



N° 1967

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2009

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2010** (n° 1946),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 45

TRAVAIL ET EMPLOI

POLITIQUES DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI

Rapporteur spécial : Mme CHANTAL BRUNEL,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE	5
INTRODUCTION	7
I. UN EFFORT SANS PRÉCÉDENT EN FAVEUR DE L'EMPLOI.....	10
A. LES PROGRAMMES N°102, 103 ET 155 BÉNÉFICIERONT EN 2010 D'UNE REMARQUABLE STABILITÉ.....	10
1. En l'absence de modification du périmètre du programme n°102, les crédits correspondants seront à peu près stables.....	10
<i>a) Pas de fusion des programmes n°102 et 103</i>	<i>10</i>
<i>b) Retour sur l'exécution 2009</i>	<i>10</i>
2. Une légère diminution des crédits traduit l'extinction de certains contrats aidés (SEJE, CES, CEC).....	11
B. LA MISE EN PLACE DU CONTRAT UNIQUE D'INSERTION (CUI), QUI SUCCÈDE AU CONTRAT D'ACCOMPAGNEMENT VERS L'EMPLOI ET AU CONTRAT D'AVENIR, MODIFIE LA PRÉSENTATION DES CRÉDITS.....	13
C. LES CRÉDITS DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI SONT ABONDÉS PAR LA PARTICIPATION DE L'ÉTAT À HAUTEUR DE 1,4 MILLIARD D'EUROS AU FONDS D'INVESTISSEMENT SOCIAL	16
II. TOUS LES CANAUX DES POLITIQUES PUBLIQUES SONT ACTIVÉS POUR CONTENIR LA MONTÉE DU CHÔMAGE	17
A. DES STRUCTURES D'ACCOMPAGNEMENT DES PUBLICS EN DIFFICULTÉ ENCORE TROP NOMBREUSES, MAIS MOBILISÉES	17
1. Les jeunes.....	17
<i>a) Des structures et des dispositifs dans lesquels les employeurs se perdent</i>	<i>17</i>
<i>b) Le déploiement et l'amélioration du maillage territorial des deux dispositifs de deuxième chance est poursuivi en 2010</i>	<i>19</i>
2. Les personnes handicapées	21
3. Le soutien aux structures d'insertion économique	22
B. LES NOUVELLES CONDITIONS D'INDEMNISATION DU CHÔMAGE	25
1. La subvention de l'État au fonds de solidarité.....	25
2. La nouvelle convention Unédic	28
C. LES ACTEURS DE L'EMPLOI ET DE LA FORMATION EN MAL DE COORDINATION	29
1. Face à Pôle emploi, les maisons de l'emploi peinent à trouver leur place.....	29
2. L'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) en voie de normalisation	31
III. DANS UN CONTEXTE FORTEMENT MARQUÉ PAR LA CRISE, L'IMPLICATION DES SERVICES DE L'EMPLOI ET DU TRAVAIL EST TOTALE.....	32

A. LA MISE EN PLACE DE PÔLE EMPLOI A ÉTÉ RÉALISÉE DANS UN CALENDRIER PARTICULIÈREMENT SERRÉ	33
1. Neuf mois après sa création, l'opérateur Pôle emploi est opérationnel.....	33
2. La qualité du service rendu aux demandeurs d'emploi est en voie d'amélioration.	35
B. LA MODERNISATION DES MOYENS DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI	36
1. La réorganisation des services centraux et déconcentrés	36
a) <i>La mise en place des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE)</i>	36
b) <i>La réforme de l'inspection du travail</i>	38
c) <i>L'organisation du contrôle interne au sein de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)</i>	39
2. Le redéploiement des moyens et la hiérarchisation des priorités	39
a) <i>Le projet MARS et la négociation collective</i>	39
b) <i>L'amélioration des conditions de travail</i>	42
c) <i>La sécurité juridique doit être garantie aux salariés et à leurs employeurs</i>	44
d) <i>Le plan Santé au travail 2</i>	47
e) <i>La fusion de l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET) et de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA)</i>	49
EXAMEN EN COMMISSION	51
<i>Article 61 : Adaptation des dispositions relatives au financement du contrat unique d'insertion à certains publics spécifiques</i>	58
AMENDEMENT NON ADOPTÉ PAR LA COMMISSION	61
ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	63

L'article 49 de la loi organique du 1er 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, 88 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial. Celui-ci se félicite des efforts accomplis cette année par les services concernés, et plus particulièrement par le ministère du travail qui lui a adressé, dans les délais, la totalité de ses vingt réponses. Il rappelle que les données ainsi transmises sont un élément important pour l'information des parlementaires qui examineront les crédits de la mission *Travail et emploi*.

Synthèse

Avec **11,2 milliards d'euros** inscrits en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, la mission *Travail et emploi* reflète la mobilisation du chef de l'État et du Gouvernement en faveur de l'emploi. Pour faire face à la crise économique qui frappe nos concitoyens, des crédits complémentaires à hauteur de **1,4 milliard d'euros** ont été inscrits pour 2010 sur la mission *Plan de relance de l'économie* et pourront – via le Fonds d'investissement social (FISo) – abonder les politiques traditionnelles de l'emploi. Au total, les crédits consacrés aux politiques de l'emploi atteignent **12,6 milliards d'euros**.

Les crédits du programme n° 102 *Accès et retour à l'emploi* représentent, au sein de la mission, **5,840 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 5,885 milliards d'euros en crédits de paiement**, en diminution de 145 millions d'euros. Ce léger repli s'explique par l'extinction de certains contrats aidés et **la mise en place du contrat unique d'insertion (CUI)**.

