



N° 276

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2007

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE  
PROJET DE **loi de finances pour 2008** (n° 189),

PAR M. GILLES CARREZ,  
Rapporteur Général,  
Député.

---

ANNEXE N° 45

TRAVAIL ET EMPLOI

POLITIQUES DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI

Rapporteurs spéciaux : MM. Alain JOYANDET et Frédéric LEFEBVRE

Députés

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>I.– UNE EFFICACITÉ ACCRUE DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI GRÂCE À LA FUSION ANPE-UNEDIC</b> .....	11
A.– LA FUSION ANPE-UNEDIC AMÉLIORERA LE SERVICE RENDU AUX DEMANDEURS D'EMPLOI ET AUX ENTREPRISES .....	11
1.– La stabilisation des effectifs de l'ANPE .....	12
a) <i>Les moyens de l'ANPE ont été augmentés en 2006 et en 2007 pour faire face au développement de ses activités</i> .....	12
b) <i>Les priorités fixées par le contrat de progrès entre l'État et l'ANPE</i> .....	13
c) <i>La mesure de la performance de l'ANPE</i> .....	14
2.– Vers l'unification du service public de l'emploi .....	15
a) <i>La nécessité d'aller au-delà de la convention tripartite du 5 mars 2006</i> .....	15
b) <i>Les avantages attendus de la fusion</i> .....	17
c) <i>Les relations des maisons de l'emploi avec le nouvel organisme issu de la fusion</i> .....	18
3.– L'exemple des <i>Jobcentres Plus</i> britanniques .....	19
a) <i>Un meilleur service rendu aux demandeurs d'emploi</i> .....	19
b) <i>... avec pour contrepartie un contrôle accru</i> .....	20
c) <i>En comparaison, un système français de contrôle complexe et faible</i> .....	21
B.– LA PARTICIPATION DE L'ÉTAT À L'INDEMNISATION DES DEMANDEURS D'EMPLOI .....	23
1.– Le financement du Fonds de solidarité .....	23
2.– L'indemnisation spécifique de certains publics .....	25
<b>II.– VERS UNE SIMPLIFICATION DES CONTRATS AIDÉS</b> .....	27
A.– DES CONTRATS AIDÉS EN MAL D'ÉVALUATION .....	27
1.– Une diminution des contrats aidés justifiée par l'amélioration de la situation du marché du travail .....	28
a) <i>Les dispositifs en extinction</i> .....	28
b) <i>Les contrats aidés du plan de cohésion sociale</i> .....	28
c) <i>Le soutien à l'emploi des jeunes en entreprise (SEJE)</i> .....	29
d) <i>Les contrats d'avenir</i> .....	30
e) <i>Les contrats aidés d'outre-mer</i> .....	30

2.– L'accompagnement vers l'emploi des publics en difficulté .....	31
B.– LA PERSPECTIVE DU CONTRAT UNIQUE D'INSERTION .....	32
1.– Vers un « Grenelle de l'insertion » .....	32
2.– Les expérimentations sur les contrats aidés .....	32
<b>III.– UNE ÉVALUATION INSUFFISANTE DES POLITIQUES DE L'EMPLOI .....</b>	<b>35</b>
<b>IV.– AMÉLIORER LA QUALITÉ DE L'EMPLOI ET DES RELATIONS DE TRAVAIL .....</b>	<b>37</b>
A.– RENFORCER LA SANTÉ ET LA SÉCURITÉ AU TRAVAIL .....	37
B.– ASSURER LA QUALITÉ ET L'EFFECTIVITÉ DU DROIT DU TRAVAIL .....	38
C.– PROMOUVOIR LE DIALOGUE SOCIAL .....	38
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>41</b>
<i>Article 52 : Fusion du dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprise (SEJE) avec le contrat initiative emploi .....</i>	<i>45</i>
<i>Article 57 : Suppression de l'allocation équivalent retraite (AER) .....</i>	<i>51</i>
<i>Article 59 : Contribution du Fonds unique de péréquation (FUP) au financement de l'allocation de fin de formation .....</i>	<i>56</i>
<b>AMENDEMENT ADOPTÉ PAR LA COMMISSION .....</b>	<b>61</b>
<b>ANNEXE .....</b>	<b>63</b>

L'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 75,6 % des réponses étaient parvenues à vos Rapporteurs spéciaux.

## Synthèse

La mission *Travail et emploi* est désormais interministérielle :

– le ministère de l'Économie, des finances et de l'emploi, auquel la responsabilité de la politique de l'emploi a été confiée, gère les programmes *Accès et retour à l'emploi* et *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* (programme dont notre collègue Gaëtan Gorce est Rapporteur spécial) ;

– le ministère du Travail, des relations sociales et de la solidarité est responsable des autres programmes de la mission : *Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail* et *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail*.

\*

1) Le programme *Accès et retour à l'emploi* est doté de 6,27 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 6,28 milliards d'euros en crédits de paiement (contre 6,17 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 6,38 milliards d'euros en crédits de paiement en 2007). Les crédits de paiement sont déclinés en deux actions :

a) L'action *Coordination du service public de l'emploi, indemnisation des demandeurs d'emploi et rapprochement de l'offre et de la demande d'emploi*, d'un montant de 3,39 milliards d'euros, inclut notamment :

– la subvention versée à l'ANPE (1,31 milliard d'euros, contre 1,36 en 2007) ;

– une subvention de fonctionnement d'un montant de 109 millions d'euros versée à l'association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) ;

– la participation de l'État au financement du Fonds de solidarité, c'est-à-dire au régime de solidarité d'indemnisation du chômage, pour un montant de 1,66 milliard d'euros. Le fonds finance notamment l'allocation spécifique de solidarité (2 milliards d'euros), l'allocation équivalent retraite (538 millions d'euros), l'allocation de solidarité versée aux intermittents du spectacle (368 millions d'euros) et l'allocation de fin de formation (200 millions d'euros) ;

– la participation de l'État au financement des maisons de l'emploi (89,2 millions d'euros) ;

– l'allocation temporaire d'attente, versée au profit des anciens détenus et des salariés expatriés (36,5 millions d'euros) ;

– la prime de retour à l'emploi pour les bénéficiaires du RMI et de l'allocation parent isolé (158 millions d'euros).

b) L'action *Mise en situation d'emploi des publics fragiles*, d'un montant de 2,88 milliards d'euros, inclut notamment :

– des crédits relatifs à des dispositifs en extinction, tels que les primes des anciens CIE, l'aide de l'État aux employeurs de contrats emplois consolidés (135 millions d'euros) ;

– le financement des contrats aidés du plan de cohésion sociale, le contrat initiative emploi (202,5 millions d'euros) et le contrat d'accompagnement dans l'emploi (791,3 millions d'euros) ;

- le soutien à l’emploi des jeunes en entreprises, qui sera supprimé à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008 (201 millions d’euros, pour les contrats en cours) ;
- les contrats d’avenir (454,9 millions d’euros) ;
- les contrats aidés d’outre-mer, transférés de la mission *Outre-mer* à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008 (141,4 millions d’euros) ;
- l’allocation servie aux bénéficiaires d’un contrat d’insertion dans la vie sociale (55 millions d’euros) ;
- le financement du réseau des missions locales et permanences d’accueil, d’information et d’orientation (162,6 millions d’euros) ;
- le fonds d’insertion professionnelle des jeunes (35 millions d’euros) ;
- les mesures en faveur de l’emploi des personnes handicapées, telles que la subvention d’accompagnement et de développement versée aux entreprises adaptées (42 millions d’euros) et l’aide au poste dans les entreprises adaptées (243,6 millions d’euros) ;
- le financement des entreprises d’insertion (115,4 millions d’euros) et les entreprises de travail temporaire d’insertion (24,6 millions d’euros).

Il convient d’ajouter à ces montants **4,39 milliards d’euros de dépenses fiscales** dont l’objet principal contribue au programme *Accès et retour à l’emploi*.

\*

2) Le programme *Amélioration de la qualité de l’emploi et des relations du travail* représente 128 millions d’euros en crédits de paiement. Il inclut notamment :

- le financement de l’Agence française de sécurité sanitaire de l’environnement et du travail (9,58 millions d’euros) et de l’Agence nationale pour l’amélioration des conditions de travail (12,4 millions d’euros) et du Fonds pour l’amélioration des conditions de travail (1,56 millions d’euros) ;
- le financement des dépenses relatives aux élections prud’homales de décembre 2008 (52,3 millions) ;
- le financement de la formation économique et sociale syndicale (26,6 millions d’euros).

\*

3) Le programme *Conception, gestion et évaluation des politiques de l’emploi et du travail* représente 733,8 millions d’euros en crédits de paiement. Il s’agit du programme soutien de la mission *Travail et emploi*. Il est majoritairement composé de moyens de personnel : 10 186 ETPT. Il accueille également les moyens d’études, de statistiques, de recherches et d’évaluation (37 millions d’euros).

Les principales recommandations des Rapporteurs spéciaux figurent à la fin du présent rapport spécial.

## INTRODUCTION

Le Président de la République, M. Nicolas Sarkozy, a fixé un objectif particulièrement ambitieux à Mme Christine Lagarde, ministre de l'Économie, des finances et de l'emploi : atteindre le plein emploi – c'est-à-dire un taux de chômage de 5 % – et un taux d'activité de 70 % en cinq ans, grâce à une politique de revalorisation du travail.

Pour la première fois, le ministre de l'Économie et des finances est également responsable de la politique de l'emploi. C'était une réforme nécessaire, tant ces deux questions sont intimement liées. Ce changement a pour conséquence de conférer un caractère interministériel à la mission *Travail et emploi*, dont les deux programmes les plus importants : *Accès et retour à l'emploi* et *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* (programme dont notre collègue Gaëtan Gorce est Rapporteur spécial)<sup>1</sup> ont été confiés à Mme Christine Lagarde, ministre de l'Économie, des finances et de l'emploi. Le ministre du Travail, des relations sociales et de la solidarité, M. Xavier Bertrand, conserve la gestion des programmes *Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail* et *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail*, dont les montants budgétaires sont plus modestes.

L'ensemble des programmes de la mission *Travail et emploi* représente 12,36 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 12,32 milliards d'euros en crédits de paiement. Les autorisations d'engagement augmentent de 3,34 % et les crédits de paiement de 1,45 % par rapport à 2007. Il convient cependant de relever qu'en 2007, les dépenses ont été supérieures d'environ 800 millions d'euros aux prévisions. Outre des redéploiements au sein des programmes concernés, le décret d'avance du 25 octobre 2007 a dû ouvrir 576 millions d'euros supplémentaires sur le programme *Accès et retour à l'emploi*, pour financer les contrats aidés et le Fonds de solidarité.

Si l'on tient des compte des ressources extra-budgétaires dont certains opérateurs de la mission ont bénéficié en 2007<sup>2</sup> et de celles dont ils bénéficieront en 2008<sup>3</sup>, ainsi que du changement de périmètre de la mission lié à l'intégration des contrats aidés spécifiques à l'Outre-mer (141,4 millions d'euros), les crédits de paiement diminuent en réalité de 412 millions d'euros – soit 3,39 % – en 2008 par rapport à 2007. Cette diminution s'explique notamment par le fléchissement des

---

(1) Rapport AN n° 276, annexe n° 44.

(2) En 2007, l'association pour la formation professionnelle des adultes a bénéficié de 175 millions d'euros prélevés sur le fonds unique de péréquation et le Fonds de solidarité de 653 millions d'euros, grâce au transfert de la créance que l'État détenait sur l'Unedic.

(3) Le Fonds de solidarité devrait bénéficier d'un nouveau prélèvement de 200 millions d'euros sur le fonds unique de péréquation et l'ANPE devrait opérer un prélèvement sur son fonds de roulement d'un montant estimé à 180 millions d'euros.

dépenses relatives aux préretraites et aux anciens contrats aidés en voie d'extinction.

L'effort budgétaire de l'État en faveur de l'emploi est cependant bien supérieur aux seuls crédits de la mission. Il inclut en effet également les dépenses fiscales en relevant, dont le montant augmente de 1,3 milliard d'euros, pour atteindre 9,6 milliards d'euros en 2008. S'y ajoutent les recettes fiscales compensant au régime général les allègements généraux de cotisations patronales et, depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2007, l'exonération des heures supplémentaires, dont le montant augmente de 5 milliards d'euros pour atteindre 26,84 milliards d'euros en 2008. Au total, l'ensemble des moyens affectés au travail et à l'emploi augmente ainsi de 13,6 %, pour atteindre 48,9 milliards d'euros.

La priorité accordée à cette politique par le Gouvernement produit ses effets : le nombre de demandeurs d'emploi de catégorie 1 inscrits à l'ANPE a diminué de 28 000 en septembre 2007, pour s'établir à 1 942 600, soit un recul du nombre de demandeurs d'emploi de 9 % sur un an. Cette baisse est d'autant plus significative qu'elle bénéficie à toutes les catégories, notamment aux chômeurs de longue durée (moins 23,1 % sur un an), aux moins de 25 ans (moins 8,7 % sur un an) et aux plus de 50 ans (moins 10,3 %), c'est-à-dire aux publics vers lesquels l'action du service public de l'emploi doit se concentrer.

Deux réformes importantes ont été engagées par le Gouvernement dans le domaine de la politique de l'emploi, qui concernent directement le programme *Accès et retour à l'emploi* : la fusion entre l'ANPE et l'Unedic et la simplification des contrats aidés. Elles devront s'accompagner d'un renforcement de l'évaluation des politiques de l'emploi.



### **Les méthodes statistiques d'estimation du chômage**

Jusqu'en août 2007, l'INSEE et la DARES publiaient mensuellement une estimation du taux de chômage au sens du Bureau international du travail (BIT) calculée à partir de la synthèse de deux sources : d'une part, l'enquête Emploi de l'INSEE et, d'autre part, les statistiques des demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM) en catégorie 1, 2 ou 3 hors activité réduite, issues des données de l'ANPE, qui fournissaient le profil mensuel d'évolution des séries. Pour 2006 et 2007, ces estimations mensuelles du taux de chômage BIT étaient en outre provisoires dans l'attente du calage annuel sur les résultats de l'enquête Emploi pour 2006.

Les inspections générales des finances et des affaires sociales ont remis le 24 septembre dernier le rapport que le Gouvernement leur avait commandé en vue de « dresser un état des lieux des concepts et méthodes d'évaluation en vigueur et d'en apprécier la fiabilité » et de formuler des propositions pour améliorer les modalités d'établissement des données françaises sur le chômage. Comme le recommande ce rapport, l'INSEE et la DARES ont décidé l'arrêt de la publication d'estimations mensuelles du taux de chômage au sens du BIT. Cet arrêt a pris effet dès la fin du mois de septembre 2007. En effet, les différents travaux menés depuis le début de l'année par l'INSEE et par la DARES montrent que la méthode habituelle d'estimation mensuelle du chômage BIT n'est plus adaptée, compte tenu des fortes divergences d'évolution constatées entre les résultats de l'enquête emploi et les chiffres des DEFM. Les statistiques de chômage au sens du BIT seront désormais uniquement calculées à partir des résultats de l'enquête Emploi. Faisant écho aux propositions du rapport IGF-IGAS, l'Insee se mettra prochainement en mesure de publier chaque trimestre les résultats de l'enquête Emploi. Afin de faciliter les comparaisons avec les indicateurs de chômage publiés par Eurostat, l'Insee adoptera dans ces publications les mêmes critères qu'Eurostat pour le calcul du taux de chômage trimestriel. D'une part, il s'alignera sur l'interprétation communautaire de la « démarche active de recherche d'emploi ». D'autre part, l'Insee publiera également un taux de chômage BIT sur un champ élargi de la France métropolitaine et des départements d'outre mer.

Source : DARES, *Premières Synthèses* n° 42.1, octobre 2007



## I.- UNE EFFICACITÉ ACCRUE DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI GRÂCE À LA FUSION ANPE-UNEDIC

L'action n° 1 du programme *Accès et retour à l'emploi*, intitulée *Coordination du service public de l'emploi, indemnisation des demandeurs d'emploi et rapprochement de l'offre et de la demande d'emploi*, est dotée de 3,39 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit 54 % des crédits du programme. Ces crédits sont en forte augmentation par rapport à 2007, où ils s'élevaient à 2,7 milliards d'euros (soit une hausse de 25,5 %). Cette augmentation de 755 millions d'euros tient pour une large part à l'augmentation de la subvention versée au Fonds de solidarité, qui augmente de 737 millions par rapport à 2007. Le Fonds avait en effet bénéficié en 2007 d'une recette exceptionnelle de 653 millions d'euros, grâce au transfert de la créance que l'État détenait sur l'Unedic.

