



N° 1198

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 octobre 2008.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2009** (n° 1127),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 46

TRAVAIL ET EMPLOI

**ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES
ET DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI**

Rapporteur spécial : M. Gaëtan GORCE
Député

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE	7
INTRODUCTION	9
I.– LA FORMATION PROFESSIONNELLE À LA CROISÉE DES CHEMINS	10
A.– DANS UN CONTEXTE DE MUTATIONS ÉCONOMIQUES ACCÉLÉRÉES, L'ACCÈS À LA QUALIFICATION DOIT CONSTITUER L'AXE MAJEUR DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI	10
1.– Une formation professionnelle largement décentralisée mais insuffisamment soutenue	11
<i>a) Le développement de l'alternance pour les jeunes devrait être accéléré</i>	11
<i>b) Les actions en faveur de la formation professionnelle des salariés, des demandeurs d'emploi et des publics spécifiques sont malheureusement fragilisées</i>	12
<i>c) Le gel des dotations de décentralisation est très préjudiciable</i>	14
2.– Un système de formation en mal de réformes	16
<i>a) Les dispositifs de formation des partenaires sociaux, centrés sur les salariés, en pleine montée en charge</i>	16
<i>b) Les défaillances de notre système de formation : un appel à la réforme</i>	20
B.– LE FINANCEMENT DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE DOIT ÊTRE REPENSÉ	25
1.– Les réseaux de collecte des partenaires sociaux	25
<i>a) Le financement de la formation professionnelle continue</i>	25
<i>b) Le financement de l'apprentissage</i>	27
<i>c) Le financement de l'enseignement professionnel</i>	29
2.– Une meilleure adéquation aux besoins	30
C.– QUEL AVENIR POUR L'ASSOCIATION NATIONALE POUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES ADULTES (AFPA) ?	31
1.– Un acteur majeur de l'offre de formation	31
<i>a) Un rôle fondamental</i>	31
<i>b) Les moyens déployés par l'AFPA</i>	33
<i>c) Pourquoi, dans ces conditions, réduire les ressources de l'AFPA nécessaires pour satisfaire à ses missions ?</i>	35

2.– Le choix discutable de l'ouverture à la concurrence	36
<i>a) La décentralisation des missions de l'AFPA a été expérimentée grâce à la forte implication des régions</i>	37
<i>b) Les incertitudes qui pèsent sur le statut juridique et les missions de l'AFPA doivent être levées dans un sens favorable à l'association</i>	38
<i>c) Les rapports entre l'AFPA et le nouveau service public de l'emploi doivent être clarifiés ...</i>	41
3.– La modernisation de l'AFPA ne doit pas aboutir à briser cet indispensable outil de la politique de l'emploi	43
II.– L'ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES, EN PANNE DE MOYENS	45
A.– L'ÉCLATEMENT DES STRUCTURES D'ANTICIPATION	45
1.– L'absence d'une structure interministérielle	45
2.– L'évaluation, parent pauvre de la politique de l'emploi	46
3.– Relancer des études prospectives sur les métiers au niveau des branches et la GPEC dans les entreprises	51
<i>a) Le développement des compétences</i>	51
<i>b) La gestion prévisionnelle des ressources humaines</i>	52
B.– DES CRÉDITS SUFFISANTS POUR ACCOMPAGNER UNE CRISE ÉCONOMIQUE ?	54
1.– Une gamme d'outils limitée pour reclasser les salariés	54
<i>a) L'extinction progressive des dispositifs fondés sur des mesures d'âges</i>	54
<i>b) Les actions en faveur du reclassement des salariés</i>	55
2.– La nécessité d'un outil intermédiaire : un fonds national de revitalisation	57
<i>a) Les contrats de site ne peuvent être utilisés que pour les bassins d'emplois les plus denses</i>	57
<i>b) L'obligation de revitalisation des articles L. 1233-84 à L. 1233-89 du code du travail pour les entreprises de plus de 1 000 salariés</i>	58
<i>c) La modernisation du fonds européen d'ajustement à la mondialisation plus que jamais nécessaire</i>	58
<i>d) La création d'un fonds de revitalisation</i>	59
III.– DES DISPOSITIFS DE DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI CÔUTEUX ET MAL CALIBRÉS.	61
A.– LE SOUTIEN AUX HÔTELS, CAFÉS ET RESTAURANTS, EN MAL D'ÉVALUATION	61
1.– L'improbable baisse de la TVA sur la restauration	61
2.– Une aide sectorielle prorogée sans limitation de durée	62
3.– Un secteur qui peine à se réformer	63
B.– LES RÉGIMES FISCAL ET SOCIAL TRÈS FAVORABLES DES SERVICES À LA PERSONNE ...	65
1.– Le développement des services à la personne depuis 2005	65
<i>a) Le plan de 2005 sur les services à la personne</i>	65
<i>b) L'agence nationale des services à la personne</i>	67

2.– Vers un plan II des services à la personne	68
3.– Un coût disproportionné au regard des emplois créés.....	69
C.– L'ÉMIETTEMENT DES DISPOSITIFS DE DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI	69
1.– La baisse du coût du travail pour faciliter le développement de territoires.....	70
2.– La promotion de l'activité économique	71
<i>a) Les aides à la création d'entreprises</i>	71
<i>b) Le soutien à la création d'emplois.....</i>	72
EXAMEN EN COMMISSION	75
<i>Article 79 : Mesures en faveur de la formation et de l'insertion professionnelles des travailleurs handicapés</i>	79
<i>Article 81: Réduction du taux de l'abattement de cotisations patronales de sécurité sociale applicable aux particuliers employeurs</i>	85
AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION.....	91
AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	93
ANNEXE 1 : PROGRAMME 103 - PRINCIPAUX ÉCARTS ENTRE LE PLF 2009 ET LA LFI 2008 (ÉCARTS SUPÉRIEURS À 20 % OU 60 MILLIONS D'EUROS EN CRÉDITS DE PAIEMENT)	95
ANNEXE 2 : TABLEAU RÉCAPITULATIF DES DIFFÉRENTES CONTRIBUTIONS INCOMBANT AUX EMPLOYEURS AU TITRE DU FINANCEMENT DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE	96
ANNEXE 3 : MESURES D'EXONÉRATION DE LA MISSION TRAVAIL ET EMPLOI	103
ANNEXE 4 : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	109

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} 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, 94 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial.

Votre Rapporteur spécial salue les efforts accomplis par le ministère de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi afin d'améliorer le suivi et la transmission des réponses aux questionnaires budgétaires ; il forme le vœu que les méthodes mises en place permettront dorénavant de lui communiquer dès le mois de septembre les éléments de cadrage indispensables à la préparation de l'examen de la loi de finances par l'Assemblée nationale.

SYNTHÈSE

Pour une nouvelle politique de l'emploi

L'économie mondiale est confrontée, depuis quelques semaines, à la plus importante crise économique à laquelle elle ait eu à faire face depuis les années 1930. Même s'il est encore trop tôt pour en mesurer les conséquences sur l'économie réelle, cette déconfiture financière risque de plonger notre pays dans la récession.

Le Gouvernement n'a pas pris la mesure de cette crise. Les crédits de la mission « *Travail et emploi* » du projet de loi de finances pour 2009 trahissent une tout autre logique. Avec **une diminution de ses crédits de l'ordre de 5,8 %, la politique de l'emploi paraît avoir été sacrifiée** au stress budgétaire. Le prélèvement dans la trésorerie de l'Agefiph (50 millions d'euros), la remise en cause de l'abattement de charges patronales voté en 2005 pour les particuliers employeurs (93 millions d'euros) renforcent encore le sentiment d'improvisation.

Au sein de cette mission, **le programme *Anticipation des mutations économiques et développement de l'emploi* n'est pas épargné avec des crédits en baisse de 2,8 %**, atteignant 5,12 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 5,13 milliards d'euros en crédits de paiement.

Le constat est pourtant sans appel : **les politiques de l'emploi ne sont plus adaptées à la situation et à l'évolution prévisible du marché du travail.** Sur le marché du travail, la porosité entre emploi et chômage s'est accrue. La formation professionnelle est concentrée sur ceux qui en ont le moins besoin, en dépit d'un investissement chaque année de 25,9 milliards d'euros (en France, 74,3 % de salariés n'ont participé à aucune action de formation au cours des 12 derniers mois).

Dans ce contexte précaire, **votre Rapporteur spécial appelle à une nouvelle politique de l'emploi** qui relève les défis de demain que sont l'évolution des métiers, les mutations démographiques et l'accès de tous à la qualification.

A cet égard, il serait désastreux que la réforme de la formation professionnelle actuellement en cours de négociation, dont l'ambition affichée est de donner davantage à ceux qui en ont le plus besoin dans leur parcours professionnel, soit dévoyée par **la tentation du Gouvernement de récupérer – directement ou indirectement – des financements** relevant des partenaires sociaux ou des régions.

De même, votre Rapporteur spécial en appelle à la mise en place d'un plan d'urgence destiné à anticiper les effets de la crise qui s'annonce sur l'emploi.

Les **dotations consacrées à l'anticipation des suppressions d'emploi, à la création de cellules de reclassement et aux congés de reclassement devraient être relevées d'au moins 100 millions d'euros.** En complément, les contrats de transition professionnelle devraient être généralisés à tous les licenciés économiques dans les PME, pour répondre aux situations dramatiques qui vont surgir dans les bassins d'emploi les plus exposés.

Enfin, il est proposé de **créer un fonds national de revitalisation doté de 150 millions d'euros.** En effet, les bassins d'emploi situés en zone rurale, qui dépendent souvent d'un tissu de PME sous-traitantes vulnérables, sont dépourvus de tout dispositif de soutien en cas de crise.

INTRODUCTION

Le programme *Anticipation des mutations économiques et développement de l'emploi* de la mission *Travail et emploi* tente de concilier les préoccupations hétéroclites du Gouvernement en matière de soutien à l'activité, de création d'emplois, et d'insertion professionnelle des chômeurs et des publics fragilisés.

Le montant des crédits prévus pour ce programme atteint 5,12 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 5,13 milliards d'euros en crédits de paiement. L'année 2009 est marquée par des crédits en baisse de 2,8 % et par une mobilisation de toutes les ressources financières, traduisant un stress budgétaire évident. En comparaison, la mission *Travail et emploi* enregistre une diminution de ses crédits de l'ordre de 5,8 %.

Sur les deux prochaines années, les crédits de la mission poursuivront leur baisse, selon le projet annuel de performances qui fixe désormais des plafonds pluriannuels, de -9,1 % en 2010 et -2,1 % en 2011. Le programme devrait suivre une évolution à peine plus favorable en 2010 (-5,8 %) avant de se stabiliser en 2011 (+1,2 %).

Le relatif ménagement dont profiterait le programme *Anticipation des mutations économiques et développement de l'emploi* ne fait guère illusion. L'évolution des crédits traduit l'interruption des flux de départs en préretraites ainsi qu'un effort de rebudgétisation des exonérations de cotisations sociales. Cependant, elle peine à masquer la captation d'une part de la trésorerie de l'association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (Agefiph) et la remise en cause de l'abattement sur les cotisations patronales pour les particuliers employeurs voté en 2005 par la majorité parlementaire.

Plus grave, le Gouvernement ne paraît pas avoir pris la mesure de la dégradation de la conjoncture économique, qui frappera d'abord les plus faibles.

Les moyens consacrés à l'accompagnement des mutations économiques (425 millions d'euros contre 501 millions d'euros en 2008) paraissent dérisoires, comparés aux enjeux de la reconversion des secteurs industriels et de territoires sinistrés. Le démantèlement des organismes publics de formation, comme l'AFPA, et le recentrage de la formation professionnelle sur l'accompagnement individuel des demandeurs d'emploi paraissent uniquement guidés par un souci de rationalisation des coûts (3,173 milliards d'euros contre 3,425 milliards d'euros en 2008).

Le présent projet de loi de finances ne remet pourtant pas en cause les aides massives consenties (5,3 milliards d'euros pour 2009, en incluant les dépenses fiscales) à des secteurs spécifiques – services à la personne, hôtels-café-restaurants – et dépensées sans qu'aucune évaluation de leur efficacité n'ait été menée, en dépit des préconisations du rapport d'information publié en mars dernier par vos deux rapporteurs spéciaux de la mission *Travail et emploi*.

L'État assure le contrôle administratif et financier de l'ensemble des moyens mis en œuvre dans le cadre de la formation professionnelle. Au-delà de ce rôle de censeur, l'État est un investisseur majeur qui doit garantir à tous les publics, jeunes ou salariés expérimentés, actifs occupés ou demandeurs d'emploi, l'accès à une qualification professionnelle et la sécurisation de leurs trajectoires professionnelles.

L'action n° 2 intitulée *Amélioration de l'insertion dans l'emploi par l'adaptation des qualifications et la reconnaissance des compétences* du programme *Anticipation des mutations économiques et développement de l'emploi* traduit cette double vocation. Elle regroupe 3,173 milliards d'euros, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit trois cinquièmes des crédits du programme.

I.- LA FORMATION PROFESSIONNELLE À LA CROISÉE DES CHEMINS

L'État assure le contrôle administratif et financier de l'ensemble des moyens mis en œuvre dans le cadre de la formation professionnelle. Au-delà de ce rôle de censeur, l'État est un investisseur majeur qui doit garantir à tous les publics, jeunes ou salariés expérimentés, actifs occupés ou demandeurs d'emploi, l'accès à une qualification professionnelle et la sécurisation de leurs trajectoires professionnelles.

L'action n° 2 intitulée *Amélioration de l'insertion dans l'emploi par l'adaptation des qualifications et la reconnaissance des compétences* du programme *Anticipation des mutations économiques et développement de l'emploi* traduit cette double vocation. Elle regroupe 3,173 millions d'euros, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit 3/5^e des crédits du programme.

A.- DANS UN CONTEXTE DE MUTATIONS ÉCONOMIQUES ACCÉLÉRÉES, L'ACCÈS À LA QUALIFICATION DOIT CONSTITUER L'AXE MAJEUR DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

Le projet de loi de finances pour 2009 affecte des crédits au financement d'un nombre limité de dispositifs de formation professionnelle. L'État se désengage progressivement du champ de la formation professionnelle au détriment des partenaires sociaux, des régions et, surtout, des publics eux-mêmes qui doivent prendre en charge une part croissante des coûts directs et indirects de leur formation.

1.— Une formation professionnelle largement décentralisée mais insuffisamment soutenue

Confrontés au désengagement de l'État, les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) et les collectivités territoriales prennent à leur charge une part croissante des dépenses de la formation professionnelle.

a) Le développement de l'alternance pour les jeunes devrait être accéléré

Le soutien de l'État à la formation en alternance se traduit par des exonérations de cotisations sociales qui doivent être compensées aux régimes de sécurité sociale.

Dotés des effectifs les plus nombreux, les contrats d'apprentissage ont pour but de permettre à leur bénéficiaire d'acquérir une qualification professionnelle sanctionnée par un diplôme ou un titre à finalité professionnelle, dans les conditions prévues à l'article L. 335-6 du code de l'éducation.

Ces contrats d'apprentissage associent des enseignements généraux, théoriques et pratiques dispensés dans des centres de formation d'apprentis ou des sections d'apprentissage. Ils permettent l'acquisition d'une compétence professionnelle par l'exercice en entreprise d'une ou plusieurs activités professionnelles en relation directe avec les qualifications préparées. Ils s'adressent en priorité à des jeunes âgés de seize ans à vingt-cinq ans. Les entrées dans ce dispositif sont évaluées à 301 000 en 2009 contre 294 000 en 2008. Ces contrats bénéficient d'exonérations de cotisations sociales qui font l'objet d'une compensation s'élevant à 1,048 milliards d'euros en 2009 contre 947 millions d'euros en 2008.

Les contrats de professionnalisation, mis en place par les partenaires sociaux par l'accord national interprofessionnel (ANI) du 5 décembre 2003 et repris 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, codifiés à l'article L. 6325-1 du code du travail, permettent à leurs bénéficiaires d'acquérir une certification par l'alternance de périodes de formation et d'activité professionnelle, et de favoriser ainsi leur insertion sur le marché du travail.

Ces contrats s'adressent à tous les jeunes âgés de 16 à 25 ans révolus et aux demandeurs d'emploi âgés de 26 ans et plus. Leur objectif est de permettre d'acquérir une qualification professionnelle et de favoriser l'insertion ou la réinsertion professionnelle. Les bénéficiaires âgés de 16 à 25 ans révolus sont rémunérés en pourcentage du SMIC selon leur âge et leur niveau de formation, les salariés âgés de 26 ans et plus perçoivent une rémunération qui ne peut être ni inférieure au SMIC ni à 85 % du salaire minimum conventionnel.

En fonction des accords de branche, les OPCA prennent en charge les dépenses de formation afférentes à ces contrats, mais certains contrats de professionnalisation bénéficient d'exonérations spécifiques de cotisation sociale

qui sont compensées grâce à une dotation budgétaire. Ces dispositifs sont pour la plupart en extinction. Il s'agit notamment de certains contrats conclus avant le 31 décembre 2007 qui continuent sur l'année 2009 à donner lieu à compensation, du fait de leur durée moyenne de 15 mois. Constituent, en revanche, des entrées nouvelles les contrats de professionnalisation qui bénéficient aux jeunes de moins de 26 ans embauchés par un groupement d'employeur pour l'insertion et la qualification (GEIQ) après le 31 décembre 2007. Au total, le montant des compensations dues atteint 78,53 millions d'euros en 2009 alors qu'elles représentaient 278,39 millions d'euros en 2008.

Le présent projet de loi de finances prévoit, en outre, des crédits en faveur du parcours d'accès aux carrières des fonctions publiques territoriales, hospitalière et de l'État (PACTE), créé par l'ordonnance n° 2005-901 du 2 août 2005 relative aux conditions d'âge dans la fonction publique. Le financement de la compensation des exonérations de cotisations sociales associées au PACTE est assuré par une dotation de 2,5 millions d'euros en 2009 contre 2 millions d'euros en 2008.

On aurait pu s'attendre, alors que les femmes sont les premières victimes de la dégradation et de la situation de l'emploi, à un effort plus nourri de l'État en faveur de ces dispositifs.

b) Les actions en faveur de la formation professionnelle des salariés, des demandeurs d'emploi et des publics spécifiques sont malheureusement fragilisées

Outre l'AFPA à laquelle il verse une subvention qui s'élève à 199,2 millions d'euros (cf. *infra*), l'État subventionne différentes associations qui interviennent dans le champ de la formation professionnelle : l'institut national de formation et d'application du centre de culture ouvrière (INFA) ; l'association pour faciliter l'insertion des jeunes diplômés (AFIJ) ; l'ORT-France ; l'association ouvrière des compagnons du devoir et du tour de France (AOCDTF) ; la fédération nationale compagnonnique des métiers du bâtiment (FNCMB) ; le centre d'études supérieures industrielles (CESI) pour un montant total de 9 millions d'euros.

Le centre INFFO est l'échelon national de l'information et de la documentation dans le domaine de la formation professionnelle. Dans le cadre des politiques publiques nationales, européennes et territoriales en la matière, il a pour mission d'élaborer, de capitaliser et de diffuser l'information et la documentation d'intérêt national à destination, plus particulièrement, des pouvoirs publics et des partenaires sociaux. Il réalise cette mission en liaison avec les dispositifs régionaux d'information, en particulier avec les Centres d'animation, de ressources et d'information sur les formations (CARIF). En outre, le centre INFFO est chargé de développer et de diffuser des supports d'information, de formation et de documentation à destination de l'ensemble des acteurs de la formation professionnelle, lesquels ont vocation à accueillir, informer, conseiller, orienter ou assister le public final. Il bénéficie, comme l'an dernier, d'une dotation budgétaire de 5,486 millions d'euros.

Parallèlement, l'État finance diverses actions visant à réduire les inégalités d'accès à la formation professionnelle, telles que :

- la rémunération des demandeurs d'emploi non indemnisés par le régime d'assurance chômage poursuivant une formation agréée par l'État (articles L. 6341-2 à L. 6341-12 du code du travail) pour 158,04 millions d'euros – compte tenu de la mobilisation d'une ressource extrabudgétaire à hauteur de 50 millions d'euros prévue à l'article 79 – en nette diminution par comparaison aux 230 millions d'euros qui y étaient consacrés en 2008 ;

- l'accès aux « compétences clés », en faveur des personnes ne maîtrisant pas un socle minimal de compétences nécessaires à leur insertion ou leur maintien dans l'emploi, dans le cadre de la circulaire DGEFP n° 2008-01 du 3 janvier 2008 (228 000 stagiaires – 41,1 millions d'euros) ;

- des actions ciblées à destination des détenus et des personnes sous main de justice qui ont pour objectif la qualification des détenus en vue de favoriser leur réinsertion (13 000 détenus concernés – 7 millions d'euros) ;

- la compensation à la collectivité de Mayotte du transfert des compétences de l'État en matière de formation professionnelle, à compter de 2009, soit 4,45 millions d'euros.

- le programme franco-allemand d'échanges de jeunes et d'adultes en formation professionnelle initiale et continue, créé par la convention intergouvernementale du 5 février 1980 (0,75 million d'euros).

L'article 79 du présent projet de loi de finance instaure en effet une contribution à la charge du Fonds de développement pour l'insertion professionnelle des handicapés (FDIPH) géré par l'Agefiph.

L'Agefiph est une association privée au service des personnes handicapées. Elle apporte à celles-ci des aides et des conseils ainsi que l'appui d'un réseau de prestataires sélectionnés par ses soins. En 2006, elle a conduit plus de 231 000 interventions en direction des personnes handicapées. Depuis 1987, date de sa création, les actions de cette association ont permis de multiplier par dix le volume annuel des recrutements de personnes handicapées.

Votre Rapporteur spécial souligne que si cet article était adopté en l'état, il reviendrait à retirer à l'association 10% de son budget prévisionnel et pourrait priver 28 000 personnes à mobilité réduite d'une formation qualifiante. Cette ponction de 50 millions d'euros contredit de surcroît la lettre et l'esprit de la convention d'objectifs conclue entre l'Agefiph et l'État pour les années 2009-2011.

Dans la mesure où cette ressource extrabudgétaire ne permet d'enrayer la baisse des crédits destinés à la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle, votre Rapporteur spécial déposera un amendement de suppression.

c) Le gel des dotations de décentralisation est très préjudiciable

Le contrat de plan État-région, institué en 1984 constitue la forme la plus ancienne de la coopération entre l'État et les régions. Il est aujourd'hui encore un outil structurant de cette relation. Les nouveaux contrats de projet qui ont démarré le 1^{er} janvier 2007, remplacent les contrats de plan 2000–2006. Dans ce cadre, le ministère chargé de l'emploi a choisi de contractualiser quatre actions :

– le soutien aux maisons de l'emploi, en terme d'investissement comme de fonctionnement, sur le champ de la connaissance des bassins d'emploi, de la prospective emploi – formation ⁽¹⁾;

– la mobilisation des outils de la politique contractuelle (gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences GPEC, engagement de développement de l'emploi et des compétences EDEC, validation des acquis de l'expérience VAE) notamment en appui au développement des ressources humaines dans le cadre des pôles de compétitivité (contrats d'études prospectives CEP territoriaux) ;

– la mobilisation des centres d'animation et de ressources de l'information sur la formation (CARIF), observatoires régionaux emploi formation (OREF) et associations régionales pour l'amélioration des conditions de travail (ARACT) au profit de l'accompagnement des mutations économiques avec d'éventuelles modifications des cahiers des charges permettant de mieux cibler leurs interventions et de les mettre en cohérence avec les autres acteurs publics (maisons de l'emploi, observatoires des mutations économiques) ;

– le soutien au parc mobilier et immobilier de l'association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA).

Les dotations de décentralisation obéissent à une logique différente. Elles ont pour but de compenser aux régions le coût financier des compétences qui leur ont été transférées en matière de formation professionnelle et d'apprentissage⁽²⁾.

(1) Les crédits correspondants sont inscrits sur le programme 102 Accès et retour à l'emploi, dont notre collègue Frédéric Lefebvre est le Rapporteur spécial.

(2) La compensation des charges résultant de l'application de la loi du 7 janvier 1983 transférant aux régions la compétence de droit commun en matière d'apprentissage et de la loi n°87-572 du 23 juillet 1987 portant rénovation de l'apprentissage ne figure plus sur le budget de l'État ; elle est en effet assurée depuis 2007 à part entière par l'affectation aux régions du produit de la contribution au développement de l'apprentissage créée par la LFI 2005 et dont le taux est fixé à 0,18 % de la masse salariale soumise à la taxe d'apprentissage.

**FORMATION PROFESSIONNELLE ET APPRENTISSAGE :
COMPÉTENCES TRANSFÉRÉES AUX RÉGIONS**

Compétences transférées	Texte de référence	LFI 2007	LFI 2008	PLF 2009
Primes d'apprentissage	Loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité et loi de finances pour 2003	784 233 995	800 566 907	800 566 907
Actions décentralisées en faveur des jeunes	Loi quinquennale du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle	495 909 130	506 237 221	506 237 221
Actions qualifiantes	Loi quinquennale du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle	346 526 968	353 743 940	353 743 940
Enveloppe de rééquilibrage au titre de l'aménagement du territoire	Loi quinquennale du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle	10 434 468	10 651 782	10 651 782
Compensation de la revalorisation de la rémunération des stagiaires	Art. L. 4332-1 du CGCT	9 037 366	9 225 583	9 225 583
Frais de gestion du CNASEA liés à la décentralisation des actions qualifiantes et préqualifiantes	Loi quinquennale du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle	4 965 133	5 068 540	5 068 540
Apprentissage Mayotte	Loi n° 88-1089 du 1 ^{er} décembre 1988	254 422	259 721	259 721
TOTAL Évolution sur un an (en %)		1 651 361 482	1 685 753 694 + 1,98274	1 685 753 694 + 0

Source : Direction générale des collectivités locales

Dans le PLF 2008, ces dotations avaient fait l'objet d'une actualisation selon un taux prévisionnel de 1,98274 %. Cette année, l'article 11 du PLF propose de suspendre l'évolution des dotations de fonctionnement actuellement indexées sur le taux de la dotation globale de fonctionnement (DGF) afin d'alléger la charge de l'ajustement qui pèsera sur les compensations d'exonérations fiscales dans le cadre du nouveau périmètre des concours financiers aux collectivités locales. L'évolution de la DGF d'année en année servant de référence pour le calcul des diverses dotations de décentralisation en matière de formation professionnelle, ces dernières sont également gelées.

Votre Rapporteur spécial insiste sur la nécessité de compenser aux collectivités territoriales, qui sont devenues des acteurs majeurs de la formation, les charges liées à de tels transferts de compétences. Si ce gel des dotations devait perdurer au-delà de 2009, il aurait des effets dévastateurs et pourrait déstabiliser l'ensemble du système de formation professionnelle.

2.— Un système de formation en mal de réformes

a) Les dispositifs de formation des partenaires sociaux, centrés sur les salariés, en pleine montée en charge

De 1971 à 2004, deux possibilités seulement sont offertes au salarié pour se former : l'une est décidée par l'entreprise, c'est le plan de formation, l'autre l'est par le salarié, grâce au contrat individuel de formation (CIF) ou, comme déjà vu, à la validation des acquis de l'expérience (VAE).

Une troisième procédure a été introduite en 2004. Elle crée un droit individuel à la formation (DIF), décidé en commun par l'employeur et le salarié.

● **Le droit individuel à la formation**

Initié par l'accord national interprofessionnel du 5 décembre 2003, le DIF a été repris dans la loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social (reprise par les articles L. 6323-1 et suivants du code du travail).

Le DIF constitue une nouvelle modalité d'accès des salariés à la formation, à côté des formations retenues par l'employeur dans le plan de formation et du projet individuel du salarié formalisé dans le cadre du CIF. Il permet aux salariés d'une entreprise ainsi qu'aux fonctionnaires de bénéficier d'actions de formation professionnelle, rémunérées ou indemnisées, en dehors du temps de travail ou durant celui-ci. La durée des droits acquis est de 20 heures annuelles, cumulables sur six ans dans la limite de 120 heures.

À la demande de votre commission des Finances ⁽¹⁾, la Cour des comptes a élaboré un rapport sur le DIF qui a été présenté le 24 juin dernier ⁽²⁾. La communication de la Cour dresse un bilan contrasté de la mise en œuvre de ce dispositif. Elle estime que le DIF est un dispositif novateur mais qui ne favorise pas l'accès des salariés précaires à la formation ; de plus, il représenterait une charge financière potentiellement considérable.

La signature de la majorité des accords de branche relatifs au DIF en 2005 et 2006 explique la montée en puissance tardive du dispositif. Son développement a été par la suite très rapide, comme l'avait déjà souligné l'évaluation de l'accord de 2003 publiée en mai dernier par les partenaires sociaux. Le nombre formations concernées est estimé à 400 000 en 2007 et pourrait atteindre 800 000 en 2008.