Deuxième poste budgétaire de ce programme (avec 1 360 millions d'euros) après le cofinancement de l'indemnisation du chômage, la subvention à Pôle emploi traduit la participation de l'État au financement du service public de l'emploi. **Neuf mois après sa création, et dans un contexte fortement marqué par la crise économique et ses conséquences sur l'emploi, l'opérateur Pôle emploi fonctionne, selon son directeur général, de façon opérationnelle.** Cependant, des économies de gestion pourraient être réalisées par la transmission électronique des données des entreprises, en particulier vers Pôle emploi.

Pôle emploi a également bénéficié, en 2009, de 2 340 recrutements et s'apprête à accueillir l'an prochain 900 salariés en provenance de l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA). Ces recrutements s'expliquent par la forte augmentation du chômage ; en période de reflux, les effectifs du nouvel opérateur devront diminuer.

Deux autres programmes participent aussi à l'effort en faveur de l'emploi mais avec des crédits plus modestes. Le programme n° 111 *Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail* se distingue par des autorisations d'engagement (60 millions d'euros) en hausse, avec la mise en place en quatre ans d'un **outil de mesure de l'audience de la représentativité syndicale (MARS)**. Le Rapporteur spécial forme le vœu que cette mesure n'alourdisse pas les charges administratives qui pèsent déjà sur les très petites entreprises.

Le programme n° 155 *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail*, qui regroupe les fonctions support de la

politique de l'emploi, avec 822 millions d'euros en autorisations d'engagement et 812 millions d'euros en crédits de paiement, traduit une augmentation consécutive à la poursuite du **plan pluriannuel de modernisation et de développement de l'inspection du travail (PMDIT)**. Par ailleurs, le Rapporteur spécial salue l'amorce d'une fusion entre l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET) et l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) ; il souhaite aller plus loin et propose que les missions de l'Agence nationale des conditions de travail (ANACT) soient élargies. En effet, l'actualité est marquée par les drames vécus par les salariés de France Télécom et d'autres sociétés. **Il est indispensable de renforcer les mesures de prévention du suicide dans les entreprises**. Il semble aussi au Rapporteur spécial qu'une plus grande attention doit être portée aux problèmes d'addiction, liés à la consommation d'alcool, de drogues ou au jeu excessif.

Soucieux de **promouvoir l'égalité entre hommes et femmes** dans l'entreprise, le Rapporteur spécial estime que le dispositif législatif déjà en vigueur doit être prolongé par des campagnes d'information et de sensibilisation réalisées en association avec les partenaires sociaux.

Au terme de son cycle d'auditions, le Rapporteur spécial tient enfin à saluer **l'implication des services déconcentrés des ministères de l'emploi et du travail, en première ligne face à la crise économique**, qui mettent en œuvre, jour après jour, les politiques de l'emploi.

INTRODUCTION

Dotée de **11,2 milliards d'euros inscrits en autorisations d'engagement et en crédits de paiement**, la mission *Travail et emploi* reflète la mobilisation du chef de l'État et du Gouvernement en faveur de l'emploi. Pour faire face à la crise économique qui frappe nos concitoyens, des crédits complémentaires à hauteur de 1,4 milliard d'euros ont été inscrits pour 2010 sur la mission *Plan de relance de l'économie* et pourront – via le Fonds d'investissement social (FISo) – abonder les politiques traditionnelles de l'emploi.

Au total, les crédits consacrés aux politiques de l'emploi atteignent 12,6 milliards d'euros, soit 2 milliards de plus que le plafond prévu l'an dernier – avant le déclenchement de la crise – par la loi de programmation des finances publiques.

Quatre programmes composent la mission *Travail et emploi* du présent projet de loi de finances.

Les deux principaux programmes, n° 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* sur lequel porte le rapport spécial de M. Christian ECKERT, et n° 102 *Accès et retour à l'emploi*, ont été confiés à Mme Christine LAGARDE, ministre de l'Économie, des finances et de l'emploi et à M. Laurent WAUQUIEZ, secrétaire d'État chargé de l'Emploi.

Le ministre du Travail, des relations sociales et de la solidarité, M. Xavier DARCOS, conserve la gestion des programmes n° 111 *Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail* et n° 155 *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail*.

Le présent rapport spécial porte donc sur **les programmes n°s 102, 111 et 155**.

Les crédits du programme n° 102 atteignent 5,840 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 5,885 milliards d'euros en crédits de paiement, en diminution de 145 millions d'euros. Ce léger repli s'explique par l'extinction de certains contrats aidés :

- le dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprise (SEJE) ;
- les emplois jeunes ;
- les contrats emplois solidarité (CES).

La mise en place du contrat unique d'insertion (CUI), prévu par la loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active (RSA), a également des conséquences sur la présentation des crédits sur le programme n° 102. À partir du 1er janvier 2010, ce nouveau contrat aidé se déclinera en deux versions :

– le contrat d'accompagnement dans l'emploi (CUI-CAE) dans le secteur non marchand, en remplacement de l'ancien contrat d'accompagnement dans l'emploi et du contrat d'avenir ;

– le contrat initiative emploi (CUI-CIE) dans le secteur non marchand, en remplacement de l'ancien contrat initiative emploi et du contrat d'insertion – revenu minimum d'activité (CI-RMA).

Deuxième poste budgétaire du programme (avec 1 360 millions d'euros) après le cofinancement de l'indemnisation du chômage, **la subvention à Pôle emploi traduit la participation de l'État au financement du service public de l'emploi**. Cette subvention sera majorée, en exécution pour 2010, d'un montant correspondant au transfert des salariés de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) en charge de l'orientation professionnelle des demandeurs d'emploi.