Cette action finance notamment les crédits de paiement relatifs à :

- la subvention versée à l'ANPE (1,31 milliards d'euros) ;
- une subvention de fonctionnement d'un montant de 109 millions d'euros versée à l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) ;
- la participation de l'État au financement du Fonds de solidarité, c'est-à-dire au régime de solidarité d'indemnisation du chômage, pour un montant de 1,66 milliard d'euros. Le fonds finance notamment l'allocation spécifique de solidarité (2 milliards d'euros), l'allocation équivalent retraite (538 millions d'euros), l'allocation de solidarité versée aux intermittents du spectacle (368 millions d'euros) et l'allocation de fin de formation (200 millions d'euros) ;
- la participation de l'État au financement des maisons de l'emploi (89,2 millions d'euros) ;
- l'allocation temporaire d'attente, versée au profit des anciens détenus et des salariés expatriés (36,5 millions d'euros) ;
- la prime de retour à l'emploi pour les bénéficiaires du RMI et de l'allocation parent isolé (158 millions d'euros).

## A.- LA FUSION ANPE-UNEDIC AMÉLIORERA LE SERVICE RENDU AUX DEMANDEURS D'EMPLOI ET AUX ENTREPRISES

Le projet de fusion entre l'ANPE et l'Unedic devrait naturellement avoir un impact important sur l'exécution en 2008 du programme *Accès et retour à l'emploi*, qui ne saurait cependant anticiper sur une réforme dont les modalités exactes ne sont pas encore connues à ce stade.

## 1.– La stabilisation des effectifs de l'ANPE

### *a) Les moyens de l'ANPE ont été augmentés en 2006 et en 2007 pour faire face au développement de ses activités*

Le programme *Accès et retour à l'emploi* finance la subvention versée par l'État à l'ANPE, dont le montant prévu en 2008 s'élève à 1,31 milliard d'euros, soit une diminution de 3,7 % par rapport à 2007, où la subvention s'élevait à 1,36 milliard d'euros. Cette baisse sera compensée par la mobilisation du fonds de roulement important dont dispose l'ANPE, dont le montant devrait s'élever à 545 millions d'euros au 1<sup>er</sup> janvier 2008. Le montant de ce prélèvement devrait être de l'ordre de 180 millions d'euros. La baisse de la subvention ne devrait donc entraîner aucune diminution des prestations assurées par l'opérateur.

La subvention accordée à l'ANPE avait fortement augmenté en 2006 (plus 3,5 %) et en 2007 (plus 7,29 %) afin de financer les activités nouvelles confiées à l'opérateur, parmi lesquelles :

– la poursuite de la politique de suivi mensuel personnalisé (SMP) des demandeurs d'emploi, qui vise à offrir à tout demandeur d'emploi, à compter du 4<sup>e</sup> mois d'inscription à l'ANPE, un entretien mensuel individuel avec un « conseiller référent » ;

– le projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) est établi dès le premier entretien professionnel, au cours duquel l'ANPE établit un diagnostic initial de distance à l'emploi du demandeur. Tous les demandeurs s'inscrivent dans des parcours de retour à l'emploi différenciés en fonction de leur distance à l'emploi<sup>1</sup> ;

– l'extension des « plates-formes de vocation », qui visent à évaluer les aptitudes des jeunes à occuper des emplois dans les métiers connaissant des difficultés de recrutement ;

– une action renforcée à destination des jeunes habitant dans des zones urbaines sensibles.

Le budget prévisionnel de l'ANPE pour 2007 évalue ses ressources à 2,21 milliards d'euros ; la subvention de l'État étant complétée par 818 millions d'euros d'autres subventions et dotations, dont les versements de l'Unedic et des collectivités territoriales et 145 millions d'euros provenant du fonds national de l'emploi (FNE) et du fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer (FEDOM). Les dépenses sont évaluées à 2,28 milliards d'euros. La différence de 78 millions d'euros sera financée grâce à un prélèvement sur son fonds de roulement.

---

(1) Il existe quatre parcours différents : le parcours de recherche accélérée, pour les demandeurs les plus proches de l'emploi ; le parcours de recherche active, pour les demandeurs ayant un risque modéré de chômage de longue durée ; le parcours de recherche accompagnée pour les demandeurs ayant une distance à l'emploi et un risque de chômage de longue durée élevés ; le parcours créateur d'entreprise, pour les demandeurs d'emploi dotés d'un projet de création ou de reprise d'entreprise.

Les effectifs de l'ANPE ont nettement progressé entre 2006 et 2007, passant de 26 647 à 28 038, soit une augmentation de 5,2 %. Ils se stabiliseront (à trois unités près) en 2008, à 28 035 équivalents temps plein travaillé (ETPT). La proportion d'ETPT rémunérés par des crédits de l'État est passée de 78,8 % en 2006 (19 855) à 79,9 % en 2007 (20 613).

#### **Les chiffres clés de l'ANPE en 2006**

– 17,1 millions d'entretiens avec les demandeurs d'emploi, dont 12,7 millions dans le cadre du suivi mensuel personnalisé et du projet d'action personnalisé ;

– 2,8 millions de prestations (ateliers, bilans de compétences, *etc.*) proposés aux demandeurs d'emploi, dont 1,55 millions de participations à un atelier ;

– 3,51 millions d'offres d'emploi collectées par les conseillers de l'ANPE, dont 1,13 million de CDI. Au 3<sup>e</sup> trimestre 2007 l'ANPE a reçu 948 324 offres d'emploi ? soit une hausse de 7,1 % par rapport à 2006 ;

– 531 000 entreprises clientes, soit une augmentation du nombre d'entreprises clientes de 48 700 depuis la fin du monopole en janvier 2005 ;

– 766 700 visites-prospections en entreprises par les conseillers de l'ANPE ;

– 12 millions de visites par mois sur le site Internet de l'ANPE, [anpe.fr](http://anpe.fr) ;

– 890 000 CV mis en ligne et 587 000 offres d'emploi déposées sur le site de l'ANPE ;

– 824 agences locales.

#### *b) Les priorités fixées par le contrat de progrès entre l'État et l'ANPE*

Le quatrième contrat de progrès conclu entre l'État et l'ANPE pour la période 2006–2010, signé le 23 juin 2006, fixe trois objectifs majeurs à l'opérateur :

– centrer son action sur sa mission de placement au service de tous les demandeurs d'emploi et des entreprises, en mobilisant les outils de la politique de l'emploi (contrats aidés dans le secteur marchand et non marchand) et en renforçant son rapprochement opérationnel avec le régime d'assurance chômage (mise en place de guichets unique, offres de service mieux intégrées, mise en place d'un système d'information unique) ;

– fournir un service plus personnalisé et plus efficace aux demandeurs d'emploi, grâce à la mise en place progressive du suivi personnalisé à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006 (qui permet à tous les demandeurs d'emploi depuis le 15 février 2007 de bénéficier d'un entretien mensuel avec un conseiller référent à compter du 4<sup>e</sup> mois de chômage), ainsi qu'aux entreprises, grâce au développement de l'expertise sectorielle de l'ANPE, notamment en ce qui concerne les PME-PMI, les entreprises connaissant des difficultés de recrutement et les secteurs en émergence, tels que les services à la personne ;

– moderniser le fonctionnement de l’agence, grâce à un pilotage par la performance, à la déconcentration des responsabilités managériales et à un accroissement des moyens au contact direct du public.

Un premier bilan de l’exécution du contrat de progrès devrait avoir lieu deux ans après sa signature, donc au cours de l’année 2008.

*c) La mesure de la performance de l’ANPE*

Le projet annuel de performances comporte six indicateurs de performance relatifs à l’ANPE.

Le premier évalue **le coût de la mise en relation positive**, en rapportant le budget total de l’ANPE (hors mesures pour l’emploi et fonds national de l’emploi) au nombre de mises en relation positives. Il s’agit d’un nouvel indicateur, qui a remplacé celui relatif à la productivité de l’ANPE, qui reposait sur le rapport entre l’ensemble des services produits par l’ANPE (chaque service rendu par l’agence étant valorisé par l’attribution d’un certain nombre de points) et le budget global de l’agence. Cette substitution est bienvenue, le nouvel indicateur étant plus lisible. Le coût de la mise en relation positive a nettement diminué entre 2005 et 2007 : il est passé de 1 278 euros en 2005 à 1 159 euros en 2006, la prévision pour 2007 étant de 1 080 euros. Cette évolution témoigne d’une efficacité accrue de l’ANPE. La prévision pour 2008 est de 980 euros, et la cible pour 2010 s’élève à 900 euros.

Le deuxième a trait au **délai moyen de satisfaction d’une offre déposée auprès de l’ANPE**. Le mode de calcul de cet indicateur a été modifié afin de « *mieux prendre en compte les offres d’emploi prévisionnelles, volontairement déposées à l’ANPE longtemps avant le recrutement effectif* », selon le projet annuel de performances. Ce changement de mode de calcul n’est pas suffisamment explicité, et apparaît d’autant moins clair que la prévision du projet annuel de performances pour 2007 n’a pas été retraitée. Cette opacité est regrettable. Elle donne l’impression que cette rupture de série vise en réalité à masquer la dégradation de l’indicateur : le délai moyen semble en effet être passé de 31 jours en 2005 (selon l’ancien mode de calcul) à 40 en 2007 (selon le nouveau mode de calcul), alors que l’objectif fixé pour cette année était de 30 jours. **Vos Rapporteurs spéciaux soulignent la nécessité de justifier et d’explicitier tout changement du mode de calcul relatif à un indicateur de performances.**

Le troisième indicateur est relatif au **taux de sortie durable (supérieure à dix mois) de la liste des demandeurs d’emploi** 18 mois après leur inscription sur la liste. Ce taux a évolué très favorablement depuis 2005 : il est passé de 53,2 % en 2005 à 53,9 % en 2006, la prévision actualisée pour 2007 étant de 55,9 % (plus deux points).

Le quatrième indicateur porte sur le **taux d'accès à un parcours qualifiant des demandeurs d'emploi adressés par l'ANPE à l'AFPA**. Il mesure la pertinence de l'orientation par l'ANPE du demandeur d'emploi vers le service d'appui à la définition d'un projet de formation de l'AFPA. Ce taux connaît une progression constante depuis 2005 : il est passé de 68 % à 72 % en 2007, conformément à l'objectif fixé. La prévision pour 2008 est de 75 %.

Le cinquième indicateur concerne le **nombre de mises en relation effectuées par l'ANPE rapporté au nombre de mises en relation positives**. Il permet de mesurer le nombre moyen de mises en relation nécessaires pour obtenir une mise en relation positive (dont l'issue est un recrutement). Ce rapport a connu une forte augmentation en 2007 : il est passé de 7,6 à 9 alors que la prévision pour 2007 était de 7. L'ANPE explique cette hausse par la mise en œuvre du suivi mensuel personnalisé et par l'augmentation de la part des demandeurs d'emploi en grande difficulté liée à l'amélioration de la conjoncture. Cette évolution et les explications fournies conduisent à s'interroger sur la pertinence de cet indicateur. Il serait sans doute plus significatif de comparer le nombre de mises en relation positives au nombre d'embauches total pour mesurer la performance de l'ANPE.

Le sixième indicateur est relatif à la **proportion d'entreprises satisfaites des candidats** qui leur ont été adressés par l'ANPE. Il repose sur une enquête annuelle de satisfaction auprès des entreprises. Ce taux de satisfaction est passé de 56 % en 2005 à 58 % en 2007 (soit un point de moins que l'objectif fixé). La prévision pour 2008 est de 59 %.

## 2.— Vers l'unification du service public de l'emploi

La fusion entre l'ANPE et l'Unedic fait partie des engagements présidentiels. Évoquée depuis au moins vingt ans (M. Philippe Séguin, alors ministre du Travail, l'avait déjà envisagée en 1987), cette réforme sera soumise au Parlement avant la fin de l'année, lorsque les consultations avec les partenaires sociaux seront terminées. Son but est d'améliorer le service rendu aux demandeurs d'emploi comme aux employeurs.

### *a) La nécessité d'aller au-delà de la convention tripartite du 5 mars 2006*

Prévue par la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005, la convention tripartite, conclue le 5 mai 2006 entre l'État, l'ANPE et l'Unedic et relative à la coordination des actions du service public de l'emploi, a notamment pour objet de renforcer le rapprochement opérationnel entre l'ANPE et l'Unedic. Ses principaux objectifs sont de simplifier les démarches des demandeurs d'emploi, de dynamiser la recherche d'emploi et d'optimiser le service rendu aux demandeurs d'emploi et aux entreprises.

La convention a déjà permis des améliorations. S'agissant de la simplification des démarches des demandeurs d'emploi, par exemple, les délais entre l'inscription à l'Assedic et le premier entretien professionnel à l'ANPE ont été significativement réduits : ils ont été ramenés à 4 jours ouvrés en moyenne, au lieu de 15 jours au début du rapprochement. Environ 90 % des demandeurs ont aujourd'hui un entretien individuel dans les huit jours qui suivent leur inscription aux Assedic, et près de 30 % des entretiens ont lieu dans la même journée grâce aux guichets uniques (l'objectif étant de parvenir à 50 % d'ici la fin de l'année).

Le dossier unique du demandeur d'emploi (DUDE) a été déployé en 2006 dans les réseaux de l'ANPE, de l'Unedic et des services déconcentrés de l'État (DDTEFP) et sera déployé d'ici la fin de l'année 2007, région par région, dans les réseaux des partenaires (association pour l'emploi des cadres, AFPA, missions locales, *etc.*). Les formations des utilisateurs programmées devraient être achevées à au moins 80 % d'ici la fin de l'année.

La dynamique ainsi initiée est positive, mais les progrès réalisés restent encore insuffisants. Le rapprochement physique des réseaux, en particulier, progresse fort lentement. Fin août 2007, seuls 299 agences locales pour l'emploi et points relais ANPE (soit 33 % de son réseau) et 248 antennes Assedic (39 %) étaient sous la configuration d'un guichet unique, en retenant une définition très large : il peut s'agir soit d'un site commun, soit de sites mitoyens ou distants de moins de 200 mètres, soit de sites ANPE qui accueillent des agents Assedic ou de sites Assedic qui accueillent des agents ANPE.

#### **État des lieux de la mise en œuvre du « guichet unique » à la mi-2007**

À la fin du premier semestre 2007, l'état des lieux est le suivant :

- 46 locaux communs ou contigus regroupent des antennes Assedic et des agences ANPE ;
- dans 72 configurations, les antennes Assedic et les agences ANPE sont distantes de moins de 200 mètres ;
- 157 agences ANPE ont affecté une partie de leur personnel dans des antennes Assedic pour la réalisation des entreprises professionnels (pour un effectif cumulé de près de 450 agents ANPE) ;
- 20 agences ANPE hébergent des agents de l'Assedic pour la réalisation des entretiens d'inscription (pour un effectif cumulé d'une quarantaine d'agents Assedic) ;
- 14 nouveaux projets de site communs ont été validés.



Sur ce point, le projet annuel de performances comporte un nouvel indicateur n° 1.1 relatif à la part des inscriptions initiales, des premiers entretiens professionnels et des projets personnalisés d'accès à l'emploi (PPAE) réalisés dans un même lieu simultanément. Cet indicateur a remplacé l'indicateur relatif à la proportion de guichets uniques ANPE/Assedic et de localisations ANPE/Assedic inférieures à 200 mètres. Le principe de ce changement peut être approuvé, car il met l'accent sur la simplification des démarches des demandeurs d'emploi, mais il est regrettable que l'indicateur n'ait pas été renseigné. À défaut de pouvoir renseigner cette année ce nouvel indicateur (qui devra d'ailleurs être aménagé à la suite de la fusion), il aurait été préférable de conserver le précédent.

La création d'un système d'information commun est également peu avancée, l'année 2006 et le début de l'année 2007 ayant été consacrés à la mise en place du groupement d'intérêt économique (GIE). La phase de mise en œuvre débute à peine.

Il convient d'accélérer le rythme grâce à la fusion des réseaux.

#### *b) Les avantages attendus de la fusion*

Le rapport consacré au rapprochement des services de l'emploi remis par M. Jean Marimbert, conseiller d'État et ancien directeur général de l'ANPE, à M. François Fillon, alors du ministre du Travail, le 14 janvier 2004, a dressé le constat d'une France « handicapée » par la complexité et l'éclatement de son service public de l'emploi, « sans équivalent dans les pays comparables en Europe ». Il avait cependant estimé que deux obstacles majeurs s'opposaient à cette fusion :

– l'attachement fort des personnels à l'identité de chaque organisme avec, en cas de fusion, « un risque élevé de polémique à l'échelon national et des troubles dans le fonctionnement des services » ;

– la disparité des statuts sociaux : l'Unedic est un organisme paritaire au statut d'association « loi 1901 » tandis que l'ANPE est un établissement public administratif. Le rapport Marimbert estimait ainsi le surcoût annuel d'une fusion, dans l'hypothèse probable d'un alignement du régime des agents de l'ANPE sur celui de l'Unedic, à au moins 200 millions d'euros par an. Ce coût devrait cependant être compensé par les économies générées par la réduction de la durée moyenne d'indemnisation entraînée par une efficacité accrue du service public de l'emploi.

