute possibilité de cumul entre l'aide « Aubry I » et l'allègement « Fillon », permettent certes de réaliser une substantielle économie de 500 millions d'euros en 2004. Mais elles s'inscrivent surtout dans la logique de la loi du 17 janvier 2003 qui vise tout à la fois à simplifier l'architecture des exonérations de charges et à maximiser leurs effets en les déconnectant de la réduction du temps de travail.

2. Le souci de favoriser l'émergence d'activités nouvelles

Les mesures de « promotion de l'emploi » figurant au projet de budget du travail sont destinées à favoriser l'émergence d'activités nouvelles et à participer ainsi au renouvellement du tissu économique local et au développement de l'emploi.

Parmi elles, on compte notamment :

- le financement de « chèques conseil » visant à contribuer à la formation en gestion des créateurs d'entreprise ;

- les aides au conseil en gestion prévisionnelle des emplois dans les entreprises de moins de 250 salariés, dont le régime est désormais fixé par le décret du 24 juillet 2003 ;

- le dispositif EDEN (encouragement au développement d'entreprises nouvelles).

Crédits consacrés à la promotion de l'emploi

(en millions d'euros)

	LFI 2003	PLF 2004	Évolution (en %)
TOTAL	85	97	+ 14,1 %
Dont programme EDEN	52	68	+ 30,7 %
Dont chèques conseil	6	6	-
Dont aides au conseil	14	10	- 28,6 %

Le présent projet de budget modifie fortement le montant des différentes dotations affectées à ces mesures sous l'effet notamment des dispositions de la loi du 1^{er} août 2003 qui a élargi les conditions d'accès au dispositif EDEN.

EDEN

Le dispositif EDEN a été créé par la loi du 16 octobre 1997 et aménagé par la loi du 29 juillet 1998.

EDEN vise, d'une part, à faciliter l'accès des créateurs ou repreneurs d'entreprise au crédit bancaire par le biais d'une aide financière de l'État susceptible de faire « effet de levier », et d'autre part, à pallier leur inexpérience grâce à un accompagnement post-crétion et ainsi à favoriser les chances de pérennité des entreprises créées ou reprises.

Les publics éligibles sont les suivants :

- jeunes âgés de moins de vingt-six ans et sous certaines conditions âgés de moins de trente ans,
- personnes salariées ou licenciées d'une entreprise soumise à l'une des procédures de la loi du 25 janvier 1985 relative au redressement et à la liquidation judiciaire.

L'aide de l'État prend deux formes :

- une aide financière dont le montant est proportionnel au besoin de financement initial de l'entreprise et plafonné à 6.098 euros pour un projet individuel (9.145 euros pour un projet de plusieurs demandeurs et jusqu'à 76.225 euros pour un projet de reprise de leur entreprise par les salariés). Elle est assortie de l'exigence d'un prêt par un organisme de crédit ;
- un accompagnement post-crétion sous la forme d'un suivi personnalisé d'une durée moyenne de 35 heures, à mettre en œuvre pendant les trois premières années suivant la création pour un coût moyen à la charge de l'État de 2.170 euros.

La loi n° 2003-721 du 1^{er} août 2003 pour l'initiative économique ouvre l'accès au dispositif EDEN aux chômeurs de cinquante ans et plus. L'élargissement des conditions d'accès est assorti d'un retour au principe de l'avance remboursable.

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

En 2004, les crédits inscrits au titre du programme EDEN devraient permettre de financer 11.000 projets contre 8.800 en 2002.

B. L'ADAPTATION DES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES

Si le projet de budget donne la priorité à la création d'emplois et d'activités notamment au travers des allègements de charges, il n'en oublie pas moins le nécessaire accompagnement des mutations économiques. Les crédits correspondant augmentent en effet de 0,7 %, après une hausse de près de 10 % l'année passée, et représentent 6 % du total des crédits.

(en millions d'euros)

	LFI 2003	PLF 2004	Evolution en %
Restructurations	77,8	80,8	+ 3,9 %
Retrait d'activité	424,9	316,7	- 25,5 %
Indemnisation du chômage	1.303,1	1.420,1	+ 9,0 %
Total	1.805,8	1.816,7	+ 0,7 %

Cette évolution s'accompagne toutefois d'une adaptation sensible des différentes mesures.

1. Le redéploiement des mesures de prévention et d'accompagnement des licenciements économiques

La mise en oeuvre des dispositifs publics d'accompagnement des fluctuations d'activité et des restructurations répond à l'impératif de solidarité nationale à l'égard des individus et des collectivités menacés par des licenciements collectifs.

Ces aides n'ont bien évidemment pas vocation à se substituer à l'entreprise et à sa contribution au financement des mesures de reclassement, l'effort de la collectivité devant être consacré en priorité à l'aide au retour à l'emploi des salariés licenciés. C'est pourquoi l'utilisation des outils du fonds national pour l'emploi reste aujourd'hui principalement concentrée sur l'accompagnement social des situations les plus difficiles pour les salariés et les bassins d'emploi les plus fragiles (PME en liquidation, fermeture d'entreprise en zone rurale, faible qualification des salariés...).

Ces aides reposent principalement sur trois types de dispositifs :

- la participation de l'État à l'indemnisation du chômage partiel, instrument d'aide aux entreprises qui l'utilisent en cas de variation brutale de la conjoncture ou de période de difficultés exceptionnelles ;

- les dispositifs d'accompagnement social des restructurations (cellules de reclassement, congés de conversion, actions de formation, aide au passage à temps partiel...), financées par une dotation globale décentralisée ;

- les allocations temporaires dégressives visant à favoriser le reclassement externe par une compensation financière, partielle ou totale, de la perte de salaire subie par un salarié, licencié pour motif économique, qui accepte un emploi assorti d'une rémunération inférieure à son salaire antérieur.

Le projet de budget du travail pour 2004 prévoit une augmentation de près de 4 % des crédits correspondants.

Crédits destinés à l'accompagnement social des restructurations

(en millions d'euros)

	LFI 2003	PLF 2004	Évolution en %
Indemnisation du chômage partiel	30,5	28,5	- 6,6
Dotation globale décentralisée	42,7	47,7	+ 11,7
Allocation temporaire dégressive	4,6	4,6	-
TOTAL	77,8	80,8	+ 3,9

Les crédits demandés pour 2004 marquant une double évolution par rapport à ceux accordés pour 2003.

D'une part, les dotations consacrées au **chômage partiel** diminuent légèrement par rapport à celles de 2003. Cette diminution prend en compte les perspectives d'amélioration de la conjoncture économique et doit également s'apprécier par rapport à la forte augmentation des crédits en 2003 (+ 48 %). On observera ainsi qu'au 30 juin 2003, seuls 10 millions d'euros avaient été mandatés sur les 30 millions d'euros de crédits ouverts. En 2004, les crédits devraient permettre d'indemniser 1,75 million de journées de chômage partiel.

D'autre part, les crédits en faveur des **cellules de reclassement** sont en forte hausse (+ 32 %), compte tenu d'une mesure nouvelle de 5 millions d'euros.

Ce dispositif est devenu le principal outil d'accompagnement des restructurations d'entreprise²⁶. Le taux de reclassement (60,3 %), en augmentation constante depuis la création de la mesure, prouve son efficacité.

²⁶ En 2002, ce sont 646 conventions qui ont été conclues à ce titre et qui ont potentiellement concerné 33.600 salariés.