Neuf mois après sa création, et dans un contexte fortement marqué par la crise économique et ses conséquences sur l'emploi, l'opérateur Pôle emploi fonctionne de façon opérationnelle selon son directeur général. Il reste encore, comme le Rapporteur spécial a pu le constater dans sa circonscription, à généraliser les sites mixtes ANPE/Assédic et à améliorer le suivi des demandeurs d'emploi, en réduisant notamment le nombre de chômeurs pris en charge par un même conseiller qui varie aujourd'hui, d'un site à l'autre, du simple au triple.

Les deux autres programmes participent aussi à l'effort en faveur de l'emploi mais avec des crédits plus modestes. Le programme n° 111 se distingue par des autorisations d'engagement (60 millions d'euros) en hausse, avec la mise en place en quatre ans d'un outil de mesure de l'audience de la représentativité syndicale (MARS). Les crédits de paiement (78 millions d'euros), eux, enregistrent une légère baisse, conséquence de la fin des frais consécutifs à l'organisation des élections prudhommales en décembre 2008.

Le programme n° 155, qui regroupe les fonctions support de la politique de l'emploi, ainsi que les crédits consacrés à l'évaluation, avec 822 millions d'euros en autorisations d'engagement et 812 millions d'euros en crédits de paiement, traduit une augmentation consécutive à la poursuite du plan pluriannuel de modernisation et de développement de l'inspection du travail. Ce plan prévoit le recrutement, cette année, de 160 agents supplémentaires et le transfert de crédits de 3,7 millions d'euros en provenance du programme n° 215 *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture* de la mission *Agriculture*. Cette hausse est

compensée, en partie, par une démarche volontariste de maîtrise de l'évolution des moyens et de leur utilisation.

Le Rapporteur spécial tient à saluer la poursuite de l'effort consenti en faveur de l'insertion par l'emploi des publics en difficulté, en particulier des personnes éloignées de l'emploi dans le cadre des ateliers et chantiers d'insertion. **Un article rattaché à la mission adapte d'ailleurs le cadre financier de ces structures à la mise en œuvre du contrat unique d'insertion.**

Il propose de renforcer la coordination du service public de l'emploi, en encourageant les rapprochements entre les sites de Pôle emploi, les maisons de l'emploi, les missions locales et les permanences d'accueil, d'information et d'orientation ; le Rapporteur spécial a en effet la conviction que la superposition de ces structures et le manque d'évaluation nuisent à l'efficacité et à la lisibilité de la politique de l'emploi.

Il souhaite aussi tirer les conséquences de la suppression des aides directes au secteur des hôtels-cafés-restaurants (HCR) et de leur remplacement par l'application d'un taux réduit de TVA. Il lui semble ainsi logique de supprimer les exonérations de cotisations sociales, compensées par l'État à la Sécurité sociale, dont ce secteur pourrait encore bénéficier.

Enfin, **le Rapporteur spécial tient à saluer l'implication des services déconcentrés des ministères de l'emploi et du travail, en première ligne face à la crise économique, qui mettent en œuvre, jour après jour, les politiques de l'emploi.**

I. UN EFFORT SANS PRÉCÉDENT EN FAVEUR DE L'EMPLOI

Avec **11,2 milliards d'euros** inscrits en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, cette mission reflète la mobilisation du chef de l'État et du Gouvernement en faveur de l'emploi. Pour faire face à la crise économique qui frappe nos concitoyens, des crédits complémentaires à hauteur de 1,4 milliard d'euros ont été inscrits pour 2010 sur la mission *Plan de relance de l'économie* et pourront – via le Fonds d'investissement social (FISo) – abonder les politiques traditionnelles de l'emploi.

Au total, les crédits consacrés aux politiques de l'emploi atteignent **12,6 milliards d'euros, soit 2 milliards de plus que le plafond prévu l'an dernier** – avant le déclenchement de la crise – par la loi de programmation des finances publiques.

A. LES PROGRAMMES N°102, 103 ET 155 BÉNÉFICIERONT EN 2010 D'UNE REMARQUABLE STABILITÉ.

1. En l'absence de modification du périmètre du programme n°102, les crédits correspondants seront à peu près stables.

a) Pas de fusion des programmes n°102 et 103

À la différence du programme 103, aucune modification de structure ni de périmètre n'est à signaler sur le programme n° 102 vis-à-vis d'autres programmes du budget général.

En particulier, il n'a pas été donné suite aux recommandations du Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) visant à opérer la fusion entre les programmes n°102 et 103, alors que la frontière entre les deux reste très imprécise et qu'ils partagent un même responsable de programme, en la personne du délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle.

b) Retour sur l'exécution 2009

Le Rapporteur spécial salue l'effort consenti depuis 2007 pour améliorer la prévision budgétaire et limiter la sous-budgétisation, en application du principe de sincérité inscrit à l'article 32 de la LOLF.

Le tableau suivant présente par action le taux de consommation des crédits votés en loi de finances initiale pour 2009 sur le programme n°102, au 30 juin 2009.

SUIVI DE L'EXÉCUTION 2009

	Taux de consommation / LFI	
	AE	CP
Programme 102 Action 1 : Amélioration de l'efficacité du service public de l'emploi	55 %	54 %
Programme n° 102 Action 2 : Amélioration des dispositifs en faveur de l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail	41 %	51 %
TOTAL Programme n° 102 Accès et retour à l'emploi	47 %	53 %

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'emploi

Toutefois, des aléas peuvent perturber en gestion le cadre financier initial. À cet égard, les effets de la crise économique survenus en 2009 ont conduit à modifier en exécution les prévisions initiales.