Les résultats de l'élection présidentielle de 2007 ont changé la donne et rendu possible cette réforme nécessaire. L'enjeu a été clairement posé lors de la campagne, la fusion figurant parmi les engagements du Président de la République lorsqu'il était candidat. La détermination affichée par le nouveau Président, alliée à la procédure de concertation immédiatement engagée, ont permis de franchir le premier obstacle.

Avec la fusion, chaque demandeur disposera d'un interlocuteur unique, qui assurera à la fois son accueil, son inscription, son indemnisation et son accompagnement dans la recherche d'un nouvel emploi. La fusion permettra de parvenir à un renforcement du suivi et de la personnalisation, notamment grâce à une baisse significative du nombre de demandeurs d'emploi suivis par conseiller référent. L'objectif annoncé par Mme Christine Lagarde, ministre de l'Économie, des finances et de l'emploi, est de diviser par deux le nombre de demandeurs d'emploi suivi par conseiller référent pour les publics jugés les plus exposés au risque de chômage de longue durée (qui suivent le parcours dit « de recherche accompagnée »), soit un ratio d'un agent pour 30 demandeurs d'emploi au lieu de 60.

Les orientations retenues par le Gouvernement permettront non seulement de préserver, mais d'augmenter les responsabilités des partenaires sociaux. L'Unedic, gérée par les partenaires sociaux, continuera en effet à administrer, en totale indépendance, le régime d'assurance-chômage et à fixer les modalités d'indemnisation. Les partenaires sociaux seront en outre majoritaires au sein du conseil d'administration du nouvel organisme et auront ainsi le pouvoir d'en nommer le président. Ils feront également partie du « conseil d'orientation » des politiques de l'emploi placé à la tête du nouvel organisme.

Le nouvel organisme (parfois appelé « France Emploi ») rassemblera les réseaux des Assedic et celui de l'ANPE. Doté d'un statut *sui generis*, il sera chargé de l'accueil, de l'inscription, de l'accompagnement et de l'indemnisation des chômeurs, ainsi que de la tenue des listes.

*c) Les relations des maisons de l'emploi avec le nouvel organisme issu de la fusion*

Les maisons de l'emploi ont été créées par la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale. Elles visent à améliorer le service rendu aux demandeurs d'emploi, aux salariés et aux entreprises, en rassemblant l'ensemble des initiatives publiques et privées en faveur de l'emploi dans un territoire. Les collectivités territoriales ont notamment un rôle important à y jouer.

Organisme à géométrie variable, les maisons de l'emploi doivent obligatoirement associer une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale, l'ANPE, l'Assedic et l'État, auxquels s'ajoutent :

– les collectivités territoriales et groupements autres que les collectivités et groupements fondateurs, qui peuvent devenir membres constitutifs de droit dès lors qu'ils en font la demande ;

– tout autre acteur de la politique de l'emploi et de la formation qui souhaite concourir au projet, dans la mesure où son admission a reçu l'accord préalable des quatre membres obligatoires. Peuvent notamment devenir membres ou partenaires, le conseil de développement d'un pays ou d'une agglomération, le

comité de bassin d'emploi, les missions locales, l'APEC, les Cap Emploi, les services ou établissement de l'AFPA, les fédérations professionnelles, les organisations syndicales et patronales, les chambres consulaires, *etc.*

Le plan de cohésion sociale s'est fixé l'objectif de créer 300 maisons de l'emploi en 2008. À ce jour, 227 maisons de l'emploi ont été labellisées, dont 152 ont été conventionnées. Au total, 181 maisons de l'emploi devraient être conventionnées d'ici la fin de l'année.

La création d'un service public de l'emploi unifié devrait conduire à mettre un terme au conventionnement de nouvelles maisons de l'emploi en 2008. Les crédits inscrits dans le présent projet de loi de finances permettent donc de financer uniquement les 181 maisons de l'emploi conventionnées avant le 1<sup>er</sup> janvier 2008, pour un montant de 89,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Sur ce montant, 77,9 millions d'euros sont prévus pour le fonctionnement des maisons de l'emploi, avec un coût moyen unitaire annuel de 430 773 euros, et 8,8 millions d'euros pour l'investissement dans 36 maisons de l'emploi, pour un montant unitaire de 245 185 euros.

Mme Catherine Lagarde, ministre de l'Économie, des finances et de l'emploi, a confié la mission à notre collègue Jean-Paul Anciaux, président de la commission nationale de labellisation des maisons de l'emploi, de procéder à un examen au cas par cas des maisons de l'emploi labellisées en attente de conventionnement. Le ministre a également pris l'engagement de mener une procédure de concertation avec les collectivités territoriales concernées au sujet de l'impact immobilier de la fusion.

Les maisons de l'emploi devraient se recentrer sur leurs missions relatives au diagnostic territorial, afin de bien identifier les problématiques d'emploi sur les bassins d'emploi de leur territoire, et au développement de l'emploi et à la création d'entreprise, pour lesquelles leur valeur ajoutée restera importante.

### 3.– L'exemple des *Jobcentres Plus* britanniques

#### a) *Un meilleur service rendu aux demandeurs d'emploi...*

L'efficacité d'une telle réforme est mise en évidence par les *Jobcentres Plus* britanniques. La fusion des anciennes *Benefit Agencies* (agence des prestations sociales) et des anciens *Job Centres*, lancée en 2002 et effectuée en quatre ans, a été centrée sur la qualité du service rendu aux « clients » (les demandeurs d'emploi). Leur premier contact avec le système se fait par un entretien téléphonique détaillé, à la suite duquel ils reçoivent un dossier de demande de la prestation financière à laquelle ils ont *a priori* droit et sont convoqués au centre dans les quatre jours. Ils sont suivis par un référent individuel, qui ne suit en principe qu'une trentaine de personnes.

S'y ajoutent les programmes *New Deal*, qui permettent un accompagnement renforcé (deux entretiens approfondis par mois) pour des publics cibles : jeunes de 18 à 24 ans dépassant les six mois de chômage, demandeurs de plus de 24 ans dépassant 18 mois de chômage, par exemple.

Au Royaume-Uni, la fusion a permis de redéployer les effectifs du service public de l'emploi afin d'augmenter le nombre d'agents au contact direct des demandeurs d'emploi. Ce nombre est ainsi passé d'environ 7 500 en avril 2004 à 16 300 en mars 2007 alors que le nombre total d'agents est passé de 92 000 en 2002 à 65 000 en 2007. Le taux de satisfaction des demandeurs d'emploi est aujourd'hui de 80 % et celui des entreprises est passé de 86,7 % en 2006 à 91,4 % en 2007. Dans le même temps, les frais d'entretien de l'immobilier ont été réduits de 150 millions de livres sterling par an.

Il convient de relever que le Royaume-Uni est allé très loin dans la politique du guichet unique puisque les *Jobcentres Plus* sont compétents pour la quasi-totalité des prestations sociales versées aux personnes d'âge actif. C'est, pour simplifier, comme si en France un seul guichet assurait les missions de l'ANPE, de l'Assedic, de la caisse d'allocation familiale, des missions locales, des services sociaux du département, etc.

*b) ... avec pour contrepartie un contrôle accru*

En contrepartie de ce service de qualité, le système est exigeant à l'égard des demandeurs d'emploi :

- ils signent un contrat lors de leur premier entretien approfondi au centre ;
- ils doivent se présenter physiquement tous les quinze jours, pour un court entretien permettant de vérifier leur disponibilité et la recherche active d'emploi ;
- le versement des allocations peut être suspendu en cas de non respect de leurs obligations, pour une durée plus ou moins longue (de 1 jour à 26 semaines).

Le recours à la sanction est beaucoup plus fréquent qu'en France. Les fonctions de placement et d'indemnisation étant assurées par le même organisme (qui verse également toutes les autres prestations sociales), celui-ci est en mesure d'avoir une vision complète des ressources du demandeur d'emploi, qui ne peut s'adresser à d'autres guichets. Le *Jobcentre Plus* peut ainsi réellement lier l'allocation à la recherche active d'un emploi. En outre, l'allocation logement britannique n'est jamais remise en cause par les sanctions : cela permet d'avoir une politique de sanction plus ferme en ce qui concerne le volet allocation chômage.

En pratique, la plupart des sanctions sont prononcées au début de la période d'indemnisation (24 % le sont lors des deux premières semaines et 41 % le premier mois) et concernent les demandeurs d'emploi les plus jeunes (42 % des

demandeurs sanctionnés ont entre 18 et 24 ans, alors qu'ils ne représentent que 28 % des bénéficiaires de l'allocation chômage). En outre, seuls 25 % des demandeurs font l'objet de plus d'une sanction. Ces constatations illustrent l'efficacité du dispositif : la période d'apprentissage du fonctionnement du système achevée, les demandeurs se plient, dans leur intérêt, aux obligations de recherche active qui leur sont imposées.

La réforme britannique a ainsi accompagné l'amélioration de la qualité du service rendu aux demandeurs d'emploi par des obligations, assorties de sanctions. Il est essentiel de lier ces deux aspects.

*c) En comparaison, un système français de contrôle complexe et faible*

En France, le suivi des demandeurs d'emploi et le régime des sanctions a été réformé par la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 et par le décret n° 2005-915 du 2 août 2005. La loi de programmation pour la cohésion sociale a redéfini l'obligation de recherche active d'emploi et a rénové les modalités de suivi de cette obligation. Elle a introduit la proportionnalité des sanctions susceptibles d'être prononcées, renforcé le caractère contradictoire de la procédure et associé plus étroitement l'ANPE et les Assedic aux opérations de contrôle.

Trois groupes de manquements ont été définis :

– le premier groupe recouvre l'insuffisance d'actes positifs et répétés de recherche d'emploi, ainsi que le refus non légitime d'emploi, d'un contrat d'apprentissage ou d'un contrat de professionnalisation, d'une formation, d'une action d'insertion ou d'un contrat aidé ;

– le deuxième vise les absences à convocation par les organismes du service public de l'emploi ou par les organismes mandatés par ces derniers, y compris les convocations à une visite médicale en vue de vérifier l'aptitude au travail ;

– le troisième vise les cas de fraude ou les déclarations inexacts ou mensongères.

La radiation de la liste des demandeurs par l'ANPE peut aller de 15 jours, pour un premier manquement, à 12 mois en cas de fausse déclaration. La réduction ou la suppression du revenu de remplacement par le préfet peut aller de 20 %, pendant deux mois, du montant de l'allocation versée, jusqu'à la suppression totale du droit à l'allocation.

La procédure, complexe, distingue le pouvoir de radiation à la disposition des agents de l'ANPE, le pouvoir de réduction ou de suppression du droit au revenu de remplacement, à la disposition des agents de l'État, et le pouvoir de prendre une mesure conservatoire, à la disposition des agents des Assedic. Ce partage des compétences ne favorise pas la mise en place d'un contrôle efficace.

Le nombre de contrôles et de sanctions reste particulièrement faible par rapport à nos partenaires. Comme le souligne l'indicateur de performances n° 2.3 du projet annuel de performances, les contrôles effectués par les directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) ont concerné, en 2006, 0,3 % des demandeurs indemnisés par le régime d'assurance chômage et 1 % de ceux indemnisés par le régime de solidarité. Les chiffres devraient être à peine supérieurs en 2007 : 0,5 % pour le régime d'assurance chômage et 1,3 % pour le régime de solidarité. La cible fixée pour 2010 reste d'ailleurs très faible : 1 % pour le régime d'assurance chômage et 1,8 % pour le régime de solidarité. Cette situation contraste fortement avec celle observée chez nos voisins : le taux de sanction était, par exemple, de 4,2 % en Belgique et au Danemark et de 10,3 % au Royaume-Uni en 1998.

La fusion devra s'accompagner d'une réflexion, avec les partenaires sociaux, sur les sanctions à appliquer lorsqu'un demandeur refuse deux « offres valables d'emploi » – concept qui devra notamment être précisé, en s'inspirant des définitions retenues par nos partenaires (cf. encadré ci-après). Ce devrait être au nouvel organisme de prononcer ces sanctions. Il serait utile de s'inspirer du système britannique sur ce point. Les sanctions y sont d'autant plus facilement prononcées, dans le propre intérêt du demandeur, que les agents chargés de les appliquer savent qu'elles ne conduiront pas celui-ci vers l'exclusion, l'allocation logement n'étant jamais remise en cause. En France, une partie de l'allocation chômage pourrait, sur ce modèle, être « sanctuarisée » (sauf en cas de fraude grave) afin de faciliter le prononcé des sanctions, qui ne pourraient porter que sur l'autre part de l'allocation.

#### **La notion d'emploi convenable dans les autres États membres**

En **Allemagne**, la notion d'emploi convenable est évolutive avec l'ancienneté au chômage. Depuis la loi Hartz, peuvent être refusés des emplois dont le salaire offert est inférieur de 20 % au salaire précédent pendant les trois premiers mois de chômage, et inférieur de 30 % pendant les trois mois suivant. A partir du 7<sup>ème</sup> mois de chômage, tout emploi rapportant, compte tenu des frais liés au travail, au moins autant que l'allocation chômage est convenable. Par ailleurs, un temps de trajet de 2 heures et demie est considéré comme acceptable pour une journée de travail d'au moins six heures. Le critère de la qualification n'intervient pas en Allemagne.

Au **Danemark**, la première définition de l'emploi convenable date de 1989. La définition s'est progressivement durcie. Depuis 2003, le chômeur doit accepter tout emploi « convenable », avec un salaire en rapport avec sa qualification, dès le premier jour de chômage. Les règles de mobilité géographique ont été étendues à quatre heures de trajet quotidien depuis le domicile. Le service de placement teste régulièrement la disponibilité du demandeur d'emploi en lui proposant des offres précises auxquelles il doit se porter candidat.

Aux **Pays-Bas**, la définition de l'emploi convenable varie avec l'ancienneté au chômage pour les bénéficiaires de l'assurance chômage. Pendant les six premiers mois de chômage, tout emploi qui correspond au niveau de qualification du chômeur doit être accepté. Au-delà de six mois de chômage, le chômeur doit élargir le cercle de ses recherches à des emplois offrant une rémunération inférieure à son précédent salaire ou exigeant une plus forte mobilité géographique ou demandant des compétences un peu différentes.

En **Suède**, le demandeur d'emploi est en droit, pendant les cent premiers jours, de limiter sa recherche d'un point de vue géographique et d'un point de vue professionnel. Ensuite, il doit élargir sa recherche. D'un point de vue géographique, tout emploi qui implique une absence du domicile au plus égale à 12 heures par jour doit alors être accepté. D'un point de vue professionnel, si l'employeur considère que le demandeur d'emploi est compétent pour le poste, l'emploi doit alors être accepté.

Au **Royaume-Uni**, en revanche, il n'existe pas de définition explicite de l'emploi convenable. Les textes prévoient néanmoins que le demandeur d'emploi a le droit de ne chercher que certains types d'emplois pendant une période limitée qui peut durer de une à treize semaines. Mais il ne peut définir seul les types d'emplois en question. Il doit faire la preuve, lors du premier entretien au *Jobcentre Plus*, qu'il a des chances raisonnables de sortir du chômage en se limitant à ces types d'emplois. Si l'épisode de chômage se prolonge, le demandeur d'emploi doit élargir ses recherches. En particulier, après six mois de chômage, il ne peut plus refuser un emploi en raison de sa rémunération.

*Source : Extraits du rapport du Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale, Aider au retour à l'emploi, 2005.*

## B.- LA PARTICIPATION DE L'ÉTAT À L'INDEMNISATION DES DEMANDEURS D'EMPLOI

### 1.- Le financement du Fonds de solidarité

La participation de l'État au financement de l'indemnisation des demandeurs d'emploi qui ne peuvent bénéficier du régime d'assurance chômage (parce qu'ils n'ont pas travaillé durant une période suffisante pour ouvrir droit à ce régime ou parce qu'ils n'en relèvent plus en raison de la fin de leur période d'indemnisation) est assurée par l'intermédiaire du Fonds de solidarité. Ce Fonds est financé par le produit de la contribution de solidarité des fonctionnaires (égal à 1 % de leur traitement brut) et par une subvention d'équilibre versée par l'État.