Votre Rapporteur spécial considère que le DIF peut favoriser de nouveaux modes de gestion des ressources humaines en valorisant l'entretien professionnel comme outil d'accès à la formation. Sa diffusion au sein des entreprises semble satisfaisante : 9 salariés sur 10 connaissent son existence, 70 % savent où ils en sont de leur compte et 20 % l'ont déjà utilisé.

(1) Usant de la faculté que lui reconnaît l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances repris par les articles L.132-4 et L.132-5 du code de juridictions financières.

(2) Déposé et publié par l'Assemblée nationale sous le n° 1129.

Aujourd'hui, le DIF constitue d'ailleurs un enjeu majeur des négociations de branche : un quart des 855 accords conclus fin 2006 en matière de formation abordaient ce sujet. Cependant, il est regrettable que cette adaptation du dispositif par les branches ait engendré une grande complexité de gestion pour les entreprises et les salariés.

Votre Rapporteur spécial estime que, dans le cadre de la réforme de la formation professionnelle, il serait souhaitable d'envisager une mutualisation de ces fonds pour dépasser les blocages liés à la gestion par une branche.

• Le congé individuel de formation

Créé par la loi n° 71-575 du 16 juillet 1971 portant organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente et réglé par les articles L. 6322-1 et suivants du code du travail, le CIF permet à tout salarié d'une entreprise de suivre de sa propre initiative une formation de son choix.

Ce dispositif est essentiellement tourné vers la reconversion des salariés et il concerne des formations lourdes (jusqu'à un an en cas de formation à temps plein ou jusqu'à 1 200 heures en cas de formation à temps partiel). Il a réellement pris son essor avec la réforme de 1982 qui l'a doté d'un financement dédié avec l'attribution d'une fraction de la contribution des entreprises en faveur de la formation professionnelle.

En 2007, 38 406 salariés en contrat à durée indéterminée ont bénéficié d'un CIF, en augmentation de 7 % par rapport à 2006. Parmi les 68 482 demandes de financement de CIF ayant donné lieu à une décision définitive au cours de l'année, 68 % ont été acceptées, 32 % refusées. La prise en charge moyenne d'un CIF-CDI s'élevait à 21 028 euros (rémunération comprise) pour une durée moyenne de 754 heures. Le nombre de prise en charge par les organismes paritaires collecteurs agréés au titre du congé individuel de formation (OPACIF) des congés de validation des acquis de l'expérience continue également à augmenter, soit 7 675 demandes acceptées en 2007 contre 7 296 en 2006. Ce développement a été encouragé par une subvention du Fonds unique de péréquation (FUP) dans le cadre de la convention signée en 2006 avec l'État.

Concernant les CIF destinés aux titulaires de contrats à durée déterminée, 9 233 demandes de financement sur 10 359 (soit 89 %) ont été acceptées au cours de l'année 2007, en augmentation de 22 %. Les nombres de CIF et de bilans de compétences au profit d'anciens titulaires de CDD continuaient également de progresser par rapport à 2006 de respectivement 5 % et 2 %.

Les OPACIF ont accepté également de prendre en charge, en 2007, 354 congés de validation des acquis de l'expérience, ainsi que 230 actions de formation au titre du droit individuel à la formation (89 en 2006).

Enfin, 53 demandeurs d'emploi ont pu se former au titre du CIF-CDD dérogatoire (article 39 du règlement annexé à la convention relative à l'aide à l'emploi et à l'indemnisation du chômage du 18 janvier 2006).

• **Le plan de formation, les périodes et les contrats de professionnalisation**

Le plan de formation (mentionné aux articles L. 6312-1 et L.6321-1) organise l'accès des salariés à des actions de formation, de bilan de compétences ou de validation des acquis de l'expérience.

L'employeur peut planifier un certain nombre de formations dans l'année ou sur une période plus longue. Dans ce cadre, il est libre de décider d'envoyer ou non un salarié en formation ; d'interrompre la formation et de rappeler le salarié à son poste de travail. Il lui incombe également de financer la formation et de maintenir la rémunération et la protection sociale du salarié en stage.

Les périodes de professionnalisation, prévues à l'article L. 6324-1, ont pour objet de favoriser, par des actions de formation, le maintien dans l'emploi de salariés en contrat à durée indéterminée rencontrant des difficultés particulières. Elles peuvent se dérouler pour tout ou partie en dehors du temps de travail.

Cinq catégories de bénéficiaires potentiels sont visées :

– les salariés dont la qualification est insuffisante au regard de l'évolution des technologies et des organisations ;

– les salariés qui comptent vingt ans d'activité professionnelle ou âgés d'au moins 45 ans et qui disposent d'une ancienneté minimum d'un an de présence dans la dernière entreprise qui les emploie ;

– les salariés qui envisagent la création ou la reprise d'une entreprise ;

– les femmes qui reprennent une activité professionnelle après un congé de maternité ou aux personnes dans la même situation après un congé parental ;

– les bénéficiaires de l'obligation d'emploi prévue à l'article L. 5213-13 du code du travail, notamment les travailleurs reconnus handicapés par la CDAPH.

Enfin, les contrats de professionnalisation prévus à l'article L. 6325-1 s'adressent à tous les jeunes âgés de 16 à 25 ans révolus et aux demandeurs d'emploi âgés de 26 ans et plus. Ils ouvrent droit pour l'employeur, pour certaines embauches et dans certaines limites, à une exonération de cotisations patronales de sécurité sociale ; comme déjà mentionné, cette exonération est compensée par l'État grâce à des crédits inscrits au PLF pour 2009. De surcroît, des aides incitatives à la reprise d'emploi dans le cadre d'un contrat de professionnalisation peuvent être versées par les Assedic.

• **La reconnaissance des compétences acquises par les personnes grâce à la VAE**

Instituée par la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale, la validation des acquis de l'expérience (VAE) permet à toute personne de faire valider les acquis de son expérience en vue de l'obtention d'un diplôme ou d'un titre. Le financement de l'État inscrit en autorisations d'engagement et en crédits de paiement s'élève à 15 millions d'euros.

En complément, le PLF 2009 prévoit une subvention finançant à titre principal la politique de certification de l'AFPA afin de mettre notamment en œuvre des prestations de service d'appui à la VAE, de professionnalisation de jurys de VAE et d'ingénierie à hauteur de 60 millions d'euros.

Le développement de la VAE paraît à votre Rapporteur spécial encore trop limité. Alors que le dispositif compte 6 millions de bénéficiaires potentiels, seules 75 000 candidatures sont enregistrées chaque année. Ainsi, pour un objectif fixé à 60 000 en 2006, seuls 26 000 diplômés ont été certifiés. L'information sur la VAE est plus satisfaisante puisque 60 % des actifs en ont entendu parler et 40 % savent ce dont il s'agit.

Surtout, le rapport présenté le 4 septembre dernier par le secrétaire d'État chargé de la prospective, de l'évaluation des politiques publiques et du développement de l'économie numérique souligne que les publics visés prioritairement par la VAE ne sont pas ceux qui connaissent le mieux le dispositif. Il semble que l'information sur la VAE, qui repose sur trois réseaux distincts (les réseaux d'accueil-information-conseil avec les agences locales pour l'emploi, les centres d'information et d'orientation, les missions locales ; les points relais-conseil ; le réseau des certificateurs), désoriente les candidats.

Le rapport pointe aussi d'importantes déperditions de candidats aux différentes étapes de la – trop longue – procédure : le plus souvent il faut huit mois entre le dépôt d'un dossier et le passage devant un jury. La procédure est encore ralentie par les difficultés à réunir les jurys, faute d'un niveau d'indemnisation réellement attractif et du fait d'un nombre limité de professionnels disponibles.

Les déperditions de candidats semblent aussi s'expliquer par un manque d'accompagnement, jugé trop tardif et trop limité (40 à 60 % des candidats en bénéficient).

Les certifications sont trop nombreuses ce qui nuit à la lisibilité du dispositif. En sens inverse, de nombreux titres et diplômes ne sont pas ouverts à la VAE.

Enfin, le rapport souligne la faible articulation de la VAE et des politiques de l'emploi. La durée de la VAE la rend peu adaptée aux préoccupations des demandeurs d'emploi tandis que les entreprises voient souvent dans la VAE le signal d'une volonté de mobilité au lieu d'un moyen d'identifier des compétences opérationnelles.

b) Les défaillances de notre système de formation : un appel à la réforme

De nombreux rapports récents ont dénoncé les inégalités d'accès à la formation et – dans des termes parfois très virulents – l'efficacité insuffisante des sommes consacrées à la formation professionnelle, initiale et continue.

Ces constats sévères ne se sont pas encore traduits par des réformes ambitieuses. Sans préjuger des résultats de la négociation actuellement engagée, le risque est fort que l'ambition affichée, donner plus à ceux qui en ont le plus besoin dans le cadre de leur parcours professionnel, ne dissimule un autre objectif de l'État consistant à récupérer à son profit les financements gérés par les partenaires sociaux.

• L'incapacité persistante à améliorer la qualification des publics les plus exposés

La formation professionnelle est concentrée sur ceux qui en ont le moins besoin. Plus de 25 milliards d'euros sont consacrés chaque année à la formation professionnelle dont 10,5 milliards pour les salariés.

Malgré cet effort financier, le pourcentage de salariés français bénéficiant d'une formation reste très faible. La France, avec 74,3 % de salariés n'ayant participé à aucune action de formation lors des douze derniers mois, est en queue du peloton européen juste devant la Grèce et le Portugal (respectivement 81 % et 87,4 %), mais loin derrière la Suède, la Finlande et le Danemark (respectivement 47 %, 46 % et 43 %).

La répartition des dépenses de formation est extrêmement inégalitaire. 40 % des crédits bénéficient aux seuls hommes cadres de moins de 40 ans. 4 % seulement des ouvriers non qualifiés travaillant dans une petite entreprise en bénéficient contre 70 % des ingénieurs.

Les efforts de formation sont très disparates selon la taille des entreprises. 37,6 % des salariés des entreprises de plus de 10 salariés suivent un stage, mais ce pourcentage s'étale de 10,4 % dans les entreprises de 10 à 19 salariés à 48,6 % dans les entreprises de 500 à 1 000 salariés et même 54,2 % dans les entreprises de 2 000 salariés et plus.

Les coûts des différents dispositifs de formation professionnelle, et en particulier ceux du DIF, ont été sévèrement critiqués. Ainsi l'étude de MM. Pierre Cahuc et André Zylberberg en septembre 2006 proposait-elle la suppression pure et simple du DIF, alors que votre Rapporteur spécial a déjà souligné que ce dispositif prometteur n'avait pas encore atteint sa vitesse de croisière.

Dans sa communication à la Commission des finances, la Cour des comptes a aussi réalisé une estimation des coûts du DIF dans le secteur privé et dans la fonction publique. À l'occasion des auditions préparatoires à l'examen des crédits de la mission, les représentants des partenaires sociaux ont unanimement jugé très excessives les hypothèses retenues par ce rapport.

Sur la base d'un coût moyen d'une formation DIF et d'un nombre de salariés éligibles évalué à 12 millions, le montant global des dépenses au titre du DIF pourrait atteindre selon la Cour 12,95 milliards d'euros (salaires compris) pour une année. Le coût de la transférabilité prévue par l'ANI de 2008 est estimé à 287 millions d'euros supplémentaires par an.

Pour l'instant, la montée en charge progressive du dispositif a permis de limiter les coûts (355 millions d'euros, hors salaires, en 2008). Cependant, les magistrats de la Cour s'interrogent sur la situation des entreprises dans les années à venir et rappellent que ces dernières n'ont généralement pas la possibilité de provisionner les sommes correspondant aux droits ouverts.

Pour la fonction publique – au sein de laquelle le DIF doit être mis en place depuis la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique – le montant des dépenses s'élèverait à 5,5 milliards d'euros par an.

● **La nécessité de construire un véritable « droit à l'avenir »**

La formation professionnelle peut et doit être un levier essentiel de la sécurisation des parcours, que tout le monde appelle de ses vœux sans nécessairement le traduire en réalisations concrètes.

La sécurisation des parcours consiste avant tout à assurer la fluidité et la continuité des trajectoires en emploi, y compris par mobilité professionnelle dans l'entreprise ou à l'extérieur. Mais la sécurisation concerne aussi les périodes plus délicates des parcours professionnels, liées à l'entrée en emploi pour les publics, notamment jeunes, touchés par la précarité, au retour à l'emploi pour les personnes connaissant le chômage ou au maintien en emploi pour des salariés déqualifiés face aux mutations technologiques, économiques et sociales.

Face à ces enjeux, le système français de formation professionnelle mériterait d'être littéralement refondé, c'est-à-dire rebâti sur des fondations nouvelles. Votre Rapporteur spécial estime que le nouveau système devrait être construit autour d'une idée de solidarité, les bien formés contribuant à la formation des plus faiblement qualifiés, c'est-à-dire ceux dont l'absence,

l'obsolescence ou la non-reconnaissance des qualifications est un frein à l'accès, au retour ou au maintien dans l'emploi. Il s'agirait de construire par des réponses collectives une forme d'assurance contre la non-qualification ou la déqualification.

Ce nouveau système de formation professionnelle comprendrait un deuxième étage appuyant la mobilité professionnelle choisie, grâce à des formations répondant à des démarches individuelles de promotion sociale et professionnelle.

Ces deux premiers niveaux auraient vocation à être financés à la fois par les collectivités publiques, en particulier les régions, et par les entreprises grâce à une part substantielle de l'actuelle obligation fiscale proportionnelle à la masse salariale. En termes fonctionnels, ils se traduiraient par une offre de programmes de remise à niveau sur les savoirs de base, ainsi que par des dispositifs de préparation à la qualification et de formation qualifiante. Ils seraient étroitement articulés avec les contrats en alternance (apprentissage et contrats de professionnalisation), qui seraient également mobilisés dans un réel objectif d'insertion professionnelle de publics souvent éloignés de l'emploi. L'accès à l'offre de formation serait également facilité par l'usage de droits individuels (DIF, congé individuel de formation, congés bilans de compétence et congés VAE), transférables et cumulables, qui pourraient être abondés pour les personnes les moins qualifiées.

Enfin, le dernier étage du système correspondrait davantage à une logique d'investissement économique de l'entreprise en capital humain, par exemple pour former ses salariés aux nouvelles techniques ou technologies. Il est à cet égard significatif de constater que les entreprises consacrent aujourd'hui plus d'argent à la formation de leurs salariés qu'elles n'en ont l'obligation fiscale.

Ainsi, serait posés les termes d'un véritable droit à l'avenir que constituent l'accès à la qualification professionnelle et la reconnaissance des compétences.

• **La nécessité d'associer le Parlement à la réforme en cours**

À la demande du Président de la République, le Gouvernement a lancé au printemps dernier une vaste concertation visant à améliorer l'offre de formation professionnelle.

La réforme de la formation professionnelle
- Chronologie -

janvier 2002	Loi de modernisation sociale créant la validation des acquis de l'expérience (VAE).
décembre 2003	Accord national interprofessionnel relatif à l'accès des salariés à la formation tout au long de la vie, repris par la loi, instituant un droit individuel à la formation (DIF).
septembre 2006	Rapport de Pierre CAHUC et André ZYLBERBERG jugeant très sévèrement le DIF et proposant sa suppression.
juillet 2007	Rapport d'information sénatorial de M. Bernard SEILLIER « La formation professionnelle : le droit de savoir » proposant, notamment, de réformer les réseaux des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA).
septembre 2007	Le Président de la République estime que la formation professionnelle « <i>bénéficie majoritairement à ceux qui sont déjà qualifiés</i> » et promet une réforme.
mai 2008	Publication d'une évaluation de l'ANI de 2003 commandée par les partenaires sociaux à trois cabinets d'audit, selon laquelle l'ANI a permis un développement considérable de la formation dans l'entreprise.
juin 2008	Rapport de la Cour des comptes estimant que le DIF représente pour les entreprises une charge financière potentiellement considérable.
mars 2008 – 10 juillet 2008 :	Groupe multipartite présidé par Pierre FERRACCI Huit axes proposés : 1. Clarification des compétences des différents acteurs 2. Droit à la formation différé pour les sans diplôme 3. Sécurisation des parcours professionnels 4. Évolution du CIF et du DIF 5. Évolution des modalités de financement 6. Évolution du métier des OPCA et de leur gouvernance 7. Accroissement des capacités d'anticipation, de transparence et d'évaluation 8. Amélioration de la qualité de l'offre de formation
20 juillet 2008 :	Lettre d'orientation du MINEFE aux syndicats et au patronat. Quatre objectifs du Gouvernement : 1. Renforcer le lien entre formation et emploi 2. Rendre le système plus juste en permettant l'accès à la formation des salariés des PME, des salariés peu qualifiés, des jeunes sans diplôme, des seniors. 3. Rendre le système plus efficace grâce à une meilleure évaluation et à l'évolution du rôle des OPCA. 4. Rendre l'individu acteur de son parcours professionnel.
Dep. septembre 2008	Trois groupes de travail avec les partenaires sociaux mis en place sur : 1. L'orientation tout au long de la vie 2. La validation des acquis de l'expérience (VAE) 3. La qualité de l'offre et de l'achat de formation
1 ^{er} semestre 2009	Reprise des propositions des groupes de travail dans un projet de loi.

Un groupe de travail tripartite, associant les partenaires sociaux, l'État et les régions, a été mis sur pied et confié à M. Pierre Ferracci, président-directeur général du groupe ALPHA. Les deux préoccupations majeures qui ont présidé à cette réflexion étaient :

– le financement : le coût de la formation professionnelle s'élève à 25,9 milliards d'euros et les sources de financement sont multiples (11 milliards d'euros sont versés par les entreprises, 3,2 milliards par les régions, 4,4 milliards par l'État et 5,5 milliards par les collectivités publiques pour la formation de leurs agents). Simplifier la collecte de fonds devait ainsi être un objectif prioritaire ;

– l'efficacité et l'équité : le rapport souligne que l'accès à la formation est inégalitaire. Les chômeurs, notamment, accèdent deux fois moins à la formation que les salariés alors même qu'ils en auraient logiquement le plus besoin. Les seniors et les salariés les moins qualifiés sont eux aussi désavantagés.

Sur la base des conclusions du groupe de travail, la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et le secrétaire d'État chargé de l'emploi ont précisé les objectifs et les priorités de la réforme à conduire :

1. Renforcer le lien entre formation et emploi
2. Rendre le système plus juste en permettant l'accès à la formation des salariés des PME, des salariés peu qualifiés, des jeunes sans diplôme, des seniors.
3. Rendre le système plus efficace grâce à une meilleure évaluation et à l'évolution du rôle des OPCA.
4. Rendre l'individu acteur de son parcours professionnel.

Un document d'orientation reprenant ces différents axes a été élaboré par les ministres au mois de juillet. Les négociations se sont ouvertes à l'automne et un projet de loi devrait voir le jour début 2009, selon les vœux du chef de l'État.

Votre Rapporteur spécial ne peut que constater que le Parlement reste à l'écart de ce processus de réforme. Il ne s'agit pas pour les parlementaires d'être directement associés aux négociations, qui relèvent exclusivement des acteurs de la formation professionnelle, mais plutôt d'être tenus informés des enjeux et des progrès des négociations dans la mesure où ils seront nécessairement amenés à se saisir de l'accord.

Votre Rapporteur spécial suggère qu'un dispositif informel puisse être mis en place pour informer régulièrement les Rapporteurs spéciaux et les Rapporteurs pour avis de la mission *Travail et emploi*, au sein des deux assemblées, de l'avancement des négociations.

B.– LE FINANCEMENT DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE DOIT ÊTRE REPENSÉ

Au regard des sommes considérables en jeu, le financement de la formation professionnelle est l'un des enjeux majeurs de la réforme en cours de négociation.

La répartition de l'effort de formation partagé entre les entreprises, les régions, les ménages et l'État pourrait être remise en cause par un désengagement croissant de ce dernier.

1.– Les réseaux de collecte des partenaires sociaux

a) Le financement de la formation professionnelle continue

Le système français de formation professionnelle repose depuis 1971 sur l'obligation de financement. Le code du travail impose aux entreprises des contributions financières minimales calculées sur leur masse salariale. Celles-ci sont, soit constituées de dépenses de l'entreprise, ou soit constituées de versements à des organismes spécialisés, créés et gérés par les partenaires sociaux : les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA).

La loi n° 2004–391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social a modifié la clé de répartition ⁽¹⁾ des contributions versées par les entreprises de droit commun :

- Les entreprises employant au moins vingt salariés versent :

- une contribution au titre de la prise en charge des contrats de professionnalisation et du droit individuel à la formation (0,50 %) ;

- une contribution au titre du financement du congé individuel de formation (0,20 %) ;

- une contribution au titre du financement du plan de formation (0,90 %).

- Les entreprises employant entre de dix et vingt salariés versent :

- une contribution au titre de la prise en charge des contrats de professionnalisation et du droit individuel à la formation (0,15 %) ;

- une contribution au titre du financement du plan de formation (0,90 %).

Elles ne sont pas assujetties au financement du congé individuel de formation.

(1) Pour un récapitulatif complet, se reporter à l'annexe 2.

- Les entreprises employant moins de dix salariés versent :

- une contribution au titre de la prise en charge des contrats de professionnalisation et du droit individuel à la formation (0,15 %) ;

- une contribution au titre du financement du plan de formation (0,40 %).

Elles ne sont pas, non plus, assujetties au financement du congé individuel de formation.

Les dispositions applicables ont été modifiées en dernier lieu par l'ordonnance n° 2005–895 du 2 août 2005 qui crée un régime spécifique de participation des employeurs de 10 et 20 salariés et institue un « lissage » des effets du franchissement des seuils de 10 et 20 salariés ; ces dispositions nouvelles s'appliquent à la participation au titre de la formation continue due pour les rémunérations versées à compter du 1^{er} janvier 2005.

L'éclatement du réseau des OPCA est fréquemment critiqué mais, plus que leur nombre, c'est la très grande hétérogénéité de ces organismes qui contribue au cloisonnement du financement de la formation professionnelle. Les OPCA sont en effet spécialisés selon des critères professionnels, territoriaux et techniques. Il en résulte une grande variété d'organismes, tant en ce qui concerne les compétences exercées que la taille ou le montant de la collecte.

Le réseau des OPCA

Les organisations paritaires collecteurs agréés se répartissent de la façon suivante :

- 40 organismes nationaux professionnels ;

- 1 organisme national interprofessionnel (AGEFOS-PME) ;

- 1 organisme interbranches et interprofessionnel (OPCALIA) ;

- 25 organismes régionaux interprofessionnels (OPCAREG) ;

- 31 organismes uniquement gestionnaires du congé individuel de formation, dont 26 régionaux (FONGECIF) et 5 nationaux (AGECIF).

Il est à noter que l'OPCALIA, opérateur interprofessionnel, interbranches et interrégional, résulte de la fusion des deux OPCA ; l'OPCIB et l'IPCO ; l'OPCALIA est par ailleurs la tête du réseau des OPCAREG.

Par ailleurs, le système de collecte est couronné par un organisme de péréquation : le FUP, fonds unique de péréquation.

La mutualisation des fonds collectés par les organismes paritaires collecteurs agréés constitue un des principes de fonctionnement inscrit dans le code du travail. Ainsi l'article L. 6332-7 dispose que les fonds d'assurance-formation de salariés mutualisent les sommes qu'ils perçoivent des entreprises. Conformément aux dispositions réglementaires cette mutualisation intervient au sein de chaque section pour laquelle l'OPCA a reçu un agrément : plan de formation plus et moins de dix salariés, professionnalisation et congé individuel de formation.

Pourtant, comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport public d'octobre dernier sur la formation professionnelle tout au long de la vie, cette mutualisation est décevante, tant au niveau de l'allocation des ressources en fonction des besoins de formation de chaque OPCA, qu'au niveau du Fonds unique de péréquation. Votre Rapporteur spécial considère qu'elle doit être repensée.

b) Le financement de l'apprentissage

Le financement de l'apprentissage repose pour l'essentiel sur une ressource spécifique : la taxe d'apprentissage. La taxe est due par les entreprises qui ont au moins un salarié et qui sont soumises à l'impôt sur les sociétés ou à l'impôt sur le revenu. Le taux de cette taxe est fixé à 0,5 % de la masse salariale⁽¹⁾.

La loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale comporterait un important volet portant réforme du financement de l'apprentissage en visant notamment à introduire plus de transparence dans la collecte. L'article 150 a réformé le régime juridique de la collecte de la taxe d'apprentissage en définissant les conditions d'habilitation des organismes collecteurs répartiteurs de taxe d'apprentissage (OCTA).

L'appareil et le dispositif de collecte et de répartition de la taxe d'apprentissage en vigueur avant la réforme présentaient un certain nombre d'insuffisances structurelles : un nombre de collecteurs conséquent, des circuits financiers de collecte et de répartition opaques, une gestion des ressources de toutes natures des CFA et sections d'apprentissage non optimale.

La réforme visait à simplifier l'appareil de collecte et à améliorer la transparence du système. La rénovation du régime juridique de la collecte a conduit à une réduction de 75 % du nombre d'OCTA, passant de 560 à 138.

(1) En Alsace et en Moselle, ce taux est de 0,2 %.

Au titre des salaires versés en 2006, les OCTA ont collecté 1,742 milliards d'euros.

OCTA : MONTANTS COLLECTÉS PAR RÉGION

(en euros)

Régions	2005	2006	2007
	Montant global	Montant global	Montant global
TOTAL nationaux	619 226 972	727 438 190	761 879 128
Alsace	10 500 791	14 379 643	15 407 609
Aquitaine	24 424 235	26 689 554	27 325 962
Auvergne	11 286 741	13 298 888	13 670 190
Basse-Normandie	12 186 969	12 766 396	13 310 861
Bourgogne	13 806 433	14 978 910	15 703 511
Bretagne	24 602 503	31 785 441	30 473 790
Centre	21 405 169	22 790 379	23 873 408
Champagne Ardenne	9 883 707	8 531 168	8 854 335
Corse	3 051 058	3 542 185	3 765 525
Franche Comté	9 604 954	10 282 080	10 368 329
Haute Normandie	18 952 168	19 997 698	21 621 358
Île de France	368 607 736	420 985 482	453 202 085
Languedoc Roussillon	17 496 442	19 166 575	20 337 971
Limousin	5 083 950	5 650 529	6 167 977
Lorraine	13 612 890	17 374 680	17 996 682
Midi-Pyrénées	20 672 409	24 325 050	26 585 921
Nord-Pas-de-Calais	44 067 688	48 583 321	53 132 252
Pays de Loire	35 998 543	36 578 696	39 736 942
Picardie	1 473 167	10 536 386	2 052 799
Poitou-Charentes	11 141 702	18 424 168	19 661 440
Provence Alpes Côte d'Azur	36 176 697	46 469 624	50 049 302
Rhône Alpes	66 100 054	88 444 728	96 069 607
Réunion	6 479 822	5 793 055	6 284 504
Martinique	nd	nd	nd
Guadeloupe	nd	2 890 593	2 914 903
Guyane	935 743	1 021 848	1 110 331
TOTAL régionaux	787 551 571	925 287 077	979 677 594
TOTAL	1 406 778 543	1 652 725 267	1 741 556 722

Les OCTA collectent également la contribution au développement de l'apprentissage (CDA), créée par la loi de finances pour 2005 (n°2004-1484 du 30 décembre 2004), dont le taux est fixé à 0,18 % de la masse salariale. Le produit annuel de la CDA est de 200 millions d'euros.

Dans son dernier rapport, la Cour des comptes a relevé de très nombreuses anomalies de gestion lors de ses contrôles sur les OCTA. Elle a particulièrement étudié les collecteurs de la branche transports et souligné le défaut de transparence dans la collecte. Votre Rapporteur spécial forme le vœu que le développement des contrôles depuis quelques mois puisse contribuer à la disparition de certains errements et à l'amélioration de la transparence et de l'efficacité du système. Ces contrôles concernent les organismes collecteurs de taxe d'apprentissage et les flux financiers vers les bénéficiaires, ils sont mis en œuvre par les services régionaux de contrôle de la formation professionnelle et la mission organisation des contrôles de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP).

S'agissant de la mutualisation de la collecte, il faut rappeler que l'article 30 de la loi du 18 janvier 2005 a substitué au Fonds national de péréquation de la taxe d'apprentissage le Fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage (FNDMA). Ce fonds comporte deux sections. La première reprend la vocation de l'ancien Fonds national de péréquation de la taxe d'apprentissage et doit ainsi compenser les inégalités de collecte entre les régions. La seconde doit essentiellement financer les actions entreprises dans le cadre des contrats d'objectifs et de moyens conclus entre l'État et les conseils régionaux.

À compter de 2006, le fonds est alimenté par la fraction de la taxe d'apprentissage prévue à l'article L. 6241-2 du code du travail, dont le taux est porté à 22 %. Les ressources du fonds sont réparties entre ses deux sections par arrêté conjoint des ministres en charge de la formation professionnelle et du budget. Les arrêtés du 16 août 2006, 17 août 2007 et du 3 juillet 2008 ont affecté ainsi 42 % des ressources du fonds à sa première section et 58 % à sa seconde section.