Interrogés par le Rapporteur spécial, les services du secrétaire d'État chargé de l'emploi ont expliqué avoir donné la priorité à la mise en œuvre de la fongibilité afin d'ajuster au mieux la disponibilité des crédits au rythme des besoins. Dans l'hypothèse où cette démarche s'avérerait insuffisante pour clore l'exercice 2009, le responsable de programme peut demander la levée de la réserve de précaution.

Enfin, le recours à l'ouverture de crédits supplémentaires peut être envisagé par le biais d'un décret d'avance ou d'une loi de finances rectificative.

2. Une légère diminution des crédits traduit l'extinction de certains contrats aidés (SEJE, CES, CEC)

Les crédits du programme n° 102 *Accès et retour à l'emploi* atteignent 5,840 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 5,885 milliards d'euros en crédits de paiement, soit une diminution marginale de 145 millions d'euros.

PRINCIPAUX ÉCARTS ENTRE PLF 2010 ET LFI 2009
(AUGMENTATIONS ET DIMINUTIONS DE CRÉDITS DE PAIEMENT)

Programme n°102	LFI 2009 en CP	PLF 2010 en CP	Écart
Subvention de l'État au fonds de solidarité	1 452 954 942	1 518 946 000	+65 991 058
Prime de 1 000 euros hors ASS (PRE)	131 698 828	16 795 000	-114 903 828
Contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE)	960 300 000	310 389 000	-649 911 000
Contrat d'avenir (CAv)	498 660 000	199 004 000	-299 656 000
CUI		1 012 143 000	+1 012 143 000

Ce léger repli s'explique par l'extinction de plusieurs contrats aidés :

• **le dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprise (SEJE)**

Dans ses observations du 13 mars 2007 relatives au soutien à l'emploi des jeunes en entreprise (SEJE) et au soutien à l'emploi des jeunes dans les DOM (SEJD), la Cour des comptes préconisait la suppression de ces deux dispositifs eu égard aux résultats jugés décevants, aux effets d'aubaine importants et à la faiblesse des contrôles.

L'article 127 de la loi de finances pour 2008 (loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007) a abrogé l'article L.5134-54 du code du travail relatif au dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprises (SEJE).

Depuis le 1er janvier 2008, il n'y a plus de nouvelles entrées pour ce dispositif. Par ailleurs, le SEJD étant juridiquement adossé au SEJE, la suppression du SEJE a provoqué sa suppression de fait. Initialement prévue pour paraître simultanément à la loi de finances pour 2008, la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer en a tiré les conséquences et abrogé le SEJD.

Aujourd'hui, la gestion de la fin du dispositif SEJE est assurée par Pôle emploi. Depuis le 1er janvier 2008, il n'y a plus de nouvelles entrées pour ce dispositif. À ce titre, l'État verse à Pôle emploi des frais de gestion à hauteur de 1,5 % des crédits consommés. Le présent projet prévoit un montant de 0,13 million d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement au titre des frais de gestion, contre 0,74 million d'euros en 2009.

Au titre des engagements antérieurs, et en prenant en compte les taux de rupture constatés, le coût prévisionnel du dispositif lui-même s'élève, en 2010, à 8,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement (49,49 millions d'euros en 2009). L'extinction définitive de la dépense devrait intervenir à la fin du 1^{er} trimestre 2010.

- **les contrats d'emplois consolidés⁽¹⁾ (CEC)**

Le CEC, créé en 1992, était un contrat de travail à temps partiel (en général 30 heures par semaine) pour une durée déterminée, de 12 mois renouvelables dans la limite de cinq ans. Il pouvait être signé par les collectivités territoriales, les établissements publics et les associations. La rémunération du salarié était partiellement prise en charge par l'État. Il a été supprimé par la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

Compte tenu de la durée maximale de 5 ans des conventions de contrat emploi consolidé, des entrées constatées, et d'un coût unitaire moyen mensuel en 2010 de 498 €, le montant de la dépense prévisionnelle associée à la couverture des engagements antérieurs s'élève à 2,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement (10,16 millions d'euros en 2009).

- **les emplois jeunes**

Créés en 1997, les emplois jeunes (programme nouveaux services – emplois jeunes, NS-EJ) ont été supprimés en 2002. Les crédits demandés pour 2010 pour un montant de 4 millions d'euros (contre 20,35 millions d'euros en 2009) correspondent au financement du dispositif d'« épargne consolidée » qui a consisté, pour les organismes de droit privé à but non lucratif qui ont consolidé l'activité qu'ils ont créée et accepté le paiement différé d'une partie de l'aide forfaitaire initiale, en un reversement des sommes ainsi épargnées assorti d'une prime.

B. LA MISE EN PLACE DU CONTRAT UNIQUE D'INSERTION (CUI), QUI SUCCÈDE AU CONTRAT D'ACCOMPAGNEMENT VERS L'EMPLOI ET AU CONTRAT D'AVENIR, MODIFIE LA PRÉSENTATION DES CRÉDITS

La mise en place du **contrat unique d'insertion (CUI)**, prévu par la loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active, a également des conséquences sur la présentation des crédits du programme n° 102. À partir du 1^{er} janvier 2010, ce nouveau contrat aidé se déclinera en **deux versions** :

– le contrat d'accompagnement dans l'emploi (CUI-CAE) dans le secteur non marchand, en remplacement de l'ancien contrat d'accompagnement dans l'emploi et du contrat d'avenir ;

– le contrat initiative emploi (CUI-CIE) dans le secteur non marchand, en remplacement de l'ancien contrat initiative emploi et du contrat d'insertion – revenu minimum d'activité (CI-RMA).