L'augmentation des crédits s'explique par la réforme du dispositif, annoncée lors de la table ronde sur l'emploi du 18 mars dernier, qui prendra la forme d'un doublement du plafond de la participation de l'État au financement de ces cellules pour le porter à 2.000 euros par bénéficiaire.

Votre commission ne peut qu'apporter son soutien à une telle réforme.

En effet, compte tenu de la disparition des conventions de conversion, la cellule de reclassement est le seul support au reclassement existant en dehors du PARE. Or, il existe un décalage entre le montant actuel d'intervention financière de l'État et le coût moyen facturé par les prestataires, qui ne permet pas toujours la mise en place de cellule performante, surtout lorsque l'État est le seul financeur (plus de 60 % des conventions).

2. La restriction des aides au retrait d'activité

Votre commission a déjà souvent insisté sur les effets pervers des « mesures d'âge » : particulièrement coûteuses pour l'État, elles conduisent à écarter prématurément du marché du travail les salariés les plus expérimentés alors même que les évolutions démographiques à venir impliqueront nécessairement une augmentation du taux d'emploi des salariés les plus âgés.

Certes, depuis plusieurs années, se confirme un processus tendant à rendre progressivement plus restrictif le recours aux préretraites, grâce notamment à une responsabilisation financière accrue des entreprises.

A cet égard, la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites a marqué une nouvelle rupture. La loi prévoit en effet :

- l'assujettissement de certaines préretraites d'entreprise à une contribution spécifique ;
- la suppression, à compter de 2005, des préretraites progressives (PRP) ;
- le recentrage progressif du dispositif de cessation anticipée d'activité de certains travailleurs salariés (CATS) vers les seuls salariés ayant exercé des activités pénibles.

Les dispositifs de retrait total ou partiel d'activité dans le secteur privé

• La préretraite AS-FNE

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

Pour en bénéficier, le salarié doit adhérer volontairement à la convention s'il remplit les conditions d'âge (au moins 57 ans), d'ancienneté dans l'entreprise (au moins un an), de durée de cotisation (au moins dix ans d'appartenance à un régime de sécurité sociale) et n'exerce plus d'activité professionnelle.

L'allocation est égale à 65 % du salaire brut de référence, dans la limite du plafond retenu pour le calcul des cotisations sociales et à 50 % du salaire brut de référence pour la part du salaire comprise entre une et deux fois ce plafond. L'allocation peut être versée jusqu'à 65 ans.

Le salarié et l'employeur contribuent tous deux au financement de l'allocation : le salarié, pour la part de l'indemnité conventionnelle de licenciement supérieure à l'indemnité légale ; l'entreprise, en fonction de la qualité du plan social, de sa taille et de ses capacités contributives.

• La cession d'activité de certains travailleurs salariés (CATS)

Ce dispositif a été mis en place par le décret n° 2000-105 du 9 février 2000. Il prévoit la possibilité d'une prise en charge partielle par l'État du revenu de remplacement versé par l'entreprise à des salariés âgés de plus de 57 ans ayant pendant plus de quinze ans effectué des travaux pénibles (travail à la chaîne, travail de nuit, travailleurs handicapés). Pour ouvrir droit à l'aide de l'État, cette cessation d'activité doit être organisée par un accord de branche et un accord d'entreprise dans lesquels des engagements sur la fixation de la durée du travail à 35 heures et des dispositions relatives à la gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences sont pris pour faire en sorte de ne plus recourir aux mesures d'âge. La mise en oeuvre de ces accords ne peut excéder cinq ans.

L'État prend en charge une part de l'allocation, selon des taux déterminés en fonction de l'âge des salariés, dès lors que les bénéficiaires ont accompli leur activité professionnelle dans des conditions particulières de pénibilité ou ont été reconnus travailleurs handicapés.

Le premier accord a concerné le secteur automobile qui prévoit de faire bénéficier 36.600 salariés de ce dispositif dont près de 23.000 font l'objet d'une prise en charge partielle de l'État sur cinq ans.

D'autres accords ont été conclus dans les secteurs de la métallurgie, le papier carton, la chimie, la presse, l'industrie alimentaire ou la banque.

• La préretraite progressive (PRP)

Les conventions de préretraites progressives, conclues entre l'État et un employeur permettent à des salariés âgés de plus de 55 ans de transformer leur emploi à temps plein en emploi à temps partiel.

Elles poursuivent plusieurs objectifs en terme d'emploi : offrir une alternative aux retraits complets d'activité des salariés âgés, aider les entreprises à résoudre leurs problèmes de pyramides des âges, favoriser l'insertion des publics en difficulté.

En complément de leur rémunération au titre du temps partiel, les salariés en préretraite progressive reçoivent une allocation égale à 30 % de leur salaire brut de temps plein dans la limite du plafond de la sécurité sociale et 25 % pour la part de ce salaire excédant ce plafond dans la limite de deux fois ce dernier.

Le taux de participation de l'entreprise est modulé en fonction de deux critères : l'effectif de l'entreprise, l'engagement de recrutement de demandeurs d'emploi rencontrant des difficultés particulières sur le marché du travail.

Ce taux varie de 0 à 5 % dans le cadre d'une préretraite progressive avec embauche et de 5 à 8 % dans le cadre d'une préretraite progressive plan social ou sans embauche. Le taux moyen de participation des entreprises est de 10 % en 2003.

Cet encadrement progressif a d'ailleurs permis de réduire sensiblement le nombre de préretraites, parallèlement à la suppression du dispositif ARPE.

Evolution récente du nombre de retraits anticipés d'activité

	1998	1999	2000	2001	2002
Entrées annuelles	78.827	70.535	61.716	43.780	32.808
Effectifs en fin d'année	219.683	202.605	193.782	163.322	137.494

Retraits anticipés d'activité en 2002

	Entrées annuelles	Effectifs en moyenne annuelle
ASFNE	6.803	39.524
PRP	15.102	43.897
CATS	10.298	18.043

Dans le prolongement de la loi du 21 août 2003 et dans l'attente de ses premiers effets, le présent projet de budget du travail accompagne ce mouvement de recentrage.

Ainsi, les crédits consacrés au retrait d'activité sont en diminution sensible (- 25 %). Ils ne devraient plus s'élever qu'à 317 millions d'euros en 2004 contre encore 2,3 milliards d'euros en 1997²⁷.

²⁷ Même s'il est vrai qu'entre-temps, les modalités de financement de ces dispositifs ont évolué.

Crédits consacrés aux retraits d'activités

(en millions d'euros)

	LFI 2003	PLF 2004	Évolution en %
Allocations spéciales du FNE	80	15	- 81,2
CATS	144	177	+ 23,1
Préretraites progressives	191	119	- 37,7
Conventions de la sidérurgie	11	6	- 42,7
TOTAL	425	317	- 25,5

Paradoxalement, cette forte diminution des crédits permettra pourtant de quasiment reconduire en 2004 le nombre d'entrées en préretraite prévu pour 2003.

Evolutions prévues du nombre d'entrées dans les dispositifs

(en millions d'euros)

	LFI 2003	Prévision de réalisation 2003	PLF 2004
Allocations spéciales du FNE	7.000	7.000	7.000
CATS	10.225	9.000	10.000
Préretraites progressives	10.000	11.000	7.000
TOTAL	27.225	27.000	24.000

S'agissant des **préretraites du FNE**, la diminution des crédits s'explique avant tout par la diminution du nombre total de préretraités, le taux de participation des entreprises, qui a doublé en 2003, devant pour sa part rester stable. On rappellera toutefois que ces préretraites restent très largement financées par l'Unédic (à hauteur de 385 millions d'euros prévus pour 2004) dans la mesure où le régime d'assurance chômage reverse à ce titre à l'État la moitié des recettes qu'il perçoit au titre de la « contribution Delalande ».