SOMMES VERSÉES AU TITRE DU FNDMA

(en millions d'euros)

	2005	2006	2007	2008 (prév.)
1 ^{ère} section	171	182	192	184
2 ^{ème} section	117	197	250	285

Source : Cour des Comptes

c) Le financement de l'enseignement professionnel

Les dépenses en matière de financement des lycées professionnels sont supportées principalement par l'État (63,6 % en 2005) et les régions (21,2 %). Les autres dépenses relèvent des ménages (7,6 %), des entreprises (6,3 %) et des caisses d'allocations familiales.

L'État rémunère le personnel des lycées publics et privés sous contrats, il assure les investissements à caractère pédagogique et finance les bourses des élèves. Les crédits correspondants sont inscrits sur les programmes *Enseignement public du second degré*, *Soutien de la politique éducative* et *Vie de l'élève* de la mission *Enseignement scolaire*, pour un montant de 3,8 milliards d'euros.

Les régions rémunèrent de leur côté les personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS), elles financent les dépenses de construction, d'entretien et d'équipement des lycées ainsi que le transport scolaire et les déplacements des élèves handicapés. Certaines régions contribuent au financement d'opérations plus ponctuelles comme la fourniture de matériels informatiques pour les élèves ou le financement de projets éducatifs.

2.— Une meilleure adéquation aux besoins

Avec un total de 25,9 milliards d'euros, soit l'équivalent de 1,5 % du PIB, l'effort financier consenti au profit de la formation professionnelle est considérable. Si l'on y ajoute les dépenses relatives aux lycées professionnels, les sommes mises en œuvre atteignent 34 milliards d'euros, soit 2 % du PIB.

Ces financements proviennent d'acteurs divers, publics ou privés, et visent des dépenses elles-mêmes très hétérogènes. L'effort des entreprises est le plus important, avec un tiers des dépenses totales. L'État (28 %) et les régions (15 %) sont les deuxième et troisième financeurs. Les ménages et, depuis 2001, les Assedic assurent le reste des financements. Enfin, des crédits communautaires abondent ces financements : pour la période 2000–2006, ces crédits se sont élevés à 6,9 milliards d'euros.

DÉPENSE ÉCONOMIQUE POUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE EN 2006

(en milliards d'euros)

	Élèves des lycées professionnels	Apprentis	Jeunes en insertion professionnelle	Salariés	Agents publics	Demandeurs d'emploi	Total
Entreprises	0,5	1,01	0,98	9,19	-	-	11,68
État	5,3	1,27	0,5	1,21	2,97	1,5	9,7
Régions	1,8	1,84	0,86	0,33	0,13	0,6	5,0
Collectivités Publiques (en tant qu'employeurs)	-	0,03	-	0,02	1,74	-	5,5
Autres (dont Unedic)	0,1	0,10	-	0,03	0,65	1,3	1,4
Ménages	0,7	0,22	-	0,62	-	-	1,7
Total	8,4	4,47	2,34	11,4	5,49	3,41	34,3

Données 2005

Source : Annexe au PLF pour 2009 - DARES

L'effort français en matière de formation professionnelle doit être relativisé au regard de la moyenne observée dans les pays européens : les dépenses de formation en faveur des demandeurs d'emplois, mesurées en 2005, atteignaient 0,29 % du PIB en France contre 0,21 % en moyenne dans l'Union européenne ; cependant les pays scandinaves consacrent un effort supplémentaire de l'ordre de 0,3 % à 0,5 % du PIB. L'enjeu est d'autant plus important que la comparaison des niveaux de qualification et de diplôme des salariés selon les différents pays de l'Union montre l'effort considérable que notre pays doit encore accomplir. Ce constat souligne la nécessité d'encore renforcer l'adéquation du système de formation aux besoins des publics les plus concernés et les plus exposés, et de dégager de nouvelles sources de financement.

Plus que le coût considérable de la formation professionnelle, c'est sa mauvaise adéquation avec les besoins des publics les plus fragiles que souhaite souligner votre Rapporteur spécial.

À cet égard, votre Rapporteur spécial ne peut que s'interroger sur l'impact et l'efficacité des exonérations de cotisations sociales conçues à l'origine pour promouvoir l'emploi dans les secteurs les plus exposés à la concurrence étrangère, elles bénéficient aujourd'hui, par un effet paradoxal, essentiellement aux activités de service. Un gel du montant de ces exonérations accompagné d'une réorientation progressive des sommes en jeu vers des actions de qualification constitue sans doute pour la collectivité le meilleur investissement. Votre Rapporteur spécial ne peut que souhaiter l'ouverture d'une véritable réflexion sur ce thème.

C.— QUEL AVENIR POUR L'ASSOCIATION NATIONALE POUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES ADULTES (AFPA) ?

Le secteur de la formation professionnelle se caractérise par l'émiettement des acteurs, un grave manque de lisibilité pour les stagiaires et un fort cloisonnement. Fin 2006, plus de 62 000 organismes de formation étaient déclarés, dont près de 48 593 étaient actifs. C'est un secteur où cohabitent des organismes publics, des officines parapubliques et des entreprises privées.

Or, l'association est aujourd'hui fragilisée par un ensemble de décisions discutables et qui laissent planer un doute sur son avenir.

Dans un tel contexte, les organismes d'intérêt général comme l'AFPA assurent un rôle fondamental de rééquilibrage : par exemple, cette dernière se charge de la remise à niveau scolaire des stagiaires dont le coût ne pourrait pas être assuré par les organismes privés.

1.— Un acteur majeur de l'offre de formation

L'association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) est le principal opérateur public de formation professionnelle. Créée en 1949, elle a pris sa forme et son nom définitifs en 1965. Pour tenir compte des lois de décentralisation, l'AFPA a été réorganisée en 1985 : 22 agences régionales ont été mises en place et des centres pédagogiques et techniques d'appui ont été créés.

La tutelle de cet opérateur est assurée par les ministères chargés de l'emploi et du budget, qui concluent depuis 1994 des contrats pluriannuels avec l'AFPA ; un nouveau document est en cours de négociation pour succéder au contrat couvrant la période 2004-2008.

a) Un rôle fondamental

L'AFPA exerce quatre types d'activités : les prestations de formation pour les demandeurs d'emploi et les salariés ; l'orientation, le suivi et l'accompagnement des bénéficiaires ; les prestations de certification ; les activités d'études, de conseil et d'expertise.

En 2007, l'association a enregistré 177 999 entrées en formation et plus de 70 millions d'heures de formation. Les entrées des stagiaires diminuent de 2,2 % par rapport à 2006 (181 961 entrées) tandis que le nombre d'heures augmente de 1,4 % par rapport à 2006 (69,5 millions d'heures). Les demandeurs d'emploi sont les principaux bénéficiaires des actions de formation et représentent 66,9 % des stagiaires. L'activité n'est plus exclusivement centrée sur la formation des adultes puisque la part des jeunes sans qualification parmi les stagiaires atteint près de 20 % et continue à augmenter.

La formation professionnelle qualifiante reste majoritaire, puisqu'elle représente 130 403 stagiaires entrés et 83,7 % des heures réalisées. Le reste de l'activité de formation est essentiellement constitué par des actions de pré-qualification. Les formations préparatoires concernent 29 970 stagiaires entrés pour 10,4 % heures de formation dispensées. Les stagiaires accueillis à l'AFPA en 2007 sont, en effet, pour la plupart d'un niveau inférieur ou égal au CAP/BEP (57 % pour les demandeurs d'emploi et 59 % pour les salariés). De surcroît, la grande majorité des demandeurs d'emploi est dépourvue de diplôme d'enseignement technique (50 %) en entrant. La durée moyenne de l'ensemble des formations est de 413 heures.

Les services d'appui à l'élaboration d'un projet de formation de l'AFPA ont accueilli, en 2007, 259 138 actifs, en légère baisse de 2,7 % par rapport à 2006. Sur ce total, 75 % des bénéficiaires étaient des demandeurs d'emploi bénéficiant du service à la demande de l'ANPE, dans le cadre du projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE). Ils ont ainsi préconisé :

- une formation AFPA pour 50 % des demandeurs d'emploi ;
- une formation hors AFPA pour 25 % d'entre eux ;
- un service de l'offre de l'ANPE (recherche d'emploi direct, projet professionnel à retravailler, etc.) pour 35 % d'entre eux ;
- un parcours de validation des acquis de l'expérience pour 3 % d'entre eux.

Sur 2006/2007, l'accompagnement vers et dans l'emploi (+ 0,3 %) et l'accompagnement socio-éducatif (+ 13,2 %) progressent. En revanche, le suivi des bénéficiaires en formation et l'accompagnement médical diminuent respectivement de 4,2 % et 3,7 %. Le nombre d'évaluations des compétences et des acquis professionnels enregistre une baisse plus marquée de 8,3 % en 2007.

L'activité de certification de l'AFPA repose, en premier lieu, sur la présentation des stagiaires, à l'issue d'une formation, aux titres professionnels du ministère chargé de l'emploi et aux certificats de compétences professionnelles. En 2007, 36 871 stagiaires ont été admis aux épreuves du titre professionnel, ce qui porte le taux de réussite à 81,2 %. 17 130 certificats de compétences professionnelles ont été remis pour valider les compétences acquises au cours d'une formation à l'AFPA ; le taux de réussite est de 84 %.

En second lieu, l'association organise la certification dans le cadre de la validation des acquis de l'expérience (VAE). Ainsi l'AFPA a-t-elle assuré en 2007 : l'instruction de 9 510 dossiers de validation, l'appui à la validation des acquis pour 6 755 stagiaires (+ 13,9 % par rapport à 2006), la présentation de 5 259 stagiaires aux certificats de compétences professionnelles (- 56 %) et la présentation aux titres complets de 6 855 stagiaires (+ 33,4 %). Ces évolutions contrastées s'expliquent par la mise en œuvre de l'arrêté du ministère chargé de l'emploi du 9 mars 2006 relatif aux conditions de délivrance du titre professionnel. Cet arrêté permet aux candidats à la VAE de se présenter aux sessions de validation des titres complets, ce qui a entraîné également un accroissement du nombre de présentations aux titres.

Enfin, les services spécialisés de l'AFPA ont également assuré 106 037 journées d'ingénierie. Par rapport à 2006, les activités d'études diminuent de 4,8 %, tandis que celles de conseil sont stables (- 0,4 %). En revanche, les activités d'expertise ont diminué plus fortement de 22,2 %.

b) Les moyens déployés par l'AFPA.

Pour remplir ces quatre missions, l'AFPA s'appuie sur un riche réseau humain : fin 2007, elle comptait 11 304 salariés et 272 implantations. Les moyens de l'association mobilisaient 5 000 formateurs, 800 psychologues du travail, 700 ingénieurs de formation, 600 collaborateurs en charge de l'hébergement et de la restauration, 200 personnes dédiées à l'accueil et 180 animateurs socio-éducatifs.

Sur le plan fonctionnel, les effectifs de l'association se répartissent entre des emplois dits « de structure » (management, audit/expertise/conseil, fonctions support, informatique), qui représentent 41,91 %, et des emplois dits « de production » axés sur les prestations proposées, qui atteignent 58,09 %.

Au cours de son audition par votre Rapporteur spécial, le directeur général de l'AFPA, M. Pierre Boissier⁽¹⁾, a jugé que les effectifs des fonctions de structure étaient trop importants et il a indiqué que des efforts de réduction avaient d'ores et déjà été entrepris en 2008, avec 700 suppressions de postes sur la base de mesures d'âge.

(1) Le 23 octobre, au moment de la rédaction de ce rapport, M. Pierre Boissier a fait savoir, lors de la convention des directeurs de centres de l'Afpa, qu'il souhaitait quitter ses fonctions de directeur général pour raisons personnelles.

**COMPARAISON, RÉGION PAR RÉGION, ENTRE LE NOMBRE DE STAGIAIRES ACCUEILLIS
ET LE NOMBRE DE PERSONNELS MOBILISÉS**

Régions	Stagiaires entrés (flux annuel)			Effectif		Taux d'encadrement
	Demandeurs d'emploi	Salariés	Total	Personnel AFPA (ETP)	(% production)	
Alsace	4 419	1 373	5 792	339,22	66	10,75
Aquitaine	4 162	1 786	5 948	399,37	60,08	11,45
Auvergne	3 117	1 176	4 293	284,40	58,74	11,17
Basse-Normandie	3 446	4 134	7 580	341,33	60,48	10,72
Bourgogne	2 834	1 335	4 169	299,50	58,71	10,89
Bretagne	7 482	5 473	12 955	641,23	62,89	10,75
Centre	4 702	1 625	6 327	436,88	60,56	11,13
Champagne	4 473	1 276	5 749	317,13	62,24	10,43
Corse	1 366	101	1 467	121,52	59,90	10,10
Franche-Comté	2 561	860	3 421	230,94	56,89	12,69
Haute-Normandie	3 114	1 506	4 620	304,68	62,49	10,21
Île-de-France	12 916	5 199	18 115	962,96	60,39	9,81
Languedoc	5 036	2 535	7 571	436,09	58,46	14,02
Limousin	4 143	1 608	5 751	361,36	63,96	10,09
Lorraine	6 465	4 875	11 340	521,83	63,70	11,28
Midi-Pyrénées	5 940	1 819	7 759	543,71	60,22	9,66
Nord Pas-de-Calais	8 909	4 801	13 710	810,72	60,97	10,23
Pays-de-la-Loire	9 070	5 649	14 719	711,58	60,60	10,75
Picardie	3 353	958	4 311	753,04	64,60	12,06
Poitou	4 123	2 569	6 692	277,10	61,54	11,31
Provence	8 877	2 711	11 588	332,70	59,11	11,22
Rhône-Alpes	8 746	5 376	14 122	796,19	60,05	10,82
Total Régions	119 254	58 745	177 999	10 223,47	61,21	10,84
<i>Rappel Valeurs 2006</i>	<i>127 266</i>	<i>54 695</i>	<i>181 961</i>	<i>10 241,76</i>	<i>60,50</i>	<i>10,71</i>
Dir. Ingénierie	—	—	—	420,32	10,06	—
Dir. Siège	—	—	—	660,79	31,73	—
Total AFPA	—	—	—	11 304,58	—	—

Source : Bilan d'activité de l'AFPA pour 2007.

Le taux d'encadrement des formations est l'un des indicateurs du contrat de progrès 2004–2008 signé entre l'État et l'AFPA ; il atteint 10,84 stagiaires pour un formateur à la fin de l'année 2007. L'objectif assigné par l'État d'atteindre un taux de 10,6 en 2008 est largement dépassé.

Votre Rapporteur spécial a le sentiment que les effectifs de l'association sont bien adaptés au volume des formations dispensées d'autant que, de l'aveu même du directeur général, un volant d'embauche en contrat à durée déterminée permet de s'adapter aux variations d'activité et de garantir la réactivité de l'outil de formation.

c) Pourquoi, dans ces conditions, réduire les ressources de l'AFPA nécessaires pour satisfaire à ses missions ?

Dans son budget pour 2008, les recettes de l'AFPA s'élevaient à 1,077 milliard d'euros, dont 85 % provenaient de subventions de l'État, des régions ou d'autres collectivités territoriales et de l'Union européenne.

Globalement, les ressources de l'AFPA sont en forte baisse à 893,84 millions d'euros sur 2009. Cette évolution résulte notamment du recours à l'appel d'offre pour la mise en situation d'emploi des publics fragiles ou spécifiques relevant de la solidarité nationale (75 millions d'euros), jusqu'alors assurée par l'association grâce à des dotations de l'État (*ex-PAS Emploi*), et par l'achèvement du transfert aux régions des crédits correspondants aux actions de formation des demandeurs d'emploi (*ex-PAS Formation*). Cependant, même à périmètre constant, le repli est net atteignant 4,54 % sur un an du fait d'une baisse importante des subventions d'investissement.

RESSOURCES DE L'AFPA DEPUIS 2006

(en millions d'euros)

	2006	2007	2008	Prévisions 2009
Subventions (inscrites en loi de finances)				
Crédits ouverts	735,69	184,89	355,48	199,20
– Dont crédits sur programme 102	204,39	52,04	184,14	109,20 ⁽¹⁾
– Dont crédits sur programme 103	531,30	132,85	171,34	90
Mouvements de crédits	0	0	0	0
Contrats de plan État-régions 2000/2006	1,90	Sans objet	Sans objet	Sans objet
Ressources (en exécution)				
Subventions encaissées	727,47	184,14	347,23	199,20
Ressources extrabudgétaires	0	175	0	0
Autres ressources de l'État	0	25	0	0
Autres recettes publiques	96,67	486,41	526,92	484,70
Recettes privées	147,83	159,57	161,43	169,34
Recettes reçues des instances européennes	65,87	50,49	41,96	40,60
Total des ressources	1 037,84	1 080,61	1 077,54	893,84
Évolution sur un an (<i>en %</i>)		+ 4,1	- 0,3	- 17
Évolution sur un an, à périmètre constant (<i>en %</i>)				- 4,54

Source : ministère de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi / Données du PLF pour l'année 2009

(1) Sur le programme 102, les crédits relatifs aux parcours des publics spécifiques pris en charge par l'AFPA (74,95 millions d'euros en 2008) ont été affectés à un marché pour la mise en situation d'emploi des publics fragiles ou spécifiques relevant de la solidarité nationale (75 millions d'euros).

Le programme d'activité de service public de l'AFPA se répartit entre le programme 102 *Accès et retour à l'emploi* et le programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* de la mission Travail et emploi. Au titre du programme 102, une dotation de 109,20 millions d'euros est inscrite pour financer le service d'orientation professionnelle, les missions d'appui au service public pour l'emploi, les sujétions de service public et la professionnalisation des acteurs. La justification au premier euro du projet annuel de performance pour 2009 fait apparaître, au titre du programme 103, une dotation de 60 millions d'euros se répartissant entre la politique de certification y compris l'ingénierie (54,63 millions d'euros) et le plan seniors et le contrat de transition professionnelle (5,37 millions d'euros).

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE L'AFPA INSCRITS EN PLF

	LFI 2008		PLF 2009		Variations (sur la base des crédits de paiement)	
Programme 103						
PAS formation professionnelle	77 057 000	77 057 000	0*	0*	- 77 057 000	- 100 %
Politique de certification mise en œuvre par l'AFPA	65 000 000	65 000 000	60 000 000	60 000 000	- 5 000 000	- 7,69 %
Subvention d'investissement	52 000 000	64 000 000	20 000 000	20 000 000	- 44 000 000	- 68,75 %
crédits de paiementER	10 000 000	10 000 000	10 000 000	10 000 000	0	0 %
Programme 102						
PAS emploi - publics spécifiques	74 953 000	74 953 000	0**	0**	- 74 953 000	- 100 %
Orientation, appui, SP	109 190 000	109 190 000	109 200 000	109 200 000	10 000	0,01 %

* Devenu en PLF 2009 un marché pour l'accompagnement des publics fragiles

** Dans le cadre du transfert de la formation professionnelle aux régions au 31.12.2008

Source : PAP pour 2008 et 2009

La subvention d'investissement pour 2009, qui atteint 30 millions d'euros (dont 10 millions d'euros contractualisés au titre du crédits de paiementER), est affectée pour moitié à la modernisation du dispositif de formation, et pour une autre moitié à la maintenance immobilière. En 2008, cette subvention représentait 62 millions d'euros en autorisations d'engagement et 74 millions d'euros en crédits de paiement, dont 10 millions d'euros contractualisés et 12 millions d'euros versés à titre exceptionnel pour la reconstruction du centre AFPA de Toulouse.

2.- Le choix discutable de l'ouverture à la concurrence

Jusqu'à cette année, l'AFPA met en œuvre deux programmes d'activité subventionnés (PAS) :

- Le PAS-Emploi finance les actions contribuant à la politique nationale de l'emploi (projet professionnel des demandeurs d'emploi, offre de certification ou de reconversion,...).

Il sera transformé à partir du 1^{er} janvier 2009 en appel d'offres (marché pour l'accompagnement des publics fragiles).

• Le PAS-Formation finance les actions de formation en faveur des demandeurs d'emploi ainsi que les prestations associées (hébergement, rémunération des stagiaires,...).

Il sera transféré aux régions au plus tard le 31 décembre 2008.

a) La décentralisation des missions de l'AFPA a été expérimentée grâce à la forte implication des régions

L'AFPA a été directement affectée par le transfert aux régions, dans le cadre de la décentralisation, de la formation professionnelle.

Une première étape a été initiée par le premier contrat de progrès de 1994-1998 qui a prévu une délégation renforcée de responsabilités aux échelons déconcentrés (directeurs régionaux et directeurs de centre) en matière de fonctions hiérarchiques, de gestion des ressources humaines et de dialogue social ainsi que l'affectation, au niveau régional, de moyens et de compétences. Dans le cadre du deuxième contrat de progrès, conclu pour la période 1999-2003, la déconcentration a été encore renforcée avec la création d'un comité consultatif régional placé auprès du directeur régional de l'AFPA pour une concertation plus étroite avec les collectivités régionales et les partenaires sociaux, et la mise en place d'une délégation des responsabilités en matière de protection de la santé, de prévention des risques et de sécurité des personnes et des biens.

Ce mouvement s'est accéléré avec la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité qui a confié aux régions la définition d'un schéma régional des formations de l'AFPA, déclinant dans le cadre d'une convention tripartite État-Région-AFPA le contrat de progrès conclu entre l'État et l'AFPA.

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales a franchi une étape supplémentaire en transférant aux régions les compétences liées à l'organisation et au financement, jusqu'alors assurés par l'État, des actions de formations qualifiantes de l'AFPA, et des prestations associées (hébergement, restauration, accompagnements psychopédagogique, socioéducatif et médical, rémunérations des stagiaires et gestion de ces rémunérations). Ce transfert doit s'achever au 31 décembre 2008.

Dix-sept régions ⁽¹⁾ ont, d'ores et déjà, anticipé ce transfert, dont la date butoir est fixée au 31 décembre 2008, dans le cadre de conventions tripartites. Un arrêté du 5 mai 2008, publié au Journal officiel le 6 juin, a fixé le montant du droit à compensation résultant pour ces régions du transfert des missions de l'AFPA. Au

(1) *Alsace, Aquitaine, Auvergne, Basse-Normandie, Bourgogne, Bretagne, Haute-Normandie, Ile-de-France, Languedoc-Roussillon, Limousin, Midi-Pyrénées, Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Nord-Pas-de-Calais, Pays de la Loire, Poitou-Charentes, Picardie, Rhône-Alpes.*

total, le montant global s'élève à 481,9 millions d'euros, réparti par région. Les régions vont ainsi recevoir 28,3 millions d'euros en moyenne, avec des montants fixés en fonction des dépenses de l'AFPA constatées sur chaque territoire ⁽¹⁾.

Depuis plusieurs mois, l'association des régions de France (ARF) et l'AFPA ont ainsi engagé un travail technique d'appropriation des principaux sujets à traiter dans le cadre de ce transfert puis, au-delà de 2008, de sujets plus généraux, notamment en matière de sécurité juridique des modalités de financement, de prise en compte du patrimoine, de réalisation des prestations associées (hébergement, restauration, accompagnements psychopédagogique, socio-éducatif et médical) et de gestion de la rémunération.

Au cours des auditions menées par votre Rapporteur spécial, les représentants de l'ARF ont cependant déploré de n'avoir été associés que tardivement à la réflexion sur la réforme de la formation professionnelle et aux travaux du groupe de travail présidé par M. Pierre Ferracci. Surtout, ils ont dénoncé la mort programmée de l'AFPA, qui constitue selon eux le seul outil, en terme de formation professionnelle, permettant une prise en charge globale des demandeurs d'emplois, de l'orientation à la formation, incluant la restauration et l'hébergement.

Les régions estiment que ce dispositif est aujourd'hui en danger, car le Gouvernement, malgré de nombreuses sollicitations, est demeuré « *arc bouté sur son projet d'ouverture à la concurrence du marché de la formation et manifeste son intention de récupérer les biens immobiliers de l'AFPA afin de les mettre en vente dans une optique purement comptable* » ⁽²⁾.

Face à une telle précipitation, l'ARF a demandé une nouvelle fois au Gouvernement un délai d'adaptation. Votre Rapporteur spécial partage le même souci et il estime qu'un report d'une année permettrait d'envisager l'avenir de l'AFPA, de son personnel et de ses biens immobiliers avec davantage de sérénité et d'efficacité. Deux amendements seront déposés en ce sens.

b) Les incertitudes qui pèsent sur le statut juridique et les missions de l'AFPA doivent être levées dans un sens favorable à l'association

Le statut juridique de la formation professionnelle pose question. Il est en effet très difficile de déterminer si ce domaine doit être considéré comme un marché public, comme une délégation de service public ou comme une activité devant être subventionnée.

(1) Pour la Basse-Normandie, par exemple, le principe du transfert de compétences, approuvé à l'unanimité par la région le 22 septembre 2007, concerne cinq domaines : la formation et le suivi des périodes d'application en entreprise, l'accompagnement social, l'accompagnement socio-éducatif en hébergement, le fonctionnement et la gestion des hébergements et de restauration et la rémunération des stagiaires et de moyens de gestion afférents. Le total des crédits décentralisés pour l'ensemble de ces services est de 18,5 millions d'euros, dont 4,243 millions d'euros pour la rémunération des stagiaires.

(2) Communiqué du 16 juillet 2008.

Afin de lever ces ambiguïtés, la Fédération de la formation professionnelle (FFP) a déposé en décembre 2006, auprès du conseil de la concurrence, une demande concernant les prestations de formation professionnelle et les atteintes à la concurrence qui en découleraient. Dans son avis rendu le 18 juin dernier, le conseil s'est plus particulièrement prononcé sur les activités de l'AFPA.

Dans un courrier du 30 mai adressé au président du conseil régional d'Auvergne, le secrétaire d'État à l'intérieur s'est appuyé sur cet avis pour rappeler que les collectivités territoriales devraient veiller à appliquer aux achats de prestations de formation les règles de la mise en concurrence définies par le droit communautaire et le code des marchés publics. Cela signifie que le transfert aux régions de l'ex-PAS formation s'accompagnera d'un recours à l'appel d'offres, dont l'AFPA ne remportera sans doute pas tous les lots. Au cours des auditions menées par votre Rapporteur spécial, les services du ministère chargé de l'emploi et la direction générale de l'AFPA ont également repris à leur compte l'analyse du conseil de la concurrence.

Le conseil estime que la formation professionnelle est une activité économique, dans toutes ses composantes, y compris pour les formations à vocation sociale (en faveur des demandeurs d'emploi, des publics en difficulté, etc...). L'AFPA doit donc, selon cet avis, être qualifiée d'entreprise au sens du droit communautaire ⁽¹⁾ et être soumise à l'ensemble des règles du droit de la concurrence puisqu'elle ne dispose d'aucun monopole légal sur une partie des prestations de formation.

Il considère également qu'une subvention doit être clairement motivée, c'est-à-dire qu'elle doit couvrir un surcoût, lié à une mission de service public, clairement identifiée. Or, il relève que les subventions versées à l'AFPA jusqu'à présent ont un caractère forfaitaire, ce qui paraît incompatible avec l'interdiction des aides d'État. Dans ces conditions, le conseil préconise l'application la plus large possible du code des marchés publics dans lequel il voit le meilleur moyen d'assurer le bon fonctionnement de la concurrence et la qualité des prestations.

Le conseil de la concurrence critique, par ailleurs, l'habilitation à délivrer des titres dont dispose l'AFPA de par ses statuts – les autres organismes doivent déposer une demande pour un agrément d'une durée limitée – et le fait que celle-ci assume, pour le compte des directions régionales de l'emploi, du travail et de la formation professionnelle (DRTEFP), un rôle d'audit des organismes qui demandent l'agrément. Enfin, il estime que le fait que les psychologues chargés de l'orientation des demandeurs d'emploi soient employés par l'association crée une situation de conflit d'intérêt et il préconise que ces psychologues soient rattachés aux services de l'État.

(1) « (...) compte tenu de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes en la matière, qu'aussi bien l'AFPA que ces autres prestataires exercent une activité économique et répondent a priori à la qualification d'entreprise au sens des articles 81 CE à 89 CE, (...) Pour les mêmes raisons, l'AFPA et ces autres prestataires exercent aussi dans leur ensemble une activité de services, au sens de l'article L. 410-1 du code de commerce, ce qui les soumet aux dispositions du livre IV dudit code, relatif à la liberté des prix et de la concurrence ».