Cet établissement public administratif finance notamment l'allocation spécifique de solidarité, l'allocation équivalent retraite, l'allocation de solidarité versée aux intermittents du spectacle et, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008, l'allocation de fin de formation. Il verse à l'Unedic les sommes correspondantes à ces allocations, qui sont elles-mêmes versées aux bénéficiaires par les Assedic.

Les ressources propres du Fonds (correspondant au « 1 % solidarité » payé par les agents publics) sont évaluées à 1,26 milliard d'euros. Le montant de la subvention prévue pour 2008 est de 1,66 milliard d'euros, dont 87,7 millions d'euros de frais de gestion et 1,58 milliard d'euros de dépenses d'allocations. Par rapport à 2007 où elle s'élevait à 931,5 millions d'euros, cette subvention augmenterait donc de 737 millions.

Cette augmentation a pour objet de compenser la non-reconduction de ressources exceptionnelles dévolues au Fonds en 2007. Cette année, le Fonds a en effet bénéficié :

– du transfert d'une créance d'un montant total de 1,22 milliard d'euros que l'État détenait sur l'Unedic, qui a fait l'objet d'un remboursement partiel de l'Unedic de 653 millions d'euros (par le biais d'une cession de cette créance à un établissement bancaire) ;

– d'un complément de subvention en cours de gestion pour un montant de 115 millions d'euros.

De plus, 250 millions d'euros supplémentaires ont été ouverts par le décret d'avance n° 2007-1529 du 25 octobre 2007, dont 221 millions d'euros destinés à financer le surcoût découlant de l'activation de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), servie aux employeurs des signataires d'un CI-RMA ou d'un contrat d'avenir, et 29 millions d'euros liés aux primes de retour à l'emploi en faveur des allocataires de l'ASS (dont le nombre de bénéficiaires serait de 65 000 au lieu des 36 000 prévus). De même, l'année dernière, le décret d'avance du 6 décembre 2006 avait ouvert 200 millions d'euros en faveur du Fonds de solidarité, dont 78 millions d'euros au titre de l'activation de l'ASS et 122 millions d'euros au titre des intermittents du spectacle. Le Fonds de solidarité semble faire l'objet d'une sous-dotation chronique.

Le Fonds de solidarité devrait à nouveau percevoir des recettes exceptionnelles en 2008, grâce à un prélèvement de 200 millions d'euros sur le Fonds unique de péréquation des fonds de la formation professionnelle. Ce prélèvement a pour objet de compenser le transfert de l'État au fonds de solidarité du financement de l'allocation de fin de formation (AFF). Ce transfert et ce prélèvement sont opérés par l'article 59 rattaché (*cf.* commentaire de cet article *infra*). Le recours à un tel prélèvement, s'il n'est pas injustifié, ne constitue cependant pas une solution pérenne pour assurer le financement de l'AFF.

Une dépense exceptionnelle de 200 millions d'euros est intervenue en 2007. Il s'agit du remboursement à l'État d'une avance du même montant consentie au Fonds à la fin de l'exercice 2006.

Les dépenses du Fonds de solidarité sont évaluées à 3,13 milliards d'euros en 2008, contre 3,08 milliards en 2007, soit une augmentation de 51 millions d'euros. Ces dépenses correspondent notamment aux paiements suivants :



- revalorisation des allocations de 1,8 % au 1<sup>er</sup> janvier 2008 ;
- 2 037 millions d’euros pour 374 376 bénéficiaires de l’allocation spécifique de solidarité (ASS) ;
- 538,4 millions d’euros pour 62 217 bénéficiaires de l’allocation équivalent retraites, correspondant uniquement au stock de bénéficiaires, le Gouvernement proposant de supprimer les nouvelles entrées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008 (*cf.* infra commentaire de l’article 57 rattaché) ;
- 34,8 millions d’euros pour le maintien de l’ASS aux bénéficiaires du dispositif d’aide à la création et à la reprise d’entreprise (ACCRE), fondés sur une hypothèse de 6 400 bénéficiaires ;
- 3 millions d’euros pour le versement d’une allocation forfaitaire aux salariés dont le contrat « nouvelles embauches » s’est interrompu après 4 mois d’activité continue mais qui ne se sont pas ouverts de droits à l’assurance chômage fondés sur une hypothèse de 5 780 bénéficiaires ;
- 200 millions d’euros pour les bénéficiaires de l’allocation de fin de formation ;
- 67,5 millions d’euros pour le versement d’une prime de retour à l’emploi d’un montant de 1 000 euros aux bénéficiaires de l’ASS reprenant, sous conditions, une activité professionnelle d’au moins 4 mois ;
- 214,3 millions d’euros pour l’activation de l’ASS, versée par le centre national pour l’aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) sous forme d’aide aux employeurs qui embauchent un bénéficiaire de cette allocation en contrat d’avenir ou en contrat insertion-revenu minimum d’activité (CI-RMA).

## 2.– L’indemnisation spécifique de certains publics

L’État prend également en charge l’indemnisation spécifique de certains publics. Il finance ainsi l’**allocation temporaire d’attente** (ATA) versée au profit des anciens détenus et des salariés expatriés, pour un montant total en 2008 de 36,5 millions d’euros, fondés sur une prévision de 9 272 bénéficiaires et un taux journalier de 10,38 euros.

L’**allocation du fonds spécifique transitoire pour les intermittents du spectacle**, instituée en 2004, est prise en charge directement par le budget de l’État pour les personnes entrées dans le dispositif avant le 1<sup>er</sup> avril 2007. Le montant prévu à ce titre est de 3,2 millions d’euros en 2008, pour 155 bénéficiaires. Les nouvelles personnes nécessitant une indemnisation peuvent bénéficier, depuis le 1<sup>er</sup> avril 2007, des nouvelles allocations de solidarité pour les intermittents du spectacle, versées par le fonds de solidarité.

En 2008, 3,3 millions d'euros sont également prévus pour l'**allocation complémentaire** versée à des demandeurs d'emploi âgé de plus de 60 ans qui ne peuvent percevoir qu'une partie de leur pension de retraite parce qu'ils ont effectué une partie de leur carrière dans une profession pour laquelle le régime de retraite de base ne prévoit le versement des retraites qu'à partir de 65 ans.

L'État finance aussi le dispositif d'**intéressement au retour à l'emploi** pour les bénéficiaires du RMI et de l'allocation de parent isolé (API) rénové par la loi n° 2006-339 du 23 mars 2006. Il s'agit d'une prime de 1 000 euros, versée aux bénéficiaires de minima sociaux reprenant un emploi d'une durée contractuelle d'au moins 78 heures par mois pendant 4 mois au minimum, ainsi qu'une allocation forfaitaire de 150 euros, versée après la période de cumul du salaire et du minimum social. Les crédits prévus pour ce dispositif s'élèvent à 158 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement en 2008.

Enfin, le programme *Accès et retour à l'emploi* comporte, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008, les crédits relatifs à l'**allocation de retour à l'activité**. Ce dispositif propre aux départements d'outre-mer ne sera plus géré en 2008 par le secrétariat d'État à l'outre-mer, mais par la délégation générale à l'Emploi et à la formation professionnelle (DGEFP). Le même transfert de responsabilité est prévu pour les contrats aidés destinés à l'outre-mer : voir *infra*, II-A. Le montant prévu pour 2008 est de 8,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

## II.— VERS UNE SIMPLIFICATION DES CONTRATS AIDÉS

L'action n° 2 du programme *Accès et retour à l'emploi*, intitulée *Mise en situation des publics fragiles*, regroupe des crédits pour un montant prévu en 2008 de 2,87 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 2,88 milliards d'euros de crédits de paiement. Ces crédits sont en nette diminution par rapport à 2007, où ils s'élevaient à 3,44 milliards d'euros en autorisations d'engagement et à 3,67 milliards d'euros en crédits de paiement (soit une baisse de 16,5 % en autorisations d'engagement et de 21,4 % en crédits de paiement). Cette diminution traduit principalement celle du nombre de contrats aidés, grâce à l'amélioration de la situation du marché du travail.

Plus des deux tiers des crédits (67,3 %) de l'action *Mise en situation des publics fragiles* financent les contrats aidés. La simplification de ces contrats, annoncée par le Président de la République le 2 octobre dernier, aura donc un impact important sur ce programme.

### A.— DES CONTRATS AIDÉS EN MAL D'ÉVALUATION

L'efficacité des contrats aidés a fait l'objet, à la demande de la commission des Finances du Sénat (en application de l'article 58-2° de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances), d'une enquête de la Cour des comptes, remise en octobre 2006<sup>1</sup>.

La Cour des comptes a relevé l'éclatement, la complexité et la forte instabilité des conditions de mise en œuvre des contrats aidés sur la période récente, en dépit d'un commencement de rationalisation de ces contrats avec le plan de cohésion sociale. Elle regrette le « mouvement de balancier » entre secteurs marchand et non marchand, qui s'effectue au gré de la conjoncture et ajoute à l'illisibilité des mesures, et constate que la répartition des crédits dans le cadre d'enveloppes uniques régionales est aussi facteur de confusion sur le terrain, d'autant que les anticipations des acteurs sont parfois perturbées par des injonctions nationales destinées à focaliser les politiques sur certains publics.

L'impact réel des contrats aidés sur la réduction du nombre de chômeur et les créations d'emploi reste, selon la Cour, difficile à évaluer, notamment en raison des effets d'aubaine. Toutefois, leur rôle en matière d'insertion sociale ne saurait être négligé. La Cour souligne le « besoin impérieux » d'une méthodologie adaptée d'analyse de l'efficacité des contrats aidés.

Vos Rapporteurs spéciaux partagent l'analyse de la Cour et soulignent, en particulier, la nécessité de développer l'évaluation de l'efficacité de ces contrats (*cf. infra* III).

---

(1) Rapport d'information n° 255 de M. Serge Dassault au nom de la commission des Finances du Sénat, 21 février 2007.

1.– Une diminution des contrats aidés justifiée par l'amélioration de la situation du marché du travail

Le présent projet de loi de finances prévoit 1,93 milliard d'euros en autorisations d'engagement et 1,94 milliard d'euros en crédits de paiement au titre des contrats aidés. Les montants prévus à ce titre par la loi de finances initiale pour 2007 étaient de 2,49 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 2,72 milliards d'euros en crédits de paiement, soit une diminution de 22,4 % en autorisations d'engagement et de 28,5 % des crédits de paiement. Le nombre de contrats aidés du plan de cohésion sociale diminue en effet nettement.

Les crédits de la sous-action *Construction de parcours vers l'emploi durable* servent à financer des dispositifs en extinction, les contrats aidés du plan de cohésion sociale, le soutien à l'emploi des jeunes, l'aide différentielle de l'État associée aux contrats d'avenir ainsi qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008, les contrats aidés d'outre-mer.

*a) Les dispositifs en extinction*

135,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sont prévus pour des dispositifs en extinction (qui n'enregistrent plus de nouveaux bénéficiaires). Il s'agit des primes des anciens contrats initiative emploi (CIE), du régime spécifique d'exonération de cotisations patronales associé aux anciens CIE et aux contrats de retour à l'emploi, de l'aide de l'État aux employeurs de contrats emplois consolidés et de l'aide aux employeurs associatifs et publics au titre du programme nouveaux services – emplois jeunes ;

*b) Les contrats aidés du plan de cohésion sociale*

993,9 millions d'euros sont prévus en autorisations d'engagement et en crédits de paiement pour financer les contrats aidés du plan de cohésion sociale, le contrat initiative emploi (202,5 millions d'euros) et le contrat d'accompagnement dans l'emploi (791,3 millions d'euros), issu de la fusion des contrats emplois solidarité (CES) et du CEC en un seul contrat.

Le nombre de nouvelles entrées en contrats aidés dans le secteur non marchand passe de 260 000 (dont 160 000 contrats d'accompagnement dans l'emploi – le nombre de CAE conclus est estimé en réalité à 270 000 cette année – et 100 000 contrats d'avenir) dans la loi de finances pour 2007 à 230 000 (dont 153 334 CAE et 76 666 contrats d'avenir) pour 2008 dans le présent projet de loi.

Les contrats aidés dans le secteur non marchand passent pour leur part de 90 000 (40 000 CIE et 50 000 SEJE – soutien à l'emploi des jeunes en entreprise) à 75 000 (tous des CIE, compte tenu de la suppression du SEJE, *cf. infra*).

Il convient de souligner que les montants prévus en 2007 se sont révélés insuffisants. Le coût unitaire des CAE a été supérieur aux prévisions, en raison d'un taux de prise en charge de l'État et d'une durée moyenne plus importants que

prévu, et le nombre de CAE conclus a excédé de 110 000 la prévision de la loi de finances initiale (270 000 au lieu de 160 000). Le surcoût total est de 687 millions d'euros. 361 millions d'euros ont été couverts par des redéploiements au sein du programme, et le solde par le décret d'avance n° 2007-1529 du 25 octobre 2007, qui a ouvert 326 millions d'euros supplémentaires à ce titre.

**ENTRÉES ET SORTIES EN CONTRATS AIDÉS DU PLAN DE COHÉSION SOCIALE**

		2006				2007		
		T1	T2	T3	T4	T1	T2	
<b>CIE</b>	Nouveaux contrats	35 307	16 782	12 112	14 512	14 997	12 038	
	<i>dont France métropolitaine</i>	35 306	16 782	12 112	14 510	14 996	12 036	
	Avenants de reconduction	560	341	324	234	223	88	
	Effectifs en fin de trimestre	94 960	95 197	89 867	85 733	73 854	61 093	
<b>CI-RMA</b>	Nouveaux contrats	RMI	2 766	4 431	3 366	3 931	4 381	n.d.
		AA-API-AAH	1 125	2 549	2 139	2 377	2 873	3 038
		Total	3 891	6 980	5 505	6 308	7 254	n.d.
	<i>dont France métropolitaine</i>	RMI	2 523	4 081	3 074	3 635	4 135	n.d.
		AA-API-AAH	1 024	2 450	2 045	2 300	2 780	2 921
		Total	3 547	6 531	5 119	5 935	6 915	n.d.
	Avenants de reconduction	RMI	650	870	1 100	1 400	1 158	n.d.
		AA-API-AAH	116	258	363	476	440	420
		Total	766	1 128	1 463	1 876	1 598	n.d.
	Effectifs de fin de trimestre	RMI	6 067	8 407	9 173	11 793	12 848	n.d.
		AA-API-AAH	2 029	3 965	5 262	6 369	8 022	9 642
		Total	8 096	12 372	14 435	18 162	20 870	n.d.
<b>CAE</b>	Nouveaux contrats	59 701	33 122	31 630	37 761	45 480	34 238	
	<i>dont France métropolitaine</i>	50 839	31 016	29 709	35 255	42 149	32 671	
	Avenants de reconduction	14 554	26 125	32 638	38 579	32 835	26 677	
	Effectifs en fin de trimestre	164 151	170 710	173 284	177 533	199 048	202 726	
<b>Contrats d'avenir</b>	Nouveaux contrats	19 839	15 879	30 452	27 549	21 690	14 895	
	<i>dont France métropolitaine</i>	16 080	13 970	27 584	24 320	17 643	13 154	
	Avenants de reconduction	204	2 258	4 061	4 972	6 453	6 471	
	Effectifs en fin de trimestre	35 243	45 502	70 427	87 540	101 431	82 048	

Source : CNASEA – Traitement : DARES

*c) Le soutien à l'emploi des jeunes en entreprise (SEJE)*

Le Gouvernement propose de supprimer le soutien à l'emploi des jeunes en entreprises (SEJE), dit « contrat jeunes en entreprise », à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008 (*cf.* commentaire de l'article 52 rattaché, ci-après). Les publics bénéficiaires seront intégrés dans le contrat initiative emploi. Les inconvénients du SEJE sont en effet nombreux, comme l'a souligné la Cour des comptes dans un référé adressé en mars 2007 au ministre de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement.

Le nombre de bénéficiaires est sensiblement inférieur aux prévisions, les « effets d'aubaine » semblent importants (une part élevée des bénéficiaires du SEJE était déjà insérée dans le monde de l'entreprise), les résultats sont en deçà des objectifs pour les jeunes non qualifiés et la fréquence des ruptures démontre que l'effet de stabilisation des jeunes peu qualifiés est limité. Le présent projet de loi de finances prévoit donc de financer seulement les SEJE en cours (au nombre de 96 346), pour un montant de 201 millions d'euros.