(1) Le CEC est maintenu applicable d'une part dans les DOM et Saint-Pierre-et-Miquelon par l'art 47-III de la loi du 18 janvier 2005, jusqu'au 31 décembre 2005, et d'autre part à Mayotte en vertu de l'article L.322-7 du code du travail applicable à cette collectivité. Ce contrat a également été remplacé au 1er janvier 2006 par le contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE non marchand), sauf à Mayotte, où il subsiste en vertu de l'article L.322-1 du code du travail applicable dans cette collectivité.

Ce nouveau dispositif peut prendre la forme d'un CDI ou d'un CDD. La durée hebdomadaire du travail peut être comprise entre 20 et 35 heures.

L'aide à l'employeur varie en fonction de la catégorie et du secteur d'activité, des actions prévues en matière d'accompagnement et de formation, des conditions économiques locales et des difficultés d'accès à l'emploi rencontrées par le salarié. Cette aide est plafonnée à 95 % du SMIC dans le secteur non marchand et à 47 % dans le secteur marchand.

CRÉDITS DES CONTRATS AIDÉS (HORS CONTRATS EN ALTERNANCE)

(AE, en millions d'euros)

	LFI 2008	Exécution 2008	LFI 2009	PLF 2010
1.- Contrats secteur non marchand				
– contrats emploi solidarité	0	0,1	0	0
– contrats emploi consolidé	27	0,3	10	3
– contrats d'accompagnement dans l'emploi	791	1 038	960	310
– contrat unique d'insertion	0	0	0	920
– emplois jeunes	61	45	20	4
– contrats d'avenir	455	477	499	199
Sous total secteur non marchand	1 334	1 560,4	1 489	1 436

2.- Contrats secteur marchand				
– contrats initiative emploi (primes)	11	51	33	6,7
– contrats initiative emploi (exonérations)	31	31	20	16
– contrats initiative emploi créés par la LCS	202	67	158	65
– contrat unique d'insertion	0	0	0	92
– emplois « jeunes en entreprise »	201	336	50	9
– contrats de retour à l'emploi (exonérations)	4	4	3	2
– contrats d'insertion RMA	0	0	0	0
Sous total secteur marchand	449	489	264	190,7
3. Contrats aidés outre-mer (b)	131	96	34	51
4. Activation des CAV et des CI-RMA	25	45	25	24
Total (1 + 2 + 3 + 4)	1 939	2 190,4	1 812	1 701,7

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

Le présent projet 2010 prévoit 90 millions d'euros au titre du CUI-CIE et 920 millions d'euros au titre du CUI-CAE. Il faut y ajouter 260 millions d'euros, financés sur le programme n° 316 de la mission *Plan de relance de l'économie*, qui seront mobilisés pour financer la majoration du taux de prise en charge des CUI-CAE à 90 %.

Ces prévisions budgétaires se fondent sur un objectif pour 2010 de 360 000 entrées en CUI-CAE et 50 000 entrées en CUI-CIE. Le rythme mensuel d'entrées retenu pour les prévisions budgétaires est calqué sur le rythme constaté les années précédentes.

C. LES CRÉDITS DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI SONT ABONDÉS PAR LA PARTICIPATION DE L'ÉTAT À HAUTEUR DE 1,4 MILLIARD D'EUROS AU FONDS D'INVESTISSEMENT SOCIAL

Le montant des crédits consacrés à la politique de l'emploi dans le cadre du **plan de relance s'établit à 1,4 milliard d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, au titre de la participation de l'État au Fonds d'investissement social (FISo), pour l'année 2010, dont une partie sera transférée en gestion sur les programmes n°102 et 103 et une autre partie sera directement versée aux opérateurs de la politique de l'emploi en charge de mettre en œuvre certains dispositifs.

Par ailleurs le dispositif « zéro charges » sur les embauches dans les TPE est prolongé jusqu'au 30 juin 2010 avec une dotation de 410 millions d'euros ouverts sur la mission *Plan de relance de l'économie*.

II. TOUS LES CANAUX DES POLITIQUES PUBLIQUES SONT ACTIVÉS POUR CONTENIR LA MONTÉE DU CHÔMAGE

Le Rapporteur spécial rappelle qu'au 1er semestre 2009, plus de 299 500 emplois salariés marchands ont été détruits en France. Cette dégradation du marché du travail devrait encore se poursuivre au cours des prochains mois à cause du décalage habituel entre les évolutions de l'activité et celles de l'emploi.

Les dernières prévisions d'emplois du Gouvernement demeurent prudentes et pratiquement inchangées par rapport à celles du mois de juin (soit 580 000 destructions d'emplois marchands et 451 000 sur l'ensemble des secteurs en 2009). Une normalisation progressive interviendrait en 2010 (soit, au total en 2010, 190 000 destructions d'emplois marchands et 90 000 sur l'ensemble des secteurs).

Cette dégradation de l'emploi est moins intense en France que chez la plupart de nos voisins. Le nombre de chômeurs en France, mesuré en données comparables au niveau international, est en juillet 2009 supérieur de 18 % à son niveau de mai 2007. Sur la même période, il a doublé aux États-Unis (+114 %) et en Espagne (+144 %). La hausse est de 30 % dans la zone euro. La crise est liée, dans certains pays, à des problèmes nationaux (secteurs immobilier et bancaire) qui n'existent pas avec la même ampleur en France. En Allemagne, la dégradation de l'emploi est plus récente, en lien avec de puissants dispositifs d'indemnisation de l'activité partielle – des dispositifs sensiblement renforcés en France au cours des derniers mois par le Gouvernement – et une très forte modération des salaires allemands au cours des dernières années.