Les exigences communautaires doivent être quelque peu nuancées et il est difficile de comprendre l'alignement des autorités françaises sur l'avis du conseil de la concurrence. La fédération des UROF (unions régionales des organismes de formation) s'en est émue dans un communiqué du 15 juillet dernier, estimant que *« l'État français semble ignorer que si la formation professionnelle est une activité économique, cette activité est non soumise à l'obligation d'appel d'offres par le droit communautaire. »*

En effet, si les acteurs économiques ne peuvent en principe recevoir de subventions publiques conformément aux articles 87 à 89 du traité CE, des exceptions sont prévues pour les services d'intérêt économique général (SIEG) dans le cadre d'un ensemble de textes communautaires du 28 novembre 2005 (« paquet Monti-Kroes ⁽¹⁾ »). La collectivité doit alors prouver qu'elle a expressément mandaté l'entreprise d'accomplir une mission de service public et la subvention doit être proportionnée. Dans ce cas, l'aide peut être considérée comme compatible avec le droit communautaire ; une circulaire du ministère de l'Intérieur, datée du 4 juillet dernier et adressée aux préfets, invite les collectivités à prendre connaissance de ce paquet Monti-Kroes qui permet de fournir un cadre sécurisé aux aides de toute nature.

Plus globalement, votre Rapporteur spécial s'étonne qu'aucune démarche n'ait été entreprise par le Gouvernement français auprès des autorités communautaires pour éclaircir la situation de l'AFPA.

Convaincus de l'urgence de se conformer à l'avis du Conseil de la concurrence, le délégué général à l'emploi et la formation professionnelle, M. Bertrand Martinot, et le directeur général de l'AFPA, M. Pierre Boissier, ont décrit à votre Rapporteur spécial les trois scénarii envisageables pour l'association :

1. la création de vingt-deux AFPA régionales, dont l'organisation, le financement et l'offre de formation relèveraient des régions ;

2. la fusion de l'AFPA avec le nouvel opérateur issu de la fusion entre l'ANPE et les Assedic ;

3. une AFPA restructurée avec l'aide de l'État, maintenant une AFPA nationale indépendante, conservant une personnalité juridique propre, capable de dégager ses marges afin de pouvoir se financer ; dans ce cas, les services d'orientation seraient transférés au nouvel opérateur.

(1) A savoir :

– La décision de la Commission 2005/842/CE du 28 novembre 2005 concernant l'application des dispositions de l'article 86, paragraphe 2, du traité CE aux aides d'État sous forme de compensation de services publics octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion d'un service d'intérêt économique général.

– L'encadrement communautaire 2005/C 297/04 du 28 novembre 2005 des aides d'État sous forme de compensation de service public

– La directive 2005/81/CE du 28 novembre 2005 modifiant la directive 80/723/CEE relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques ainsi qu'à la transparence financière dans certaines entreprises.

Déjà, l'habilitation à délivrer des titres dont jouissait l'AFPA est remise en cause. Dans un courrier en date du 22 octobre 2008 adressé aux préfets de région et aux DRTEFP, la DGEFP indique que par voie de décret, l'association perdra, à compter du 1^{er} janvier 2009, l'habilitation générale dont elle bénéficie actuellement pour la délivrance des titres du ministère du travail.

Votre Rapporteur spécial est préoccupé par ces incertitudes ; en particulier, le transfert du service d'orientation lui paraît de nature à déstabiliser l'édifice national de l'AFPA qui repose sur l'intégration des différentes fonctions

Le calendrier de cette réforme demeure lui-même très imprécis. En dépit des demandes répétées des organisations syndicales, la direction générale ne promet aucune réponse avant la fin du mois de janvier, date à laquelle le Gouvernement doit remettre un rapport sur le sujet au Parlement.

Au cours des auditions menées par votre Rapporteur spécial, les représentants des organisations syndicales de l'AFPA se sont déclarés particulièrement préoccupés par le devenir du patrimoine foncier de l'association, dans la perspective d'une réforme. Au cours de la commission élargie, le secrétaire d'État chargé de l'emploi, M. Laurent Wauquiez, a indiqué que ce patrimoine serait transféré à l'AFPA.

Pour l'heure, les locaux occupés par les 11 000 salariés de l'AFPA sont la propriété de l'État. Plusieurs options sont toujours à l'étude. Ce patrimoine pourrait être confié à l'association elle-même mais elle devrait faire face à des frais d'entretien et de rénovation considérables, qui pourraient atteindre 100 millions d'euros selon la CFDT. L'alternative consisterait à confier ces locaux à la société de valorisation foncière et immobilière (Sovafim), société anonyme contrôlée par l'État.

c) Les rapports entre l'AFPA et le nouveau service public de l'emploi doivent être clarifiés

Initiée en 1996 par les deux opérateurs et soutenue par l'État, la coopération entre l'ANPE et l'AFPA a pour objectifs de prendre en charge de façon plus cohérente les publics prioritaires de l'État, d'améliorer le contenu du parcours des demandeurs d'emploi, sans redondance dans les services rendus par les deux organismes, et d'optimiser le financement de l'État.

En 1999, à la demande de l'État, cette complémentarité a évolué vers l'émergence d'un service intégré d'appui au projet professionnel dont les principales finalités étaient :

– d'assurer un service continu et personnalisé aux demandeurs d'emploi en utilisant au mieux les compétences des deux organismes du service public de l'emploi, l'ANPE sur la définition du projet professionnel et l'accès à l'emploi, l'AFPA sur l'accès à la formation,

– de renforcer les missions et les moyens du service public de l’emploi pour favoriser l’accès à l’emploi des publics prioritaires de l’action publique, dans le cadre notamment du plan national d’action pour l’emploi et du programme de prévention et de lutte contre le chômage de longue durée et les exclusions,

– de permettre aux demandeurs d’emploi pour lesquels le développement de compétences professionnelles conditionne l’accès à l’emploi et la prévention du chômage de longue durée, et dont le besoin a été repéré par l’ANPE, de bénéficier des formations qualifiantes de l’AFPA,

– de développer d’autres domaines de complémentarité tels que l’appui de l’ANPE pour l’aide au retour à l’emploi des stagiaires de l’AFPA et l’appui de l’AFPA à l’ANPE pour évaluer les compétences des demandeurs d’emploi.

La loi n° 2005–32 du 28 janvier 2005 de cohésion sociale a marqué un virage important pour l’ANPE et l’AFPA en étendant le service public de l’emploi à de nouveaux intervenants, tant publics que privés. L’AFPA s’est vu confier par l’État de nouvelles missions : le programme spécifique d’actions courtes en faveur des demandeurs d’emploi de longue durée en 2005, le programme de préparation à l’entrée en contrat d’alternance en 2006–2007, l’expérimentation du nouveau contrat de transition professionnelle en 2007.

Le remodelage du service public de l’emploi s’est poursuivi avec la loi n° 2008-126 du 13 février 2008 qui a autorisé la fusion de l’ANPE et des Assedic. Lors de l’examen du projet de loi en commission mixte paritaire, la majorité parlementaire a adopté un article additionnel inscrivant dans la loi l’éventualité d’un transfert dans la nouvelle structure des personnels de l’AFPA chargés de l’orientation des demandeurs d’emploi.

Au cours des auditions menées par votre Rapporteur spécial, les représentants des organisations syndicales ont exprimé leur inquiétude que cette dernière réforme du service public de l’emploi se traduise par une forte réduction de la durée de formation dans les politiques de l’emploi.

Dernièrement, la loi généralisant le revenu de solidarité active (RSA) et réformant les politiques d’insertion a confié la prise en charge des bénéficiaires de la nouvelle prestation au nouvel opérateur né de la fusion ANPE-Assedic. Votre Rapporteur spécial estime que cette gestion pourrait utilement être sous traitée à l’AFPA dont l’expérience en la matière n’est plus à démontrer.

3.— La modernisation de l'AFPA ne doit pas aboutir à briser cet indispensable outil de la politique de l'emploi

Le rapport de M. Bernard SEILLIER au nom de la mission commune d'information du Sénat sur la formation professionnelle soulignait déjà, en juillet 2007, que l'AFPA jouait « *un rôle de rééquilibrage au sein d'un système de formation où perdurent de fortes inégalités territoriales et où la formation va aux mieux formés* ».

Au cours de ses entretiens avec la direction générale de l'association, les organisations syndicales et des universitaires, votre Rapporteur spécial a acquis la conviction que l'AFPA était un instrument irremplaçable de la deuxième chance, pour tous ceux qui connaissent à un moment de leur parcours personnel et professionnel un accident ou une rupture. Soumettre l'AFPA aux règles de la concurrence, c'est nier sa vocation d'intérêt général.

Il est d'ailleurs permis de douter que, livrée aux règles du marché, l'association puisse se muer en une entreprise rentable même au prix d'une douloureuse restructuration. L'AFPA propose en effet des formations de remise à niveau, des prestations associées comme l'hébergement, des filières très spécialisées qui n'atteindront pas le seuil de la rentabilité.

La régionalisation de l'AFPA n'est pas non plus une solution car elle aboutirait à fragiliser à l'extrême les antennes régionales structurellement moins rentables. La mise en liquidation judiciaire de l'antenne de Guadeloupe en 2007 illustre assez ce risque.

Votre Rapporteur spécial estime que les effectifs de l'AFPA sont globalement adaptés au volume des formations dispensées. Des efforts de modernisation et de rationalisation ont déjà été entrepris et ils pourraient être poursuivis sans remettre en cause l'architecture des formations.

Surtout, votre Rapporteur spécial insiste sur les coûts sociaux et humains d'un éventuel démantèlement de l'AFPA. A cet égard, l'incertitude que la direction générale et le Gouvernement entretiennent sur le sort de l'association est insupportable pour les 11 000 salariés concernés.

*

* *

L'évaluation des crédits consacrés à l'*Amélioration de l'insertion dans l'emploi par l'adaptation des qualifications et la reconnaissance des compétences* illustre sans ambiguïté le désengagement de l'État du champ de la formation professionnelle. Le démantèlement de l'AFPA est à l'œuvre tandis que la réforme de la formation professionnelle dans son ensemble se focalise uniquement sur la rationalisation des coûts.

Ces outils sont pourtant indispensables pour faire face aux restructurations industrielles douloureuses que la crise économique risque d'engendrer.

II.- L'ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES, EN PANNE DE MOYENS

Face aux mutations économiques, sociales et démographiques, le rôle de l'État consiste à anticiper ces bouleversements et à en accompagner les effets sur les entreprises et les bassins d'emplois.

L'action n° 1 intitulée *Anticipation et accompagnement des conséquences des mutations économiques sur l'emploi* du programme *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* est consacrée au financement des structures publiques d'anticipation, à l'encouragement des initiatives des entreprises et des partenaires sociaux pour s'adapter aux bouleversements et, enfin, à des interventions directes dans les zones sinistrées.

Avec 416 millions d'euros en autorisations d'engagement et 425 millions d'euros en crédits de paiement, le montant des crédits de l'action n°1 est modeste puisqu'il représente moins d'un dixième du total du programme.

A.- L'ÉCLATEMENT DES STRUCTURES D'ANTICIPATION

Plus que le montant total de leurs crédits, la dispersion des structures dédiées entrave les efforts d'anticipation et d'accompagnement des mutations économiques.

1.- L'absence d'une structure interministérielle

Le pôle interministériel de prospective et d'anticipation des mutations économiques (PIPAME) est une jeune structure qui a été mise en place par le comité interministériel d'aménagement du territoire (CIACT) du 14 octobre 2005. Animé par le ministère de l'Économie, des finances et de l'emploi, ce pôle vise à améliorer l'anticipation et l'accompagnement par les pouvoirs publics des grandes mutations des activités industrielles et de services. Les effectifs du pôle sont très limités avec seulement 3 ETP, ce qui ne permet pas au pôle de jouer un véritable rôle d'animateur. Ses moyens sont également faibles, avec un budget de 1,3 million d'euros, ce qui contraint le pôle à recourir à des cofinancements d'autres ministères pour mener à bien ses études.

Le PIPAME a pour mission de contribuer à identifier les secteurs, les métiers et les territoires qui, à échéance de quelques années, risquent de subir des restructurations importantes ou peuvent, au contraire, être des accélérateurs du développement économique et créer des emplois. Il a vocation à éclairer le Gouvernement sur les mesures susceptibles d'accompagner ces évolutions.

Les premiers chantiers ouverts par le pôle portent sur les mutations dans les transports, la logistique ou encore l'industrie chimique.

Votre Rapporteur spécial regrette la modestie des moyens affectés au PIPAME. Il souhaiterait qu'une structure interministérielle ambitieuse soit créée afin de disposer d'une réelle capacité d'entraînement qui permettrait de convaincre les décideurs de se saisir des conclusions dégagées par ses études. Ni le centre d'analyse stratégique (CAS), ni le secrétariat d'État à la prospective ne remplissent, pour l'heure, cette fonction.

2.– L'évaluation, parent pauvre de la politique de l'emploi

Une nouvelle fois, vos deux Rapporteurs spéciaux de la mission Travail et emploi partagent le constat de l'insuffisante évaluation des politiques d'emploi. Déjà soulignée dans le rapport spécial sur le projet de loi de finances pour 2008, dans le rapport de la mission d'information⁽¹⁾ créée par votre commission au printemps dernier, cette situation est préoccupante, compte tenu des sommes considérables engagées par l'État : plus de 50 milliards d'euros en 2009, en incluant les crédits de la mission *Travail et emploi*, les crédits inscrits sur d'autres missions qui participent à la politique de l'emploi, les dépenses fiscales qui en relèvent et les exonérations de charges non compensées.

Cette situation a été dénoncée à plusieurs reprises par la Cour des comptes⁽²⁾ et par le Conseil d'orientation de l'emploi⁽³⁾. Elle est d'autant plus regrettable que l'évaluation permet non seulement de renforcer l'efficacité des politiques menées, mais aussi d'enrichir le débat politique et de le recentrer sur les véritables enjeux grâce à des diagnostics partagés.

Ainsi, la faiblesse de l'évaluation *ex ante* conduit le Parlement à légiférer sans disposer des éléments essentiels à la prise de décision. Quelques illustrations récentes peuvent être rappelées :

– la loi de finances pour 2008 (n°2007-1822 du 24 décembre 2007) a pérennisé le dispositif d'aides au secteur des cafés, hôtels, restaurants (HCR) pour un coût de 549,64 millions d'euros en 2009. Aucune évaluation de l'efficacité de ces aides n'a été effectuée par le Gouvernement. Le seul élément mis à la disposition de la représentation nationale – il s'agit de l'indicateur de performance n° 5.1 du projet annuel de performances, comparant la croissance de l'emploi dans le secteur HCR à celle de l'emploi dans l'ensemble des secteurs concurrentiels – tend à suggérer un coût par emploi créé de l'ordre de 470 000 euros ;

– l'article 130 de la même loi a supprimé l'aide au remplacement des salariés partis en congé maternité. Cette aide, créée sur l'initiative du Gouvernement par la loi n° 2006-340 du 23 mars 2006, venait d'être mise en place avec la publication du décret n° 2007-414 du 23 mars 2007. Aucune évaluation de son efficacité n'a été fournie pour justifier sa suppression ;

(1) Rapport d'information n°745 de MM. Gaëtan Gorce et Frédéric Lefebvre.

(2) Rapport annuel 2004 de la Cour des comptes « Les dispositifs d'évaluation des politiques d'aide à l'emploi » et rapport annuel 2007 sur les suites de ces observations.

(3) Rapport au Premier ministre relatif aux aides publiques.

– aucune étude d'impact préalable n'a été transmise au Parlement sur des projets de loi aussi importants que le projet de loi en faveur de l'emploi, du travail et du pouvoir d'achat (dit TEPA) ou le projet de loi relatif à la réforme du service public de l'emploi.

L'évaluation institutionnelle *ex post* des dispositifs législatifs en matière d'emploi reste elle aussi embryonnaire.

La direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) du ministère du Travail, des relations sociales et de la solidarité a été créée en 1993, succédant au service des études et de la statistique (SES). Elle est dotée depuis 1997 d'une sous-direction du suivi et de l'évaluation des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle, qui témoigne de la volonté de développer son activité d'évaluation.

Les missions de la DARES ne se limitent pas à l'évaluation et incluent :

– la production et la diffusion de données statistiques (en liaison avec l'INSEE) et d'études ;

– l'animation de la recherche : la DARES développe des actions visant à mobiliser les organismes de recherche sur les questions de travail, de chômage et de formation professionnelle ;

– la coordination des programmes d'études et de recherche : la DARES élabore le programme annuel d'ensemble des opérations statistiques et des études, évaluations et recherches ;

– le développement des méthodologies d'évaluation ;

– l'animation des services déconcentrés en matière de statistiques, d'études et d'évaluation, c'est-à-dire des services études, prospective, évaluation, statistiques (SEPES) des directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP).

La DARES regroupe 192 personnes, dont 115 cadres et le total des emplois équivalent temps plein de la DARES et des SEPES s'élèvent à 368 ETPT. Le budget 2009 de la DARES est 6,9 millions d'euros en crédits de paiement (7,2 millions d'euros en 2008), auxquels s'ajoute 1,25 million d'euros pour les SEPES des DRTEFP. (1,3 million d'euros en 2008).

L'activité d'évaluation proprement dite occupe une part assez réduite de l'activité de la DARES, en raison de l'importance de sa mission de suivi statistique.

Plusieurs organismes de recherche indépendants – bénéficiant cependant de financements publics – sont également susceptibles de contribuer à l'évaluation des politiques de l'emploi : le centre d'études de l'emploi (CEE), le Centre de recherche en économie et statistique (CREST), le Centre pour la recherche économique et ses applications (CEPREMAP) et l'École d'économie de Paris (EEP) peuvent notamment être cités.

- Le centre d'études de l'emploi (CEE) est un établissement public administratif placé sous la tutelle conjointe des ministères chargés de l'emploi et du travail et du ministère chargé de la recherche. Créé par le décret n° 86-399 du 12 mars 1986 (à partir du Centre d'études de l'emploi placé depuis 1970 auprès de l'Institut national d'études démographiques, INED), le CEE a vocation à conduire dans les domaines des politiques de l'emploi et du travail des travaux de recherche permettant de développer l'ensemble des connaissances susceptibles d'éclairer l'action des pouvoirs publics et des acteurs économiques et sociaux.

Il dispose de 85 emplois en équivalent temps plein, placés pour une grande majorité sous le statut CNRS. Il bénéficie d'une subvention de 6,189 millions d'euros versée par la mission Travail et emploi en 2009 (6,2 millions d'euros en 2008). Sa subvention pour 2008 avait été augmentée de 200 000 euros à la suite du vote de l'amendement déposé par vos Rapporteurs lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2008.

- Le centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ) est un établissement public créé par le décret n° 85-634 du 25 juin 1985 qui dépend du ministère de l'Éducation nationale, du ministère de l'Industrie et de l'Emploi et du ministère du Travail, des Relations sociales et de la Solidarité. Pôle public d'expertise au service des acteurs de la formation et de l'emploi, le CEREQ concilie production de statistiques, recherches, études et accompagnement d'actions. Il formule des avis et des propositions destinés à éclairer les choix en matière de politiques de formation à l'échelon régional, national ou international. La tutelle sur le CEREQ est assurée par la DARES. Le précédent contrat d'objectifs pluriannuel étant arrivé à échéance en 2007, un nouveau contrat est en cours d'élaboration pour la période 2009-2012.

Il regroupe 169 personnes, dont une grande majorité de personnels d'études et de recherche, travaillant au Céreq et dans son réseau de centres associés. Il bénéficie d'une subvention de 2,836 millions d'euros versée par la mission Travail et emploi en 2009 (2,850 millions d'euros en 2008)

- Le centre de recherches en économie et statistiques (CREST) contribue également à l'évaluation des politiques de l'emploi. Ce centre de recherche fait partir du groupe des écoles nationales d'économie et statistique (GENES) de l'INSEE. Il comprend neuf laboratoires et mène de nombreuses études en matière de politiques de l'emploi, notamment dans le cadre de conventions avec la DARES.

- Le centre pour la recherche économique et ses applications (CEPREMAP) est placé sous la tutelle du ministre de la recherche et a pour mission d'assurer une interface entre le monde académique et les administrations économiques. L'un de ses cinq programmes scientifiques est consacré au travail et à l'emploi.

- L'école d'économie de Paris (EEP), créée en décembre 2006, est l'une des premières « fondations de coopération scientifique » mises en place par la loi de programme pour la recherche du 18 avril 2006. Elle regroupe environ 200 chercheurs et personnels permanents et 300 étudiants en master ou doctorat, fédérant les équipes du campus Jourdan et du centre d'économie de la Sorbonne de l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Ses équipes contribuent, par exemple, à l'évaluation de l'accompagnement renforcée des demandeurs d'emploi, menée pour l'Unédic, l'ANPE et la DARES selon la technique de l'expérimentation contrôlée.

Diverses causes peuvent expliquer le faible rôle joué par l'évaluation en matière d'emploi.

Il n'existe pas, en France, de centre d'impulsion et de commande dédié à l'évaluation. Les tentatives visant à créer un centre interministériel (conseil scientifique de l'évaluation puis conseil national de l'évaluation) ont échoué et le centre d'analyse stratégique a été recentré sur la prospective, délaissant jusqu'à une période récente l'animation de l'évaluation des politiques publiques.

La création du secrétariat d'État chargé de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques vise à remédier à cette lacune, mais il est encore trop tôt pour en apprécier les résultats. Le décret n° 2007-1006 du 12 juin 2007 le charge notamment de renforcer le processus d'évaluation préalable de l'impact des projets de loi et de promouvoir le développement des pratiques d'évaluation. Il pourra s'appuyer sur la mission d'évaluation des politiques publiques du Centre d'analyse stratégique à cette fin.

Le conseil d'orientation de l'emploi, bien que chargé d'une mission d'évaluation des politiques de l'emploi par le décret l'instituant, est davantage un organisme de « diagnostic partagé » que d'évaluation et ne semble pas envisager de s'investir dans ce domaine.

La DARES joue un rôle accru dans ce domaine, notamment grâce à la mise en place d'un conseil scientifique et à la part accrue de ses crédits consacrée à l'évaluation. Elle reste cependant absorbée principalement par ses activités de suivi. La Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle estime pour sa part qu'elle n'a pas vocation à réaliser des évaluations, mais à préparer la décision ministérielle.

Le Parlement, dépourvu de capacités d'évaluation propres, n'a pas pu se substituer à l'exécutif, car il ne peut commander directement des études aux services de l'État. La création du comité d'évaluation et de contrôle décidé par le Président de l'Assemblée nationale en janvier 2008 devrait y remédier.

En l'absence d'un centre d'impulsion clairement identifié, l'essentiel des évaluations en matière d'emploi est par conséquent réalisé par des spécialistes de l'évaluation (notamment du CEE, du CREST, du CEPREMAP et de l'EEP), qui privilégient les évaluations innovantes sur le plan méthodologique, qui ne recourent pas toujours aux besoins des pouvoirs publics.

Les évaluations n'exercent enfin qu'une influence limitée sur la prise de décision publique. Elles ne sont pas toujours connues des décideurs et arrivent souvent tardivement, le rythme politique ne correspondant pas à celui du monde académique. Les évaluations elles-mêmes ne répondent pas toujours suffisamment aux besoins du décideur public. Il est à cet égard indispensable de renforcer le lien entre les évaluateurs et ceux qui prennent les décisions, notamment au Parlement.

Vos deux Rapporteurs spéciaux constatent que l'évaluation des politiques de l'emploi n'est pas une priorité du PLF 2009 ; bien au contraire, les crédits des principaux organismes d'évaluation, en particulier ceux de la DARES et du CEE, ont été réduits. Symboliquement, un amendement sera déposé pour au moins maintenir l'effort d'évaluation au niveau de 2008.

En outre, vos deux rapporteurs spéciaux tiennent à rappeler les sept propositions qu'ils avaient formulées dans leur rapport d'information :

– améliorer l'évaluation *ex ante* des nouvelles mesures envisagées, en rendant obligatoire la réalisation d'études d'impact préalables (proposition n° 1) ;

– développer l'évaluation *ex post* des dispositifs existants, en permettant au Parlement de demander des évaluations aux services compétents de l'État (proposition n° 2), en élaborant un programme annuel d'évaluation au Parlement (proposition n° 3) et en recentrant le débat budgétaire sur la performance (proposition n° 4) ;

– accroître la qualité des évaluations, grâce à un accès étendu des chercheurs aux données administratives (proposition n° 5) et à la création d'un pôle de compétitivité consacré à l'évaluation des politiques publiques (proposition n° 6) ;

– renforcer le suivi des évaluations réalisées et la diffusion de leurs résultats, en organisant un « débat d'orientation pour l'emploi » annuel au Conseil économique et social (proposition n° 7).

3.– Relancer des études prospectives sur les métiers au niveau des branches et la GPEC dans les entreprises

La politique de l'emploi en France se caractérise par sa rigidité et son inadéquation aux évolutions prévisibles du marché du travail. Pour remédier à ces carences, les évolutions des métiers ou des compétences doivent être mieux anticipées et la gestion prévisionnelle des ressources humaines devenir une réalité dans les entreprises comme dans les branches professionnelles.

a) Le développement des compétences

Le centre d'analyse stratégique et la direction de l'animation de la recherche et des statistiques (DARES) ont publié l'an dernier un rapport sur les métiers en 2015 dont les conclusions n'ont pas eu l'écho mérité. Cette étude détaille les évolutions démographiques à l'œuvre et analyse leur rôle dans l'apparition de difficultés de recrutement. Ces difficultés pourraient apparaître sur certains bassins d'emploi et mettre en danger la pérennité de certaines petites entreprises et limiter la croissance des moyennes.

Le rapport estime que les difficultés de recrutement ne concerneraient pas nécessairement les métiers, les secteurs, ou les entreprises où les départs des générations du baby-boom seront les plus importants, ni même forcément les métiers ou les secteurs les plus créateurs d'emploi à l'avenir. C'est la capacité des employeurs, notamment des PME, à dégager des marges de manœuvre pour attirer et fidéliser les actifs qui facilitera ou au contraire rendra plus difficiles les recrutements. De même, la capacité des territoires à créer une dynamique économique et sociale susceptible d'attirer les actifs et les activités sera déterminante.

L'émergence de ces difficultés de recrutement résultera, notamment, des transformations techniques et organisationnelles qui conduisent de nombreuses entreprises à réclamer des salariés immédiatement opérationnels, que ce soit pour des postes peu qualifiés de très courte durée ou au contraire pour des postes réclamant des compétences multiples. Ces exigences sont liées aux à l'absence d'espaces d'accueil et d'apprentissage pour les nouveaux arrivants. Les transferts de compétences en interne peuvent, de ce fait, se révéler difficiles à organiser.

Pour tenter d'y remédier, les organisations professionnelles ou interprofessionnelles peuvent mettre en œuvre avec l'État, dans un cadre contractuel, les engagements de développement de l'emploi et des compétences (EDEC) pour anticiper et accompagner l'évolution des emplois et des qualifications. L'objectif des accords ainsi conclus, qui peuvent être annuels ou pluriannuels, est d'anticiper les effets sur l'emploi des mutations économiques, de prévenir les risques d'inadaptation à l'emploi des actifs occupés et de répondre aux besoins de développement des compétences des salariés comme des entreprises.

Fondée sur le dialogue social et le partenariat, la démarche EDEC repose sur deux dimensions complémentaires : l'élaboration de diagnostics et d'analyses prospectives sur l'évolution des emplois et des qualifications avec les contrats d'études prospectives (CEP) ; le déploiement de l'action sur un territoire ou une branche avec les actions de développement de l'emploi et des compétences (ADEC). Ce dispositif est mobilisable notamment dans le cadre des pôles de compétitivité et il est doté de crédits inscrits en PLF pour 2009 pour un montant de 30,8 millions d'euros (32,57 millions d'euros en 2008).

Initiés en 2007 ou en 2008, au niveau national, plusieurs CEP ont été conclus avec les partenaires sociaux de branches professionnelles fortement concernées par des questions démographiques. Parmi les plus significatifs, il faut citer les branches du bâtiment et des travaux publics (1 300 000 salariés), des industries de transformation de la volaille (150 000 salariés), des mutuelles (250 000 salariés dont plus de 40 % partiront en retraite d'ici 2015), de la chimie (230 000 salariés), des métiers du spectacle vivant (qui regroupent 120 000 personnes dont certaines – danseurs, acteurs du cirque – ne peuvent exercer leur profession au-delà de 40 ans), de la grande distribution (450 000 salariés).

Sur la période 2006-2007, se poursuivant en 2008 pour la plupart, les ADEC ont concerné des secteurs industriels en difficulté (comme le textile-habillement-cuir ou certains domaines de la métallurgie), des secteurs comportant des métiers en tension (comme le BTP ou les services à la personne), des salariés à adapter en seconde partie de carrière (comme les services informatiques ou les services pour l'automobile), des secteurs de services en développement et en professionnalisation (comme la propreté et ses services associés, les services à la personne).