S'agissant des **préretraites progressives**, le projet de budget table sur une réduction importante des entrées, les crédits étant diminués à due concurrence. Cela tient à l'augmentation du taux de participation des entreprises, qui a déjà été augmenté en 2003 et qui devrait à nouveau être majoré de 50 %.

S'agissant enfin des **CATS**, le nombre d'entrées serait stable, la croissance des crédits étant alors liée à la poursuite de la montée en charge d'un dispositif encore récent puisqu'il n'a été institué qu'en 2000.

3. L'adaptation du régime de solidarité

L'État participe au financement de l'indemnisation du chômage, en finançant les allocations versées par le fonds national de solidarité²⁸ : allocation d'insertion (AI), allocation spécifique de solidarité (ASS) et, depuis la loi de finances pour 2002, allocation équivalent retraite (AER).

L'action de l'État reste néanmoins subsidiaire par rapport à celle du régime d'assurance chômage : en 2002, les dépenses de l'État à ce titre se sont élevées à 1,4 milliard d'euros contre 20,1 milliards d'euros pour le régime d'assurance chômage.

Le projet de budget du travail pour 2004 prévoit une forte augmentation de ces crédits.

Subvention de l'État au fonds de solidarité

(en millions d'euros)

LFI 2003	PLF 2004	Évolution en %
1.299	1.417,5	+ 9,1

A la différence du budget du travail pour 2003 dans lequel la forte croissance de la subvention de l'État au fonds de solidarité s'expliquait avant tout par la montée en charge de l'AER, l'augmentation des crédits pour 2004 tient principalement à la hausse prévisible du nombre d'allocataires de l'ASS et, dans une moindre mesure, de ceux de l'AI.

L'allocation de solidarité spécifique (ASS)

Elle est accordée aux demandeurs d'emploi justifiant de conditions de ressources et d'activité professionnelle salariée et dont les droits à l'allocation d'assurance du régime d'assurance chômage ont pris fin.

Elle est accordée par périodes de six mois renouvelables sans limitation de durée tant que l'intéressé continue à remplir toutes les conditions d'attribution.

Le taux journalier de l'allocation de solidarité spécifique est fixé à 13,56 euros par jour à compter du 1^{er} janvier 2003, soit 406,80 euros par mois.

Une majoration peut être accordée à certains bénéficiaires en fonction de leur âge et de leur situation vis-à-vis de l'assurance vieillesse (allocataires âgés de cinquante-cinq ans ou plus et justifiant de vingt années d'activité salariée ou allocataires âgés de cinquante-sept ans et demi ou plus et justifiant de dix années d'activité salariée). Le montant journalier de la majoration est fixé à 5,91 euros (soit un total journalier de 19,47 euros).

²⁸ Ce fonds est également financé, outre la subvention de l'Etat, par l'affectation du produit de la contribution de solidarité des fonctionnaires, égale à 1 % de leur traitement net.

Votre rapporteur a déjà analysé, dans la première partie de ce rapport, les causes de cette croissance attendue du nombre d'allocataires de l'ASS.

De fait, les prévisions budgétaires prennent en compte cette augmentation attendue d'une double manière.

D'une part, l'évolution spontanée du nombre d'allocataires de l'ASS conduirait, à réglementation constante, à majorer les crédits destinés au fonds de solidarité de 288 millions d'euros en 2004.

D'autre part, le Gouvernement a décidé de réformer le régime de l'ASS. Cette réforme pourrait prendre une triple forme :

- limitation de la durée de versement de l'allocation fixé à trois ans pour le stock de bénéficiaires de l'ASS âgés de moins de cinquante-cinq ans (mise en œuvre à partir du second semestre 2004) et à deux ans pour les flux d'allocataires âgés de moins de cinquante-cinq ans à compter du 1^{er} janvier 2004. Les modalités de limitation de la durée de versement concernant les flux d'allocataires de cinquante-cinq ans et plus seront traités ultérieurement ;

- suppression de l'accès à la majoration de 40 % de l'ASS à compter du 1^{er} janvier 2004 ;

- modification du barème de l'ASS pour les bénéficiaires vivant en couple et entrés dans le dispositif avant le 1^{er} janvier 1997 (mise en œuvre à compter du second semestre 2004).

Cette réforme permettrait alors de réaliser une économie budgétaire qui pourrait atteindre 170 millions d'euros en 2004, voire de 800 millions d'euros à terme, comme le montre le tableau ci-dessous :

Impact budgétaire de la réforme de l'ASS

(en millions d'euros)

	Limitation de la durée de versement	Suppression de la majoration pour les plus de 55 ans (pour les nouveaux entrants)	Abaissement du plafond de ressources couples pour les allocataires entrés avant 1997	Total
Impact en 2004	130	33	7	170
Impact à terme	600	200		800

Source : Avis de M Dominique Tian sur les crédits du travail, Assemblée nationale

Si la réforme de l'ASS répond certes en partie à des préoccupations budgétaires, elle repose également sur une autre logique, comme l'a expliqué M. François Fillon, lors des débats sur les crédits du travail à l'Assemblée nationale²⁹ :

« Actuellement versée sans limitation de durée, à des personnes inscrites au chômage depuis très longtemps, l'ASS n'est assortie d'aucun programme d'insertion. En contrepartie de la réduction de la durée de versement, nous proposons (...) des programmes d'insertion procurant des revenus au moins équivalents au montant de l'ASS – car la différence entre le niveau de l'ASS et celui du revenu minimum d'insertion est très faible. (...). Certains prétendent pourtant que la suppression de l'ASS pour une partie des chômeurs de longue durée se traduira par l'exclusion des intéressés. Ils omettent tout simplement d'admettre que ceux-ci, à peu de chose près, auront toujours le même niveau de ressources puisqu'ils toucheront désormais le revenu minimum. (...) La différence fondamentale entre l'ASS et le RMI, c'est que le RMI est un dispositif d'insertion... »

De fait, le Gouvernement a annoncé que *« la réforme s'accompagnera de plusieurs mesures en faveur des bénéficiaires : une facilitation du cumul de l'ASS avec des revenus d'activité (« intéressement »), le maintien du droit à l'ASS pour des personnes qui retrouvent un emploi pour une période brève, et une prise en compte plus favorable des charges au moment de l'attribution de l'allocation »*³⁰, le ministre ayant notamment précisé lors des débats à l'Assemblée nationale qu'il allait donner des instructions pour que les 30.000 CIE supplémentaires programmés lors du débat budgétaire *« soient offerts en priorité aux personnes susceptibles d'être concernées par la réforme de l'ASS »*.

A ce stade, et en l'absence d'informations plus précises sur le contenu et les conséquences de la réforme, votre commission se bornera ici à observer que le choix du Gouvernement a été d'*« activer les dépenses d'indemnisation du chômage »*, à l'image de ce qu'ont pu réaliser les partenaires sociaux dans le cadre de la convention d'assurance chômage du 1^{er} janvier 2001 instituant le PARE, en rendant certes plus restrictif le maintien en ASS, mais en offrant parallèlement davantage de solutions d'insertion.

Au total, la conjonction de cette double évolution – croissance du nombre de bénéficiaires potentiels et réforme de l'ASS – devrait se traduire par quelque 40.000 allocataires supplémentaires de l'ASS, les crédits budgétaires destinés au fonds de solidarité augmentant alors de près de 120 millions d'euros.