*d) Les contrats d'avenir*

Le contrat d'avenir (CAv) a été créé par la loi de programmation pour la cohésion sociale n° 2005-32 du 18 janvier 2005 afin de favoriser l'embauche des bénéficiaires de minima sociaux. Il permet aux bénéficiaires du revenu minimum d'insertion et aux allocataires de l'allocation de parent isolé (API), de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) et de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) d'accéder à un emploi, sous forme de contrat à durée déterminée dans le secteur non marchand. Outre le régime spécifique d'exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale attaché à ce contrat, l'employeur reçoit du département (RMI) ou de l'État (autres allocations) une aide forfaitaire à l'embauche correspondant au montant de l'allocation du RMI pour une personne isolée, ainsi qu'une aide spécifique de l'État, dégressive dans le temps, calculée en référence à la différence entre le coût pour l'employeur du contrat d'avenir et le montant de l'aide forfaitaire.

Le présent projet de loi de finances prévoit la prise en charge par le Fonds de solidarité de l'aide forfaitaire due par l'État au titre des contrats d'avenir conclus par les bénéficiaires de l'ASS. Les autres aides spécifiques de l'État sont prises en charge par l'action *Mise en situation d'emploi des publics fragiles*. Au total, 454,9 millions d'euros sont prévus pour les contrats d'avenir en 2008, correspondant à 76 666 CAv, soit une baisse de 27 % par rapport à 2007, où 623,4 millions d'euros étaient prévus pour 100 000 contrats d'avenir.

25 millions d'euros sont également prévus afin de prendre en charge une partie du coût de l'activation des contrats d'avenir et du CI-RMA en faveur des bénéficiaires du RMI.

*e) Les contrats aidés d'outre-mer*

Les contrats aidés d'outre-mer seront transférés de la mission *Outre-mer* à la mission *Travail et emploi* à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008. Ils ne seront plus gérés par le secrétariat d'État à l'outre-mer mais par la délégation générale à l'Emploi et à la formation professionnelle.

Il s'agit d'une clarification bienvenue des rôles de chacun : au secrétariat d'État la coordination des politiques de l'Outre-mer, à la DGEPP la gestion des prestations, qui est son cœur de métier.

Il existe plusieurs contrats aidés spécifiques à l'outre-mer : le contrat d'accès à l'emploi (CAE DOM), le soutien à l'emploi des jeunes diplômés (SEJD), le contrat d'insertion par l'activité (CIA), le congé de solidarité, le stage de formation et d'insertion professionnelle (SFIP) et les chantiers de développement local. Certains de ces contrats, tels que le SFIP, ne s'appliquent qu'à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon. En outre, certains contrats aidés supprimés continuent à s'appliquer à Mayotte : c'est le cas du contrat emploi solidarité et du contrat emploi consolidé, le CAE ne s'appliquant pas à Mayotte.

Au total, 131,1 millions d'euros sont prévus en autorisations d'engagement et 141,4 millions d'euros en crédits de paiement en incluant les crédits prévus pour l'application des contrats aidés de droit commun à l'outre-mer. Le projet annuel de performances ne comporte pas de justification au premier euro pour ces contrats, ce qui est regrettable. Celle-ci devra figurer dans le rapport annuel de performances pour 2008.

## 2.- L'accompagnement vers l'emploi des publics en difficulté

771,6 millions d'euros de crédits d'intervention (en autorisations d'engagement et en crédits de paiement) sont prévus pour l'accompagnement vers l'emploi des publics les plus en difficulté. Ces crédits financent notamment l'accompagnement renforcé des jeunes vers l'emploi, les mesures en faveur de l'emploi des personnes handicapées et l'insertion par l'activité économique. La dotation est en diminution de 3,75 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2007, qui prévoyait 801,1 millions d'euros.

Ces crédits incluent notamment :

– l'allocation servie aux bénéficiaires d'un contrat d'insertion dans la vie sociale (55 millions d'euros) ;

– le financement du réseau des missions locales et permanences d'accueil, d'information et d'orientation (162,6 millions d'euros) ;

– le fonds d'insertion professionnelle des jeunes (35 millions d'euros) ;

– le parrainage, qui permet à des bénévoles formés à cet effet d'accompagner des demandeurs d'emploi rencontrant des difficultés d'insertion professionnelle (4,5 millions d'euros) ;

– les mesures en faveur de l'emploi des personnes handicapées, telles que la subvention d'accompagnement et de développement versée aux entreprises adaptées (42 millions d'euros), le cofinancement des programmes département pour l'insertion des travailleurs handicapés (9,8 millions d'euros) et l'aide au poste dans les entreprises adaptées (243,6 millions d'euros) ;

– le financement des entreprises d'insertion (115,4 millions d'euros) et les entreprises de travail temporaire d'insertion (24,6 millions d'euros).

## B.– LA PERSPECTIVE DU CONTRAT UNIQUE D'INSERTION

### 1.– Vers un « Grenelle de l'insertion »

Les contrats aidés mis en place par le plan de cohésion sociale – qui a déjà simplifié le dispositif existant en mettant en place le contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE) pour le secteur non marchand et le contrat initiative emploi (CIE) dans le secteur marchand – feront l'objet d'une évaluation en 2008, à partir de laquelle seront décidés les aménagements à leur apporter. Il sera également tenu compte des premiers enseignements tirés de l'expérimentation du revenu de solidarité active (RSA).

Le Président de la République a annoncé, le 2 octobre dernier, un « Grenelle de l'insertion », organisé par M. Martin Hirsch, haut-commissaire aux solidarités actives, à l'issue duquel il souhaite que soit créé un contrat unique d'insertion. Ce contrat fusionnerait la dizaine de contrats aidés existants et serait applicable dans les secteurs public et privé. Il est envisagé de prévoir une durée légale de ce contrat allant au-delà de la limite de 24 mois, prévue notamment pour le CAE.

### 2.– Les expérimentations sur les contrats aidés

La loi de finances pour 2007 autorise les départements qui le souhaitent à expérimenter, pendant une durée de trois ans, des aménagements aux lois existantes en matière de retour à l'emploi des bénéficiaires du RMI. Ils peuvent, en particulier, rapprocher les règles applicables aux différents contrats aidés, au point d'expérimenter, le cas échéant, un contrat unique d'insertion. Les conseils généraux peuvent ainsi déroger aux dispositions régissant le CI-RMA et le contrat d'avenir pour les bénéficiaires du RMI sur les aspects suivants :

- la nature juridique des contrats : durée déterminée, indéterminée ou sous forme de contrat de travail temporaire ;

- la durée des contrats et des conventions individuelles, limitées à deux ans ;

- la durée hebdomadaire de travail, qui pourra varier entre 20 et 35 heures ;

- le régime des aides : une aide modulable selon les difficultés d'accès à l'emploi, les catégories d'employeur, les engagements en matière d'accompagnement et de formation peut être créée ;

- la possibilité de suspendre le contrat afin d'effectuer des périodes de stages en entreprise ;



– l’obligation de prévoir des actions de formation et d’accompagnement au profit des titulaires.

Dans les départements où le conseil général s’est porté volontaire, l’article 52 de la loi du 5 mars 2007 sur le droit au logement opposable a donné le même pouvoir d’expérimentation aux préfets de département, selon des modalités similaires, pour les contrats d’avenir, les CI-RMA, les CAE et les CIE conclus en faveur de bénéficiaires de l’ASS, de l’API et de l’AAH. Une expérimentation a été lancée ou est envisagée notamment par les départements de l’Aisne, des Bouches-du-Rhône, de la Charente, de la Côte-d’Or, des Cotes d’Armor, de l’Eure, de la Haute Saône, de l’Hérault, de l’Ille-et-Vilaine, de la Loire Atlantique, de la Marne, de la Meurthe-et-Moselle, du Nord, de l’Oise, de Savoie, du Val d’Oise et de la Vienne.

La suppression du « contrat jeune en entreprise » (SEJE), auquel se substituera le contrat initiative emploi, constitue également une première mesure de simplification, opérée par l’article 52 rattaché, commenté *infra*.



### III.— UNE ÉVALUATION INSUFFISANTE DES POLITIQUES DE L'EMPLOI

Le programme *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi* est le programme soutien de la mission *Travail et emploi*. Il regroupe l'essentiel des moyens de personnel affectés à la gestion des politiques publiques de l'emploi (à l'exception de la délégation générale à la formation professionnelle et à l'emploi, qui a été transférée au ministère de l'Économie, des finances et de l'emploi), soit 10 186 équivalent temps plein travaillé et une masse salariale de 529 millions d'euros. Ces effectifs sont ceux de la direction de l'administration générale et de la modernisation des services (DAGEMO), de la direction générale du travail (DGT), des cabinets ministériels concernés, des services déconcentrés affectés dans les 22 directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP) et dans les directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) et de l'inspection du travail.

À structure constante, le plafond d'emploi reste inchangé, le renforcement d'effectifs lié notamment à la poursuite du plan de modernisation et développement de l'inspection du travail (170 recrutements, dont 100 contrôleurs du travail, 60 inspecteurs et 10 médecins et ingénieurs, correspondant à 50 équivalent temps plein travaillé) étant compensé par les suppressions mises en œuvre en application des engagements de réduction des emplois publics.

C'est également dans le programme *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi* que figurent les crédits relatifs aux études, aux statistiques, à l'évaluation et à la recherche. Le présent projet de loi de finances prévoit 36,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 37 millions d'euros en crédits de paiement. Ces crédits incluent ceux de la direction de l'animation, de la recherche, des études et de la statistique (DARES) du ministère du Travail, des relations sociales et de la solidarité et des services « études, prospective, évaluation, statistiques » (SEPES) des DRTEFP, ainsi que les subventions versées au Centre d'études de l'emploi (pour un montant de 6,2 millions d'euros) et au Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ).

Vos Rapporteurs spéciaux soulignent, sur ce point, que l'évaluation des politiques de l'emploi, même si elle a connu des progrès récents grâce à l'activité de la DARES, est encore insuffisamment développée en France. Elle est pourtant essentielle, compte tenu de l'ampleur des sommes en jeu : les crédits de la mission *Travail et emploi*, les dépenses fiscales en relevant et la compensation des exonérations de charge sociales représentent un effort financier pour l'État de 48,9 milliards d'euros en 2008, équivalant à 2,5 % du PIB. Avec les dépenses d'indemnisation du chômage (29 milliards d'euros en 2006), ce sont plus de 78 milliards d'euros – soit plus de 4 % du PIB – qui sont consacrés à la politique de l'emploi.

Au regard de ces sommes, le montant des crédits consacrés à l'évaluation de l'efficacité des politiques de l'emploi apparaît dérisoire : 37 millions d'euros, soit 0,3 % des crédits de la mission et 0,07 % des sommes consacrées par l'État à ces politiques.

La Cour des comptes et le Conseil d'orientation pour l'emploi ont souligné cette insuffisance de l'évaluation. La Cour a estimé qu'il est « *impossible de se satisfaire des résultats observés* » et a déploré le retard français dans ce domaine, lié à la faiblesse de la « culture de l'évaluation » dans notre pays. Elle constate, à juste titre, qu'en l'état actuel des choses, les pouvoirs publics ne disposent pas d'une appréciation exhaustive et fiable de l'impact des dépenses considérables engagées dans les différents dispositifs d'aide à l'emploi. Le Conseil d'orientation pour l'emploi a confirmé le constat dressé par la Cour, dans son rapport sur les aides publiques, relevant la rareté des évaluations *ex ante* et les limites des évaluations *ex post*.

Notre pays est pourtant doté de multiples acteurs chargés de mener de telles évaluations : la DARES, le centre d'études de l'emploi (CEE), l'INSEE, le centre de recherche en économie et statistique (CREST), le centre d'études prospectives d'économie mathématique appliquées à la planification (CEPREMAP), peuvent notamment être cités. L'évaluation reste cependant laissée pour une trop grande part à la charge des ministères responsables de l'exécution des politiques, sans qu'une confrontation suffisante avec des travaux d'origine diversifiée ne soit assurée. La création, par un décret du 7 avril 2005, du Conseil d'orientation pour l'emploi, qui pourrait jouer un rôle d'impulsion extérieur à l'administration, n'a que partiellement remédié à ces défauts. La logique de performance et de résultat qui inspire la loi organique relative aux lois de finances doit pourtant favoriser le développement d'une culture de l'évaluation.

C'est pourquoi vos Rapporteurs spéciaux ont déposé un amendement tendant à augmenter de 200 000 euros le montant de la subvention versée par l'État au centre d'étude de l'emploi, afin qu'il puisse développer ses travaux d'évaluation des politiques de l'emploi (**amendement n° II-77**).

Cette augmentation du budget du centre d'étude de l'emploi, solution de court terme, ne serait que le préalable d'une réflexion visant à mettre en place un dispositif performant d'évaluation. Celui-ci devrait notamment être saisi par le Parlement et par le Conseil économique et social. Ce dispositif permettrait de renforcer les fonctions de contrôle et d'évaluation du Parlement, comme le préconise le rapport du comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République présidé par M. Édouard Balladur.

#### **IV.– AMÉLIORER LA QUALITÉ DE L'EMPLOI ET DES RELATIONS DE TRAVAIL**

Le programme *Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail* poursuit quatre objectifs : améliorer la santé et la sécurité au travail, veiller à l'application effective du droit du travail, lutter contre le travail illégal et promouvoir le dialogue social et la démocratie sociale.

Il regroupe 168,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 128,4 millions d'euros en crédits de paiement. Ces crédits sont en fort développement par rapport à 2007, où ils s'élevaient à 62,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 82,8 millions d'euros en crédits de paiement.

##### **A.– RENFORCER LA SANTÉ ET LA SÉCURITÉ AU TRAVAIL**

L'action *Santé et sécurité au travail* a pour objet de mieux connaître, réduire et prévenir les risques professionnels, liés aux accidents du travail et aux maladies professionnelles. Cette action vise notamment à développer l'expertise scientifique et la recherche, conformément au plan « santé au travail 2005-2009 ». Elle est dotée de 30,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 28,6 millions d'euros en crédits de paiement. Ces crédits sont en diminution de 8,3 % en autorisations d'engagement et de 5,8 % en crédits de paiement par rapport à 2007.

La dotation inclut une subvention de 9,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement versée à l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET). Celle-ci est notamment chargée de procéder à l'évaluation de substances dangereuses et de leur impact sur les salariés. Ses travaux en cours portent notamment sur les effets de l'exposition des travailleurs aux éthers de glycol, les effets sur la santé des nanomatériaux et la mise en œuvre des obligations liées au règlement européen REACH <sup>(1)</sup>.

Cette action finance également l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT), à laquelle une subvention d'un montant de 12,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement est prévue. Les thématiques prioritaires de l'agence portent sur la gestion des âges tout au long de la vie, la santé et la sécurité au travail, le développement de démarches liant les questions d'organisation, de compétences et de qualifications et l'accompagnement des entreprises sur le changement.

---

(1) Voir le rapport spécial de M. Bruno Le Maire sur la Sécurité sanitaire, doc. AN n° 276, annexe n° 41.

L'action inclut également 6,84 millions d'euros en autorisations d'engagement et 5,27 millions d'euros en crédits de paiement pour le financement d'études liées à la connaissance des risques professionnels et 1,5 million d'euros en autorisations d'engagement pour le Fonds pour l'amélioration des conditions de travail, qui finance des actions mises en œuvre par les entreprises et les organismes professionnels en vue d'améliorer les conditions de travail des salariés.

#### B.– ASSURER LA QUALITÉ ET L'EFFECTIVITÉ DU DROIT DU TRAVAIL

L'action *Qualité et effectivité du droit* a pour objet de veiller à la qualité et à l'application effective du droit du travail. Elle est dotée de 55 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 69,9 millions d'euros en crédits de paiement en 2008. Ces crédits connaissent une augmentation très significative (plus 122 % en autorisations d'engagement et plus 213 % en crédits de paiement) en raison des élections prud'homales qui se tiendront en décembre 2008.

L'action finance en effet les dépenses relatives à ces élections (dépenses d'informatique, d'impression et de routage des documents électoraux, de communication, d'expérimentation du vote électronique, etc.), ainsi que la formation des conseillers prud'hommes et une aide financière exceptionnelle de 5 millions d'euros au profit des organisations syndicales et patronales dans le cadre de leur politique de communication pour ces élections.

#### C.– PROMOUVOIR LE DIALOGUE SOCIAL

L'action *Dialogue social et démocratie sociale* est dotée de 83,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 29,9 millions d'euros en crédits de paiement. Elle regroupe les crédits relatifs à la formation syndicale, pour un montant de 79,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 29,9 millions d'euros en crédits de paiement, en forte augmentation s'agissant des autorisations d'engagement en raison de la mise en place de nouvelles conventions triennales 2008-2010 d'aide au financement de la formation syndicale. Cette formation est effectuée par les cinq organisations syndicales représentatives (FO, CFDT, CGT, CFTC, CFE-CGC) et par l'UNSA, ainsi que par les instituts du travail.