Votre Rapporteur spécial estime que les efforts consentis en la matière demeurent insuffisants. Dans le PLF 2009, 59,8 millions d'euros sont consacrés à ces efforts contre 64,4 millions d'euros en 2008, soit une diminution par rapport à la LFI 2008 de 7 %. Il serait pourtant urgent de tirer les conséquences des changements démographiques, au niveau national et au sein des branches professionnelles, en donnant la priorité à l'orientation professionnelle, pour les jeunes, comme pour les plus anciens.

b) La gestion prévisionnelle des ressources humaines

La gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences (GPEC), peut se définir comme la conception, la mise en œuvre et le suivi de plans d'actions visant à anticiper des écarts entre les besoins et les ressources humaines d'une entreprise en fonction d'objectifs identifiés et en impliquant le salarié dans le cadre d'un projet d'évolution professionnelle.

Afin de faciliter la mise en place par les entreprises d'une politique d'anticipation, tout en donnant aux salariés une visibilité sur leur avenir, la loi n°2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale a instauré une obligation triennale de négociation sur la GPEC dans les entreprises de plus de 300 salariés.

L'État soutient par ailleurs le développement de la GPEC grâce à une aide au conseil pour un montant de 11 millions d'euros. Prévues par le décret n° 2007-101 du 25 janvier 2007, cette aide permet d'encourager les entreprises de moins de 300 salariés, non soumises à l'obligation de négociation collective, à s'engager dans des démarches d'anticipation. À cet effet, deux types de conventions sont susceptibles de concrétiser l'aide de l'État :

- les conventions dites de « sensibilisation » signées avec des organismes professionnels, dont l'objet est de permettre à ces organismes d'encourager leurs adhérents à s'inscrire dans une démarche de GPEC ;

- les conventions dites « entreprises » signées directement avec une (convention individuelle) ou plusieurs entreprises (conventions interentreprises).

L'objet de ces conventions est de permettre aux entreprises d'entreprendre, après diagnostic, l'élaboration de leur plan de GPEC. Sur la période 2005-2007, ce dispositif aura concerné 1 500 entreprises représentant plus de 100 000 salariés.

Parallèlement, les indemnités versées dans le cadre d'un accord de GPEC bénéficient d'une exonération de cotisations sociales, en application de l'article 16 de la loi n° 2006-1640 du 21 décembre 2006 de financement de la sécurité sociale pour 2007. Cette exonération fait l'objet d'une compensation aux organismes de sécurité sociale à hauteur de 2 millions d'euros.

L'année 2008 a été marquée par l'ouverture d'une négociation nationale interprofessionnelle sur la GPEC conformément à l'accord national interprofessionnel signé le 11 janvier dernier. Trois réunions de négociation se sont déjà tenues (la dernière en date le 25 septembre) sur la base d'un document de travail patronal. Le calendrier des négociations défini en juillet dernier prévoyait une conclusion le 17 octobre, mais des réunions supplémentaires ont été programmées.

Le document de travail patronal décline en fait l'article 9 de l'ANI de janvier dernier : l'objet de la GPEC doit être à la fois, pour les entreprises, un outil d'anticipation de ses besoins en compétences ainsi que de développement de sa compétitivité et, pour les salariés, le moyen d'aborder les évolutions de l'emploi et de sécuriser leur parcours professionnel.

Deux orientations sont proposées par le document de travail :

1. le renforcement de l'utilité de la GPEC dans les entreprises où la négociation sur ce thème est obligatoire.

Pour atteindre cet objectif, les organisations patronales misent sur une dissociation claire entre la GPEC et la gestion de procédures de licenciements collectifs ou des plans de sauvegarde de l'emploi. Cette dissociation serait confortée en mettant à la disposition des représentants du personnel des informations fiables sur la stratégie de l'entreprise et ses prévisions concernant ses besoins en compétence.

2. l'incitation des entreprises non soumises à l'obligation de s'engager dans une démarche de GPEC. Les organisations patronales confieraient aux branches le soin de construire des outils simples et adaptés aux petites entreprises.

Au cours des débats, les organisations patronales ont présenté une nouvelle approche de la GPEC incluant les métiers et les qualifications. Les syndicats sont demeurés très réticents à s'engager dans cette voie, estimant que le coeur de la GPEC était la préservation de l'emploi.

B.- DES CRÉDITS SUFFISANTS POUR ACCOMPAGNER UNE CRISE ÉCONOMIQUE ?

S'il est encore trop tôt pour mesurer précisément l'impact de la crise bancaire et financière sur l'économie réelle, la faiblesse des crédits mobilisables est extrêmement préoccupante.

1.- Une gamme d'outils limitée pour reclasser les salariés

Faute de crédits suffisants, le Gouvernement ne s'est pas doté des outils adaptés à la gestion d'une crise de grande ampleur.

a) L'extinction progressive des dispositifs fondés sur des mesures d'âges

La loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites visait, entre autres objectifs, à favoriser le relèvement des taux d'activité des salariés âgés de plus de 55 ans. Dans cette logique, elle a durci les conditions d'accès aux préretraites, ce qui s'est traduit par une réduction progressive des crédits destinés à financer ces dispositifs.

Les allocations spéciales du fonds national de l'emploi (ASFNE) permettent, dans le cadre d'une procédure de licenciement économique et sur la base d'une convention entre l'État et une entreprise, d'assurer un revenu de remplacement à des salariés âgés d'au moins 57 ans (ou 56 ans par dérogation) dont l'emploi est supprimé et dont les perspectives de reclassement sont réduites,

jusqu'à ce qu'ils aient pu faire valoir leurs droits à la retraite. L'État prend à sa charge la différence entre le coût des allocations et les financements des entreprises et de l'Unedic pour 8 976 bénéficiaires (11 888 en 2008) et un montant de 124,97 millions d'euros.

Les conventions de cessation d'activité de certains travailleurs salariés (CATS) ont été mises en place par décret du 9 février 2000. Leurs bénéficiaires perçoivent une allocation de cessation d'activité égale au minimum à 65 % de leur salaire brut antérieur et d'une protection sociale jusqu'à leur retraite. Le dispositif est ouvert si un accord professionnel national sur la cessation d'activité (accord de branche) a été signé. Depuis 2005, dans le cadre de la politique tendant à restreindre les dispositifs de préretraites, aucun nouvel accord national professionnel ne peut être conclu. Toutefois, les entreprises peuvent continuer à conclure des accords dans le cadre des accords nationaux existants. L'État peut, dans certains cas, participer au financement des allocations et prendre en charge les cotisations obligatoires de retraite complémentaire pour les salariés âgés de plus de 57 ans ayant travaillé pendant plus de 15 ans dans des conditions particulières de pénibilité ou ayant été reconnus travailleurs handicapés. Les crédits inscrits en 2009 s'élèvent à 91,63 millions d'euros (119,53 millions d'euros en 2008) pour 9 151 bénéficiaires (12 128 en 2008). L'accord de branche ou d'entreprise doit prévoir des engagements sur la fixation de la durée du travail à 35 heures et des dispositions relatives à la gestion prévisionnelle des emplois et compétences.

Les conventions de préretraites progressives (PRP) ont, pour leur part, été supprimées à compter du 1^{er} janvier 2005. La possibilité d'adhérer à une convention était ouverte pour 2 ans. Les salariés qui ont adhéré à une convention de préretraite progressive reçoivent une allocation égale à 30 % de leur salaire brut de temps plein dans la limite du plafond de la sécurité sociale et 25 % pour la part de ce salaire excédant ce plafond dans la limite de 2 fois ce dernier. L'État prend à sa charge la différence entre le coût des allocations et les financements des entreprises et de l'Unedic⁽¹⁾, pour un montant de 47,37 millions d'euros et 4 871 bénéficiaires (9 059 en 2008).

b) Les actions en faveur du reclassement des salariés

Plusieurs outils permettent aux services de l'État d'accompagner les nécessaires adaptations du tissu économique. Pourtant, en dépit d'une conjoncture économique très préoccupante, le PLF 2009 traduit la volonté de réaliser des économies budgétaires en réduisant les crédits affectés à ces actions.

La dotation globale de restructuration permet de prévenir les conséquences sociales des restructurations d'entreprises. Les différentes mesures qu'elle comporte sont destinées, d'une part, à éviter les licenciements (conventions de

(1) Compte tenu de l'arrêt des entrées dans le dispositif depuis 2007, aucune participation des entreprises ou de l'Unedic n'est attendue en 2009 et les crédits demandés serviront à financer le stock de bénéficiaires. Le coût des PRP est donc entièrement supporté par l'État en 2009.

chômage partiel et actions de formation) et, d'autre part, à favoriser le reclassement des salariés dont le licenciement n'a pu être évité. Cette dotation globale, d'un montant de 40 millions d'euros (contre 41,7 millions d'euros en 2008), est déconcentrée au niveau départemental pour permettre une gestion au plus près du terrain.

Le chômage partiel s'apparente à une aide aux entreprises en cas de retournement brutal de la conjoncture économique ou lors de difficultés exceptionnelles liées à des fermetures pour travaux ou des intempéries. Une allocation spécifique est avancée par l'entreprise et remboursée par l'État, représentant des crédits de 19 millions d'euros (21,3 millions d'euros en 2008).

L'allocation temporaire dégressive (ATD) est destinée à favoriser le reclassement extérieur d'un salarié qui accepte un emploi dont la rémunération est inférieure à son salaire antérieur, au moyen d'une compensation différentielle dégressive octroyée sur deux ans (14 millions d'euros en 2008 et 2009).

Parallèlement, les conventions de reclassement personnalisé (CRP), créées par la loi du 18 janvier 2005, permettent un accompagnement renforcé vers l'emploi pour une période de 8 mois pour les salariés victimes d'un licenciement économique. L'État contribue à hauteur de 14 millions d'euros (stable sur un an) au financement des prestations suivantes : appui à la construction de parcours de formation ; appui à la validation des acquis de l'expérience ; parcours qualifiants ; actions d'accompagnements vers et dans l'emploi ; journées d'appui « service public de l'emploi ».

Expérimenté depuis 2006 sur sept bassins d'emploi dans lesquels il se substitue à la CRP, le contrat de transition professionnelle (CTP) a vocation à être généralisé comme l'a annoncé le Président de la République le 28 octobre dernier. La fin de l'expérimentation, qui avait été reconduite en 2008, était prévue en mars 2009. Les crédits de paiement demandés pour 2009 (8,2 millions d'euros) correspondaient au paiement du solde de la convention signée avec l'association « TRANSITIO », filiale de l'AFPA chargée de mettre en œuvre le CTP.

Votre Rapporteur spécial se félicite de cette généralisation qui pourrait permettre de répondre aux situations dramatiques qui vont surgir dans les bassins d'emploi les plus exposés à la crise économique mais appelle à la compléter par d'autres mesures.

Enfin, l'exonération de cotisations sociales en bassins d'emplois à redynamiser, créée à l'initiative de M. Jean-Luc Warsmann, par l'article 130 de la loi de finances rectificative pour 2006 et vise à relancer l'activité sur ces territoires, marqués par un fort taux de chômage et une déperdition de population et d'emplois. Il existe actuellement deux bassins à redynamiser pour une enveloppe de 4,1 millions d'euros.

2.— La nécessité d'un outil intermédiaire : un fonds national de revitalisation

Certains bassins d'emploi seront brutalement et massivement touchés par la crise économique qui s'annonce. Les territoires concernés auront besoin d'un accompagnement adapté et de financements suffisants.

a) Les contrats de site ne peuvent être utilisés que pour les bassins d'emplois les plus denses

Les contrats de site sont utilisés pour revitaliser les territoires victimes de sinistres économiques majeurs, en coordination avec les acteurs locaux et l'État. Les crédits relatifs à ces contrats figurent sur le programme *Développement des entreprises et de l'emploi* de la mission *Économie*. Conçus pour une durée de trois à quatre ans, les contrats de site doivent permettre :

- de susciter sur chacun des sites un ensemble d'actions collectives visant à soutenir la création d'emplois, à faciliter les projets de développement des entreprises locales, à dynamiser la création d'entreprises et à diversifier le tissu économique ;

- de faciliter l'implantation et le développement d'activités nouvelles : actions de promotion, aménagement de zones d'activités, de pôles logistiques et d'immobilier d'accueil ;

- d'améliorer l'environnement du tissu économique local, au travers d'actions d'appui à l'innovation, à la recherche-développement, de renforcement des services aux entreprises, d'amélioration de l'appareil de formation initiale et continue ;

- de poursuivre et d'amplifier les actions thématiques structurantes engagées ces dernières années en faveur des bassins concernés.

Douze contrats de site ont été mis en place par le CIADT du 26 mai 2003, afin d'accompagner, avec les entreprises concernées, les territoires les plus affectés par les évolutions intervenues, en particulier, dans l'armement terrestre et dans le secteur du textile. Quatre contrats de site font suite aux plans sociaux de plusieurs grandes entreprises et concernent les bassins de Lens (Metaleurop Nord), d'Angers (ACT Manufacturing), de Longwy (Dautorisations d'engagementwo), et de Romorantin (Matra Automobile). Un programme concernant sept territoires a été engagé par Giat Industries, dans les bassins de Bourges, Tulle, Vichy/Cusset, Roanne, Saint-Étienne/Saint-Chamond, Tarbes et Toulouse. Enfin, deux contrats de site concernent les bassins textiles des Vosges et de l'Aube.

Le CIACT du 6 mars 2006 a approuvé les contrats de site des bassins de Chalon-sur-Saône (restructuration de Kodak), de Laval et de Romans (restructurations des entreprises du secteur de la chaussure Charles Jourdan et Stéphane Kélian) et demandé que des contrats soient établis pour Saint-Dizier et Ussel.

En 2008, des contrats de site « défense » ont été mis en place dans le cadre des restructurations militaires, sur le modèle des contrats de site conçus en 1998 pour GIAT.

Les contrats de site constituent un instrument utile, mais qui n'a vocation à être mobilisé que pour des sinistres de grande ampleur, entraînés par les restructurations de grandes entreprises. Leur efficacité est difficile à mesurer d'autant que la plupart de ces contrats ont fait l'objet de prorogation et ne sont toujours pas terminés ; un rapport de l'IGF de 2006 avait d'ailleurs estimé que ces dispositifs souffraient d'une évaluation insuffisante. Votre Rapporteur spécial tient à souligner que la DIACT a missionné cette année un cabinet d'audit pour définir une grille d'évaluation des contrats de site ; ce premier effort devra être prolongé dans les nouveaux contrats de site.

b) L'obligation de revitalisation des articles L. 1233-84 à L. 1233-89 du code du travail pour les entreprises de plus de 1 000 salariés

Les entreprises qui procèdent un licenciement économique affectant, par son ampleur, l'équilibre du ou des bassins d'emploi où elles sont implantées, sont tenues d'intervenir en application de l'ancien article L. 321-17 du code du travail (recodifié aux articles L. 1233-84 à L. 1233-89), qui avait été introduit par la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale. La contribution de l'entreprise ne peut être inférieure à deux fois le SMIC mensuel par emploi supprimé. Les entreprises en liquidation ou en redressement judiciaire échappent à cette obligation. Les autres recourent souvent à un prestataire spécialisé dans la revitalisation territoriale.

Il faut rappeler également la mise en place d'un crédit de taxe professionnelle (article 1647 C *sexies* du code général des impôts) par la loi de finances pour 2005 (n°2004-1484 du 30 décembre 2004), au bénéfice des entreprises industrielles et de services implantées dans des bassins en grande difficulté au regard des délocalisations. Ce dispositif vise à soutenir l'emploi dans ces bassins. Depuis 2005, 70 zones d'emploi en ont bénéficié.

c) La modernisation du fonds européen d'ajustement à la mondialisation plus que jamais nécessaire

Le fonds européen d'ajustement à la mondialisation mis en place par le règlement (CE) n° 1927/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 et destiné à accompagner les licenciements massifs de l'Union européenne, n'a jamais été à la hauteur des espérances mises en lui.

L'aide apportée comporte deux volets principaux :

– les « mesures actives du marché du travail » incluent l'aide à la recherche d'emploi, à la formation ou à la valorisation de l'entrepreneuriat ;

– les compléments de revenus d'activité à caractère temporaire visent les allocations de recherche d'emploi, l'aide à la mobilité, ou des compléments salariaux pour les salariés de plus de 50 ans acceptant de revenir sur le marché du travail avec un salaire moins élevé.

Les demandes émanant des États membres doivent, pour être recevables, respecter des exigences élevées :

– un lien direct entre les licenciements et la libéralisation des échanges doit impérativement être établi ;

– les pertes d'emploi doivent toucher au moins 1 000 salariés d'une entreprise ou d'un secteur donné dans une région où le taux de chômage est supérieur à la moyenne nationale ou communautaire ;

– les licenciements de longue durée (6 mois) doivent toucher au moins 1 000 salariés d'une entreprise ou d'un secteur donné, qui représente au moins 1 % de l'emploi régional.

Ce fonds s'est révélé être un outil peu réactif et dont l'usage était limité par l'interprétation restrictive de la commission. Votre Rapporteur spécial propose d'en faire un outil offensif permettant à l'Europe et aux États de faire face aux incertitudes économiques à venir, d'amortir les chocs et d'anticiper les restructurations. Si la présidence française engageait une réforme profonde et ambitieuse de ce fonds, elle enverrait un signal fort que l'Europe entend accorder autant de soin à aider les salariés à surmonter les crises, en leur offrant de nouvelles protections, de nouvelles sécurités, de nouvelles opportunités, qu'à abolir les obstacles à la concurrence.

d) La création d'un fonds de revitalisation

À la différence des zones les plus denses, qui bénéficient des contrats de site, les bassins d'emploi situés en zone rurale, dépendant souvent d'un tissu de PME sous-traitantes particulièrement vulnérables, sont dépourvus de tout dispositif de soutien en cas de crise.

Il manque un outil de revitalisation intermédiaire, qui pourrait être mobilisé pour les entreprises de moins de 1 000 salariés ou en redressement ou liquidation judiciaires (non soumises aux articles L. 1233–84 à L. 1233–89 du code du travail), et pour des restructurations d'un niveau inférieur au seuil exigé pour le recours à un contrat de site.

La création d'un fonds national de revitalisation traduirait la volonté des pouvoirs publics de mettre en adéquation les enjeux des restructurations et les moyens qui y sont consacrés. Il a reçu le soutien du secrétaire d'État à l'Industrie et à la Consommation, à l'occasion d'une visite sur le site d'un équipementier automobile le 10 juin dernier.

Ce fonds pourrait être abondé à hauteur de 150 millions d'euros mobilisables rapidement, par des dotations de l'État et par une taxe prélevée sur les entreprises qui licencient plus de 1 000 salariés en différents points du territoire. Une convention avec la Caisse des dépôts et consignations est en cours de finalisation et devrait permettre le déblocage de 50 millions d'euros sous forme de prêts garantis. C'est un premier pas.

Votre Rapporteur spécial a déposé conjointement avec le Rapporteur pour avis de la Commission des affaires culturelles une proposition de loi créant le fonds de revitalisation ; il présentera également un amendement au cours de la discussion budgétaire pour interpeller le Gouvernement.

*

* *

Les sommes consacrées à l'*Anticipation et accompagnement des mutations économiques* paraissent bien faibles en comparaison des menaces que la crise économique fait peser sur les bassins d'emplois.

Plus grave, l'effort budgétaire est très mal réparti puisque l'État choisit de consacrer des crédits considérables à des aides sectorielles dont les effets positifs sur l'emploi demeurent mal connus.

III.— DES DISPOSITIFS DE DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI COÛTEUX ET MAL CALIBRÉS.

Les politiques sectorielles de développement de l'emploi menées par l'État sont, par nature, très hétéroclites. Elles sont le fruit de dispositifs superposés, dont les moyens cumulés peuvent atteindre pour certains secteurs des montants considérables.

L'action n° 3 consacrée au *Développement de l'emploi* du programme Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi reflète ce caractère composite mais avec 1,532 milliard d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement elle représente à elle seule près d'un tiers des crédits du programme.

A.— LE SOUTIEN AUX HÔTELS, CAFÉS ET RESTAURANTS, EN MAL D'ÉVALUATION

Dans le budget 2009, 550,345 millions d'euros sont inscrits au titre de cette aide. En ajoutant les autres dispositifs en faveur de la restauration, notamment l'exonération de l'avantage en nature des repas dans les hôtels, cafés et restaurants (secteur HCR), l'effort budgétaire de l'État représente plus de 700 millions d'euros cette année.

1.— L'improbable baisse de la TVA sur la restauration

En 2002, le Président de la République, M. Jacques Chirac, avait pris l'engagement au cours de la campagne présidentielle, de ramener le taux de la TVA dans le secteur de la restauration de 19,6 % à 5,5 %.

La réglementation européenne n'a pas permis de respecter cet engagement. Une proposition de directive du 25 juillet 2003, modifiant la sixième directive du Conseil 77/88/CEE du 17 mai 1977, a bien été déposée afin d'inclure notamment les activités de restauration parmi les services susceptibles de bénéficier d'un taux réduit de TVA, mais son adoption suppose un vote à l'unanimité du Conseil, difficile à obtenir.

Dans l'attente, une aide à l'emploi dans le secteur HCR a été mise en place par l'article 10 de la loi n° 2004-804 du 9 août 2004 relative au soutien à la consommation et à l'investissement.

Cette aide, initialement applicable pour les périodes d'emploi effectuées du 1^{er} juillet 2004 au 31 décembre 2005, a été reconduite pour une année en 2006 et en 2007 avant que l'article 131 de la loi de finances pour 2008 (n° 2007-1822 du 24 décembre 2007) ne la pérennise sans limitation de durée.

Dans l'intervalle, un « plan de développement et de modernisation du secteur des hôtels, cafés et restaurants » a été négocié par l'État auprès des organisations patronales sous la forme d'un « contrat de croissance entre les organisations patronales et l'État en faveur de l'emploi et de la modernisation du secteur des hôtels, cafés et restaurant », signé le 17 mai 2006.

Ce document retrace les engagements de l'État et des organisations signataires, sans qu'on puisse véritablement parler de réciprocité. L'État s'engage à « *poursuivre les négociations avec l'Union européenne pour obtenir un taux de TVA de 5,5 % en faveur de la restauration* » et, dans cette perspective renouvelée, prend diverses mesures en faveur du développement du secteur, qui s'articulent autour de six « volets » que contient le plan. Le premier volet prévoit la prorogation et l'augmentation de l'aide à l'emploi instaurée par la loi du 9 août 2004 pour le soutien à la consommation et à l'investissement.

Votre Rapporteur spécial rappelle que les autorités françaises ont publié en 2003 un mémorandum en faveur de l'application d'un taux réduit de TVA dans la restauration, évaluant le coût de cette mesure à 3 milliards d'euros⁽¹⁾. Même si le coût annuel de la généralisation de la baisse de la TVA dans la restauration était évalué à 2,5 milliards d'euros, cela situerait la dépense budgétaire à près de 2 milliards d'euros au-dessus du coût des dispositifs d'aide à l'emploi existants. Cette baisse de la TVA paraît donc hors d'atteinte, dans un contexte budgétaire contraint. Votre Rapporteur spécial s'interroge donc sur la pérennisation de ces mesures d'aides sectorielles, qui ne peuvent plus être tenues pour des mesures d'attente.

2.– Une aide sectorielle prorogée sans limitation de durée

En application de l'article 10 de la loi n°2004–804 du 9 août 2004 relative au soutien à la consommation et à l'investissement et du décret n° 2004–1239 du 22 novembre 2004, trois aides pour le secteur HCR ont été mises en place :

– une aide forfaitaire de 114,40 € par ETP aux employeurs de personnel des hôtels, cafés et restaurants, hors branche de la restauration collective pour les salariés payés au SMIC. Le décret n° 2007–900 du 15 mai 2007, d'application de la loi du 9 août 2004, porte l'aide à 180 € pour la restauration de type traditionnel et étend l'aide aux rémunérations allant jusqu'au SMIC + 3 % ;

– une aide représentant une fraction de 143 € par ETP dont la rémunération est supérieure

(1) *L'Union des métiers et industries de l'hôtellerie (UMIH) considère que cette évaluation pourrait être revue à la baisse, et avance le montant de 1.5 milliards d'euros, car :*

- *la baisse de la TVA ne serait pas appliquée aux ventes de boissons alcoolisées,*
- *cette baisse n'aurait pas d'impact sur l'activité de restauration d'affaires, puisque le plus souvent la TVA est récupérée par les entreprises.*

– une aide aux travailleurs non salariés qui prennent en charge les cotisations vieillesse, invalidité et décès de leur conjoint collaborateur. Le montant de cette aide est égal à la moitié de la cotisation minimale annuelle.

Depuis le 1^{er} janvier 2008, l'aide à l'emploi dans l'hôtellerie restauration est limitée à trente équivalents temps plein salariés par entreprise et par mois, afin de respecter les dispositions du règlement (CE) n° 1998/2006 de la Commission du 15 décembre 2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides de *minimis*,

En outre, les activités bénéficiant de l'aide sont désormais définies par référence à la nomenclature d'activité et de produits prévue par le décret n° 2007-1888 du 27 décembre 2007, qui remplace la nomenclature prévue par le décret n° 2002-1622 du 31 décembre 2002. Pour autant, le périmètre des activités bénéficiaires demeure constant.

ÉVOLUTION DU COÛT DES AIDES AU SECTEUR HCR

(en millions d'euros)

LFI 2005	Exécuté 2005	LFI 2006	Exécuté 2006	LFI 2007	Exécuté 2007	LFI 2008
549,5	392,36 (*)	367	534,49	546	587,79	556

* Les employeurs ont tardé à demander l'aide

Toutes ces aides sont financées par l'État, à hauteur de 550,047 millions d'euros pour 2009 en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Pour les années 2010 et 2011, le montant de ces aides atteindra 576,72 puis 591,81 millions d'euros.

Le décret n° 2007-861 du 3 mai 2007 relatif au dispositif d'aide à l'emploi des travailleurs occasionnels dans l'hôtellerie et la restauration a créé une aide dite « aide extra ». Lorsque l'employeur embauche ponctuellement des personnes en plus de son effectif permanent, il bénéficie de cette aide à condition que, d'une part, l'emploi soit déclaré au moyen d'un titre emploi-entreprise, d'autre part, que l'effectif permanent ne soit pas supérieur à dix salariés, et enfin que les personnes embauchées en complément ne travaillent pas plus de cent jours, consécutifs ou non, par année civile dans la même entreprise. Cette aide est d'un montant de 1,5 € par heure de travail et est limitée à 540 € par année civile.

Son coût pour l'État représente 0,29 millions d'euros en 2009 (en autorisations d'engagement et en crédits de paiement).

3.– Un secteur qui peine à se réformer

L'aide à l'emploi, qui permet une réduction supplémentaire du coût du travail pour les employeurs du secteur – par rapport aux allègements généraux de charge « Fillon » – avait pour objectif initial une accélération de l'emploi et des salaires dans le secteur. Le dispositif était également présenté comme une incitation financière susceptible de réduire le travail illégal ou dissimulé.

Hors cette aide spécifique à l'emploi, le secteur HCR bénéficie, dans une large mesure, des allègements généraux de charge « Fillon » – compte tenu de la forte proportion d'emploi à bas salaire. Il bénéficie également de la réduction « avantage en nature nourriture » prévu par l'article L. 241-14 du code de la sécurité sociale (environ 150 millions d'euros en 2008). Le secteur HCR est enfin fortement représenté dans les entrées en contrats marchands aidés, notamment ceux de l'alternance et de l'apprentissage où il représente environ 9,4 % des entrées, alors que son poids dans les effectifs de l'ensemble des secteurs marchands n'est que de 5,5 %.

Cette aide abaisse le coût du travail de salariés du secteur HCR où les rémunérations sont fréquemment voisines du SMIC (41 % des salariés sont au SMIC contre 17 % dans l'ensemble de l'économie). Son effet sur l'emploi devrait donc être plus élevé que celui de la réduction Fillon.

L'emploi du secteur HCR a connu une croissance de + 9,6 % en moyenne entre 2004 et 2007. Cette croissance reste toutefois inférieure à celle de l'ensemble des services aux particuliers observée sur la période (+ 12,8 %).

ÉVOLUTION DE L'EMPLOI DANS LE SECTEUR DES SERVICES AUX PARTICULIERS

(en %)

Glissements annuels	2003	2004	2005	2006	2007
Services aux particuliers	1,6	1,8	2,3	3,8	4,4
dont					
Hôtels et restaurants	1	1,8	1,8	2,3	3,4
Activités récréatives, culturelles et sportives	- 1,2	0,1	0,6	1,8	2
Services personnels et domestiques	3,7	2,5	3,7	6,1	6,4

Source : Insee.

Les prix à la consommation ont continué à se montrer dynamiques dans le secteur HCR, avec un écart d'inflation avec l'indice d'ensemble de plus de 0,5 point en moyenne depuis 2004. Cet écart ne s'est réduit dans les derniers mois que sous l'effet de la flambée des prix de l'énergie et des matières premières.