²⁹ JO, Débats AN, deuxième séance du 5 novembre 2003.

³⁰ Source : dossier de presse de présentation du budget du ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité pour 2004, septembre 2003.

Effectifs des allocataires du régime de solidarité

Nombre d'allocataires en cours d'indemnisation	AI	ASS	AER – ASA
1997	15.971	480.063	
1998	21.379	482.027	
1999	26.631	458.836	
2000	31.806	409.862	
2001	36.699	377.962	
2002 ¹	42.900	390.000	24.150
2003 ²	38.000	355.500	39.400
2004 ²	47.500	392.500	41.000

1 Estimations

Source : Unédic

2 Prévisions en LFI

Sur la base de ces estimations, les dépenses globales du fonds de solidarité pourraient alors atteindre près de 2,6 milliards d'euros, soit une hausse de 5,5 % par rapport à 2003.

Dépenses du régime de solidarité

	1999	2000	2001	2002	2003 ¹	2004 ¹
AI	80,04	110,53	124,86	151,36	137,77	174,78
ASS	2.502,30	2.402,60	2.232,01	2.178,14	1.987,18	2.074,06
ASA-AER				136.78	321.60	339.95
Total	2.582,34	2.513,13	2.356,87	2.471,61	2.454,17	2.588,79

1 Prévisions en LFI

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

*

* *

Au total, votre commission a considéré que le projet de budget du travail pour 2004 traduisait, par l'ensemble de ses aspects, la poursuite de réorientation de la politique de l'emploi vers le secteur marchand engagée l'an dernier par le Gouvernement, réorientation qu'elle avait appelée de ses vœux les années passées.

Si cette réorientation intervient dans un contexte encore difficile, elle a estimé qu'elle était la plus à même d'anticiper et d'accompagner le retour de la croissance pour rendre celle-ci la plus porteuse en emplois durables.

Elle a donc émis un avis favorable à l'adoption des crédits du travail pour 2004 et aux articles 80 et 80 *bis* qui leur sont rattachés.

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

Article 80

*(art. L. 241-13 du code de la sécurité sociale
et art. 10 de la loi n° 2003-47 du 17 janvier 2003 relative aux salaires,
au temps de travail et au développement de l'emploi)*

Révision de dispositifs d'allègement de cotisations sociales patronales

Objet : Cet article vise à supprimer, à compter du 1^{er} avril 2004, toute possibilité de cumuler l'exonération de cotisations sociales au titre de l'incitation à la réduction du temps de travail - dite « aide Aubry I » - avec le dispositif général d'allègement de charges sur les bas salaires issu de la loi du 17 janvier 2003 – dit « allègement Fillon ».

I – Le dispositif proposé

La loi du 17 janvier 2003 a institué un nouveau dispositif unifié d'allègements de charges sur les bas salaires se substituant, depuis le 1^{er} juillet dernier, à la ristourne « Juppé » et à l'allègement « Aubry II ».

Ce nouveau dispositif, codifié à l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale, n'est cumulable avec aucune autre exonération partielle ou totale de cotisations patronales - en application du principe traditionnel de non-cumul -, à l'exception de :

- l'aide incitative dite « Aubry I » mise en place par la loi n° 98-461 du 13 juin 1998 d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail ; en ce cas, le montant de la réduction est minoré de 54 euros par mois pour un salarié à temps complet ;

- la réduction forfaitaire des cotisations patronales, dues au titre de l'avantage en nature constitué par la fourniture du repas au salarié dans le

secteur des hôtels, cafés, restaurants (HCR), prévue à l'article L. 241-4 du code de la sécurité sociale.

En outre, pendant la période transitoire courant du 1^{er} juillet 2003 au 30 juin 2005, le nouveau dispositif est également cumulable avec :

- l'allégement dit « de Robien » mis en place par la loi n° 93-1313 du 20 décembre 1993 quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle ;

- l'abattement de 30 % accordé en cas de temps partiel (article L. 322-12 du code du travail), ce cumul étant réservé aux employeurs qui, au 30 juin 2003, n'employaient pas de salariés ouvrant droit à l'allégement dit Aubry II.

Cette possibilité de cumul reste toutefois plafonnée, l'allégement total ne pouvant être supérieur au montant des cotisations patronales de sécurité sociale.

Le présent article met un terme à la possibilité de cumul entre l'allégement « Fillon » et l'aide « Aubry I » à compter du 1^{er} avril 2004, les employeurs bénéficiant d'un droit d'option entre les deux aides jusqu'au 31 mars prochain.

L'aide « Aubry I »

La loi du 13 juin 1998 d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail a institué une aide spécifique en faveur des entreprises, anticipant, par accord collectif, le passage de la durée légale du travail à 35 heures au 1^{er} janvier 2000 pour les entreprises de plus de vingt salariés, et au 1^{er} janvier 2002 pour celles de taille inférieure.

Cette aide financière accordée par l'État est forfaitaire et dégressive sur cinq ans, en fonction de la date de mise en place de la réduction du temps de travail et de la convention passée au sein de l'entreprise.

L'allégement des cotisations patronales s'élevait à 915 euros par salarié et par an (pour les accords signés en 2001). Une majoration était prévue lors d'efforts particuliers en termes d'embauches ou en cas de réduction d'au moins 15 % du temps de travail et pour les entreprises de main d'œuvre à bas salaire.

Le **paragraphe I** supprime la possibilité de cumuler l'allégement « Fillon » avec l'aide « Aubry I » à partir du 1^{er} avril 2004.

Le **paragraphe II** est de coordination.

Le **paragraphe III** supprime parallèlement toute possibilité de cumul de l'aide « Aubry I » avec une autre exonération totale ou partielle de cotisations patronales³¹ à compter du 1^{er} avril 2004. En outre, il ouvre jusqu'au 31 mars prochain un droit d'option pour les entreprises bénéficiant actuellement de l'aide « Aubry I » entre cette aide et l'allègement « Fillon ». Ce choix, qui est irrévocable, s'appliquera logiquement à l'ensemble des salariés de l'entreprise.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

II - La position de votre commission

Fin 2002, les aides « Aubry I » concernaient 2.131.792 salariés pour un montant global de 2,12 milliards d'euros de cotisations exonérées sur l'année³². Ces aides sont en diminution du fait de la dégressivité du montant de l'aide (qui se réduit d'environ 150 euros par an) et de la fin d'entrée dans le dispositif³³. En tout état de cause, elles doivent disparaître fin 2006.

Pour les entreprises bénéficiant actuellement du cumul, l'impact du présent article sur le coût du travail devrait être relativement modéré. Selon M. François Fillon, la hausse des charges pour celles-ci devrait être d'environ 10 euros par salarié et par mois, soit une augmentation du coût du travail de l'ordre de 0,6 %.

L'impact de cette réforme pour les employeurs concernés dépendra avant tout de la structure des coûts salariaux dans l'entreprise : l'allègement « Fillon » est en effet dégressif selon le salaire, tandis que l'aide « Aubry I » est forfaitaire. Dès lors, si les salaires sont pour l'essentiel des bas salaires, l'employeur aura tout intérêt à opter pour l'allègement « Fillon » qui varie actuellement d'environ 3.500 euros par an au niveau du SMIC jusqu'à s'éteindre à 1,5 SMIC. A l'inverse, si les salaires sont pour l'essentiel élevés (supérieur à 1,6 ou 1,7 SMIC), il aura alors intérêt à opter pour l'aide « Aubry I » qui est en moyenne d'environ 900 euros par an quel que soit le salaire. En revanche, dans le cas où les salaires se répartissent de manière régulière sur l'échelle des rémunérations, l'option sera plus difficile et la réforme d'autant plus coûteuse pour l'entreprise.