A. DES STRUCTURES D'ACCOMPAGNEMENT DES PUBLICS EN DIFFICULTÉ ENCORE TROP NOMBREUSES, MAIS MOBILISÉES

En dépit de leur dispersion, l'État a maintenu, cette année encore, constant son effort en faveur des publics en difficulté.

1. Les jeunes

a) Des structures et des dispositifs dans lesquels les employeurs se perdent

• les missions locales et permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO)

Le réseau des missions locales et des PAIO est chargé de définir et de mettre en œuvre des parcours personnalisés d'insertion au profit des jeunes confrontés à des difficultés d'ordre social ou professionnel. Cette année, les crédits sont portés de 162,6 millions d'euros à 179,60 millions d'euros.

• **l'allocation servie aux bénéficiaires d'un contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS)**

Cette allocation est servie au jeune inscrit dans un parcours d'insertion prévu par le CIVIS pendant les périodes durant lesquelles il ne perçoit ni une rémunération au titre d'un emploi ou d'un stage, ni une autre allocation. L'allocation ne peut excéder 300 euros par mois ni 900 euros par an. Elle ne peut être servie que pendant une année renouvelable une fois. Les crédits sont stables sur un an à 55 millions d'euros.

• **le fonds d'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ)**

Le FIPJ, créé par la loi de finances pour 2005 (n° 2004-1484 du 31 décembre 2004), s'inscrit dans le cadre de la loi de programmation pour la cohésion sociale. Il est destiné à financer des actions complémentaires à l'accompagnement personnalisé et renforcé des jeunes confrontés à des obstacles sociaux, familiaux, culturels et relationnels. Les principales actions financées par ce fonds sont :

– les aides indirectes permettant le financement d'actions de prise en charge des jeunes (forums emploi, prospection d'entreprises, prêt de mobylette, aide au permis, préparation à des concours) ainsi que le soutien à l'innovation, l'expérimentation, l'évaluation des bonnes pratiques ;

– les aides directes permettant le financement d'actions visant la sécurisation des parcours des jeunes (logement, transport, achat de vêtements de travail, alimentation, garde d'enfant).

Les crédits sont maintenus au niveau de 2009, à hauteur de 20 millions d'euros, soit 150 000 jeunes aidés.

• **la participation de l'État a des opérations spécifiques d'accompagnement des jeunes diplômés vers l'emploi**

Dans le cadre de la loi n° 2006-457 du 21 avril 2006 relative à l'accès des jeunes à la vie active en entreprise, le ministère a lancé un marché de prestation d'insertion dans l'emploi des jeunes diplômés demandeurs d'emploi. Cette prestation, confiée à des opérateurs privés de placement, est destinée aux jeunes demandeurs d'emploi de moins de 30 ans, diplômés, rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi. Le marché ayant touché à son terme, les crédits ont été ramenés de 7,5 millions d'euros en 2009 à 1 million d'euros afin de solder les paiements.

• **l'accompagnement des parcours grâce aux actions de parrainage**

Le parrainage vise à faciliter l'accès ou le maintien dans l'emploi de demandeurs d'emploi rencontrant des difficultés d'insertion professionnelle, notamment les jeunes, en les faisant accompagner par des personnes bénévoles

formées à cet effet. Les crédits sont maintenus par rapport à leur niveau de 2009, à 4 millions d'euros pour 26 230 jeunes parrainés.

b) Le déploiement et l'amélioration du maillage territorial des deux dispositifs de deuxième chance est poursuivi en 2010

• **l'établissement public d'insertion de la défense (EPIDe)**

Mis en place par l'ordonnance n°2005-883 du 2 août 2005, ratifiée par la loi n°2008-493 du 26 mai 2008, l'EPIDe est un établissement public administratif chargé de l'organisation et de la gestion d'un dispositif d'accompagnement à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes sans diplôme ou sans titre professionnel, ou en voie de marginalisation. Le personnel chargé d'encadrer ces jeunes est constitué, pour moitié, d'anciens militaires.

La Cour des comptes a souligné, en 2008, les dérives des dépenses de fonctionnement de l'EPIDe, l'existence d'un taux d'encadrement des jeunes supérieur à 40 %, d'un siège aux effectifs hypertrophiés et la nécessité pour les autorités de tutelle de prendre les dispositions nécessaires pour recadrer ce dispositif.

Le contrat d'objectifs et de moyens signé le 2 février 2009 entre l'État et l'EPIDe pour la période 2009-2011 entend répondre à ces observations. Il plafonne le nombre de centre EPIDe pour un budget total de 85 millions d'euros, pour un nombre de volontaires accueillis croissant (de 2 125 à 2 430) et un coût unitaire en diminution (de 40 000 euros à 35 000 euros par volontaire). Il fixe à l'établissement dix objectifs :

– insérer l'établissement dans les politiques territorialisées de l'emploi et de la ville ;

– améliorer le ciblage des jeunes accueillis ;

– accueillir ou réorienter les volontaires en insertion dans des conditions optimales ;

– garantir une pédagogie adaptée aux besoins des jeunes en voie de marginalisation ;

– faire connaître et reconnaître le dispositif EPIDe par des actions de communication adaptées ;

– préparer à l'emploi durable par des parcours structurants, professionnalisants et, le cas échéant, diplômants ;

– poursuivre le développement des partenariats utiles avec les acteurs économiques, associatifs, de la formation et les collectivités territoriales ;

– veiller à l'efficacité et la qualité de la gouvernance interne et externe ;

- optimiser les coûts et les résultats ;
- créer les conditions d’un plein engagement des personnels.