Les salaires observés dans le secteur étaient relativement dynamiques entre 2004 et 2007. Le salaire mensuel de base a ainsi augmenté de + 9,8 % en moyenne annuelle entre 2004 et 2007, contre + 8,4 % pour l'ensemble des secteurs marchands. Ce dynamisme provient principalement du processus de convergence des SMIC qui a eu lieu entre 2003 et 2006, le secteur se caractérisant par une proportion élevée de salariés payés sur la base du salaire minimum (environ 41 %, contre 13 % pour l'ensemble des secteurs concurrentiels).

CARACTÉRISTIQUES DES EMPLOIS DU SECTEUR HCR

	Poids des effectifs dans les services aux particuliers (1) (%)	Part du temps partiel en 2007 (2) (%)	Durée hebdomadaire moyenne d'un temps plein (3) (en heures)	Poids des bénéficiaires des hausses de Smic au 1^{er} juillet 2007 (4) (%)
P1-Hôtels-cafés-restaurants	41	25	36,9	40,8
P2- Activités récréatives, culturelles et sportives	17	31	35,1	7
P3- Services personnels et domestiques	43	52	35,3	28,3
Pour mémoire – secteurs concurrentiels	–	15	35,7	12,9

Notes :

(1) Insee-Dares, 2007

(2) Enquête emploi en continu 2007 (moyenne sur les 4 trimestres de 2007) – calculs Dares

(3) Enquête Acemo trimestrielle du 4^{ème} trimestre de 2007 sur les entreprises de plus de 10 salariés.

(4) Enquête Acemo sur les bénéficiaires des hausses de Smic et GMR au 1^{er} juillet 2007

S'agissant du travail dissimulé, la fraude dans le secteur HCR atteignait un niveau toujours élevé à l'été 2005, soit six mois après la mise en œuvre de l'aide à l'emploi, où environ 30 % des établissements contrôlés étaient en infraction.

Comme l'an dernier, votre Rapporteur spécial relève que le seul élément d'évaluation mis à disposition du Parlement pour juger de la pertinence de ces aides est l'indicateur de performance 8-1 « Croissance de l'emploi dans le secteur HCR ». Cet indicateur est insuffisant et il ne permet pas d'évaluer globalement l'impact de l'aide sur l'emploi.

Plus généralement, votre Rapporteur spécial observe que sur la période 2004-2007 la croissance de l'emploi dans le secteur HCR, comparée à celle des services aux particuliers, n'est pas à la hauteur des efforts budgétaires consentis.

B.– LES RÉGIMES FISCAL ET SOCIAL TRÈS FAVORABLES DES SERVICES À LA PERSONNE

Le secteur des services à la personne bénéficie depuis 2005 de nombreuses mesures incitatives fiscales et sociales, qui contribuent à son développement et à sa structuration.

1.– Le développement des services à la personne depuis 2005

Le plan de développement des services à la personne lancé par la loi n°2005-8421 du 26 juillet 2005 a favorisé l'essor des emplois dans ce secteur.

a) Le plan de 2005 sur les services à la personne

La loi de 2005 a mis en place ou repris deux exonérations de cotisations patronales qui font l'objet d'une compensation par dotation budgétaire aux organismes de sécurité sociale. Il s'agit, d'une part, d'une exonération de

10 points de cotisations patronales pour les particuliers employeurs déclarant leurs salariés au salaire réel sont compensées (compensée à hauteur de 169,7 millions d'euros dans le PLF 2009) et d'une exonération totale de cotisations patronales de sécurité sociale pour les employés des associations ou entreprises agréées de services à la personne (compensée à hauteur de 162,65 millions d'euros). Depuis 2008, cette dernière exonération a été rendue dégressive entre 1,5 et 2,4 SMIC et ne donne plus lieu à exonérations de cotisations d'accidents du travail et de maladies professionnelles.

D'autres mesures incitatives ne font pas l'objet de dotations en PLF mais s'apparentent à de la dépense fiscale. Les principales dépenses sont retracées dans le projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2009.

Il s'agit au premier chef de la réduction d'impôt pour les particuliers employeurs. Il est en effet possible de déduire 50 % des sommes versées pour des services à la personne de l'impôt sur le revenu dans la limite de 6 000 € par an (ce qui équivaut à une dépense réelle de 12 000 €). Le plafond est majoré jusqu'à 6 750 € pour un enfant à charge et jusqu'à 7 500 € par an pour 2 enfants ou plus.

D'autres majorations du plafond sont prévues pour les personnes de 65 ans et plus qui peuvent bénéficier d'une réduction fiscale allant jusqu'à 7 500 €, ou pour les personnes invalides ou les parents d'enfant handicapé. En fonction de la gravité du handicap, le plafond de la réduction est fixé à 10 000 €.

Depuis 2008, l'avantage fiscal peut prendre la forme d'un crédit d'impôt sur le revenu de 50 % des dépenses pour les particuliers non imposables qui réunissent les conditions suivantes :

- s'ils sont célibataires, veufs/veuves ou divorcés : ils doivent exercer une activité professionnelle ou avoir été inscrits sur la liste des demandeurs d'emploi durant trois mois au moins au cours de l'année ;

- s'ils sont mariés ou s'ils ont conclu un PACS : ils sont soumis à une imposition commune et doivent exercer tous les deux une activité professionnelle ou avoir été inscrits sur la liste des demandeurs d'emploi durant trois mois au moins au cours de l'année.

Cette réduction (ou ce crédit) d'impôt sur le revenu constitue la première dépense fiscale sur le programme *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* ; elle est évaluée à 2,7 milliards d'euros.

En complément, lorsqu'un particulier a recours à un organisme agréé de services à la personne, il bénéficie d'un taux de TVA réduit à 5,5 % au lieu de 19,6 % en application de l'article 279 du code général des impôts. La dépense fiscale correspondante représente 90 millions d'euros, en augmentation de 50 % par rapport à 2008.

Il existe également une exonération au titre de l'impôt sur le revenu de l'aide financière versée par l'employeur ou par le comité d'entreprise en faveur des salariés afin de financer des services à la personne, pour laquelle la perte de recettes est évaluée à 25 millions d'euros en forte augmentation elle aussi.

Il faut également mentionner le non-assujettissement à l'impôt sur les sociétés des résultats des activités des associations conventionnées et des associations agréées de services aux personnes et la taxation au taux réduit des revenus de leur patrimoine foncier, agricole et mobilier (soit 10 millions d'euros).

Enfin, les particuliers employeurs bénéficient d'un abattement sur les cotisations patronales à hauteur de 15% ; le présent projet de loi de finances prévoit d'ailleurs de réduire cet avantage à 10 %.

Au total, le coût des divers dispositifs est évalué à 4,629 milliards d'euros en 2007.

b) L'agence nationale des services à la personne

La loi du 26 juillet 2005 a créé un nouvel établissement public administratif sous la tutelle du ministre chargé de l'emploi : l'agence nationale des services à la personne (ANSP). Cette agence doit favoriser d'une part, l'émergence de nouveaux acteurs dans le secteur et soutenir leur installation et d'autre part, la création d'emplois nouveaux dans les services à la personne et l'innovation. Elle dispose à cette fin de moyens financiers d'intervention.

L'agence remplit les missions de :

- promotion et d'évaluation de la qualité des services rendus aux personnes en coordination avec les organismes et les institutions administratives concernées, les organismes de certification et le conseil national de l'évaluation sociale et médico-sociale ;

- veille statistique de l'évolution de l'emploi dans le secteur en lien avec l'ensemble des réseaux statistiques des ministères, collectivités locales et partenaires concernés ;

- négociation collective avec l'ensemble des partenaires sociaux et des acteurs du secteur, développement et à évaluation des filières de formation en vue d'améliorer les conditions d'exercice, d'accès aux métiers des services à la personne et à la professionnalisation du secteur ;

- coordination du développement du chèque emploi service universel avec l'ensemble des partenaires concernés et habilitation des émetteurs de chèques emploi service universel ;

- information des particuliers, des salariés, des employeurs et des administrations concernant les règles applicables au secteur des services à la personne.

À cet égard, un contrat d'objectifs et de moyens entre l'État et l'Agence nationale des services à la personne a été signé en mai 2007 qui souligne la nécessaire coopération et articulation des actions des différentes directions impliquées dans le secteur des services à la personne (DGT, DARES, DGAS, DGEFP).

Le montant de la subvention prévue pour 2009 s'élève à 20 millions d'euros. Cette subvention est en baisse par rapport à 2008 (24 millions d'euros en LFI 2008). Votre Rapporteur spécial estime que cette baisse doit être poursuivie dans la mesure où la phase de démarrage du plan des services à la personne est désormais achevée.

2.— Vers un plan II des services à la personne

Le secrétaire d'État à l'emploi a annoncé le lancement dans les prochains mois d'un plan II des services à la personne, reprenant une partie des propositions formulées par le document d'orientation de Mme Michèle Debonneuil, inspectrice générale des finances, publié en septembre dernier.

Ce document propose la poursuite du plan de 2005, en le complétant par quatre nouvelles orientations destinées à encourager le nombre et la qualité des emplois créés.

Il est proposé de mettre en place un outil de solvabilisation immédiate qui éviterait que les bénéficiaires du crédit d'impôt sur le revenu doivent attendre une année avant de percevoir les sommes restituées. Il est proposé de coordonner les banques, les émetteurs et les directions du ministère en charge de la gestion de l'impôt sur le revenu pour qu'ils élaborent un nouveau compte emploi universel afin que tous les Français puissent bénéficier immédiatement de la réduction de 50% de leurs dépenses. Techniquement, ce mécanisme pourrait prendre la forme d'une avance par les établissements bancaires compensée par une réduction de l'impôt sur les sociétés, sur le modèle du prêt à taux zéro. Votre Rapporteur spécial estime que la dépense fiscale serait encore accrue puisqu'il faudrait prendre en compte les frais de gestion pour les banques. Il se demande également si les établissements bancaires pourront supporter cette nouvelle charge, dans une conjoncture déjà difficile, en particulier la première année.

Votre Rapporteur spécial est davantage intéressé par le renforcement de la formation des salariés dans les métiers de service à la personne, proposé par ce rapport. Cette formation pourrait se concrétiser par la mise en place de modules de « *compétences transversales communes* » à tous les métiers de services à la personne et de modules spécifiques à chaque activité. Il serait intéressant d'utiliser une partie de sommes dédiées à la dépense fiscale pour financer cet effort de formation.

Le développement du temps partiel – souvent subi – dans le secteur des services à la personne est une autre source de préoccupation pour votre Rapporteur spécial. Les propositions sur ce sujet demeurent peu précises.

3.– Un coût disproportionné au regard des emplois créés

Le coût des dispositifs de soutien aux services à la personne est déjà très élevé puisqu'il atteignait 4,629 milliards d'euros en 2007, en augmentation de 11 % par rapport à 2006 selon le rapport Debonneuil.

Les aides accordées aux particuliers sont les plus importantes et représentent 3,3 milliards d'euros tandis que les aides en faveur des organismes prestataires (entreprises et associations) atteignent 1,3 milliard et celles aux entreprises qui préfinancent le chèque emploi-service universel 33 millions d'euros.

Dans un contexte de stress budgétaire, il paraîtrait plus raisonnable à votre Rapporteur spécial de limiter ce type de dépenses fiscale ou sociale

Ces dispositifs souffrent également de l'absence d'évaluation et il est très difficile de mesurer précisément leur efficacité pour créer des emplois.

Selon les estimations du rapport Debonneuil, entre 2006 et 2007, 235 000 emplois ont été créés dans les activités de services à la personne, dont 185 000 par des particuliers employeurs, 31 000 par des associations et 19 300 par les entreprises. Par ailleurs, le nombre d'entreprises privées dans ce secteur est passé de 710 en 2005 à 4653 en 2007.

Ces créations d'emploi sont assurément bienvenues mais elles sont encore insuffisantes au regard du coût pour les finances publiques des dispositifs mis en place pour assurer le développement des services à la personne.

C.– L'ÉMIETTEMENT DES DISPOSITIFS DE DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI

De nombreux dispositifs d'exonérations de cotisations sociales ont été mis en place au fil des ans ⁽¹⁾ afin de développer l'emploi. Ces exonérations doivent être compensées aux organismes de sécurité sociale et font donc l'objet de dotations budgétaires à due concurrence.

L'émiettement de ces dispositifs, dont certains engagent des montants très limités, nuit à l'ambition du Gouvernement de développer l'emploi sur des territoires ou dans des domaines spécifiques.

(1) Pour une comparaison, se reporter à l'annexe 3.

1.— La baisse du coût du travail pour faciliter le développement de territoires

L'exonération de cotisations patronales à l'embauche du deuxième au cinquantième salarié dans les zones de revitalisation rurale (ZRR), instituée par la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, est d'une durée de 12 mois et porte sur les cotisations dues sur la fraction de la rémunération n'excédant pas 1,5 fois le montant du SMIC. Depuis 2008, l'exonération est dégressive entre 1,5 et 2,4 SMIC, et les cotisations d'accident du travail et de maladie professionnelle (AT/MP) ne sont plus exonérées.

Les crédits prévus en PLF 2009 atteignent 69,5 millions d'euros (en autorisations d'engagement et crédits de paiement), en forte augmentation par rapport à 2008 où ils représentaient 38,92 millions d'euros.

Parallèlement, une exonération de cotisations patronales pour les organismes d'intérêt général situés dans les zones de revitalisation rurale (ZRR) a été créée par la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux. Elle a été supprimée pour de nouveaux bénéficiaires par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 (n° 2007-1786 du 19 décembre 2007).

Cette exonération bénéficie aux organismes habilités à recevoir des dons et versements ouvrant droit à réduction d'impôt visés au I de l'article 200 du code général des impôts (fondations et associations reconnues d'utilité publique, œuvres ou organismes d'intérêt général, établissements d'enseignement supérieur ou d'enseignement artistique, publics ou privés, à but non lucratif et agréés, associations culturelles ou de bienfaisance...) dont le siège social est en ZRR. Elle consiste en une franchise de cotisations patronales de sécurité sociale, de cotisations FNAL et de versement transport dans la limite de 1,5 SMIC, sans plafond de rémunération et sans limite de durée.

Le montant des crédits correspondants en 2009 atteint 158 millions d'euros.

Une exonération des cotisations sociales en zone franche Corse a également été mise en place par la loi n° 96-1143 du 26 décembre 1996 relative à la zone franche de Corse concerne les entreprises artisanales et commerciales de moins de 50 salariés. Les crédits correspondants diminuent en 2009 par rapport à 2008, à 0,1 millions d'euros contre 0,7 millions d'euros.

Enfin, l'exonération applicable aux gains et rémunérations des correspondants locaux de presse a été créée par la loi n°93-121 du 27 janvier 1993 portant diverses mesures d'ordre social couvre la moitié des cotisations d'assurance maladie et vieillesse pour un montant de 0,09 millions d'euros, stable sur un an.

2.– La promotion de l'activité économique

a) Les aides à la création d'entreprises

À compter du 1^{er} janvier 2009, l'encouragement au développement d'entreprises nouvelles (EDEN) et le chèque conseil sont fusionnés en un nouveau dispositif baptisé « nouvelles aides à la création d'entreprise » (NACRE). Celui-ci concerne les demandeurs d'emploi créant une entreprise et vise à les accompagner tout au long des phases du parcours : émergence, montage, financement et accompagnement au développement. Cet accompagnement renforcé est réalisé par des opérateurs labellisés pour le compte de l'État. Comme le prévoit la convention « Agir pour l'emploi » signée le 18 mars 2008 par le ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et le directeur général de la caisse des dépôts et consignations (CDC), cette dernière apportera une ressource de type prêt d'honneur, garantie par l'État, à hauteur de 100 millions d'euros.

Les crédits inscrits en PLF 2009 représentent 40 millions d'euros, reconduisant les sommes consacrées l'an dernier aux dispositifs EDEN et chèque conseil.

En complément, le fonds de cohésion sociale accorde une garantie bancaire à des personnes physiques ou morales qu'il s'agisse d'entreprises créées, reprises ou développées par des publics en difficulté, de structures d'insertion par l'activité économique, de services de proximité visés par le plan de cohésion sociale, d'associations employeurs de contrat d'avenir ou d'accompagnement à l'emploi, de particuliers victimes de phénomènes d'exclusion bancaire.

Les dotations de l'État atteignent 14 millions d'euros cette année comme en 2008.

Une exonération de cotisations sociales en faveur des salariés créateurs ou repreneurs d'entreprises a également été instituée par la loi n°2003-721 du 1^{er} août 2003 pour l'initiative économique. Elle porte sur les cotisations personnelles (ou patronales si le créateur ou le repreneur relève du régime général) de sécurité sociale dues au titre de la nouvelle activité d'une personne exerçant simultanément une activité salariée ou bénéficiant de l'allocation parent isolé (API), dans la limite de 120 % du SMIC, pendant les douze premiers mois suivants la création ou la reprise d'une entreprise.

Les crédits inscrits en 2009 sont stables par rapport à l'an dernier, à 11 millions d'euros.

Enfin, il existe une exonération liée au régime social des micro-entreprises. Il s'agit d'une sorte de bouclier social pour les micro-entreprises. La mesure concerne les entreprises affichant un chiffre d'affaires inférieur à 80 000 euros en activité commerciale et à 32 000 euros en prestation de services.

Le montant des crédits compensant cette exonération atteint 148 millions d'euros en 2009, alors qu'ils représentaient à peine 25 millions d'euros en 2008.

Cette progression très rapide résulte de l'entrée en vigueur de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie qui prévoit, d'une part, l'abaissement des taux globaux de cotisations sociales causant une perte de recettes pour la sécurité sociale que l'État doit compenser et, d'autre part, le relèvement des seuils de chiffre d'affaire permettant de bénéficier de cette mesure entraînant un élargissement du nombre de bénéficiaires potentiels.

b) Le soutien à la création d'emplois

Les conventions pour la promotion de l'emploi (crédits de paiement) visent à soutenir la création d'un environnement favorable au développement des services et activités d'appui à la création d'entreprises, du secteur de l'insertion par l'activité économique ainsi que des formes atypiques ou novatrices d'emplois d'activités ou d'organisation du travail.

Les bénéficiaires finaux des interventions retenues sont les publics fragilisés : chômeurs de longue durée, bénéficiaires des minima sociaux, publics traditionnellement discriminés.

Cette mesure est financée à hauteur de 9 millions d'euros dans le PLF 2009, en diminution de 1 millions d'euros par rapport à 2008.

Les dispositifs locaux d'accompagnement (DLA) ont pour objectif d'accompagner les structures développant des activités et des services d'utilité sociale créateurs d'emplois, dans leurs démarches de consolidation économique et de développement.

Les crédits inscrits en PLF 2009 s'élèvent à 10,4 millions d'euros et sont stables sur un an.

Parallèlement, le projet initiative jeune (PIJ création) consiste en une aide financière en capital, exonérée de charge sociale ou fiscale. Le montant maximum de l'aide est fixé à 7 317 euros. Le montant de l'aide est déterminé en fonction des caractéristiques financières du projet, et du nombre de personnes physiques bénéficiaires de l'aide (plusieurs associés peuvent, s'ils remplissent les conditions, bénéficier chacun de l'aide).

Le montant des crédits inscrits en 2009 s'élève à 6,68 millions d'euros.

D'autres mesures complémentaires sont inscrites dans le PLF 2009 pour des montants plus modestes.

Des subventions de promotion de l'emploi ont été mises en place pour permettre le financement d'actions spécifiques et ponctuelles (mobilisation des partenaires, expérimentation d'actions innovantes) auprès d'organismes afin de les soutenir dans leurs initiatives en faveur de l'emploi, de la lutte contre la précarité et la promotion de l'emploi. Elles sont financées par une dotation de 0,75 millions d'euros pour 2009.

Les crédits d'ingénierie et de conseil en promotion de l'emploi permettent, d'une part, le financement d'actions spécifiques et ponctuelles auprès d'organismes afin de les soutenir dans leurs initiatives en faveur de l'emploi, de la lutte contre la précarité et la promotion de l'emploi et, d'autre part, de financer les études réalisées par la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle. Ils s'élèvent à 0,75 millions d'euros en 2009.

Enfin, deux dispositifs concernent plus spécifiquement l'outre-mer. Les primes à la création d'emploi (PCE) sont versées aux employeurs dans les départements d'outre-mer et à Saint-Pierre et Miquelon, après agrément préfectoral, pour chaque emploi créé par les entreprises remplissant les conditions d'entrée dans le dispositif. Le montant total de l'aide est de 34 650 € avec des versements dégressifs sur dix ans. Son coût est financé à hauteur de 0,72 millions d'euros en 2009. Par ailleurs, il existe des primes à la création d'emploi des jeunes de Mayotte pour un montant en 2009 de 0,72 millions d'euros.

*

* *

Les crédits de la mission *Travail et emploi*, et singulièrement ceux du programme *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi*, trahissent les choix opérés par le Gouvernement en matière d'emploi. Ils reflètent une politique de l'emploi sans ambition, imprévoyante et impuissante face à la montée du chômage.

La France va devoir choisir entre une économie d'emplois peu qualifiés dominée par les services à la personne et concurrencée à la fois par les économies à bas salaires et les économies du savoir et une économie d'emplois à haute valeur ajoutée aux premiers rangs dans la compétition des économies du savoir. Il est encore temps de changer de cap, mais l'heure presse.

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition, lors de la commission élargie, de M. Xavier Bertrand, ministre du Travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité, et de M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'État chargé de l'emploi, sur les crédits des programmes Accès et retour à l'emploi, 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 et l'article 80 rattaché, d'une part, et sur les crédits du programme Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi et les articles 79 et 81 rattachés de la mission Travail et emploi, d'autre part (voir compte rendu de la réunion du 5 novembre 2008 à 16 h 15) ⁽¹⁾, la commission des Finances examine les crédits de cette mission.

M. Charles de Courson, président. La Commission est saisie d'un amendement de crédits présenté par M. Gaëtan Gorce, Rapporteur spécial.

M. Gaëtan Gorce. Cet amendement procède au transfert de 75 millions d'euros affectés à l'action n° 2 (*Amélioration des dispositifs en faveur de l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail*) du programme *Accès et retour à l'emploi* vers l'action n° 2 (*Amélioration de l'insertion dans l'emploi par l'adaptation des qualifications et la reconnaissance des compétences*) du programme *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* afin de repousser d'un an la passation d'un marché pour la mise en situation d'emploi des publics fragiles ou spécifiques relevant de la solidarité nationale.

Dans un avis du 18 juin 2008, le Conseil de la concurrence a estimé que la formation professionnelle était une activité économique, dans toutes ses composantes, y compris pour les formations à vocation sociale en faveur des demandeurs d'emploi et des publics en difficulté. L'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) doit donc, selon cet avis, être qualifiée d'entreprise au sens du droit communautaire et être soumise à l'ensemble des règles du droit de la concurrence puisqu'elle ne dispose d'aucun monopole légal sur une partie des prestations de formation.

Étant donné les incertitudes qui pèsent sur la nature juridique des prestations de l'AFPA, cet amendement propose de modifier les crédits figurant à l'état B annexé à l'article 35, afin de repousser jusqu'au 31 décembre 2009 le marché pour la mise en situation d'emploi des publics fragiles ou spécifiques relevant de la solidarité nationale, c'est-à-dire de l'ancien programme d'action subventionné (PAS) emploi de l'AFPA. Ce délai doit être mis à profit pour préciser les relations que les régions et l'État entendent nouer avec l'AFPA pour la mise en œuvre de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle.

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2009/commissions_elargies/cr/C011.asp

Mme Marie-Anne Montchamp, suppléant M. Frédéric Lefebvre, Rapporteur spécial. Je ne peux pas être favorable à cet amendement, même si je partage sur beaucoup de points l'analyse de Gaëtan Gorce. Je souhaite que le Gouvernement puisse éclairer notre Assemblée, d'ici à la discussion en séance publique, sur les étapes de la réforme de l'AFPA.

Suivant cet avis, la Commission rejette l'amendement.

La Commission rejette un amendement de crédits présenté par M. Gaëtan Gorce, Rapporteur spécial, procédant au transfert de 50 millions d'euros vers un nouveau programme afin de permettre la création d'un fonds national de revitalisation des territoires.

La Commission est saisie d'un amendement de crédits présenté par M. Joël Giraud.

M. Joël Giraud. Le dispositif proposé a pour objet de renvoyer, conformément à un engagement récent du Gouvernement, la négociation du régime d'assurance chômage des travailleurs saisonniers à des accords de branche, conclus entre les organisations représentatives d'employeurs et de salariés. Chaque branche doit pouvoir déterminer elle-même, compte tenu de la spécificité de la profession ou du secteur d'activité, le régime d'assurance chômage de ses saisonniers.

À cet égard, la convention Unédic 2006-2008, qui arrive à échéance le 31 décembre 2008, n'est pas adaptée à la spécificité du travail saisonnier ; les termes de la convention témoignent d'une méconnaissance de la diversité des profils de travailleurs saisonniers.

L'emploi saisonnier est essentiel pour maintenir la vitalité économique des zones concernées parce qu'il permet de maintenir sur place du personnel qualifié. Limiter à trois le nombre de périodes au cours desquelles les saisonniers peuvent bénéficier d'une indemnisation chômage s'apparente à une condamnation à court terme du travail saisonnier ; de nombreux territoires seront alors confrontés à des difficultés économiques. C'est un sujet de mobilisation pour l'Association nationale des élus de la montagne.

Mme Marie-Anne Montchamp, suppléant M. Frédéric Lefebvre, Rapporteur spécial. Cet amendement d'appel procède à une diminution des crédits des deux principaux programmes de la mission *Travail et emploi* afin de permettre la renégociation des modalités d'assurance chômage des travailleurs saisonniers.

En 2009, de nouvelles règles d'indemnisation des demandeurs d'emploi, dont celles qui concernent le chômage saisonnier, seront mises en oeuvre.

L'augmentation de l'indemnisation des saisonniers peut paraître une mesure séduisante mais elle doit être associée à tous les paramètres pour fixer le droit à l'allocation, l'échéance et la durée de l'indemnisation.

Toutes ces règles doivent être déterminées par les partenaires sociaux lors des négociations en cours.

*Suivant l'avis défavorable de Mme Marie-Anne Montchamp, suppléant M. Frédéric Lefebvre, Rapporteur spécial, la Commission **rejette** cet amendement.*

*La Commission **adopte** un amendement de crédits présenté par les deux Rapporteurs spéciaux visant à maintenir stables les crédits 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 ceux du centre d'étude de l'emploi (CEE) (**amendement n° II-295**).*

*Puis, la Commission **adopte** les crédits de la mission Travail et emploi, conformément à l'avis favorable de Mme Marie-Anne Montchamp, suppléant M. Frédéric Lefebvre, Rapporteur spécial, et contre l'avis défavorable de M. Gaëtan Gorce, Rapporteur spécial.*

*

* *

Article 79

Mesures en faveur de la formation et de l'insertion professionnelles des travailleurs handicapés

Texte du projet de loi :

I. - Il est institué en 2009, au bénéfice du Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles, une contribution de cinquante millions d'euros à la charge de l'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées, assise sur les ressources du Fonds de développement pour l'insertion professionnelle des handicapés, mentionné à l'article L. 5214-1 du code du travail, en vue du financement de la rémunération des stagiaires de formation professionnelle handicapés.

Le versement de cette contribution se fera en deux fois, la première avant le 1^{er} juin 2009 et la seconde avant le 1^{er} décembre 2009. Le recouvrement, le contentieux, les garanties et les sanctions relatifs à cette contribution sont régis par les règles applicables en matière de taxe sur les salaires.

II. - Dans le 3^o de l'article L. 6222-2 du code du travail, les mots : « et dont l'âge maximal, fixé par décret, ne peut être supérieur à trente ans » sont supprimés.

Exposé des motifs du projet de loi :

Cet article porte sur des dispositifs et actions favorisant la formation et l'insertion des travailleurs handicapés.

L'article institue au premier alinéa une contribution de 50 millions d'euros prélevée sur les réserves du Fonds de développement pour l'insertion professionnelle des handicapés (FDIPH) géré par l'AGEFIPH. Les recettes du fonds sont constituées des sommes versées par les employeurs ne s'acquittant pas de l'obligation d'emploi de travailleurs handicapés dans la proportion de 6 % de l'effectif total de leurs salariés.

Le FDIPH a pour objet d'accroître les moyens consacrés à l'insertion des handicapés en milieu ordinaire de travail en finançant des actions de formation et d'insertion ainsi que des adaptations de postes pour les travailleurs handicapés. Cet article lui permet par ailleurs de contribuer au financement de la rémunération des stagiaires handicapés, assurée pour le compte de l'État par le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles ; cette contribution s'inscrit dans l'objectif du FDIPH de favoriser l'insertion des personnes handicapés en milieu ordinaire du travail, notamment par des actions de formation professionnelle.