3,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 3,2 millions d'euros en crédits de paiement sont également prévus pour financer le développement de la négociation collective. Ces crédits visent notamment à développer des méthodes expérimentales de conciliation dans certaines régions ainsi que la négociation collective dans les petites entreprises, l'artisanat et le secteur agricole. Ils participent aussi au financement des commissions paritaires professionnelles ou interprofessionnelles.

Le programme comporte une action relative à la lutte contre le travail illégal, mais tous les crédits – exclusivement de personnel – de cette action figurent dans le programme soutien de la mission *Travail et emploi*, ce qui conduit à s’interroger sur la nécessité de maintenir cette action dans le présent programme.

### LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

1. La convention tripartite conclue le 5 mai 2006 entre l’État, l’ANPE et l’Unedic a permis des progrès en vue du rapprochement des deux opérateurs. La mise en place des guichets uniques avance cependant trop lentement. C’est pourquoi la fusion entre l’ANPE et l’Unedic est nécessaire. Elle permettrait de renforcer l’efficacité du service public de l’emploi et d’accroître la qualité du service rendu aux demandeurs d’emploi comme aux entreprises.

2. Les modalités retenues pour la fusion devront préserver, voire renforcer, le rôle des partenaires sociaux en ce qui concerne la gestion du régime d’assurance chômage et la fixation des modalités d’indemnisation.

3. La fusion devra s’accompagner d’une réforme du système de suivi et de sanctions des demandeurs d’emploi, sur le modèle britannique, où l’amélioration du service rendu aux demandeurs grâce à la création des *Jobcentres Plus* a été accompagnée d’un contrôle renforcé. La « sanctuarisation » d’une partie de l’allocation chômage, qui ne pourrait être remise en cause (sauf en cas de fraude grave), pourrait faciliter le prononcé des sanctions.

4. Les relations entre le nouvel organisme issu de la fusion et les maisons de l’emploi devront être clarifiées. Une concertation devra être engagée avec les collectivités territoriales dont les maisons de l’emploi ont été labellisées mais pas conventionnées.

5. La suppression du « contrat jeunes en entreprise » (SEJE) est justifiée par les inconvénients de ce dispositif, qui n’a pas rempli les objectifs fixés. Une part élevée de ses bénéficiaires était déjà insérée dans le monde de l’entreprise (« effets d’aubaine »), les jeunes non qualifiés n’en bénéficient pas assez et la fréquence des ruptures démontre que l’effet de stabilisation de l’emploi des jeunes peu diplômés est limité. La substitution du contrat initiative emploi au SEJE permettra de renforcer le ciblage des bénéficiaires.

6. La création d’un « contrat unique d’insertion », qui remplacerait les contrats aidés existant dans les secteurs marchand et non marchand, représenterait une simplification bienvenue. Elle devra être opérée en tenant compte des enseignements tirés de l’expérimentation du revenu de solidarité active (RSA).

7. La suppression de l’allocation équivalent retraite est nécessaire car ce dispositif ne favorise pas le travail des plus de cinquante-cinq ans. Il convient cependant de prévoir une évaluation préalable de l’impact de cette suppression sur certains publics fragiles.

8. L’évaluation des politiques de l’emploi est insuffisamment développée en France. Plus de 4 % du PIB sont consacrés à la politique de l’emploi, sans que les dispositifs mis en œuvre ne fassent l’objet d’une évaluation systématique. Un système d’évaluation performant doit être mis en place, qui pourrait notamment être saisi par le Parlement et le Conseil économique et social.





## EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de la séance du jeudi 25 octobre 2007 à 9 heures, votre Commission a examiné les crédits du programme *Politiques du travail et de l'emploi* de la mission *Travail et emploi*.<sup>(1)</sup>

**Après l'exposé du Rapporteur spécial, M. René Couanau** a estimé que l'évaluation prônée par le Rapporteur spécial devait aussi porter sur les allègements généraux de charges sociales pour les employeurs et sur la compensation de ces allègements. La fusion des différents contrats aidés est très attendue, en particulier par les gestionnaires de terrain. En ce qui concerne les contrats d'accès à l'emploi (CAE) se terminant en 2008, il faut regretter l'insuffisante montée en charge, en substitution, de l'activation du RMI. Ce décalage risque de provoquer beaucoup de souffrance pour les personnes concernées. Les collectivités territoriales devront vraisemblablement intervenir, ce qui n'est pas toujours approprié.

**M. Patrice Martin-Lalande** a lui aussi salué le souci du Rapporteur spécial de développer l'évaluation. Il s'est interrogé sur le devenir des maisons de l'emploi, déjà labellisées, mais dont le plan de financement n'a pas été approuvé par convention. Par ailleurs, concernant la fusion entre l'ANPE et l'UNEDIC, s'il est pertinent de mieux organiser les synergies entre services producteurs de prestations, s'agissant de l'accès aux prestations en revanche, il faut éviter de compliquer à l'excès la vie de nos concitoyens, particulièrement en zone rurale. Le recours à l'Internet ou à la visioconférence remplacerait avantageusement l'obligation de déplacement des demandeurs d'emploi.

**M. Jean Launay** a reconnu que la réforme et la simplification des contrats aidés pouvait être de bonne politique. Mais il ne faut surtout pas oublier les bénéficiaires de ces contrats, qui grimpent des marches, dispositif après dispositif, cet escalier ne pouvant pas déceint déboucher sur le vide. Les besoins sont très importants en matière de contrats aidés, dans les collectivités territoriales ou les associations, en particulier dans le domaine médico-social.

Le **Rapporteur général** a insisté sur l'indispensable évaluation des exonérations de charges patronales et de leur compensation. Cette compensation a pris la forme de crédits budgétaires, puis a transité par le FOREC, puis a été de nouveau budgétisée. Aujourd'hui, elle passe par un transfert de recettes fiscales, ce qui est le pire des systèmes en termes de transparence et de suivi. La stabilité de ces dispositifs est un autre sujet d'inquiétude. En effet, lors de la discussion du projet de loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat au mois de juillet dernier, le Gouvernement a déposé un amendement destiné à empêcher la comptabilisation des temps de trajet et de pause dans le calcul des allègements

---

(1) Cf. également l'audition de M. Jean Gaeremynck : *Compte-rendu de la réunion de la commission des Finances du 25 juillet 2007, 9 heures 30.*

généraux ; aujourd'hui, à l'occasion de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale, le Gouvernement s'apprête à accepter un amendement ayant l'effet exactement inverse, pour un coût estimé à 300 millions d'euros.

La commission des Finances et la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales doivent travailler conjointement à l'évaluation de cette politique.

Le **Président Didier Migaud** a approuvé cette orientation et a jugé que l'exemple choisi par le Rapporteur général démontrait, s'il en était encore besoin, la nécessité d'examiner conjointement au Parlement la première partie du projet de loi de finances et la troisième partie du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

**M. Frédéric Lefebvre, Rapporteur spécial**, a souscrit à cette observation en ajoutant que l'existence d'un ministre des Comptes publics plaide en ce sens.

**M. Jérôme Chartier**, saluant la qualité du travail du Rapporteur spécial, a fait valoir que la réduction proposée de 200 000 euros sur le programme *Accès et retour à l'emploi* devait s'apprécier au regard des 167 millions d'euros d'engagements nouveaux portés par ce budget. L'étendue du dispositif des allègements généraux de charges mérite en effet examen : quels sont les effets d'une politique dont le coût dépasse les 20 milliards d'euros.

**M. Jean-Patrick Gille**, usant de la faculté que l'article 38 du Règlement de l'Assemblée nationale confère aux députés d'assister aux réunions des commissions dont ils ne sont pas membres, a souligné que beaucoup de réductions de crédits étaient prévues dans ce budget. Dans le cadre de la fusion entre l'ANPE et l'UNEDIC, la subvention à l'ANPE sera réduite de 50 millions d'euros. Il est donc probable que le coût de la fusion, évalué dans la presse à 3 ou 400 millions d'euros, pèsera sur l'UNEDIC, sous prétexte que celle-ci reviendrait à meilleure fortune. Les moyens des maisons de l'emploi seront eux aussi diminués de 50 millions d'euros. Quant aux priorités affichées par le Gouvernement, elles sont critiquables. Pour l'emploi des jeunes, on n'enregistre pas vraiment d'effort financier, puisque le Fonds pour l'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ) recevra 15 millions d'euros de moins, puisque le SEJE sera supprimé, puisque les exonérations de cotisations pour les contrats de professionnalisation dans les entreprises de plus de 20 salariés prendront fin, et puisque le programme « Défense deuxième chance » fonctionne mal. À cet égard, qu'en est-il de l'école de la deuxième chance évoquée dans le programme électoral du printemps dernier ? Concernant l'emploi des seniors, la suppression de l'allocation équivalent retraite par l'article 57 du projet de loi de finances créera de la précarité. Il est faux de prétendre que cette allocation est assimilable à une préretraite car ses bénéficiaires sont vraiment des demandeurs d'emploi et non des préretraités. Quand un bilan du plan de cohésion sociale sera-t-il dressé ? Ce type de mesures crée des à-coups sur le terrain, alors qu'en matière de contrats aidés, il faut privilégier la persévérance. L'évaluation de la politique de l'emploi existe

d'ores et déjà, mais elle est morcelée. De ce point de vue, l'amendement du Rapporteur spécial est appréciable ; qu'entend-il faire pour évaluer la politique de formation professionnelle, qui représente 1,5 % du PIB ? L'article 59 compense le transfert du financement de l'allocation de fin de formation au Fonds de solidarité par un prélèvement de 200 millions d'euros sur le Fonds unique de péréquation. L'opération est habile mais la ponction curieuse. Il s'agit d'une importante mise à contribution des partenaires sociaux, alors même que les syndicats patronaux bénéficient, semble-t-il, de ressources insoupçonnées. Il faut enfin souligner qu'une pérennisation de ce mécanisme le rendrait inconstitutionnel.

**M. Frédéric Lefebvre, Rapporteur spécial**, a apporté aux différents intervenants les réponses suivantes :

– l'importance du coût de la compensation des exonérations de cotisations générales et ciblées, soit près de 30 milliards d'euros, justifie pleinement que le Gouvernement envisage de conditionner le bénéfice des exonérations à l'ouverture de négociations salariales par les employeurs ;

– le coût précis des allègements généraux figurera dans le rapport spécial ;

– la question des maisons de l'emploi labellisées mais non conventionnées est posée, mais ce budget permet déjà de financer, en 2008, 181 maisons conventionnées. En outre, notre collègue Jean-Paul Anciaux a été chargé par le Gouvernement d'examiner au cas par cas les quelque trente à quarante maisons de l'emploi en attente de conventionnement et ne manquera pas d'associer à sa réflexion les collectivités territoriales concernées ;

– l'articulation entre RMI et emploi aidé n'est certes pas optimale, mais le Gouvernement a justement l'intention d'empêcher que l'escalier évoqué par M. Jean Launay ne débouche sur le vide et il devrait faire des propositions en ce sens ;

– le prélèvement sur le Fonds unique de péréquation destiné à financer l'allocation de fin de formation répond à une vraie logique puisque ces deux dispositifs participent d'une même politique. Sur les montants en cause, il était nécessaire de porter le financement à 200 millions d'euros car, au 30 juin 2007, plus de 95 millions d'euros, sur une dotation initiale de 115 millions d'euros, étaient dépensés.

– l'allocation équivalent retraite est bien assimilable, dans les faits, à une forme de préretraite.

\*

\* \*

**Article 33 : Crédits du budget général**

La Commission a examiné l'amendement présenté par le Rapporteur spécial au cours de son intervention liminaire. Son auteur a indiqué qu'il s'agissait d'un amendement à forte portée symbolique déposé conjointement par les trois Rapporteurs spéciaux compétents pour la mission Travail et emploi. Il propose de consacrer un millième des dépenses relatives aux contrats aidés à l'évaluation de leur impact. Un tel amendement s'intègre parfaitement dans le contexte actuel de la révision générale des politiques publiques. À terme, il faudrait aboutir à un véritable organe d'évaluation capable de proposer une simplification et une réorganisation des aides existantes.

Le **Président Didier Migaud** a insisté sur l'extrême importance du travail d'évaluation à mener en matière de politique de l'emploi. Il faudra que les Rapporteurs spéciaux s'y investissent tout au long de l'année.

De ce point de vue, la majoration de crédits proposée par l'amendement est bienvenue. En revanche, la réduction de crédits portant sur le programme *Accès et retour à l'emploi* semble entrer en contradiction avec les difficultés d'exécution budgétaire que connaît ce programme en 2007, la meilleure preuve en étant le décret d'avance en cours de publication.

La Commission a *adopté* cet amendement à l'unanimité.

Conformément à la position de MM. Alain Joyandet et Frédéric Lefebvre et contrairement à l'avis de M. Gaëtan Gorce, votre Commission a *adopté* les crédits de la mission *Travail et emploi*.

\*

\* \*

## Article 52

### **Fusion du dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprise (SEJE) avec le contrat initiative emploi**

#### *Texte du projet de loi :*

I. – Les articles L. 322-4-6 à L. 322-4-6-5 du code du travail sont abrogés.

II. – Les articles L. 5134-54 à L. 5134-64 du code du travail qui, dans leur rédaction issue de l'ordonnance n° 2007-329 du 12 mars 2007 relative au code du travail (partie législative), reprennent les dispositions des articles L. 322-4-6 à L. 322-4-6-5 susmentionnées, sont abrogés à leur date d'entrée en vigueur.

III. – Les dispositions de ces articles demeurent toutefois applicables aux contrats de travail ayant ouvert le droit au soutien de l'État mentionné à l'article L. 322-4-6 du code du travail avant l'entrée en vigueur de la présente loi.

#### *Exposé des motifs du projet de loi :*

Le présent article organise la fusion du dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprise et du contrat initiative emploi.

En effet, le soutien à l'emploi des jeunes en entreprise (SEJE) est destiné à favoriser l'embauche des jeunes très peu qualifiés en entreprise. Pour cette catégorie de publics, la difficulté d'accès au premier emploi et la probabilité de récurrence dans le chômage sont en effet reconnues.

Or, le contrat initiative emploi (CIE) permet de la même façon de subventionner l'embauche dans une entreprise de personnes rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi. Les jeunes non qualifiés, bénéficiaires d'un contrat d'insertion dans la vie sociale, ou résidant en zone urbaine sensible, sont donc incontestablement dans le champ des publics concernés par ce contrat.

Le SEJE et le CIE font donc double emploi, et le CIE ayant un objet plus large que celui du SEJE, il est proposé d'intégrer les publics actuellement bénéficiaires du SEJE dans le CIE en supprimant du code du travail les articles spécifiques au SEJE.

Par ailleurs, la possibilité de moduler, par arrêté préfectoral, l'aide attribuée à certains publics dans le cadre d'un CIE, qui n'est pas prévue dans le cadre du SEJE, permet d'améliorer l'impact du dispositif en ciblant les aides les plus élevées sur les publics prioritaires tout en diminuant le coût du dispositif pour d'autres bénéficiaires.

Cette mesure permet de réaliser une économie estimée à 83 millions €.

#### *Observations :*

Le présent article vise à supprimer le dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprise (SEJE), plus communément appelé « contrat jeunes en entreprise ». Les publics actuellement bénéficiaires du SEJE seront intégrés dans le contrat initiative emploi.

#### **A. Le dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprise (SEJE)**

Le SEJE est un contrat aidé destiné à favoriser l'embauche de jeunes peu ou pas qualifiés dans le secteur marchand.

## 1) L'élargissement progressif du champ d'application du SEJE

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, le SEJE a été modifié par trois lois successives : la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, puis l'article 25 de la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances, complétée par la loi n° 2006-457 du 21 avril 2006 sur l'accès des jeunes à la vie active en entreprise, dont le décret d'application n° 2006-692 du 14 juin 2006 a pris effet le 15 juin 2006. Son champ d'application a ainsi été progressivement étendu par rapport à celui initialement prévu en 2002 :

– la loi du 18 janvier 2005 a permis la modulation, en fonction du niveau de formation, du montant de la prime versée à l'employeur, et a porté de 22 à 25 ans révolus l'âge maximum d'accès au SEJE, pour les jeunes sans qualification bénéficiant du contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) ;

– l'article 25 de la loi du 31 mars 2006 a étendu le SEJE, sans condition de qualification, à l'ensemble des jeunes de 16 à 25 ans révolus résidant en zone urbaine sensible (ZUS) et a porté de 22 à 25 ans révolus l'âge maximum d'accès au SEJE pour tous les jeunes dont le niveau de formation est inférieur à celui d'un diplôme de second cycle long de l'enseignement général et technique ou professionnel. Il a également permis de moduler le montant de la prime non seulement en fonction du niveau de formation des bénéficiaires, mais aussi en fonction de leur adhésion au contrat d'insertion dans la vie sociale et de leur résidence dans une zone urbaine sensible. Enfin, il a étendu l'accès au SEJE à l'ensemble des jeunes au chômage depuis plus de six mois au 16 janvier 2006 et embauchés avant le 1<sup>er</sup> janvier 2007 ;

– la loi du 21 avril 2006 a rendu tous les jeunes titulaires du CIVIS éligibles au SEJE et a permis aux employeurs embauchant des jeunes en contrat de professionnalisation à durée indéterminée de bénéficier du dispositif SEJE. Elle a également réduit la durée de l'aide de l'État de trois à deux ans.