La nécessité sera mesurée par des indicateurs rassemblés dans le rapport annuel de performance de l’EPIDE. En particulier, l’établissement doit parvenir à réduire le taux de départs prématurés de jeunes, à accroître leur accès à l’emploi durable ou à d’autres solutions positives (contrats aidés, CDD et CTT de moins de six mois, accès à des formations diplômantes ou qualifiantes, reprise d’une formation diplômante). Ces objectifs sont mesurés par des indicateurs de performance ainsi que de qualité de service et d’activité. L’État assiste l’EPIDE pour le doter d’un système d’information adapté permettant de suivre ces différentes données.

En 2009, un budget de 88,5 millions d’euros avait été voté dont 50 millions d’euros au titre du ministère en charge de l’emploi, de 25,22 millions d’euros pour le ministère en charge de la ville, de 2,9 millions d’euros pour le ministère de l’intérieur, 5 millions d’euros de FSE, de 1 million d’euros pour la taxe d’apprentissage et de 0,8 million d’euros de produits exceptionnels, 2,5 millions d’euros de subvention CNASEA ⁽¹⁾ et 2,6 millions d’euros de redéploiement de gestion.

Ce budget est désormais limité à 85 millions d’euros, (hors recettes non budgétaires de l’établissement) par an pour la période 2009-2011, couverte par le projet de contrat d’objectifs et de moyens. **Sur ce montant, la contribution du ministère de l’emploi prévue en PLF 2010 s’élève à 50 millions d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement.**

IMPLANTATIONS DE L’EPIDE

Centre	Capacité d’accueil au 31/12	Centre	Capacité d’accueil au 31/12	Centre	Capacité d’accueil au 31/12	Centre	Capacité d’accueil au 31/12
Alençon	72	Langres	72	Cambrai	48	St-Clément	84
Autrans	72	Lanrodec	96	Combrée	72	St-Quentin	120
Belfort	60	Marseille	48	Compiègne	180	Strasbourg	72
Bordeaux	84	Monthéry	240	Doullens	192	Val de Reuil	180
Bourges	72	Montry / Hte-Maison	240	Etang /Arroux	60	Burdignin	72

Enfin, la direction de l’EPIDE a engagé à la demande de ses trois tutelles (ministères en charge de l’emploi, de la ville et de la défense), une réorganisation de son siège et de ses centres. Les effectifs du siège seront ainsi notablement réduits ainsi que les dépenses de fonctionnement correspondantes.

(1) Le Centre national pour l’aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) a été fusionné, le 1^{er} avril 2009, avec l’Agence unique de paiement pour former l’Agence de services et de paiement (ASP)

Alors que 43 centres étaient prévus dans le projet initial pour une capacité de 20 000 jeunes, le dispositif a été redimensionné : en décembre 2008, il ne comportait plus que 20 centres (3 centres ayant été fermés : Giel, Ambronay et Etelles, 2 ont ouverts : Cambrai et Bourges). Les centres de Bourges (72 places) et de Cambrai (48 places, prévu 120) ont ouvert en 2008 et deux nouveaux centres à Lyon et à Toulouse) devaient ouvrir en 2009.

En 2008, 3 288 jeunes ont été accueillis par les différents centres de l'EPIDe.

• les écoles de la deuxième chance (E2C)

Née d'une initiative européenne présentée lors du sommet des chefs d'État de Madrid en décembre 1995, la première de ces écoles a été créée à Marseille en 1997. Depuis, ce dispositif a rencontré un vif succès auprès des élus locaux. Il existe à ce jour 41 écoles de ce type, implantées dans 12 régions et 25 départements. Elles accueillent chaque année plus de 4 500 stagiaires.

Les E2C sont actuellement financées par les régions, le Fonds social européen (FSE) et la taxe d'apprentissage. Dans le cadre du « Plan d'urgence pour l'emploi des jeunes », le Président de la République a annoncé son intention d'augmenter les capacités d'accueil des écoles de la deuxième chance pour atteindre 12 000 places. Contrairement à l'an dernier, les crédits correspondants sont entièrement portés en 2010 par la mission *Plan de relance de l'économie*.

2. Les personnes handicapées

• l'aide au poste dans les entreprises adaptées (EA)

Cette aide est une compensation salariale liée à l'emploi des personnes handicapées. Elle a été instaurée par 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. Elle s'est substituée à la garantie de ressources des travailleurs handicapés (GRTH). Les crédits correspondants sont à peu près stables sur un an, à 256,79 millions d'euros (contre 255,7 millions d'euros en 2009).

• la subvention d'accompagnement et de développement versée aux entreprises adaptées

Cette subvention spécifique a été instituée par 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. Elle a pour vocation, en termes de fonctionnement, de compenser le surcoût lié à l'emploi très majoritaire de personnes handicapées à efficacité réduite. Elle complète l'aide au poste. Les crédits demandés en 2010 s'élèvent, comme en 2009, à 42 millions d'euros.

BILAN DE L'EMPLOI DES PERSONNES HANDICAPÉES EN 2008

L'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (AGEFIPH) est aujourd'hui l'organisme qui soutient le plus grand nombre de projets de qualification des personnes handicapées. Elle a permis, selon son rapport d'activité pour l'année 2008, à plus de 81 300 personnes handicapées d'entrer en formation en 2008, soit 13 % de plus qu'en 2007. Elle a également financé plus de 26 590 aides de compensation du handicap (aides techniques, à la mobilité, accessibilités des situations de travail, etc.), soit 9 % de plus qu'en 2007.