Au total, la suppression du cumul se traduira en 2004 par une économie budgétaire de 500 millions d'euros.

³¹ Cette précision est de simple coordination puisque l'article 3 modifié de la loi du 13 juin 1998 ne prévoyait qu'une seule possibilité de cumul pour l'aide « Aubry I » : celle avec l'allègement « Fillon ».

³² A cette date, 144.000 établissements bénéficiaient de l'aide « Aubry I » ou de l'allègement « de Robien ».

³³ Ainsi, à législation inchangée, elles ne devraient être que de 2.073 millions en 2003 et auraient pu s'élever à 1.790 millions d'euros en 2004.

L'exposé des motifs du présent article indique que « *cette disposition favorisera la convergence, la simplification et la mise en cohérence de l'ensemble des dispositifs d'allègements de charges dans le cadre d'un régime unifié, centré sur les bas salaires et indépendant de la durée du travail* ».

De fait, votre commission observe que celui-ci s'inscrit dans la logique de la loi du 17 janvier 2003 qui cherche à cibler les allègements de charges sur les bas salaires et à maximiser leurs effets en les déconnectant de la réduction du temps de travail.

Elle constate en outre qu'il ne fait qu'anticiper l'extinction programmée des aides « Aubry I » destinées à disparaître en tout état de cause fin 2006.

Au bénéfice de ces observations, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article.

Article 80 bis (nouveau)
(art. 5 de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation
relative à la lutte contre les exclusions)
Institution du contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS)
et décentralisation des actions d'accompagnement
des jeunes vers l'emploi

Objet : Cet article vise à instituer le CIVIS et en confie la mise en œuvre aux régions. Il prévoit également de transférer aux régions la compétence en matière d'accompagnement des jeunes vers l'emploi, compétence actuellement détenue par l'État et réalisée dans le cadre du programme TRACE.

I – Le dispositif proposé

Le présent article a été introduit en première lecture à l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement.

Il a un double objet :

- donner une base légale aux deux premiers volets du CIVIS (« accompagnement vers l'emploi » et « accompagnement vers la création d'entreprise »), le troisième volet (« emplois d'utilité sociale ») ayant déjà été mis en œuvre de manière anticipée sur la base du décret du 11 juillet 2003 ;

- transférer aux régions la compétence en matière d'organisation d'actions d'accompagnement personnalisé des jeunes les plus en difficulté vers l'emploi, compétence jusqu'ici exercée par l'État et mise en œuvre principalement dans le cadre du programme TRACE. A cette fin, il élargit le champ de ces actions à la création ou à la reprise d'une activité non salariée et à la réalisation d'un projet personnel à vocation sociale au sein d'associations. De ce fait, il emporte création de compétences pour les régions puisque ces nouvelles actions ne sont, par définition, pas exercées aujourd'hui par l'État. En conséquence, il organise la compensation financière correspondant à la fois à cette création et au transfert de compétences.

Le **paragraphe I** tend à confier aux régions (et à la collectivité territoriale de Corse) la compétence d'organiser les actions personnalisées d'accompagnement des jeunes les plus en difficulté vers l'emploi.

Jusqu'à présent, cette compétence relève de l'État en application de l'article 5 de la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, même s'il l'exerce déjà en association avec les régions. Elle est pour l'essentiel mise en œuvre par l'intermédiaire du programme TRACE.

Le présent paragraphe reprend l'essentiel des dispositions des I et IV de l'article 5 de la loi du 29 juillet 1998 définissant le cadre général de cette compétence, le contenu des actions d'accompagnement, le champ des publics prioritaires et la couverture sociale des jeunes bénéficiant de ces actions.

Le **paragraphe II** est de coordination. Il abroge l'article 5 de ladite loi, dans la mesure où l'essentiel de ses dispositions – hormis, bien entendu, celles définissant les conditions de mise en œuvre de cette mission par l'État – est repris dans le paragraphe I.

Le **paragraphe III** institue le CIVIS, qui est alors pour la région l'un des moyens d'exercice de sa nouvelle compétence en matière d'organisation des actions d'accompagnement personnalisé des jeunes les plus en difficulté vers l'emploi.

Il précise la **nature du CIVIS** : il s'agit d'un contrat non renouvelable, conclu pour une durée maximale de deux ans, qui peut, le cas échéant, être précédé d'une période d'orientation de trois mois durant laquelle est élaboré un projet d'insertion.

Il définit également le **public éligible** au CIVIS, à savoir les jeunes de 16 à 24 ans révolus de niveau de formation inférieur à bac + 2.

Il détermine aussi la **nature de l'aide** dont peut bénéficier le jeune. Il s'agit d'une allocation versée par la région aux jeunes majeurs, uniquement, et pour les seules périodes pendant lesquelles ils ne perçoivent ni rémunération, ni une autre allocation. Cette allocation est incessible et insaisissable et peut-être suspendue ou supprimée en cas de non-respect du contrat.

Il indique le **contenu des actions d'insertion** attachées au contrat. Celles-ci peuvent consister en :

- des actions générales d'accompagnement renforcé et personnalisé (c'est le fondement du premier volet « accompagnement vers l'emploi ») ;

- une orientation vers l'emploi. A cet égard, il est notamment précisé que cet emploi peut prendre la forme d'un contrat d'apprentissage, d'un contrat de qualification ou d'un contrat « jeune en entreprise » ou d'un emploi dans une association développant des activités d'utilité sociale (et c'est là le fondement du troisième volet du CIVIS « emploi d'utilité sociale ») ;

- une assistance à la réalisation d'un projet de création ou de reprise d'activité non salariée (et c'est là le fondement du deuxième volet « accompagnement vers la création d'entreprise »).

Il fixe enfin les **modalités de mise en œuvre du contrat**, en précisant que la région peut, à ce titre, passer une convention avec la commune, le département ou la mission locale.

Le **paragraphe IV** a trait à la compensation financière de ces transferts et création de compétences.

Il prévoit que cette compensation prend la forme d'une majoration de la dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage (dont les crédits sont inscrits au chapitre 43-06 du budget du travail) et qu'elle évolue chaque année comme la dotation globale de fonctionnement.

Il introduit toutefois une double exception à ce principe.

- d'une part, **le transfert des ressources se fera de manière progressive en trois ans**. Ainsi, s'agissant de la création du CIVIS, seuls 30,98 % de la dotation de l'État fera l'objet d'une compensation en 2004 et 92,49 % en 2005, l'État gardant le solde à sa charge. On observera que le taux retenu pour 2004 représente le coût des premier et deuxième volets du CIVIS (soit 24,7 millions d'euros) et que les crédits correspondants ont bien été transférés au chapitre 43-06, par amendement, en première lecture à l'Assemblée nationale. Le montant global de la compensation s'élèvera, à terme, à 80 millions d'euros.