Il est proposé au deuxième alinéa, conformément à l'annonce faite par le secrétaire d'État chargé de l'emploi lors de la conférence nationale du handicap du 10 juin dernier, de supprimer la limite d'âge de 30 ans pour l'accès aux contrats d'apprentissage des travailleurs handicapés. Ces derniers rencontrent en effet un double problème de niveau de qualification (83 % personnes handicapées ont une qualification inférieure ou égale au BEP) et d'accès à l'emploi (le taux de chômage était de 20 % en 2007).

Observations et décision de la Commission :

Le présent article organise un prélèvement de 50 millions d'euros sur les réserves de trésorerie du fonds de développement pour l'insertion professionnelle des handicapés (FDIPH). Ce fonds est géré par l'Agefiph (Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées).

Ce prélèvement représente 10 % du budget prévisionnel 2008–2010 de l'Agefiph, et pourrait priver 28 000 personnes à mobilité réduite d'une formation qualifiante.

I.– UN FONDS DÉDIÉ AU FINANCEMENT DE LA FORMATION DES PERSONNES HANDICAPÉES

L'Agefiph collecte les contributions financières des entreprises de 20 salariés et plus qui s'acquittent par ce moyen, en tout ou partie, de l'obligation d'employer au moins 6 % de salariés handicapés prévue par la loi n° 87–517 du 10 juillet 1987 en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés.

Les sommes ainsi collectées sont versées au FDIPH et utilisées pour favoriser toutes les formes d'insertion professionnelle des travailleurs handicapés en milieu ordinaire de travail.

A.– LA MISSION DE L'AGEFIPH EST DE DÉVELOPPER L'INSERTION ET LE MAINTIEN DANS L'EMPLOI DES PERSONNES HANDICAPÉES.

L'Agefiph propose des subventions dans le cadre de mesures définies dans son programme d'intervention : information et sensibilisation ; diagnostic et conseil ; création d'activité ; aménagement des situations de travail ; accessibilité des lieux de travail ; formation professionnelle, etc...

Selon l'action projetée, sont susceptibles de recevoir une aide financière de l'Agefiph :

- les entreprises du secteur privé, y compris les artisans ;
- les organismes et établissements publics soumis au droit privé ;
- les travailleurs handicapés reconnus par la Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH, commission qui a repris les compétences anciennement dévolues aux COTOREP) et les autres bénéficiaires de l'obligation d'emploi (accidentés du travail dont l'incapacité permanente est au moins égale à 10 %, titulaires d'une pension d'invalidité, pensionnés de guerre et assimilés, titulaires de l'AAH...) ;
- les organismes de formation, les prestataires de bilans de compétences, les opérateurs de l'insertion et du reclassement

En 2007, 251 800 personnes handicapées ont bénéficié des interventions de l'Agefiph, 83 100 personnes ont été insérées ou maintenues dans l'emploi, 144 200 personnes ont bénéficié d'une formation ou d'un bilan et 24 500 personnes d'aides spécifiques pour compenser le handicap.

B.– L'ANNÉE 2007 A ÉTÉ MARQUÉE PAR UNE AUGMENTATION DE LA COLLECTE QUI DEVAIT ÊTRE INVESTIE DANS UN AMBITIEUX PROGRAMME TRIENNAL DE 455 MILLIONS D'EUROS.

Les ressources 2007 de l'Agefiph sont constituées principalement par la collecte (604,1 millions d'euros), représentant les contributions des établissements de 20 salariés et plus du secteur privé au titre de l'année 2006.

Le montant de la collecte a très fortement augmenté (+ 42 %) du fait des nouvelles dispositions de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, qui s'appliquaient pour la première fois pour la détermination du montant de la contribution.

II.– UNE PONCTION DE 50 MILLIONS D'EUROS DESTINÉE À ÉQUILIBRER LE PROJET DE LOI DE FINANCES 2009

Le 2 septembre, le Gouvernement a fait savoir que l'État n'avait pas les moyens de financer l'intégralité de la rémunération des stagiaires handicapés de la formation professionnelle, et qu'il prélèverait sans concertation préalable 50 millions d'euros sur le budget 2009 de l'Agefiph, soit 10 %.

A.– L'ÉTAT SE DÉENGAGE DE LA RÉMUNÉRATION DES STAGIAIRES HANDICAPÉS DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Les personnes handicapées privées d'emploi et ayant exercé une activité salariée pendant 6 mois au cours d'une période de 12 mois, ou pendant 12 mois au cours d'une période de 24 mois, perçoivent une rémunération mensuelle, au titre du régime public de rémunération des stagiaires de la formation professionnelle, égale à la moyenne des salaires antérieurs pour la période considérée (à l'exclusion des heures supplémentaires), dans la limite d'un plancher de 644,17 € et d'un plafond de 1932,52 €.

Cette rémunération est versée par le centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA).

L'alinéa 1 de cet article institue une contribution de 50 millions d'euros prélevée sur les réserves du FDIPH géré par l'Agefiph. Elle prend la forme d'un prélèvement sur les ressources du FDIPH. Cette contribution est affectée au CNASEA.

L'alinéa 2 organise les modalités de cette contribution et prévoit deux versements semestriels

B.— UN PRÉLÈVEMENT QUI RISQUE DE DÉSTABILISER L'ACTIVITÉ DE L'AGEFIPH

Le conseil d'administration de l'Agefiph s'est élevé unanimement contre ce projet de prélèvement qui n'avait fait l'objet d'aucune concertation et a demandé à l'État d'y renoncer. Sans succès.

Comme le président de l'agence, M. Tanguy du Chéné, votre Rapporteur spécial estime d'abord qu'il est totalement inacceptable que lorsque les conditions économiques deviennent plus dures, les plus faibles soient encore davantage fragilisés.

Conformément à sa mission de développement de l'insertion, l'Agefiph s'est engagée à amplifier son effort de qualification des demandeurs d'emploi handicapés de 80 millions d'euros en signant une cinquième convention triennale d'objectifs avec l'État, le 20 février 2008. Votre Rapporteur spécial estime que le mécanisme projeté par le Gouvernement constituerait un manquement grave de l'État au regard de ses engagements conventionnels.

Par ailleurs, l'utilisation des ressources nouvelles générées par l'application de la loi à partir de la collecte 2007 a déjà été décidée par le conseil d'administration qui a élaboré un programme complémentaire pluriannuel sur les années 2008 à 2010. La décision unilatérale du Gouvernement, si elle devait être approuvée par le Parlement, remettrait en cause la politique de programmation pluriannuelle du fonds, dont l'efficacité est pourtant démontrée.

Au demeurant, votre Rapporteur spécial n'est pas convaincu par les arguments développés par le Gouvernement pour justifier sa mesure. Ce dernier met en avant les excédents de trésorerie du FDIPH à partir de 2009, sous l'effet de la loi handicap de 2005, qui triple la contribution des employeurs de plus de 20 salariés n'ayant pris aucune disposition entre 2006 et 2009. Le dynamisme de cette ressource paraît devoir être relativisé car une partie des entreprises concernées se sera organisée d'ici là: seule une moitié d'entre elles se trouvera réellement dans une situation d'augmentation de contribution.

C.— UNE MESURE COMPLÉMENTAIRE ÉTENDANT LES CONTRATS D'APPRENTISSAGE

Sans lien avec les autres dispositions, cet article prévoit à **l'alinéa 3** de supprimer la limite d'âge de 30 ans pour l'accès aux contrats d'apprentissage des travailleurs handicapés. Cette mesure reprend une annonce faite par le secrétaire d'État chargé de l'emploi, M. Laurent Wauquiez, lors de la conférence nationale du handicap du 10 juin dernier.

En effet, les travailleurs handicapés sont confrontés à un faible niveau de qualification (83 % personnes handicapées ont une qualification inférieure ou égale au BEP). Ils souffrent également de grandes difficultés pour accéder à l'emploi, avec un taux de chômage de 20 % en 2007. Votre Rapporteur spécial approuve sans réserve cette mesure d'équité.

Pour ces raisons, votre Rapporteur spécial propose à la Commission d'adopter un amendement supprimant les deux premiers alinéas de cet article.

*

* *

*La Commission **rejette** un amendement de suppression de l'article présenté par M. Gaëtan Gorce, Rapporteur spécial, et visant à empêcher la ponction de 50 millions d'euros proposée par le Gouvernement sur le Fonds de développement pour l'insertion professionnelle des handicapés géré par l'Agefiph.*

*La Commission **adopte** ensuite l'article 79.*

Article 81

Réduction du taux de l'abattement de cotisations patronales de sécurité sociale applicable aux particuliers employeurs

Texte du projet de loi :

Dans le troisième alinéa de l'article L. 133-7 du code de la sécurité sociale, le nombre : « quinze » est remplacé par le nombre : « dix ».

Exposé des motifs du projet de loi :

Cet article porte à dix points la réduction de cotisations patronales de sécurité sociale dues par les particuliers employeurs. Il entraîne la diminution de la compensation versée par l'État à la sécurité sociale au titre de cette exonération, soit une économie de l'ordre de 93 millions d'euros pour l'exercice 2009 par rapport à la prévision tendancielle des caisses de sécurité sociale.

La réduction de cotisations patronales de sécurité sociale dues par les particuliers employeurs a été instituée par la loi du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne.

Cette loi a accordé aux particuliers employeurs une exonération de cotisations de sécurité sociale de 15 points lorsqu'ils déclarent leurs salariés sur une base réelle, afin de favoriser la déclaration sur base réelle au détriment de la déclaration au forfait. En 2007, 60 à 70 % des particuliers employeurs ont déclaré leurs salariés sur la base du salaire réel. Cette évolution, voulue par la loi du 26 juillet 2005, autorise dorénavant une réduction partielle de cet avantage.

Ne pas supprimer cet avantage mais seulement en réduire le montant permet ainsi de continuer à accompagner le développement du secteur des services à la personne tout en contribuant à l'indispensable maîtrise de nos dépenses publiques.

Il faut souligner que les autres incitations au recours aux services à la personne, dont l'impact financier et le caractère incitatif sont, pour les ménages, très supérieurs aux seules exonérations de charges, sont bien évidemment maintenues. Tel est le cas des réductions et crédit d'impôt attachés à l'emploi d'un salarié à domicile, dont le coût total est estimé à 2,7 milliards d'euros en 2009, et des grandes facilités offertes par le chèque emploi-service universel.

Les dispositions de cet article n'affectent pas, non plus, les exonérations spécifiques bénéficiant aux personnes de plus de 70 ans, dépendantes, invalides, handicapées ou ayant un enfant handicapé, ainsi que les bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie, lorsqu'ils recourent à des services à la personne.

Observations et décision de la Commission :

Cet article propose de revenir sur la réduction de cotisations de sécurité sociale consentie aux particuliers employant directement un salarié. Il réduit de 15 % à 10 % l'abattement mis en place par la loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne.

Il entraîne la diminution de la compensation versée par l'État à la Sécurité sociale au titre de cette exonération, soit une économie de l'ordre de 93 millions d'euros pour l'exercice 2009 par rapport à la prévision tendancielle des caisses de sécurité sociale.

I.- LE SECTEUR DES SERVICES À LA PERSONNE BÉNÉFICIE DÉJÀ DE NOMBREUSES EXONÉRATIONS FISCALES ET SOCIALES

Le secteur des services à la personne bénéficie de nombreuses mesures incitatives fiscales et sociales, qui contribuent à son développement et à sa structuration.

A.- UNE RÉDUCTION D'IMPÔT OU UN CRÉDIT D'IMPÔT DE 50 % POUR LES PARTICULIERS

L'article 199 *sexies* du code général des impôts prévoit que 50 % des sommes versées pour des services à la personne peuvent être déduites de l'impôt sur le revenu dans la limite de 6 000 euros par an (ce qui équivaut à une dépense réelle de 12 000 euros)⁽¹⁾. Le plafond est majoré jusqu'à 6 750 euros pour un enfant à charge et jusqu'à 7 500 euros par an pour 2 enfants ou plus.

D'autres majorations du plafond sont prévues pour les personnes de 65 ans et plus qui peuvent bénéficier d'une réduction fiscale allant jusqu'à 7 500 euros, ou pour les personnes invalides ou les parents d'enfant handicapé. En fonction de la gravité du handicap, le plafond de la réduction est fixé à 10 000 euros.

Depuis 2008, **l'avantage fiscal peut prendre la forme d'un crédit d'impôt** sur le revenu de 50 % des dépenses pour les particuliers non imposables qui réunissent les conditions suivantes :

- s'ils sont célibataires, veufs/veuves ou divorcés : ils doivent exercer une activité professionnelle ou avoir été inscrits sur la liste des demandeurs d'emploi durant trois mois au moins au cours de l'année ;

- s'ils sont mariés ou s'ils ont conclu un PACS : ils sont soumis à une imposition commune et doivent exercer tous les deux une activité professionnelle ou avoir été inscrits sur la liste des demandeurs d'emploi durant trois mois au moins au cours de l'année.

B.- UN CRÉDIT D'IMPÔT POUR LES FRAIS DE GARDE DES ENFANTS HORS DU DOMICILE

Si un particulier fait garder son enfant à l'extérieur, il bénéficie d'un crédit d'impôt de 50 % des dépenses effectuées, dans la limite de 2 300 euros par an.

Les frais de garde correspondent :

- au salaire versé à une assistante maternelle agréée ;
- aux factures des établissements de garde d'enfants : crèche, garderie, jardin d'enfants, halte-garderie, centre de loisirs sans hébergement, garderie périscolaire.

(1) Il existe des plafonds particuliers pour certaines activités : la réduction est limitée à 250 € pour le bricolage, 500 € pour l'assistance informatique et 1 500 € pour le jardinage.

Les aides perçues au titre de la garde des enfants doivent être déduites des frais de garde.

C.— UN TAUX DE TVA RÉDUIT DE 5,5 %

Lorsqu'un particulier a recours à un organisme agréé de services à la personne, il bénéficie d'un taux de TVA réduit à 5,5 % au lieu de 19,6 % en application de l'article 279 du code général des impôts.

D.— LES EXONÉRATIONS DE COTISATIONS PATRONALES DE SÉCURITÉ SOCIALE

En application de l'article L. 133-7 du code de la sécurité sociale, les particuliers employeurs peuvent bénéficier d'un abattement sur les cotisations patronales de Sécurité sociale à hauteur de 15 %. **Le présent article** ramène ce taux à 10 %, à compter de l'année 2009.

Notre Rapporteur spécial s'interroge sur l'introduction en projet de loi de finances d'une telle disposition au seul motif que l'exonération est compensée aux régimes de sécurité sociale par une dotation budgétaire. Il lui semble que la réduction de cette niche fiscale aurait pu être abordée au cours de la discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

II.— AUCUNE ÉVALUATION N'A JAMAIS DÉMONTRÉ LE RÔLE POSITIF DE CE RÉGIME DE FAVEUR SUR LA CRÉATION D'EMPLOIS

Au total, les aides consenties au secteur des services à la personne atteignaient 4,6 milliards d'euros en 2007, en augmentation de 11 % par an, selon l'Inspection générale des finances.

A.— LES DIFFICULTÉS POUR CHIFFRER LES CRÉATIONS D'EMPLOIS À LA PERSONNE

Le document d'orientation remis à Mme la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi par Mme Michèle Debonneuil, inspectrice générale des finances souligne que les mesures prévues par loi de 2005 (assouplissement de l'agrément pour les entreprises privées, réduction ou crédit d'impôt, abattement de cotisations sociales, mise en place des CESU social et RH) ont eu un réel impact sur le développement des services à la personne.

Il évalue à 235 000 emplois créés, entre 2006 et 2007, dans les activités de services à la personne, dont 185 000 par des particuliers employeurs, 31 000 par des associations et 19 300 par les entreprises. Parallèlement, le nombre d'entreprises privées dans ce secteur est passé de 710 en 2005 à 4653 en 2007.

Parallèlement, l'Association professionnelle des émetteurs de chèques emploi-service universels (Apecesu) enregistre 462 000 bénéficiaires de Cesu pour 2008, contre 237 000 en 2007, alors que l'Agence nationale des services à la personne (ANSP) en comptait 760 000 entre février 2007 et février 2008.

Votre Rapporteur spécial rappelle que le plan de 2005 fixait un objectif de 500 000 emplois créés en 3 ans. Cet objectif paraît aujourd'hui hors d'atteinte malgré l'effort financier consenti.

B.- LA RÉDUCTION DE L'AVANTAGE CONSENTI

L'abattement de cotisations sociales institué en 2005 a permis d'inciter de nombreux particuliers employeurs à déclarer leurs salariés sur une base réelle, leur garantissant une meilleure protection sociale : ils sont aujourd'hui 70 % à le faire. Le Gouvernement estime qu'il est dès lors permis d'envisager une réduction de l'avantage qui avait été consenti.

Cette mesure ne remet pas en cause le système d'exonérations spécifiques en faveur des publics fragiles recourant à des services à la personne (personnes de plus de 70 ans, dépendantes, invalides, handicapées ou ayant un enfant handicapé, ainsi que les bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie).

En revanche, elle concernera tous les particuliers employeurs sans distinction de revenus. Il est regrettable que le Gouvernement n'ait pas plutôt envisagé de réduire le plafond de la réduction d'impôt sur le revenu qui bénéficie, au niveau actuel, aux contribuables fortement imposés. L'effet d'un tel plafonnement aurait été beaucoup plus équitable.

Enfin, votre Rapporteur spécial relève que les économies réalisées grâce à cette mesure restent très limitées au regard du volume des aides consenties à ce secteur.

C.- LA POURSUITE D'UNE POLITIQUE INCITATIVE

Votre Rapporteur spécial est très réservé sur la perspective du lancement d'un Plan II sur les services à la personne, qui devrait être annoncé avant la fin de l'année et concerner la simplification des formalités pour les employeurs. Il est à craindre que ces réformes accroissent les aides consenties au secteur des services à la personne, sans retombée quantifiable sur l'emploi.

Soucieux de contenir le coût des mesures en faveur du secteur des services à la personne, votre Rapporteur spécial émet un avis favorable à l'adoption de cet article.

*

* *

La Commission est saisie de deux amendements de suppression de M. Hervé Mariton et de M. Frédéric Lefebvre, Rapporteur spécial.

Mme Marie-Anne Montchamp, suppléant M. Frédéric Lefebvre, Rapporteur spécial. Ces amendements visent à maintenir inchangé l'abattement de cotisations patronales de sécurité sociale applicable aux particuliers employeurs.

Il serait paradoxal, dans une conjoncture économique fragile, de saper l'un des principaux gisements d'emplois en France. Selon le rapport récemment remis par Mme Michèle Debonneuil, inspectrice générale des finances, 235 000 emplois ont été créés entre 2006 et 2007 dans les activités de service à la personne.

Il faut continuer à encourager les particuliers employeurs à embaucher, en conservant un régime fiscal et social attractif.

M. Charles de Courson, président. Quel est le coût de cet abattement ?

Mme Marie-Anne Montchamp, suppléant M. Frédéric Lefebvre, Rapporteur spécial. La compensation versée par l'État à la Sécurité sociale du fait du maintien de ce dispositif sera de l'ordre de 93 millions d'euros pour l'exercice 2009.

M. Gaëtan Gorce, Rapporteur spécial. Le coût des dispositifs de soutien aux services à la personne est déjà très élevé puisqu'il atteignait 4,629 milliards d'euros en 2007. Dans un contexte de « stress budgétaire », il serait plus raisonnable de limiter ce type de dépenses fiscales ou sociales.

Ces dispositifs souffrent également de l'absence d'évaluation et il est très difficile de mesurer précisément leur efficacité pour créer des emplois.

Contre l'avis du Rapporteur spécial, M. Gaëtan Gorce, la Commission adopte ces amendements de suppression (amendement n° II-296).

*

* *

AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

Article 35

Amendement n° II-295 présenté par MM. Frédéric Lefebvre et Gaëtan Gorce, Rapporteurs spéciaux, au nom de la commission des Finances :

État B

Mission Travail et emploi

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

Programmes	+	-
Accès et retour à l'emploi	0	529 000
Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	0	0
Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail		
<i>Dont titre 2</i>	0 0	0 0
Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail		
<i>Dont titre 2</i>	529 000 0	0 0
TOTAUX	529 000	529 000
SOLDE	0	

Article 81

Amendement n° II-296 présenté par M. Frédéric Lefebvre, Rapporteur spécial au nom de la commission des Finances, Mme Marie-Anne Montchamp et M. Hervé Mariton :

Supprimer cet article.

AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

Article 35

Amendement présenté par M. Gaëtan Gorce, Rapporteur spécial :

État B

Mission Travail et emploi

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

Programmes	+	-
Accès et retour à l'emploi	0	75 000 000
Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	75 000 000	0
Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	0	0
<i>Dont titre 2</i>	0	0
Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	0	0
<i>Dont titre 2</i>	0	0
TOTAUX	75 000 000	75 000 000
SOLDE	0	

Article 35

Amendement présenté par M. Gaëtan Gorce, Rapporteur spécial :

État B

Mission Travail et emploi

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

Programmes	+	-
Accès et retour à l'emploi	0	0
Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	0	50 000 000
Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	0	0
<i>Dont titre 2</i>	0	0
Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	0	0
<i>Dont titre 2</i>	0	0
Soutien à la restructuration des entreprises et à la reconversion des bassins d'emplois	50 000 000	
TOTAUX	50 000 000	50 000 000
SOLDE	0	

Article 35

Amendement présenté par M. Joël Giraud :

État B

Mission Travail et emploi

Régime d'assurance chômage des travailleurs saisonniers

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

Programmes	+	-
Accès et retour à l'emploi	0	10 000 000
Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	0	5 000 000
Régime d'assurance chômage des travailleurs saisonniers	15 000 000	0
TOTAUX	15 000 000	15 000 000
SOLDE	0	

Article 79

Amendement présenté par M. Gaëtan Gorce, Rapporteur spécial :

Supprimer cet article.

ANNEXE 1

**PROGRAMME 103 - PRINCIPAUX ÉCARTS ENTRE LE PLF 2009 ET LA LFI 2008
(ÉCARTS SUPÉRIEURS À 20 % OU 60 MILLIONS D'EUROS
EN CRÉDITS DE PAIEMENT)**

PLF Programme 103	LFI 2008		PLF 2009		Variations (sur la base des crédits de paiement)	
AFFA - PAS formation professionnelle	32 344 191	32 344 191	0	0	- 32 344 191	- 100,00 %
Exonération zone franche Corse	700 000	700 000	100 000	100 000	- 600 000	- 85,71 %
Aide au conjoint collaborateur	1 529 250	1 529 250	415 000	415 000	- 1 114 250	- 72,86 %
Exonérations de cotisations sociales des contrats de professionnalisation	285 890 000	285 890 000	78 532 068	78 532 068	- 207 357 932	- 72,53 %
HCR Soutien petites entreprises - "aide extra"	1 000 000	1 000 000	300 000	300 000	- 700 000	- 70,00 %
AFFA - PAS Formation Professionnelle investissement	52 000 000	64 000 000	20 000 000	20 000 000	- 44 000 000	- 68,75 %
Pré-retraites progressives	85 000 000	85 000 000	47 370 000	47 370 000	- 37 630 000	- 44,27 %
Rémunérations des stagiaires - actions qualifiantes	138 425 396	138 425 396	89 000 000	89 000 000	- 49 425 396	- 35,71 %
Organismes de formation qualifiante	12 000 000	12 000 000	9 000 000	9 000 000	- 3 000 000	- 25,00 %
Convention de cessation d'activité de certains travailleurs salariés (CATS)	119 530 000	119 530 000	91 640 000	91 640 000	- 27 890 000	- 23,33 %
Subventions de promotion de l'emploi	950 000	950 000	750 000	750 000	- 200 000	- 21,05 %
Ingénierie Conseils Promotion de l'Emploi	943 958	943 958	750 000	750 000	- 193 958	- 20,55 %
VAE-dispositif d'État	18 000 000	18 000 000	15 000 000	15 000 000	- 3 000 000	- 16,67 %
crédits de paiementER Mutations économiques	20 157 143	20 157 143	18 000 000	18 000 000	- 2 157 143	- 10,70 %
Préretraites ASFNE	139 000 000	139 000 000	124 977 853	124 977 853	- 14 022 147	- 10,09 %
Exonérations de cotisations sociales liées au PACTE	2 000 000	2 000 000	2 500 000	2 500 000	500 000	25,00 %
Exonérations de cot. sociales entreprises de services à la personne agréées	100 000 000	100 000 000	162 647 660	162 647 660	62 647 660	62,65 %
Exonération ZRR/ZRU	38 922 210	38 922 210	69 500 000	69 500 000	30 577 790	78,56 %
Exonération liée au régime social des micro entreprises	25 000 000	25 000 000	148 000 000	148 000 000	123 000 000	492,00 %
Exonérations bassin d'emplois à redynamiser (BER) (dites "Warsmann")	500 000	500 000	4 100 000	4 100 000	3 600 000	720,00 %

ANNEXE 2
TABLEAU RÉCAPITULATIF DES DIFFÉRENTS CONTRIBUTIONS INCOMBANT AUX EMPLOYEURS
AU TITRE DU FINANCEMENT DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE

<i>Intitulé de l'obligation de financement</i>	<i>Texte de référence</i>	<i>Assiette</i>	<i>Taux minimum</i>	<i>Modalités d'utilisation</i>
(DROIT COMMUN)				
I Employeurs occupant vingt salariés ou plus				
Participation au développement de la formation professionnelle continue des salariés	<i>Art. L 6331-9 du code du travail</i>	Masses salariales versées (<i>Chap. I et II du Titre IV, du Livre II du Code de la S.S</i>)	Taux global 1,60 % (2 % pour les entreprises de travail temporaire (E.T.T.))	Le budget formation reçoit les affectations suivantes :
Répartition du taux global comme suit :				
1. Financement de la professionnalisation et du droit individuel à la formation	<i>Art. R 6331-9 2° du code du travail</i>	<i>idem</i>	0,50 % (0,50 % pour les E.T.T.)	Options croisées possibles entre : – Financement direct de la professionnalisation ou du DIF organisée par l'employeur. – ou Versement de la contribution aux OPCA. Et remboursement des dépenses exposées.
Financement du congé individuel de formation	<i>Art. R 6331-9 1° du code du travail</i>	<i>idem</i>	0,20 % (0,30 % pour les E.T.T.)	– Versement obligatoire de la contribution correspondante aux OPCA agréés au titre du CIF lesquels remboursent les dépenses correspondantes présentées par les employeurs.
2. Financement du plan de formation		<i>idem</i>	0,90 % (1,20 % pour les E.T.T.)	Options croisées possibles entre : – Financement direct du coût des actions suivies par les salariés (formations internes organisées par l'employeur ou formations achetées sur le marché - <i>organismes de formation</i> - par voie de conventions) – Financements des frais induits par l'assistance des salariés aux actions de formation (<i>Hébergement, déplacement, rémunération des salariés en formation</i>) – Versements à des OPCA pour le financement en retour des actions figurant au plan de formation et les frais induits correspondants. – Financement d'actions de formation au bénéfice de travailleurs privés d'emploi, article L.6122-1 du code du travail. – Financement d'actions de formation articles L.1225-56 et 68 du code du travail – Financements divers (Part de CCI) et impositions de toute nature, le cas échéant)

(*) ou Chapitre II du titre II et chapitre 1^{er} du titre IV du Livre VII du code rural, pour les employeurs des salariés visés à l'article L. 722-20 dudit code.

<i>Intitulé de l'obligation de financement</i>	<i>Texte de référence</i>	<i>Assiette</i>	<i>Taux minimum</i>	<i>Modalités d'utilisation</i>
(ALLEGEMENT de CHARGES) (FRANCHISSEMENT du SEUIL de DIX SALARIES) (*) <i>(Ordonnance n° 2005-731 du 30 juin 2005 complétant l'article L. 6331-2 du code du travail)</i> I. bis.- Employeurs dont l'effectif des salariés est compris entre dix et moins de vingt salariés.				
Participation au développement de la formation professionnelle continue des salariés Répartition du taux global comme suit	Art. L. 6331-14 <i>du code du travail</i>	Masse salariale versée (<i>Chap. I et II du Titre IV, du Livre II du Code de la S.S</i>) (<i>Cf. Tab préc</i>)	Taux global 1,05 % <i>(1,35 % pour les E.T.T.)</i>	Identiques à celles des employeurs de plus de 20 salariés
– Financement de la professionnalisation et du droit individuel à la formation	<i>Art. R 6331-2 1° du code du travail.</i>	idem	0,15 % <i>(ETT, idem)</i>	
– Financement du congé individuel de formation		idem	Non assujettis <i>(Y compris ETT)</i>	
– Financement du plan de formation	<i>Art. R 6331-2 2° du code du travail.</i>	idem	0,9 % <i>(ETT 1,20 %)</i>	

(*) **Jusqu'en 2008**, les employeurs qui, en raison de l'accroissement de leur effectif, atteignent ou dépassent au titre d'une année, **pour la première fois**, l'effectif de dix salariés, restent soumis, pour la dite année et les deux années suivantes, à l'obligation de financement fixée à l'article L.6331-2 du code du travail. (*Taux GLOBAL : 0,55 %*). Elles bénéficient d'un allègement de leur contribution de financement de la formation professionnelle continue au cours des quatrième et cinquième années qui suivent le franchissement du seuil de dix salariés, respectivement fixée à **0,75 %** (dont DIF et Professionnalisation : **0,15 %** ; CIF : exonéré et plan de formation : **0,60 %**), puis **0,95 %** (dont DIF et professionnalisation **0,15 %** ; CIF : exonéré et plan de formation : **0,80 %**) pour atteindre la sixième année suivant le franchissement le taux global de **1,05 %** suivant détail ci-dessus, tant que l'effectif n'atteint pas vingt salariés.