## 2) Le régime juridique actuel du SEJE

À la suite de ces modifications, le régime juridique du SEJE est le suivant, pour les contrats conclus après le 15 juin 2006 :

### *a) Public éligible*

Pour ouvrir le droit à une aide de l'État à l'employeur, le contrat doit être conclu :

– avec des jeunes âgés de 16 à 25 ans révolus dont le niveau de formation est inférieur à celui d'un diplôme de fin de second cycle long de l'enseignement général, technique ou professionnel ;

– avec des jeunes âgés de 16 à 25 ans révolus résidant en zone urbaine sensible (ZUS), quel que soit leur niveau de qualification ;

– avec des jeunes titulaires du contrat d’insertion dans la vie sociale (CIVIS), quel que soit leur niveau de qualification ;

– de façon temporaire, avec des jeunes demandeurs d’emploi de plus de six mois au 16 janvier 2006, recrutés à compter de cette date et avant le 1<sup>er</sup> janvier 2007, quel que soit leur niveau de qualification.

#### *b) Employeurs concernés*

Tous les employeurs affiliés à l’Unedic (à l’exception des particuliers employeurs), ainsi que les entreprises de pêche maritime, sont concernés. Les entreprises ayant procédé à un ou plusieurs licenciements économiques dans les 6 mois qui précèdent le recrutement sont cependant exclues.

Le jeune embauché ne doit pas avoir été employé dans l’entreprise au cours des 12 mois précédant l’embauche, sauf s’il était titulaire d’un CDD (y compris dans le cadre d’un contrat d’insertion en alternance) ou intérimaire.

#### *c) Caractéristiques du contrat*

Le contrat conclu doit être un CDI au moins égal à un mi-temps. Il peut s’agir d’un CNE. Le jeune recruté bénéficie du même statut que les autres salariés titulaires d’un CDI et perçoit en conséquence une rémunération au moins égale au SMIC avec, s’il a moins de 18 ans et moins de 6 mois de pratique professionnelle dans la branche d’activité, les mêmes possibilités d’abattement sur le SMIC que pour les autres salariés.

En cas de rupture, les règles applicables au CDI doivent être respectées, qu’il s’agisse d’un licenciement ou d’une démission. Le contrat peut cependant être rompu sans préavis, sur l’initiative du salarié, pour lui permettre de conclure un contrat d’apprentissage ou un contrat de professionnalisation ou de suivre une formation professionnelle.

Les employeurs qui concluent un contrat de professionnalisation à durée indéterminée avec un jeune qui entre dans les conditions d’accès au SEJE peuvent également bénéficier du soutien de l’État.

#### *d) Aide de l’État*

Le soutien de l’État est de **400 euros par mois pour un contrat à temps plein**. Cette aide est accordée pour une **durée de deux ans**, avec un **abattement de 50 % lors de la deuxième année du contrat**. Pour les contrats de professionnalisation à durée indéterminée, le soutien de l’État est de 200 euros par mois pour un contrat à temps plein. L’aide est accordée pour une durée de 2 ans, avec un abattement de 50 % au titre de la deuxième année du contrat. La demande

d'aide doit être déposée à l'Assedic dans un délai de 3 mois à compter de la conclusion du contrat.

Le cumul avec d'autres aides à l'emploi est impossible à l'exception de l'allègement sur les bas et moyens salaires (« allègement Fillon ») des aides de l'AGEFIHP (hors aides à l'emploi de l'État) de la réduction de cotisations sur les avantages en nature « repas » dans les hôtels, cafés et restaurants. En cas de rupture du contrat de travail sur l'initiative de l'employeur avant le terme de la période de versement de l'aide, le montant de l'aide doit être intégralement reversé par l'employeur à l'État (sauf rupture en cours de période d'essai, de licenciement pour motif économique, pour faute grave ou faute lourde du salarié, pour force majeure, inaptitude professionnelle ou médicale).

### **B. Les inconvénients du SEJE justifient sa suppression au profit du contrat initiative emploi (CIE)**

Le dispositif comporte de sérieux inconvénients, qui ont notamment été mis en évidence dans un référé que la Cour des comptes a adressé au ministre de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement en mars 2007. La Cour y souligne que « *les défauts [du SEJE] lui ont paru emblématiques des difficultés qui s'attachent à l'ensemble des dispositifs d'aide à l'emploi* ».

#### 1) Un nombre de bénéficiaires sensiblement inférieur aux prévisions

De juillet 2002 à fin juin 2007, 379 262 entrées effectives dans le dispositif ont été enregistrées (dont 1 890 contrats de professionnalisation). L'élargissement du dispositif opéré au second semestre 2006 a entraîné une hausse des entrées : 110 653 dossiers ont été enregistrés sur le second semestre 2006 et le premier semestre 2007, contre 91 269 sur la même période un an auparavant, soit une augmentation de 21,2 %. Le nombre de bénéficiaires d'un SEJE s'établit à 129 669 au 30 juin 2007.

Ces effectifs restent cependant sensiblement inférieurs aux prévisions initiales : la fiche d'impact jointe au rapport du Sénat sur le projet de loi portant création du SEJE prévoyait en 2005 un coût budgétaire de 500 millions d'euros correspondant à un effectif de bénéficiaires de 220 000 jeunes environ. Le stock des bénéficiaires plafonne ainsi à 120 000 depuis la fin de 2004, soit **à peine plus de la moitié de la cible**.

De ce fait, les crédits inscrits dans les lois de finances initiales jusqu'en 2005 ont été systématiquement très supérieurs aux besoins réels : ils ont dépassé le montant des consommations de 27,6 % en 2003 (200 millions d'euros inscrits, 144,7 millions consommés), 34,5 % en 2004 (416,4 millions d'euros inscrits, 272,5 consommés) et 36 % en 2005 (429,6 millions inscrits, 274 millions consommés). Ils ont été ramenés à des niveaux plus réalistes à compter de 2006 (252,9 millions d'euros inscrits en 2006, 256 millions consommés ; 318,1 millions d'euros inscrits en 2007, 118,7 millions consommés au 30 juin 2007).



### **La forte proportion des sorties anticipées explique largement cet écart entre le nombre réel de bénéficiaires et les prévisions.**

2) Une part élevée des bénéficiaires du SEJE était déjà insérée dans le monde de l'entreprise

L'analyse de la situation des jeunes avant l'embauche en SEJE montre que plus d'un sur deux (51,2 %) étaient déjà salariés, dont 35 % en CDI, CDD ou intérim. 28,1 % étaient déjà salariés chez le même employeur. Ces éléments laissent présumer que nombre de ces entreprises employant déjà le jeune concerné auraient continué à le faire sans le SEJE, qui semble avoir été assorti d'« **effets d'aubaine** » **importants**.

3) Les résultats sont en deçà des objectifs pour les jeunes non qualifiés

Un peu plus de la moitié (52,6 %) des jeunes bénéficiant du dispositif SEJE sont titulaires d'un CAP ou d'un BEP. Seuls 9,4 % des jeunes embauchés en SEJE sont de niveau VI (pas de formation allant au-delà de la scolarité obligatoire), 9,6 % de niveau V bis (formation courte d'une durée maximum d'un an, conduisant au certificat d'éducation professionnelle ou à toute autre formation de même nature) et 15 % de niveau V sans diplôme (formation de niveau équivalent à celui du BEP ou du CAP, diplôme non obtenu). Il s'agit pourtant de la population cible du dispositif.

4) La fréquence des ruptures démontre que l'effet de stabilisation de l'emploi des jeunes peu diplômés est limité

63 % des jeunes embauchés en SEJE au second semestre 2002 ne sont pas arrivés au terme de la période de 3 ans (réduite à deux ans en 2006) de versement de l'aide, et 35 % sont sortis du dispositif moins d'une année après avoir été embauchés. 68 % de ces ruptures sont des démissions.

Les objectifs fixés ne semblent donc pas atteints par le dispositif.

### **C. Les avantages de la substitution du CIE au SEJE pour l'insertion des jeunes**

L'un des principaux avantages du contrat initiative emploi est qu'il s'agit d'un dispositif faisant l'objet d'une **prescription**, et ne répondant pas à une logique de guichet ouvert, à la différence du SEJE. La convention de CIE est en effet prescrite par l'ANPE sur la base d'un arrêté préfectoral annuel qui détermine les taux de prise en charge et les durées de conventionnement. Le service public de l'emploi est dès lors en mesure de piloter le dispositif, pour améliorer le ciblage des bénéficiaires et limiter les « effets d'aubaine ». Il sera ainsi possible de moduler l'aide attribuée à certains publics prioritaires, tout en diminuant le coût du dispositif pour les autres bénéficiaires.

Le régime du CIE est caractérisé par une **grande souplesse**, qui permettra de le cibler sur les publics jeunes, grâce à l'adaptation du volume horaire travaillé, l'incitation à la conclusion de contrat à durée indéterminée et la fixation d'une durée de conventionnement en adéquation avec l'éloignement de l'emploi.

La réforme proposée contribue en outre à une **simplification des dispositifs** d'insertion professionnelle proposés dans le secteur marchand, en réduisant l'éventail des types de contrats aidés.

L'économie attendue de cette mesure est estimée à 83 millions d'euros. 201 millions d'euros restent prévus dans le présent projet de loi de finances pour le financement des SEJE en cours. 202,5 millions d'euros sont demandés au titre du CIE, fondés sur une hypothèse de 75 000 nouveaux contrats conclus en 2008.

\*

\* \*

Suite aux échanges intervenus au cours de la discussion générale sur les crédits et suivant l'avis favorable du Rapporteur spécial, la Commission a *adopté* cet article sans modification.

## Article 57

### Suppression de l'allocation équivalent retraite (AER)

#### *Texte du projet de loi :*

I. – L'article L. 351-10-1 du code du travail est abrogé à compter du 1er janvier 2008.

Les articles L. 5423-18 à L. 5423-23 du code du travail qui, dans leur rédaction issue de l'ordonnance n° 2007-329 du 12 mars 2007 relative au code du travail (partie législative) reprennent les dispositions de l'article L. 351-10-1 susmentionné, sont abrogés à leur date d'entrée en vigueur.

II. – Les allocataires qui, au 1er janvier 2008, bénéficient de l'allocation prévue par l'article L. 351-10-1 du code du travail continuent à la percevoir jusqu'à l'expiration de leurs droits.

#### *Exposé des motifs du projet de loi :*

Dans le cadre du plan pour l'emploi des seniors, il est proposé de mettre fin aux multiples dispositifs de cessation précoce d'activité mis en place au cours du temps. Le présent article supprime ainsi l'allocation équivalent retraite (AER), en abrogeant l'article L. 351-10-1 du code du travail. Toutefois, cette abrogation ne concerne que les nouveaux entrants potentiels ; l'allocation est préservée pour les personnes qui en sont déjà bénéficiaires.

Cette mesure permet de réaliser une économie estimée à 60 millions €.

#### *Observations :*

Le présent article vise à supprimer l'allocation équivalent retraite (AER). Cette abrogation ne concernerait que les nouveaux entrants potentiels, l'AER étant maintenue pour ceux qui en sont déjà bénéficiaires, dont les droits ne seraient aucunement remis en cause.

#### **1. Le droit existant**

L'allocation équivalent retraite (AER) a été instituée par la loi de finances pour 2002, complétée par le décret n° 2002-461 du 5 avril 2002. Elle vise à garantir un niveau minimum de ressources (au moins égal à 953 euros par mois) aux demandeurs d'emploi qui ne peuvent percevoir leur retraite, faute d'avoir 60 ans, alors qu'ils ont validé au moins 160 trimestres au titre des régimes de base obligatoires d'assurance vieillesse<sup>1</sup>. L'AER a remplacé l'allocation spécifique d'attente (ASA), qui avait été mise en place par la loi n° 98-285 du 17 avril 1998 ouvrant le droit à une allocation spécifique aux chômeurs âgés de moins de 60 ans ayant moins de 40 annuités de cotisations vieillesse.

---

<sup>1</sup> Les conditions d'accès à l'AER sont moins restrictives que celles fixées pour l'accès à la retraite anticipée pour carrières longues, pour lequel l'assuré peut avoir droit à la retraite avant 60 ans s'il justifie de 168 trimestres validés et s'il a commencé à travailler avant l'âge de 16 ans (pour obtenir sa pension dès 56 ans s'il a cotisé 168 trimestres ou dès 58 ans s'il a cotisé 164 trimestres) ou avant 17 ans (pour obtenir sa pension dès 59 ans s'il a cotisé 160 trimestres).

Le taux journalier de l'AER est fixé au 1<sup>er</sup> janvier à 31,32 euros par jour, soit une moyenne mensuelle de 953 euros. L'AER est attribuée, sous conditions de ressources, par périodes de douze mois renouvelables à l'allocataire jusqu'à ce que celui-ci puisse liquider ses droits à la retraite à taux plein.

Il existe deux types d'AER :

– l'AER de remplacement vise à remplacer certaines allocations : RMI, allocation de solidarité spécifique, ou allocation d'aide au retour lorsque la personne concernée ne remplit pas ou plus les conditions lui permettant d'en bénéficier. Elle peut dans ce cas être différentielle ou à taux plein. Les quatre cinquièmes environ des bénéficiaires perçoivent une AER de ce type. Le plafond de ressources à ne pas dépasser s'élève à 1 503,36 euros pour une personne seule et à 2 161,08 euros pour un couple. Les prestations familiales et l'allocation logement ne sont pas prises en compte ;

– l'AER de complément vise à compléter l'allocation d'aide au retour à l'emploi ou l'allocation chômeurs âgés. Un cinquième des bénéficiaires est concerné par ce type d'allocation. Le plafond de ressources s'élève à 953 euros pour une personne seule, 2 161,08 euros pour un couple. L'AER est dans ce cas systématiquement différentielle et complète les ressources de l'allocataire à hauteur de 953 euros.

L'AER est financée par le Fonds de solidarité. Le nombre de bénéficiaires s'est élevé à 68 000 en 2006, 57 404 ont été prévus en loi de finances initiale pour 2007 (pour un montant de 496,1 millions d'euros), mais les chiffres constatés semblent déjà supérieurs à cette prévision : le nombre de bénéficiaires prévu au 31 décembre 2007 par le présent projet de loi de finances est de 62 271. Le taux mensuel prévisionnel est de 714 euros, soit un total de 538,4 millions d'euros (en incluant les frais de gestion de 5,3 millions) pour 2008 (correspondant au stock de bénéficiaires).

## **2. La suppression de l'AER vise à mettre fin à un dispositif encourageant la cessation précoce d'activité, conformément aux orientations du plan pour l'emploi des seniors**

L'AER constitue juridiquement une allocation de solidarité chômage. Elle peut cependant être assimilée, dans les faits, à une forme de « préretraite de fait », encourageant les salariés âgés à cesser leur activité : 95 % des bénéficiaires sont des personnes dispensées de recherche d'emploi, et le montant relativement élevé garanti par l'allocation peut apparaître désincitatif à la reprise d'une activité.

La suppression de l'AER s'inscrit dans le cadre du plan national pour l'emploi des seniors (2006-2010)<sup>(1)</sup>, qui a pour objectif de parvenir à un taux

---

(1) La suppression de l'AER répond en particulier à l'objectif n° 2 du plan, « favoriser le maintien dans l'emploi des seniors », et à son action n° 10 : « limiter le recours aux cessations totales anticipées d'activité ».

d'emploi de 50 % des 55-64 ans à l'horizon 2010, correspondant à l'objectif européen fixé dans le cadre de la « stratégie de Lisbonne ».

La France se caractérise en effet par un taux d'emploi des seniors moins élevé que chez ses partenaires européens : la proportion des 55-64 ans en emploi est de 37,6 % contre 45,3 % pour la moyenne dans l'Europe des Quinze, en 2006. L'écart est particulièrement marqué avec certains pays connaissant des taux bien supérieurs : 69,1 % en Suède, 50,9 % en Finlande, 56,2 % au Royaume-Uni, en 2004. Les recrutements de cadres de plus de 50 ans représentent moins de 5 % du total des recrutements, et les demandeurs d'emploi de plus de 50 % constituent 15 % du total des demandeurs.