S'agissant de la compensation du transfert de compétences au titre du programme TRACE, le montant global de la compensation sera égal à la dépense de l'État en 2003. Mais elle se fera, là encore, de manière progressive : 25 % en 2004 et 75 % en 2005. A ce titre, 11,3 millions d'euros ont été transférés du chapitre 44-70 (crédits relatifs au réseau d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes) vers le chapitre 43-06, par amendement, en première lecture à l'Assemblée nationale. Dans ces

conditions, on peut en déduire que le montant total de la compensation est estimé à 45 millions d'euros en 2003 ;

- d'autre part, la **répartition des ressources transférées à ce titre se fera de manière dérogatoire** à la répartition prévue à l'article L. 4332-1 du code général des collectivités territoriales. Ledit article prévoit que les crédits transférés sont répartis « *en fonction de la structure et du niveau de qualification de la population active, ainsi que de la capacité d'accueil de formation existant* ». Ces critères, sans doute légitimes pour la répartition de la dotation de décentralisation pour la formation, n'ont pas la même pertinence en matière d'accompagnement des jeunes vers l'emploi. C'est pourquoi le présent article prévoit un autre critère de répartition, qui sera précisé par décret : celui du nombre de jeunes dans la région et de leur situation vis à vis du marché du travail.

Ce paragraphe prévoit enfin la transmission à l'État de données statistiques sur la mise en œuvre du CIVIS.

II – La position de votre commission

Notre collègue Alain Gournac, en conclusion de son rapport au Premier ministre sur le CIVIS, s'était interrogé sur les conditions du succès du CIVIS :

« En définitive, le succès du CIVIS reposera au premier chef sur l'implication des collectivités territoriales, sachant que, sur l'objectif de l'insertion des jeunes, de nombreuses collectivités ont fait preuve de leur dynamisme en étant à l'origine de la création de dispositifs novateurs et complémentaires au CIVIS. Or, l'intérêt soulevé par le CIVIS s'accompagne, de la part des divers échelons de collectivités territoriales, de fortes interrogations sur la répartition de leur rôle et sur les modalités de leur intervention.

« C'est pourquoi il apparaît de la plus grande nécessité que les questions posées trouvent leur résolution par l'institution d'un dispositif qui allie lisibilité et souplesse de façon à associer dans le cadre régional chaque échelon territorial, tout en procédant à une modulation du CIVIS par des déclinaisons territoriales adaptées aux spécificités locales. »

A cet égard, votre commission considère que le CIVIS, tel que défini par le présent article, correspond non seulement aux grandes lignes qu'avait pu en donner précédemment le Gouvernement, mais aussi aux conditions de réussite énoncées par notre collègue Alain Gournac.

En ce sens, la décentralisation du CIVIS au profit des régions et l'articulation de leur action avec celle des autres acteurs locaux de l'insertion des jeunes (communes, départements, missions locales), que prévoit le présent article, apparaît être la solution la plus appropriée. Elle exigeait donc naturellement, et plus largement, la décentralisation de l'ensemble des actions d'accompagnement des jeunes les plus en difficulté vers l'emploi. Ce choix est d'ailleurs cohérent avec la pratique des collectivités locales, qui ont déjà mis en œuvre des dispositifs innovants sur ce point et avec les dispositions de l'article 11 du projet de loi relatif aux responsabilités locales qui confortent le rôle des régions en matière de coordination du réseau d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes.

Pour autant, votre commission observe que cette succession de textes brouille singulièrement la lisibilité d'ensemble du dispositif, d'autant qu'ils se présentent dans un ordre que d'aucuns pourraient qualifier de décousu.

En effet, le dispositif a d'abord fait l'objet du décret du 11 juillet 2003 instituant son troisième volet, puis il a été organisé par le présent article. Enfin, le projet de loi relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social, présenté en Conseil des ministres le 19 novembre dernier, comporte un article 51 consacré au CIVIS, qui reprend l'essentiel des dispositions du présent article pour les codifier dans le code général des collectivités territoriales.

Dans ces conditions, on peut douter de la clarté de l'articulation entre ces différents textes :

- entre le décret et le présent article, le troisième volet du CIVIS, qui relevait initialement de l'État, devient compétence de la région. On notera aussi la durée du contrat de travail (trois ans) diffère de celle du CIVIS (deux ans) et que l'âge limite pour conclure le contrat de travail est de vingt-deux ans révolus alors que le CIVIS s'adresse aux jeunes jusqu'à vingt-quatre ans révolus ;

- entre le présent projet de loi de finances et le projet de loi relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social, on observera quelques incertitudes, notamment pour les modalités de compensation financière : alors que le premier mentionne explicitement une compensation sous forme de dotation budgétaire, le second n'évoque plus que l'attribution de « ressources » sans plus de précision.

Sous réserve de ces observations, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article.

TRAVAUX DE COMMISSION

I. AUDITION DE M. FRANÇOIS FILLON, MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES, DU TRAVAIL ET DE LA SOLIDARITÉ, SUR LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2004 (CRÉDITS DU TRAVAIL, DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DE LA SOLIDARITÉ)

Réunie le mercredi 12 novembre 2003, sous la présidence de M. Nicolas About, président, la commission a procédé à l'audition de M. François Fillon, ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, sur le projet de loi de finances pour 2004 (crédits du travail, de la formation professionnelle et de la solidarité).

M. François Fillon, ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, a présenté les deux lignes de force du projet de budget de son ministère pour 2004 :

- d'une part, la rebudgétisation du fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC). Elle permettrait de clarifier les relations entre l'Etat et la sécurité sociale et d'afficher, entre 2003 et 2004, un relèvement de plus d'1,2 milliard d'euros de l'effort global en faveur de l'emploi, sachant que, depuis 2003, les allègements de charges sociales représentaient plus de la moitié des dépenses ;

- d'autre part, la réorientation des aides à l'emploi marchand. La part des aides au secteur marchand et à la formation passerait de la moitié en 2002 aux deux tiers en 2004.

Puis il a attiré l'attention de la commission sur les deux dispositifs prioritaires de son projet de budget : les contrats-jeunes en entreprise et les contrats initiative-emploi. S'agissant des contrats-jeunes en entreprise, il a estimé à 90.000 les entrées en 2003, ce qui était conforme aux prévisions initiales. Annonçant sur la base de ces performances 110.000 contrats pour 2004, il a déclaré que le Gouvernement était en passe de réussir son pari en permettant à des jeunes, avec ou sans qualifications, d'accéder directement à des emplois en contrat à durée indéterminée. S'agissant des contrats initiative-emploi (CIE), il a annoncé la réalisation de 70.000 entrées en 2003,

prévoyant, à la suite de la relance du dispositif lors de la table ronde du mois de mars dernier, 110.000 entrées pour 2004. Les prévisions ont pu, de ce fait, être revues à la hausse grâce à un amendement adopté par l'Assemblée nationale. Il a démontré, sur la base d'une étude récente de la DARES, que le dispositif rencontrait un vif succès. Ainsi, 40 % des anciens titulaires d'un CIE restaient dans l'entreprise où ils avaient effectué leur CIE et, lorsqu'ils n'avaient pu être maintenus dans l'entreprise, ils trouvaient généralement un emploi un mois seulement après le terme de leur contrat.

M. François Fillon, ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, a ensuite annoncé la création de deux nouveaux dispositifs, le contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) et le revenu minimum d'activité (RMA). Sur le premier point, après avoir déclaré que le CIVIS « associations », créé par décret du 13 juillet 2003, accueillerait 11.000 entrées d'ici la fin de l'année 2004 et 25.000 à terme, il a expliqué que le CIVIS avait été enrichi par deux nouveaux volets, « accompagnement vers l'emploi » et « création d'entreprise », proposés par l'Assemblée nationale, lors de l'examen en première lecture du projet de loi de finances pour 2004. Il a ajouté que ces nouvelles mesures seraient gérées par les régions dès leur entrée en vigueur, à partir du 1^{er} janvier 2004. Sur le second point, estimant qu'il était préférable, chaque fois que cela était possible, de financer le retour à l'emploi plutôt que le maintien dans la dépendance, il a précisé que, dans le cadre du RMA, l'employeur embauchant un bénéficiaire du revenu minimum d'insertion (RMI) recevrait une aide à l'emploi d'un montant équivalent à celui du RMI.