A compter du **01/01/2009**, les entreprises qui, au titre des années 2008, 2009 et 2010, atteignent ou dépassent l'effectif de dix salariés, restent soumises, pour l'année au titre de laquelle cet effectif est atteint ou dépassé ainsi que pour les deux années suivantes, au versement de la part minimale due par les employeurs au titre du financement de la formation professionnelle continue de **0,55 %** puis sont assujetties, pour les quatrième, cinquième et sixième années, aux versements mentionnés aux 2° et 3° de l'article L. 6331-14 du même code, minorés d'un pourcentage dégressif qui sera fixé par décret en Conseil d'Etat.

Intitulé de l'obligation de financement	Texte de référence	Assiette	Taux minimum		Modalités d'utilisation
(ALLÈGEMENT DE CHARGES) (FRANCHISSEMENT DU SEUIL de VINGT SALARIÉS) (*) <i>(Ordonnance n° 2005-731 du 30 juin 2005 complétant l'article L 6331-9 du code du travail)</i>					
I. ter.- Employeurs dont l'effectif des salariés franchit le seuil de vingt salariés					
<small>☞ Le tableau ci-contre ne tient pas compte des minorations prévues par la Loi de modernisation de l'économie (***) dont les décrets sont à paraître</small>					
Participation au développement de la formation professionnelle continue des salariés	<u>Art. R 6331-11 du code du travail</u>	Masse salariale versée (Chap. I et II du Titre IV, du Livre II du Code de la S.S) <u>(Cf. Tab I)</u>	Année n (***)	Année n + 1 Année	Ensuite droit commun cf tableau I
			Taux global	1,20 %	1,40 %
Répartition du taux global comme suit :					
1. Financement du congé individuel de formation	<i>idem</i>				
2. Financement de la professionnalisation et du droit individuel à la formation	<i>idem</i>				
3. Financement du plan de formation	<i>idem</i>				
	0,10 %				
	0,20 %				
	0,90 %				
	0,15 %				
	0,35 %				
	0,90 %				
	0,20 %				
	0,50 %				
	0,90 %				

(*) **Jusque 2008**, les employeurs qui, en raison de l'accroissement de leur effectif, atteignent ou dépassent au titre d'une année, le seuil de vingt salariés, voient leur contribution de financement de la formation professionnelle de leurs salariés alléger l'année de franchissement de ce seuil puis l'année suivante, dans les conditions décrites au tableau I (DROIT COMMUN).

(**) **A compter du 01/01/2009**, les entreprises qui, au titre des années **2008, 2009 et 2010**, atteignent ou dépassent l'effectif de vingt salariés, 1° Restent soumises, pour l'année au titre de laquelle cet effectif est atteint ou dépassé ainsi que pour les deux années suivantes, au versement de la part minimale due par les employeurs au titre du financement de la formation professionnelle continue de **1,05 %** 2° Sont assujetties, pour les quatrième, cinquième et sixième années, aux versements mentionnés aux 2° et 3° de l'article L. 6331-14 du même code, minorés d'un pourcentage dégressif qui sera fixé par décret en Conseil d'Etat.

(***) **Année n** : Année correspondant au franchissement du seuil de vingt salariés.

<i>Intitulé de l'obligation de financement</i>	<i>Texte de référence</i>	<i>Assiette</i>	<i>Taux minimum</i>	<i>Modalités d'utilisation</i>
(DROIT COMMUN)				
II - Employeurs occupant moins de dix salariés				
Participation au développement de la formation professionnelle continue des salariés	<i>Art. L 6331-2 du code du travail</i>	Masse salariale versée (<i>Chap. I et II du Titre IV, du Livre II du Code de la S.S</i>) [1]	Taux global 0,55 % <i>(idem pour les E.T.T.)</i>	Le budget formation reçoit les affectations suivantes :
Répartition du taux global comme suit : - Financement de la professionnalisation et du droit individuel à la formation - Financement du congé individuel de formation	<i>Art. R 6331-2 1° du code du travail</i>	<i>idem</i>	0,15 % <i>(idem pour les E.T.T.)</i>	- Versement obligatoire de la contribution à un organisme collecteur agréé au titre de la professionnalisation.
			NON ASSUJETTIS	<i>Néant</i>
- Financement du plan de formation	<i>Art. L 6331-2 2° du code du travail</i> <i>idem</i>	<i>idem</i>	0,40 % <i>(idem pour les E.T.T.)</i>	- Versement obligatoire de la contribution à un organisme collecteur agréé au titre du plan de formation ² des employeurs de moins de dix salariés.
III Employeurs occupant des salariés sous contrats à durée déterminée quel que soit par ailleurs l'effectif de la structure				
Financement des congés individuels des titulaires de C.D.D.	<i>Art. L 6322-27 du code du travail</i>	Masse salariale versée aux titulaires de C.D.D	1 %	- Versement obligatoire à des organismes agréés au titre du C.I.F.

<i>Intitulé de l'obligation de financement</i>	<i>Texte de référence</i>	<i>Assiette</i>	<i>Taux minimum</i>	<i>Modalités d'utilisation</i>
IV - Chefs d'entreprises non salariés, Travailleurs indépendants, Membres des Professions libérales et des professions non salariées, qu'ils emploient ou non des salariés				
Participation au financement de leur propre formation	<i>Art. L 6331-48 du code du travail</i>	Montant annuel du plafond de la Sécurité sociale	0,15 % Ou 0,24 % s'il bénéficie d'un concours de son conjoint collaborateur ou associé au sens du I de l'article 121-4 du code du commerce	- Prélèvement unitaire obligatoire de la contribution par les U.R.S.A.F. - Prélèvement unitaire obligatoire de la contribution par les U.R.S.A.F. et reversement à un fonds d'assurance formation : " habilité ". (<i>Cf. Arr. du 17 03 93 - J.O. du 25 03 93</i>).
V.- Chefs d'entreprises individuelles ou société soumis à l'obligation d'inscription au Répertoire des Métiers (R.M.) ou immatriculés au répertoire précité				
Contribution au financement de la formation professionnelle des artisans, de leurs conjoints non salariés et de leurs auxiliaires familiaux	<i>Art. L 6331-54 du code du travail</i>	Plafond annuel de la S.Sle au 01.01 de l'année d'imposition	0,17 % (soit 57 euros pour 2008)	- Versement de la participation à un fonds d'assurance formation habilité par le Ministère chargé de l'artisanat qui prend en charge les frais de formation exposés par les artisans et leurs ayants droit. Alsace-Moselle : Versement direct au Fonds national de répartition

0 - Montant du prélèvement par personne pour 2008: 50 euros

<i>Intitulé de l'obligation de financement</i>	<i>Texte de référence</i>	<i>Assiette</i>	<i>Taux minimum</i>	<i>Modalités d'utilisation</i>
<p>VI.- Chefs d'entreprises individuelles ou société soumis à l'obligation d'inscription au Répertoire des Métiers (R.M.) ou immatriculés au répertoire précité</p> <p>Droit additionnel affecté par les chambres régionales de métiers et de l'artisanat ou, dans les départements et collectivités d'outre-mer, par les chambres de métiers et de l'artisanat.</p>	<p><i>Loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 art. 127 I finances rectificative pour 2006</i> <i>Journal Officiel du 31 décembre 2006</i></p>	<p>Plafond annuel de la S.S.le au 01.01 de l'année d'imposition</p>	<p>0,12 % (40 euros pour 2008)</p> <p>Les dispositions du présent article relatives aux chambres de métiers et de l'artisanat ne sont pas applicables dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle</p>	<p>Financement d'actions de formation, au sens des articles L. 6313-1 à 11 du code du travail, des chefs d'entreprises artisanales dans la gestion et le développement de celles-ci et géré sur un compte annexe</p>
<p>Contribution destinée au financement de la formation des chefs d'exploitation ou d'entreprise agricoles et leurs ayants droit non salariés</p>	<p><i>L. 718-2-1 du code rural</i></p>	<p><i>revenus professionnels ou assiette forfaitaire (au sens de l'article L. 731-16 du code rural)</i></p>	<p>0,30 %</p> <p>des revenus professionnels ou de l'assiette forfaitaire dans la limite d'une somme dont le montant minimal et maximal est fixé par voie réglementaire</p>	<p>Contributions directement recouvrées et contrôlées par les caisses de mutualité sociale agricole pour être reversées au fonds d'assurance formation habilité par l'État. Le Fonds pour la formation des Entrepreneurs du Vivant : VIVEA prend en charge les formations suivies par cette catégorie socioprofessionnelle.</p>
<p>VII - Chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole, conjoints et membres de la famille.</p>				
<p>Contribution destinée au financement de la formation des salariés intermittents du spectacle</p>	<p><i>Art L.6331-55 et 56 du code du travail</i></p>	<p>Masse salariale versée aux salariés intermittents du spectacle</p>	<p>2 %</p> <p>comportant des minima légaux de perception à réserver aux financements : - des C.I.F. à hauteur de 0,6 % - du plan de formation à hauteur de 0,6 % - de la professionnalisation et du DIF à hauteur de 0,3 %</p>	<p>Sous réserve de l'application des stipulations propres de l'accord national professionnel étendu du 16 02 1993, la contribution minimum légale de 2 % comprenant les ventilations destinées aux financements du C.I.F., du plan de formation et de la professionnalisation et du droit individuel à la formation. Elle doit être versée par les employeurs de salariés, intermittents du spectacle à l'O.P.C.A. agréé : l'A.F.D.A.S. : Association de formation des activités du spectacle</p>
<p>VIII - Employeurs occupant des salariés intermittents du spectacle</p>				

<i>Intitulé de l'obligation de financement</i>	<i>Texte de référence</i>	<i>Assiette</i>	<i>Taux minimum</i>	<i>Modalités d'utilisation</i>
IX - Employeurs occupant des employés de maison. (définis à l'art. L. 772-1 du code du travail et visés au chapitre II du titre VII du livre VII du même code).				
Contribution destinée au financement de la formation des salariés, employés de maison	Art.L.6331-57 et 58 du code du travail	Assiette égale à : – soit, par heure de travail, à une fois la valeur horaire du S.M.I.C. – soit, montant réel des rémunérations versées.	0,15 %	- Prélèvement obligatoire de la contribution par le réseau des U.R.S.S.A.F. et reversement du produit global à l'A.GE.FOS-P.M.E., qui prend en charge le coût des formations dans les conditions fixées par ses instances.
X- Entreprises de pêche maritime et de cultures marines.				
Contribution destinée au financement de la formation des salariés des entreprises de pêche maritime et de cultures marines	Art L. 6331-63 du code du travail	Masse salariale versée	Selon le nombre de salariés (cf tableaux ci-avant)	Versement obligatoire à un seul O.P.C.A. : "le FAF-Pêche" (Section particulière des salariés).
XI - Pêche maritime et de cultures marines. <i>Travailleurs indépendants, Chefs d'entreprise occupant moins de dix salariés affiliés au régime social des marins ainsi que le cas échéant leurs conjoints, collaborateurs et associés</i>				
Contribution destinée au financement de la formation personnelle des personnes énumérées sous X	Art L. 6331-53 du code du travail	Montant annuel du plafond de la Sécurité Sociale	0,15 %	Contribution directement recouvrée en une seule fois par la Caisse nationale d'allocations familiales des pêches maritimes pour être reversée à un seul O.P.C.A., "le FAF-Pêche". (Section particulière des Non-salariés), soit pour 2007 : valeur unitaire de la cotisation : 50 euros.

Source : Ministère de l'Économie, des finances et de l'emploi, Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle.

**ANNEXE 3
MESURES D'EXONÉRATION DE LA MISSION TRAVAIL ET EMPLOI**

Mesures	Objectifs	Calcul	LFI 2007	Exécution 2007	LFI 2008	PLF 2009
Indemnités de départ volontaire dans le cadre d'un accord de GPEC	Inciter à la conclusion d'accord de GPEC	Exclusion de l'assiette des cotisations de sécurité sociale dans la limite de quatre fois le plafond de la sécurité sociale. En outre, ces indemnités ne sont assujetties à la CSG et à la CRDS que pour leur fraction dépassant le montant de l'indemnité légale ou conventionnelle de licenciement.	-	0,00	2,00	2,00
Bassins d'emplois à redynamiser	Maintenir l'emploi dans des zones connaissant des difficultés économiques	Exonération des cotisations patronales de sécurité sociale, du FNAL et du versement transport dans la limite du produit du nombre d'heures rémunérées par le montant du SMIC majoré de 40 %.	-	0,00	0,50	4,10
Zone de revitalisation rurale (ZRR) / Zone de revitalisation urbaine (ZRU) (1)	Maintenir l'emploi dans des zones connaissant des difficultés économiques	Exonération de 100% des cotisations à la charge des employeurs dans la limite du nombre heures x SMIC x 1,5.	33,00	47,84	38,92	69,50
Organismes d'intérêt général en zone de revitalisation rurale (2)	Maintenir l'emploi dans des zones connaissant des difficultés économiques	Exonération des cotisations patronales de sécurité sociale dans la limite nb heures*SMIC*1,5. Exonération pérenne.	-	0,00	150,00	158,00

300 bénéficiaires x indemnité moyenne de **15 000 €** x taux d'exonération de **44,4 %**
= **2 millions d'euros**

La prévision 2009 est basée sur l'évolution de la dépense constatée corrigée des éventuelles régularisations antérieures. Le coût de la mesure devrait se stabiliser en 2009.

Le coût de cette exonération a connu un fort dynamisme en 2007 du fait d'un nombre important de régularisations liées à des applications rétroactives de la mesure. Ce mouvement devrait se prolonger en 2008, mais dans une mesure moindre. La diminution attendue du coût lié à la fin des régularisations en 2009 est contrebalancée par le report des bénéficiaires de l'exonération ouverte aux organismes d'intérêt général en ZRR sur le dispositif d'exonération à l'embauche, d'où une stabilisation de la dépense.

Après un fort dynamisme en 2007, le coût devrait chuter d'environ 37 % en 2007 puis 10 % en 2009. Cela s'explique par – le coût exceptionnel de la mesure en 2007 du fait de nombre régularisations liées à des applications rétroactives de la mesure ; – la suppression des entrées dans le dispositif à compter du 1^{er} décembre 2007 qui provoque une baisse prévisionnelle du coût de 5 % en 2008 et de 10 % en 2009.

Zone franche Corse	Maintenir l'emploi dans des zones connaissant des difficultés économiques	Réduction dégressive des cotisations à la charge de l'employeur au titre des assurances sociales, des accidents du travail et des maladies professionnelles et des allocations familiales selon le montant de la rémunération mensuelle pendant 5 années.	3,00	30,06	0,70	0,10	Mesure en voie d'extinction.
Correspondants locaux de presse	Maintenir dans l'emploi des travailleurs à faible revenus	Exonération partielle des cotisations d'assurance maladie maternité et d'assurance vieillesse. Ces dispositions dérogatoires ne visent pas la cotisation personnelle d'allocations familiales ni les contributions de CSG/CRDS	0,09	0,18	0,09	0,09	Maintien du nombre de bénéficiaires par rapport aux exercices précédents, soit un peu plus d'une centaine.
Plateau-repas servis dans les hôtels - cafés - restaurants (HCR)	Développement de l'emploi dans les secteurs peu délocalisables rencontrant des difficultés de recrutement	Réduction forfaitaire des cotisations à la charge de l'employeur au titre des assurances sociales, des accidents du travail et des maladies professionnelles et des allocations familiales dues sur la valeur forfaitaire du repas fourni au salarié, soit 28% de l'indemnité compensatrice représentant la valeur du repas.	151,00	143,45	160,00	150,00	La prévision et basée sur une hypothèse de 163 M de repas servis (exonération de 0,92 € par repas).
Abattement de 15 points en faveur des particuliers employeurs (3)	Développement de l'emploi dans les secteurs peu délocalisables rencontrant des difficultés de recrutement	Les particuliers employant une aide à domicile et cotisant sur une assiette égale à la rémunération réellement versée bénéficient d'une exonération des cotisations patronales de sécurité sociale égale à 15 % de la rémunération. Le PLF 2009 propose de ramener ce taux à 10 %.	-	154,25	190,00	169,70	En 2008, les exonérations en faveur de l'emploi à domicile restent stables après une augmentation de 27 % en 2007. L'achèvement de la montée en charge des mesures instaurées en 2006 explique partiellement cette évolution. La prévision 2009 est basée sur une hypothèse de croissance du secteur de 8 % en 2008 et 2009. La dépense devrait toutefois diminuer en raison du passage de 15 à 10 points d'abattement de cotisation.

<p align="center">Prestataires agrés de services à la personne</p>	<p>Les associations ou entreprises prestataires de services à la personne bénéficient d'une exonération totale des cotisations patronales de sécurité sociale dans la limite du SMIC au titre de leurs salariés remplissant les fonctions d'aide au domicile d'une personne âgée de moins de 70 ans et non dépendantes.</p>	<p>160,00</p>	<p>4,50</p>	<p>100,00</p>	<p>162,65</p>	<p>En 2008, les exonérations en faveur de l'emploi à domicile restent stables après une augmentation de 27 % en 2007. L'achèvement de la montée en charge des mesures instaurées en 2006 explique partiellement cette évolution. La prévision 2009 est basée sur une hypothèse une hypothèse de croissance du secteur de 8 % en 2008 et 2009.</p>
<p align="center">Contrat d'insertion dans l'emploi (CIE) « anciens »</p>	<p>Permettre l'insertion dans l'emploi de publics éloignés du marché du travail</p>	<p>42,60</p>	<p>52,53</p>	<p>31,35</p>	<p>20,00</p>	<p>Mesure en voie d'extinction.</p>
<p align="center">Contrat de retour à l'emploi (CRE)</p>	<p>Permettre l'insertion dans l'emploi de publics éloignés du marché du travail</p>	<p>6,00</p>	<p>58,28</p>	<p>4,00</p>	<p>3,10</p>	<p>Mesure en voie d'extinction.</p>
<p align="center">Structures agrées au titre de l'aide sociale</p>	<p>Permettre l'insertion dans l'emploi de publics éloignés du marché du travail</p>	<p>25,00</p>	<p>22,50</p>	<p>21,82</p>	<p>11,00</p>	<p>Le coût constaté de la mesure est assez stable depuis 2 ans, la prévision pour 2008 et 2009 table sur un maintien du nombre de bénéficiaires et du coût.</p>

<p>Salariés créateurs ou repreneurs d'entreprises</p>	<p>Stimuler la création d'entreprise</p>	<p>Exonération dans la limite de 120 % du SMIC, pendant les 12 premiers mois suivant la création ou la reprise d'une entreprise par une personne exerçant simultanément une activité salariée ou bénéficiant de l'API, des cotisations personnelles de sécurité sociale dues au titre de la nouvelle activité. Si le créateur ou repreneur relève du régime général au titre de sa nouvelle activité, la même exonération porte sur les cotisations patronales de sécurité sociale dues au titre de son activité.</p>	<p align="center">11,13</p>	<p align="center">8,94</p>	<p align="center">11,00</p>	<p align="center">11,00</p>	<p>Le coût constaté de la mesure est assez stable depuis 2 ans, la prévision pour 2008 et 2009 table sur un maintien du nombre de bénéficiaires et du coût.</p>
<p>Régime social des micro-entreprises (4)</p>	<p>Stimuler la création d'entreprise et aider au maintien de l'activité.</p>	<p>Le montant des cotisations et contributions à payer ne pourra être supérieur à un pourcentage du chiffre d'affaires : ce pourcentage est de 14 % pour les activités d'achat/revente ou de fourniture de logement et de 24,6 % pour les autres activités (commerciales ou non). La loi de modernisation de l'économie a porté ces pourcentages à 12% et 21,7 %.</p>	<p align="center">-</p>	<p align="center">0,00</p>	<p align="center">25,00</p>	<p align="center">148,00</p>	<p>La prévision 2009 est basée sur une hypothèse d'évolution du coût constaté de la mesure corrigée des éventuelles régularisations antérieures. Le coût devrait progresser rapidement en raison de l'entrée en vigueur de la loi de modernisation de l'économie qui prévoit deux mesures impactant le coût pour 2009 : – l'abaissement des pourcentages du chiffre d'affaire libérateurs des cotisations sociales à pour conséquence une perte de recette pour la Sécurité sociale que l'Etat doit compenser. – le relèvement des seuils de chiffre d'affaire permettant de bénéficier de cette mesure entraine un élargissement du nombre de bénéficiaires potentiels.</p>
<p>Contrats d'apprentissage</p>	<p>Améliorer de la qualification pour faciliter l'insertion dans l'emploi</p>	<p>Non assujettissement de la rémunération des apprentis à la CSG et à la CRDS. Prise en charge par l'Etat des cotisations patronales de sécurité sociale et de l'ensemble des cotisations salariales d'origine légale et conventionnelle. Pour les employeurs de moins de 11 salariés ou inscrits au répertoire des métiers, l'Etat prend en charge les autres cotisations patronales d'origine légale et conventionnelle</p>	<p align="center">926,02</p>	<p align="center">899,97</p>	<p align="center">947,00</p>	<p align="center">1 048,3</p>	<p align="center"> Nombre de mois exonérés : 437663 (compte tenu de 294 000 entrées en 2008 et de 300 000 en 2009) x Coût moyen d'un mois exonéré : 199,61 € (compte tenu d'une prévision d'assiette de 32 % du SMIC, soit 422,74 € et d'un taux d'exonération moyen de 47,22%) = 1 048,33 millions d'euros </p>

<p align="center">Contrats de professionnalisation</p>	<p align="center">Améliorer de la qualification pour faciliter l'insertion dans l'emploi</p>	<p>Exonération des cotisations patronales de sécurité sociale dans la limite du SMIC pour la durée du CDD ou de la période de professionnalisation (CDI) pour les entrées antérieures au 01/01/07. Les cotisations ATMP ne sont plus exonérées à compter de cette date (1) sauf pour les moins de 26 ans employés par un groupement d'employeurs d'insertion et de qualification (GEIQ) (2). Les exonérations spécifiques sont supprimées à compter du 01/01/08 sauf pour les contrats conclus par des moins de 26 ans en GEIQ (3) qui sont exonérés de cotisations ATMP uniquement et les contrats conclus par des plus de 45 ans (hors ATMP) (4).</p>	<p align="center">391,86</p>	<p align="center">358,81</p>	<p align="center">285,39</p>	<p align="center">78,53</p>	<p>(1) = nb de mois pris en charge : 21 061 x rémunération moyenne : 62,5% SMIC x exonération : 28 % = 58,90 millions d'euros</p> <p align="center">+</p> <p>(2) = nb de mois pris en charge : 606 x rémunération moyenne : 62,5 % SMIC x exonération : 33 % = 1,99 millions d'euros</p> <p align="center">+</p> <p>(3) = nb de mois pris en charge : 4 260 x rémunération moyenne : 62,5% SMIC x exonération : 5% = 2,12 millions d'euros</p> <p align="center">+</p> <p>(4) = nb de mois pris en charge : 3 468 x rémunération moyenne : 100 % SMIC x exonération : 28 % = 15,52 millions d'euros</p> <p align="center">=</p> <p align="center">78,53 millions d'euros</p>
<p align="center">Contrats PACTE</p>	<p align="center">Améliorer de la qualification pour faciliter l'insertion dans l'emploi</p>	<p>Exonération des cotisations patronales de sécurité sociale, à l'exception de la cotisation ATMP, dans la limite de la rémunération minimale applicable aux titulaires de contrats de professionnalisation.</p>	<p align="center">0,96</p>	<p align="center">0,90</p>	<p align="center">1,50</p>	<p align="center">2,50</p>	<p>Nombre de mois exonérés : 898 (compte tenu de 650 entrées en 2008 et de 850 en 2009).</p> <p align="center">x</p> <p>Coût moyen d'un mois exonéré : 232 € (compte tenu d'une rémunération moyenne de 62,5 % du traitement minimum dans la fonction publique, soit 828,42 € et d'un taux d'exonération moyen de 28%).</p> <p align="center">=</p> <p align="center">2,5 millions d'euros</p>

(1) Uniquement ZRR à compter de 2008, en conséquence du transfert des crédits relatifs aux ZRU au ministère du logement et de la ville.

(2) L'exonération n'a été transférée qu'à compter de 2008.

(3) Les crédits pour 2009 tiennent compte de la diminution de l'abattement de 15 à 10 points de cotisations.

(4) La mesure n'a été mise en œuvre qu'à compter de 2008.

ANNEXE 4

LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Ministère de l'Écologie, du développement et de l'aménagement durables

Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires

M. Laurent FISCUS, conseiller du délégué pour les mutations économiques.

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

Cabinet

M. Philippe GUSTIN, directeur-adjoint du cabinet de M. le Secrétaire d'État chargé de l'industrie et de la consommation et conseiller pour les mutations économiques auprès de Mme la Ministre de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi.

Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle

M. Bertrand MARTINOT, délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle, responsable du programme n°103.

Direction générale des entreprises

M. Jean-Pierre LE PESTEUR, directeur du pôle interministériel de prospective et d'anticipation des mutations économiques.

Ministère du Travail, des relations sociales et de la solidarité

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

Mme Isabelle MOURES, chef de service, remplaçant le directeur de l'administration générale et de la modernisation des services.

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

M. Antoine MAGNIER, directeur, accompagné de Mme Béatrice SEDILLOT, chef de service - adjointe au directeur.

Direction générale du travail

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

Cour des comptes

M. Antoine DURRLEMAN, Président de la section formation professionnelle, Mme Véronique DEPREZ-BOUDIER, rapporteur à la 5e chambre et Mme Hélène MAGNIER, auditeur à la 5ème chambre.

Association des Régions de France

M. François BONNEAU, président de la région Centre et représentant des régions de France dans le collège « Pouvoirs Publics » du collège de l'AFPA

Organisations professionnelles et syndicales:

M. Francis DA COSTA, président de la commission formation du Mouvement des entreprises de France (Medef).

Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)

M. Pierre BOISSIER, directeur général

Agence nationale pour l'emploi (ANPE)

M. Christian CHARPY, directeur général, et M. Jean-Marie MARX, directeur adjoint.

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

M. Jean-Luc BÉRARD, directeur général, accompagné de M. Michel MONNIER.

Agence nationale des services à la personne

M. Laurent HENART, président

M. Bruno ARBOUET, directeur général

Organisations professionnelles et syndicales:

M. René BAGORSKI, conseiller confédéral, de la Confédération générale du travail (CGT)

M. Olivier GOURLET, secrétaire national de la Confédération Française des Travailleurs Chrétiens (CFTC) ;

M. Jean-Luc GUEUDET, secrétaire confédéral chargé de la formation professionnelle à la Confédération française démocratique du travail (CFDT) ;

M. Alain LECANU, secrétaire national de la Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres (CFE-CGC).

M. Youcef TAYEB, Confédération générale du travail-Force ouvrière (CGT-FO)

M. Jean-Claude TRICOCHÉ, secrétaire national de l'Union nationale des syndicats autonomes (UNSA), chargé de la formation professionnelle

AFPA - Représentants syndicaux

M. Jacques COUDSI, secrétaire général de la CGT-AFPA accompagné de M. Roland AUDRERIE

M. Jean-Paul DEKOONINCK, secrétaire général et délégué syndical central de la CFDT-AFPA accompagné de M. Alain GUILLEMOT

M. Hervé LE BRUN, secrétaire général de la CGT-FO-AFPA accompagné de M. Jean-Marc BOUCHET

Mme Chantal NOËL, secrétaire générale de SUD-Solidaires-AFPA accompagnée de Mme Elisabeth CLAUDE

M. Pierre MOLINET, secrétaire général de la CFTC-AFPA accompagné de M. Pierre LEGENDRE

M. Jean de SUZZONI, délégué syndical central à la CFE-CGC-AFPA accompagné de M. Bernard COLLOT

Organisations professionnelles et syndicales (secteur HCR)

M. Didier CHENET, Président du Syndicat National des Hôteliers, Restaurateurs, Cafetiers et Traiteurs (SYNHORCAT), accompagné de M. GIRAUDIER,

Mme Dany DELEVAL, Présidente confédéral de l'Union des Métiers et des Industries Hôtelières (UMIH), accompagnée de M. Philippe DELTERME

Centre d'analyse stratégique

M. Yves CHASSARD, chef du département Travail, emploi et formation.

Universitaire

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