La suppression de l'AER s'inscrit ainsi dans un ensemble de mesures, telles que la promotion de la retraite progressive, la consolidation du caractère incitatif de la surcote, le développement de l'offre de l'ANPE en direction des seniors, ou encore la campagne de communication nationale en faveur de l'emploi de seniors afin de participer à l'évolution des mentalités. La loi n° 2006-1640 du 21 décembre 2006 de financement de la sécurité sociale a également élargi les possibilités de cumul emploi-retraite pour les bas salaires et mis un terme à la possibilité de conclure des accords de branche permettant d'abaisser en-dessous de 65 ans l'âge de mise à la retraite.

Les économies liées à cette suppression sont évaluées à 60 millions d'euros en 2008, à partir d'hypothèses fondées sur une réduction du nombre de bénéficiaires de 10 300 par rapport au tendanciel et sur un report total sur l'allocation de solidarité spécifique (dont le montant mensuel varie en fonction des ressources, sans pouvoir dépasser 435,3 euros). En 2009, les économies réalisées devraient être de 187 millions d'euros, fondés sur une hypothèse d'une réduction de 30 800 bénéficiaires par rapport au tendanciel. En 2010, le montant des économies est évalué à 275 millions d'euros (réduction de 44 400 bénéficiaires par rapport au tendanciel).

C'est pour ces raisons que la suppression de l'allocation équivalent retraite doit être approuvée, car ce dispositif ne favorise pas le travail des plus de 55 ans. Une évaluation préalable de l'impact de cette suppression sur certains publics fragiles serait cependant souhaitable.

**LE PLAN NATIONAL D'ACTION CONCERTÉ POUR L'EMPLOI DES SENIORS 2006-2010**

**Objectif 1 : Faire évoluer les représentations socioculturelles**

- Action n° 1 : Informer un large public sur les atouts de l'expérience des seniors
- Action n° 2 : Sensibiliser les entreprises à la gestion des âges, à l'accès ou au maintien dans l'emploi des seniors
- Action n° 3 : Renforcer et mieux coordonner l'observation, notamment des bonnes pratiques, en matière d'emploi des seniors
- Action n° 4 : Mobiliser l'ensemble des acteurs de la recherche sur l'enjeu de l'âge au travail

**Objectif 2 : Favoriser le maintien dans l'emploi des seniors**

- Action n° 5 : Généraliser la pratique des entretiens de deuxième partie de carrière et des bilans de compétences
- Action n° 6 : Développer les nouveaux outils de la formation professionnelle à destination des seniors
- Action n° 7 : Déployer une politique contractuelle favorable aux seniors
- Action n° 8 : Accompagner et amplifier le développement des accords de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, en particulier dans les petites et moyennes entreprises (PME)
- Action n° 9 : Améliorer les outils de pilotage de la politique de formation professionnelle
- Action n° 10 : Limiter le recours aux cessations totales anticipées d'activité
- Action n° 11 : Mettre un terme aux accords abaissant l'âge de mise à la retraite d'office
- Action n° 12 : Développer les - actions de prévention pour faciliter le maintien en activité des seniors
- Action n° 13 : Réorienter le fonds pour l'amélioration des conditions de travail (FACT) vers les - actions traitant de la gestion des âges
- Action n° 14 : Mobiliser le réseau de l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT)

**Objectif 3 : Favoriser le retour à l'emploi des seniors**

- Action n° 15 : Accroître l'offre de service de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) en direction des seniors
- Action n° 16 : Développer l'offre de service du service public de l'emploi en matière de qualification professionnelle
- Action n° 17 : Mobiliser les contrats aidés, en particulier le contrat initiative emploi, en faveur de l'emploi des seniors
- Action n° 18 : Refuser la discrimination par l'âge lors du recrutement
- Action n° 19 : Supprimer les freins à l'emploi liés à la contribution Delalande
- Action n° 20 : Adapter le recours aux contrats à durée déterminée à partir de 57 ans
- Action n° 21 : Encourager la création et la reprise d'entreprise
- Action n° 22 : Développer les nouvelles formes d'emploi
- Action n° 23 : Renforcer l'aide dégressive à l'employeur pour l'embauche de demandeurs d'emploi de plus de 50 ans
- Action n° 24 : Mettre en place des mécanismes d'intéressement à la reprise d'activité favorables pour les demandeurs d'emploi de plus de 50 ans

**Objectif 4 : Aménager les fins de carrière**

- Action n° 25 : Développer la pratique du tutorat dans l'entreprise
- Action n° 26 : Anticiper le déroulement de la fin de carrière
- Action n° 27 : Passer à temps partiel tout en continuant à cotiser pleinement pour la retraite
- Action n° 28 : Utiliser le compte épargne temps pour aménager la fin de carrière
- Action n° 29 : Promouvoir la retraite progressive
- Action n° 30 : Renforcer le caractère incitatif de la surcote
- Action n° 31 : Élargir les possibilités de cumul emploi retraite pour les bas salaires

**Objectif 5 : Assurer un suivi tripartite dans la durée**

\*

\* \*

Suivant l'avis favorable du Rapporteur spécial, la Commission a *adopté* cet article sans modification.

## *Article 59*

### **Contribution du Fonds unique de péréquation (FUP) au financement de l'allocation de fin de formation**

#### *Texte du projet de loi :*

I. – 1° L'article L. 351-10-2 du code du travail est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Cette allocation est à la charge du fonds de solidarité mentionné à l'article 1er de la loi n° 82-939 du 4 novembre 1982. »

2° L'article L. 5423-7 du code du travail qui, dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2007-329 du 12 mars 2007 relative au code du travail (partie législative) reprend les dispositions de l'article L. 351-10-2 précité, est complété par une phrase ainsi rédigée :

« L'allocation de fin de formation est à la charge du fonds de solidarité mentionné à l'article 1er de la loi n° 82939 du 4 novembre 1982. »

II. – L'article 1er de la loi n° 82-939 du 4 novembre 1982 est ainsi modifié :

1° Après le septième alinéa, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :

« 6° De l'allocation de fin de formation prévue par l'article L. 351-10-2 du code du travail et par l'article L. 5423-7 du même code, dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2007-329 du 12 mars 2007 relative au code du travail (partie législative) ;

« 7° Des cotisations sociales afférentes aux allocations ci-dessus mentionnées ».

2° L'avant-dernier alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :

« Il reçoit la contribution exceptionnelle de solidarité créée par la présente loi. Le produit de cette contribution ne peut recevoir d'autre emploi. Le fonds reçoit également, le cas échéant, une subvention de l'État et de manière générale, toutes les recettes autorisées par les lois et règlements ».

III. – Il est institué en 2008, au bénéfice du fonds de solidarité mentionné à l'article 1er de la loi n° 82 939 du 4 novembre 1982, un prélèvement de 200 millions d'euros sur le fonds national mentionné à l'article L. 961-13 du code du travail et à l'article L. 6332-18 du même code, dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2007-329 du 12 mars 2007 relative au code du travail (partie législative). Le prélèvement est opéré en deux versements, le premier avant le 1er juin 2008 et le second avant le 1er décembre 2008. Le recouvrement, le contentieux, les garanties et les sanctions relatifs à ce prélèvement sont régis par les règles applicables en matière de taxe sur les salaires.

IV. – Les dispositions des I et II s'appliquent à compter du 1er janvier 2008.

#### *Exposé des motifs du projet de loi :*

La mesure proposée a pour objet :

- de faire financer par le Fonds de solidarité l'allocation de fin de formation, dispensée aux demandeurs d'emploi à l'expiration de leurs droits à l'assurance-chômage, lorsqu'ils suivent une formation qualifiante leur permettant d'accéder à un emploi pour lequel sont identifiées des difficultés de recrutement ;

- d'instituer un prélèvement de 200 millions € sur le fonds mentionné à l'article L. 961-13 du code du travail, qui recueille les excédents de ressources des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) et organise la péréquation des sommes dédiées à la professionnalisation et au congé individuel de formation, vers le Fonds de solidarité, en vue du paiement de cette allocation.



*Observations :*

Le présent article a pour objet de confier au Fonds de solidarité le financement de l'allocation de fin de formation, et d'instituer un prélèvement de 200 millions d'euros sur le fonds unique de péréquation (FUP) au profit du Fonds de solidarité en vue du paiement de cette allocation.

**1. L'allocation de fin de formation permet aux demandeurs d'emploi de suivre une formation dépassant la durée de leurs droits à indemnisation**

L'allocation de fin de formation (AFF) a été créée par la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001, qui a introduit l'article L. 351-10-2 dans le code du travail. Elle permet aux demandeurs d'emploi de continuer à être indemnisés au-delà de la durée de leurs droits à l'assurance chômage, si la formation qualifiante qu'ils ont engagée sur prescription de l'ANPE n'est pas terminée. Elle est entièrement financée par l'État.

*a) Une allocation recentrée sur les formations dans un métier « en tension »*

Le régime de l'allocation de fin de formation a été réformé par le décret n° 2006-1631 du 19 décembre 2006. Jusqu'au 14 janvier 2007, les modalités d'attribution de cette allocation étaient les suivantes :

– l'AFF de droit commun était accordée pour une durée maximale de 4 mois aux demandeurs d'emploi ayant des durées d'indemnisation inférieures ou égales à 7 mois relevant des filières courtes ;

– une AFF dérogatoire peut cependant être accordée jusqu'au terme de la formation pour les demandeurs qui entreprennent une formation qualifiante dans des métiers où sont identifiées des difficultés de recrutement, et respectant certaines conditions (notamment de droits ouverts à l'allocation de retour à l'emploi supérieure à 7 mois).

Depuis le 15 janvier 2007, la distinction entre AFF de droit commun et AFF dérogatoire a disparu. Désormais, l'AFF est uniquement attribuée aux demandeurs d'emploi qui entreprennent une action de formation permettant d'accéder à un emploi pour lequel sont identifiés des difficultés de recrutement au niveau régional. L'objectif de cette réforme est de recentrer l'AFF sur les formations inscrites sur les listes régionales de métiers dits « en tension » en fonction des besoins locaux, donc ayant une forte probabilité de déboucher sur un emploi.

Le montant journalier de l'AFF est égal au dernier montant journalier de l'allocation d'aide au retour à l'emploi « formation » perçu par l'intéressé à la date de l'expiration de ses droits à cette allocation. Son coût unitaire mensuel est de 730 euros.

*b) Des dépenses sensiblement supérieures aux prévisions*

Le nombre total d'entrées en AFF s'est élevé à 37 261 en 2006. Au 31 décembre 2006, le nombre d'allocataires de l'AFF en fin de mois s'élevait à 15 140. Le montant versé en 2006 au titre de l'AFF est de 231,9 millions d'euros (frais de gestion compris).

Le montant inscrit dans la loi de finances pour 2007 est de 115 millions d'euros, fondé sur une hypothèse de 12 071 allocataires en moyenne mensuelle. Les dépenses ont été en réalité bien supérieures aux prévisions et s'élèvent déjà à 95,66 millions d'euros au 30 juin 2007. Le montant demandé pour 2008, au titre du fonds de solidarité, est de 200 millions d'euros. Il se fonde sur une hypothèse plus réaliste de 33 908 allocataires en moyenne mensuelle.

**2. Le dispositif proposé : un financement par le Fonds de solidarité, alimenté à titre exceptionnel par une contribution du Fonds unique de péréquation (FUP)**

*a) Le transfert de compétence*

L'AFF était financée, jusqu'en 2007, directement par le budget général, sur la mission *Travail et emploi*. La réforme proposée vise, en premier lieu, à transférer son financement au Fonds de solidarité. L'AFR relève en effet de la logique du Fonds, qui est un établissement public administratif chargé de rassembler les moyens de financement des allocations de solidarité versées aux demandeurs d'emploi qui ne peuvent bénéficier du régime d'assurance chômage.

*b) Une mesure de compensation à titre exceptionnel en 2008*

Le présent article a pour objet, en second lieu, d'instituer un prélèvement exceptionnel de 200 millions d'euros sur le Fonds unique de péréquation (FUP), au profit du Fonds de solidarité, afin de financer l'AFF.

Le fonds unique de péréquation des fonds de la formation professionnelle a été créé par la loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social. Son rôle est de gérer les excédents financiers des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA). Est en outre prévue, à la charge de tous les OPCA, l'affectation chaque année au FUP d'un pourcentage compris entre 5 % et 10 % du montant des contributions qu'ils ont reçues des entreprises<sup>1</sup>. La loi de finances pour 2007 avait déjà opéré un prélèvement de 175 millions d'euros afin de procurer un montant de ressources extrabudgétaires à l'association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA).

---

(1) Les entreprises de 10 salariés ou plus ont une obligation légale de verser 1,6 % des salaires et chargés payés par l'entreprise ; pour celles de moins de 10 salariés, cette obligation est fixée à 0,55 %.

La situation financière prévisionnelle du FUP présentée lors des conseils d'administration du 10 juillet 2007 et du 13 septembre 2007 fait apparaître un excédent de couverture permettant au FUP de supporter cette « ponction » sans compromettre la continuité de son action. Ce prélèvement sera opéré en deux versements, afin de faciliter la gestion de trésorerie du FUP au cours de l'année 2008. Il convient cependant de souligner qu'il s'agit d'une ressource extra-budgétaire non pérenne, qui ne saurait résoudre la question du financement de l'AFF.

\*

\* \*

Conformément à l'avis favorable du Rapporteur spécial, la Commission a *adopté* cet article sans modification.



**AMENDEMENT ADOPTÉ PAR LA COMMISSION**

Amendement n° **II - 77**  
présenté par MM. Frédéric LEFEBVRE et Alain JOYANDET

Article 33

État B

**Mission « Travail et emploi »**

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

*(En euros)*

<b>Programmes</b>	<b>+</b>	<b>-</b>
Accès et retour à l'emploi		200 000
Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi		
Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail		
Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	200 000	
<b>TOTAUX</b>	<b>200 000</b>	<b>200 000</b>
<b>SOLDE</b>	0	



## ANNEXE

### Liste des auditions réalisées par vos Rapporteurs spéciaux

#### Présidence de la République

M. Raymond SOUBIE, conseiller social du Président de la République,  
M. Bertrand MARTINOT, conseiller

#### Premier ministre

M. Éric AUBRY, conseiller social du Premier ministre

#### Ministère de l'Économie, des finances et de l'emploi

##### *Cabinet du ministre*

M. Hugues de BALATHIER, conseiller, M. Christophe GEGOUT, conseiller budgétaire, M. Frédéric DOHET, conseiller, M. François-Gilles EGRETIER, attaché parlementaire

##### *Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle*

M. Jean GAEREMYNCK, délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle, Mme Françoise BOUYGARD, déléguée adjointe à l'emploi et à la formation professionnelle

#### Ministère du Travail, des relations sociales et de la solidarité

##### *Cabinet du ministre*

M. Laurent CAILLOT, conseiller technique, M. Fabrice HEYRIES, conseiller technique, M. Franck MOREL, conseiller technique, Mme Anne-Gaëlle SIMON, conseillère technique

##### *Direction générale du travail*

M. Jean-Denis COMBEXELLE, directeur général du travail, M. Joël BLONDEL, chef de service.

##### *Direction de l'administration générale et de la modernisation des services*

M. Jean-René MASSON, directeur de l'administration générale et de la modernisation des services, Mme Isabelle MOURES, chef de service, Mme Danielle BUGEAUD, sous-directrice « finances et dialogue de gestion »

##### *Direction de l'animation de la recherche, des études et de la statistique*

M. Antoine MAGNIER, directeur

#### Agence nationale pour l'emploi (ANPE)

M. Jean-Marie MARX, directeur général adjoint, Mme Carine ROUILLARD, directrice générale adjointe

Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Unedic)

M. Jean-Luc BÉRARD, directeur général, M. Michel MONIER, directeur général adjoint.

Centre d'analyse stratégique

M. Yves CHASSARD, chef du département Travail, emploi et formation, M. Marc-Antoine ESTRADE, chargé de mission prospective métiers et qualifications.

Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC)

M. Michel DOLLÉ, rapporteur général du CERC

Universitaires

M. Bernard GAZIER, professeur de sciences économiques à l'Université Paris 1 (Panthéon-Sorbonne)

Déplacement à Londres – visite d'un *Jobcenter Plus*

*Ministère du travail et des retraites du Royaume-Uni*

Mme Denise HORSFALL, directrice de programme, *Transformation and Product Management Division*, M. Alun OWEN, *Team Manager*, M. Anton ECKERSLEY, directeur des relations internationales

*Jobcentre Plus de Westminster*

Mme Heather JOHN, directrice adjointe, Mme Su SANNINO, *Jobcentre Manager*, M. Leon RANSON, *Advisory Services Manager (New Deal)*

*Ambassade de France au Royaume-Uni*

M. Vincent CHEVRIER, conseiller social.