Enfin, **M. François Fillon, ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité**, a conclu que le Gouvernement s'efforçait de réhabiliter le travail, de favoriser l'emploi-marchand et de conduire des réformes structurelles, afin qu'au moment de la reprise économique, la France soit en situation de gagner la bataille de l'emploi.

S'exprimant sur le volet du projet de loi de finances relatif au travail, **M. Louis Souvet, rapporteur pour avis des crédits du travail**, s'est interrogé sur les conséquences budgétaires pour l'État du protocole d'accord du 20 décembre dernier conclu par les partenaires sociaux gestionnaires du régime d'assurance chômage. Il s'est également interrogé sur les conditions de financement des 30.000 contrats initiative emploi (CIE) supplémentaires annoncés par le Gouvernement. Il a par ailleurs souhaité obtenir des précisions sur le nombre d'entreprises et de salariés susceptibles d'être concernés par les dispositions de l'article 80 du projet de loi de finances et sur l'impact de cette mesure sur le coût salarial. Il a enfin demandé des précisions sur la création du contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS).

M. François Fillon, ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, a rappelé que les mesures d'ajustement décidées par les partenaires sociaux gestionnaires du régime d'assurance chômage visaient à

rétablir l'équilibre de l'Unédic en 2005 et représentaient un effort de 15 milliards d'euros d'ici 2006. Il a précisé que l'État avait agréé le protocole d'accord et participé à cette démarche de retour à l'équilibre en ayant accordé sa garantie à l'emprunt de 4 milliards d'euros souscrits par l'Unédic et en ayant accepté de reporter le versement des 1,2 milliard d'euros dus par le régime à l'État depuis 2002.

Observant qu'un certain nombre de demandeurs d'emplois indemnisés par l'assurance chômage allaient connaître une réduction de leurs droits à partir de 2004, il a indiqué qu'ils pourraient être éligibles aux minima sociaux s'ils ne retrouvaient pas d'emploi et a estimé que, fin 2004, 70.000 d'entre eux pourraient devenir allocataires de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) et 70.000 du revenu minimum d'insertion (RMI).

Indiquant que la création de 30.000 CIE supplémentaires représentaient un surcoût de 30 millions d'euros en 2004, il a précisé que le Gouvernement en avait d'ores et déjà financé la moitié, lors des débats à l'Assemblée nationale, par une révision à la baisse de 15 millions d'euros des crédits relatifs aux emplois-jeunes et qu'une économie du même ordre restait donc à trouver, au cours des débats, sur un autre budget.

S'agissant des dispositions de l'article 80 du projet de loi de finances mettant fin à la possibilité de cumul entre les aides « Aubry I » et le dispositif général d'allègement de charges, il a précisé qu'environ 100.000 entreprises, regroupant 2,1 millions de salariés, bénéficiaient de l'aide « Aubry I ». Pour celles-ci, la hausse des charges induite par cet article devrait être d'environ 10 euros par salarié et par mois, soit une augmentation relativement modique du coût du travail de 0,6 %. Il a par ailleurs rappelé que cette mesure ne faisait qu'anticiper l'extinction des aides « Aubry I », celles-ci étant temporaires et devant disparaître fin 2006 au plus tard.

S'agissant du CIVIS, il a indiqué que ce nouveau contrat visait à réorganiser les dispositifs d'insertion des jeunes autour d'un projet professionnel, dans un contexte de décentralisation renforçant le rôle des régions. Rappelant que le premier volet du CIVIS – le CIVIS association – avait été mis en œuvre de façon anticipée par un décret du 13 juillet 2003, il a indiqué que la disposition introduite dans le projet de loi de finances permettrait de mettre en œuvre les deux autres volets du CIVIS l'an prochain – l'accompagnement vers l'emploi et l'aide à la création d'activité – et organisait pour leur mise en œuvre un partenariat autour de la région, même si les missions locales avaient la vocation à devenir les chevilles ouvrières du CIVIS.

M. Gilbert Chabroux s'est interrogé sur la possibilité, pour le budget du travail, d'inverser la tendance à la hausse du chômage. A cet égard, il a observé que l'incorporation des allègements de charges, liée à la suppression du FOREC, dans les crédits du travail masquait en fait une diminution des

crédits à périmètre constant. Observant que les jeunes étaient tout particulièrement touchés par la dégradation de la situation de l'emploi, il a regretté que le Gouvernement ait choisi de remettre en cause les mesures en faveur de l'emploi des jeunes instituées par le précédent gouvernement (emplois-jeunes, TRACE, bourse d'accès à l'emploi). Il a fait valoir qu'une récente étude de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) avait mis en évidence l'importance des effets d'aubaine attachés au contrat jeune en entreprise créé par le Gouvernement, qui ne permettait alors pas de réduire le chômage des jeunes.

***M. François Fillon, ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité,** a précisé qu'à périmètre constant, les crédits du travail ne diminuaient pas. Rappelant que la politique de l'emploi du précédent gouvernement était exclusivement axée sur la réduction du temps de travail et la création d'emplois dans le secteur public, il a observé qu'elle n'avait pourtant pas empêché le chômage de repartir à la hausse dès 2001. S'agissant de la réduction du temps de travail, il a remarqué que personne ne suggérerait plus d'utiliser cet instrument pour lutter contre le chômage. S'agissant des contrats aidés dans le secteur public, il a fait part du souci du Gouvernement de réorienter les contrats aidés vers le secteur marchand, observant que les contrats aidés dans le secteur public étaient très coûteux, peu efficaces pour garantir une insertion professionnelle durable et qu'ils constituaient des mesures non pérennes dont l'arrêt entraînait une augmentation du chômage. Il a en outre indiqué que 110.000 contrats jeunes avaient été créés, rappelant qu'il s'agissait de contrats à durée indéterminée permettant une insertion professionnelle durable à l'inverse, par exemple, des contrats emplois-jeunes.*

***M. André Vantomme,** soulignant la faiblesse du taux d'emploi des salariés âgés, a exprimé la crainte que le renchérissement ou la suppression des dispositifs de préretraite prévus par la loi du 21 avril 2003 portant réforme des retraites ne conduise les entreprises à licencier les salariés âgés. Observant que ceux-ci étaient le plus souvent dispensés de recherche d'emploi lorsqu'ils se retrouvaient au chômage, il s'est alors interrogé sur les intentions du Gouvernement pour favoriser leur retour à l'emploi.*

*Rappelant que la France était l'un des pays européens connaissant le plus faible taux d'activité des salariés de plus de 55 ans, **M. François Fillon, ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité,** a indiqué que la loi du 21 août 2003 cherchait à remédier à cet état de fait en limitant les possibilités de recours aux préretraites et en invitant les partenaires sociaux à engager une négociation interprofessionnelle sur l'emploi des salariés âgés. A cet égard, il a déclaré que le Gouvernement souhaitait que cette négociation aboutisse à un accord, mais qu'il n'exclurait pas de légiférer si les partenaires sociaux n'y parvenaient pas. Il a en outre estimé que les entreprises avaient tout intérêt à favoriser l'emploi des salariés âgés car, à défaut, elles devraient supporter une augmentation de leurs cotisations vieillesse.*

Après avoir approuvé la réorientation de la politique de l'emploi engagée par le Gouvernement, **M. Jean-Pierre Fourcade** s'est interrogé sur la possibilité, pour les associations d'alphabétisation, de conclure un CIVIS avec une aide de l'État équivalente à 66 % du SMIC. Estimant que le transfert de la gestion du RMI aux départements au 1^{er} janvier prochain suscitera des difficultés, il a souhaité que le Gouvernement adresse, d'ores et déjà, un signal fort aux collectivités territoriales, en annonçant que la compensation financière du transfert de charge intégrerait, dès 2004, le surcoût entraîné par l'augmentation du nombre d'allocataires du fait de la réforme de l'ASS et il s'est interrogé sur les conséquences de la suppression des commissions locales d'insertion (CLI).

M. François Fillon, ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, a confirmé que l'alphabétisation entrerait dans le champ des missions d'utilité sociale pour lesquelles l'aide financière de l'État au CIVIS était la plus élevée. Il a indiqué que le projet de loi portant décentralisation du RMI ne prévoyait pas la suppression des CLI, mais laissait aux départements le soin d'organiser leur activité. Il a déclaré prendre acte de la suggestion de M. Jean-Pierre Fourcade s'agissant de la compensation financière et s'est engagé à la transmettre au ministre des finances.

Mme Gisèle Printz s'est interrogée sur le public éligible au volet du CIVIS concernant l'aide à la création d'activité.

M. François Fillon, ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, a précisé que ce volet concernait les jeunes âgés de moins de 24 ans révolus et d'un niveau de formation inférieure à bac + 2 et que les activités qu'envisageait de créer le jeune n'étaient pas encadrées.

M. Roland Muzeau a estimé que, de l'avis même des acteurs de terrain de la politique de l'emploi et de l'insertion, le projet de budget du travail pour 2004 était encore moins satisfaisant que celui de l'année passée. Il a notamment regretté l'absence de mesures susceptibles de freiner l'augmentation des plans sociaux, la réforme de l'ASS, les conditions de décentralisation de la formation professionnelle et ses conséquences pour l'association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), ainsi que la disparition programmée des crédits départementaux d'insertion du RMI.

M. François Fillon, ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, a indiqué que le nombre de plans sociaux et de licenciements collectifs restait stable, au niveau atteint les deux années précédentes. S'agissant de la réforme de l'ASS, il a considéré qu'un allocataire de l'ASS, au chômage depuis quatre ou cinq ans, coupé du marché du travail, devait à ce titre pouvoir bénéficier de solutions d'insertion adaptées, comme le RMA ou le CIE, et que son maintien dans l'ASS ne permettait pas de favoriser son retour à l'emploi. S'agissant de la décentralisation de la formation

professionnelle, il a observé que la logique même de la décentralisation aurait dû conduire à revoir le statut de l'AFPA, mais que le Gouvernement avait souhaité le maintenir dans la mesure où l'AFPA était appelée à continuer à jouer un rôle prépondérant tant pour certaines formations très spécialisées que pour l'accompagnement des personnes les plus éloignées de l'emploi.

***M. Louis Souvet, rapporteur pour avis des crédits du travail,** s'est interrogé sur les perspectives de mise en place d'un contrat unique d'accompagnement, se substituant au contrat emploi-solidarité (CES) et au contrat emploi consolidé (CEC), et sur l'état d'avancement des négociations sur le futur contrat de progrès 2004-2008 entre l'État et l'agence nationale pour l'emploi (ANPE).*

***M. François Fillon, ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité,** a indiqué que le Gouvernement avait renoncé à créer dès 2004 un contrat d'accompagnement unique, mais qu'il menait actuellement une expérimentation sur la gestion globalisée des crédits de la politique de l'emploi, dont les premiers résultats étaient positifs. Il a alors fait part de son souhait de généraliser cette expérimentation.*

S'agissant du contrat de progrès, il a précisé qu'il s'inscrivait dans le contexte d'une ouverture du marché du placement et qu'il devrait avoir quatre priorités : renforcer l'offre de service de l'ANPE aux entreprises, poursuivre le développement de services personnalisés aux demandeurs d'emploi, approfondir les relations entre l'ANPE et les collectivités territoriales et optimiser les moyens de l'agence. Il a en outre rappelé qu'il venait de confier à M. Jean Marimbert une mission visant à analyser les moyens de renforcer l'efficacité du service public de l'emploi en rapprochant l'ANPE de l'Unédic. Il a toutefois souligné l'existence de difficultés structurelles ne permettant sans doute pas de fusionner les organismes chargés du placement et de l'indemnisation des demandeurs d'emploi, comme cela avait pu être fait, dans d'autres pays, avec de bons résultats.

II. EXAMEN DE L'AVIS

Réunie le mercredi 19 novembre 2003, sous la présidence de **M. Nicolas About, président**, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de **M. Louis Souvet** sur le projet de loi de finances pour 2004 (crédits consacrés au travail et à l'emploi).

M. Louis Souvet, rapporteur pour avis, a présenté les grandes lignes de son rapport pour avis (cf. exposé général du présent avis).

M. Alain Vasselle a souhaité obtenir des précisions sur la situation financière du régime d'assurance chômage. Rappelant que la suppression du FOREC avait déjà fait l'objet d'un examen attentif de la commission lors des débats sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale, il a souhaité que la rebudgétisation du FOREC permette de réaffecter à la sécurité sociale les recettes qui lui avaient été soustraites à la création du fonds et a formé le vœu que le Gouvernement prenne des engagements en ce sens. S'agissant des emplois-jeunes, il s'est inquiété des difficultés de pérennisation des postes pour les collectivités territoriales, et notamment les plus petites d'entre elles. A cet égard, il a souhaité qu'il leur soit possible d'organiser une « sortie en sifflet », le jeune pouvant par exemple bénéficier d'un CES ou d'un CEC à l'issue de son contrat, ce qui permettrait alors à la collectivité de lisser le coût du maintien du poste.

M. Louis Souvet, rapporteur pour avis, a précisé que le déficit du régime d'assurance chômage avait été de 3,7 milliards d'euros en 2002 et qu'il pourrait atteindre, selon les dernières prévisions de l'Unédic, 4,3 milliards d'euros en 2003 et 1,2 milliard d'euros en 2004.

Indiquant qu'il partageait les préoccupations de **M. Alain Vasselle** sur l'affectation des anciennes ressources du FOREC, **M. Louis Souvet, rapporteur pour avis**, a néanmoins observé que cette question ne relevait pas de ses prérogatives de rapporteur pour avis des crédits du travail.

S'agissant de l'avenir des emplois-jeunes des collectivités territoriales, il a rappelé que les dispositifs d'aides à la pérennisation (conventions pluriannuelles ou épargne consolidée) ne s'adressaient qu'aux employeurs du secteur associatif, même si les collectivités territoriales pouvaient bénéficier d'actions de diagnostics territoriaux ou d'aides de certains partenaires en appui à la consolidation des emplois. Il a observé que permettre aux jeunes, à l'issue de leur contrat, de bénéficier d'un CES ou d'un CEC ne s'inscrivait pas dans la logique du Gouvernement qui souhaitait plutôt réserver ces contrats aux publics les plus en rupture avec le monde du travail.