L'Agefiph a également réalisé près de 97 670 actions d'insertion et de maintien dans l'emploi l'an dernier, soit une augmentation de 5 % par rapport à 2007. Elle a enfin contribué, via le réseau Cap emploi qu'elle finance, à 58 500 recrutements de travailleurs handicapés (+8% sur un an), en dépit de la rapide dégradation de la conjoncture économique en 2008.

Les ressources de l'Agefiph sont constituées par les contributions des établissements d'au moins 20 salariés du secteur privé qui ne respectent pas leur obligation d'employer un quota d'au moins 6 % de travailleurs handicapés. En 2008, ces contributions ont atteint 592 millions d'euros, un chiffre pour la première fois en baisse (-2,5 % par rapport à 2007 ⁽¹⁾) tout comme le nombre des contributeurs.

Source: Rapport d'activité pour 2008 de l'Agefiph

• les mesures en faveur des personnes handicapées (programmes régionaux et départementaux pour l'insertion des travailleurs handicapés - PRITH et PDITH – et aides individuelles)

Cette enveloppe budgétaire est consacrée au financement des coordinations des PRITH et des PDITH ainsi qu'au financement d'actions spécifiques mises en oeuvre dans le cadre de ces plans. Les PRITH et les PDITH sont des plans d'actions élaborés par l'État et ses partenaires et en premier lieu l'AGEFIPH visant à créer une dynamique pour l'emploi des personnes handicapées. Ils organisent la cohérence et la complémentarité des interventions des institutions et opérateurs de droit commun et spécifiques par la coordination des acteurs locaux.

Cette enveloppe permet par ailleurs de financer les aides individuelles prévues par le code du travail (prime d'apprentissage, subvention d'installation et prime de reclassement). Les crédits 2009 sont reconduits en 2010, à hauteur de 9,80 millions d'euros.

3. Le soutien aux structures d'insertion économique

En 2007, 108 000 personnes en difficulté ont été accueillies dans des structures d'insertion par l'activité économique (IAE) – c'est-à-dire les entreprises d'insertion, les entreprises de travail temporaire d'insertion et les ateliers et chantiers d'insertion – alors qu'ils n'étaient que 88 000 en 2006, selon une récente

(1) En 2007, la collecte correspondant à l'année 2006 avait augmenté de 42%, à cause des dispositions de la loi n°2005-102 du 11 février 2005 sur l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

étude de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) ⁽¹⁾.

• les ateliers et chantiers d'insertion (ACI)

Les ACI représentent la principale action d'insertion par l'activité économique. Ils connaissent également la plus forte progression des embauches : après une augmentation de 70 % entre 2005 et 2006, ces structures ont connu une nouvelle hausse de 42 % en 2007. Ce sont, au total, 65 000 personnes qui ont été embauchées ou qui ont vu leur contrat renouvelé en 2007, dont 90 % d'entre elles au sein d'une association.

Cette hausse s'explique particulièrement par l'augmentation des contrats d'avenir, qui représentent 41 000 embauches (soit 63 % des salariés des ACI), loin devant les contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE) – qui vont être transformés en contrat unique d'insertion au 1er juillet – dont le nombre est limité à 24 000.

Les salariés des ACI se distinguent des autres salariés en contrats aidés : ce sont plus souvent des hommes (à raison des 2/3), ils ont moins de diplômes (42 % ont un niveau inférieur au CAP-BEP contre 23 % de l'ensemble des salariés en contrats aidés) et touchent plus souvent le RMI (60 % contre 24 %). Ils sont enfin plus éloignés de l'emploi : 41 % d'entre eux étaient sans emploi au moment de leur embauche.

Parmi les salariés en contrat initiative emploi (CIE) sortis d'ACI au cours de l'année 2007, 84 % occupent un emploi six mois après la fin de l'aide de l'État. Les résultats sont moins satisfaisants s'agissant de ceux qui étaient en CAE ou en contrat d'avenir, pour lesquels la proportion tombe à 33 % et 26 %.

Pour 2010, le financement de l'État est maintenu au même niveau qu'en 2009, avec 23,46 millions d'euros.

• les entreprises d'insertion (EI) et les entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI)

Les EI et ETTI reçoivent une aide au poste pour les EI et une aide à l'accompagnement pour les ETTI (article L 321-4-16 du code du travail) dont les montants sont fixés par deux arrêtés du 10 juin 2005.

Les salariés sont aussi de plus en plus nombreux dans les EI : 19 000 personnes ont signé au moins un contrat de travail avec une de ces structures en 2007, soit +4 % sur un an. Au total, les EI ont réalisé 25 000 embauches sur l'année (+2%). Selon les données publiées par la DARES, la part des salariés ayant un niveau inférieur au CAP diminue, mais représente tout de même 45 %, tandis que 89 % des salariés embauchés par les EI étaient sans emploi. La part de

(1) DARES, Premières synthèses, n°17.2, avril 2009.

bénéficiaires de minima sociaux s'accroît, ainsi que leur ancienneté dans le dispositif.

Le nombre d'entreprises conventionnées au titre de l'IAE était de 890 en décembre 2007, dont un tiers exerce dans le secteur tertiaire. Plus de la moitié sont de très petites structures, comptant moins de 10 salariés.

En dépit d'un légère diminution du nombre de ces structures, le volume d'activité des ETTI connaît une forte hausse, avec dix millions d'heures travaillées en 2007 et près de 24 000 salariés.

Le profil des salariés reste majoritairement masculin et jeune ; 87 % étaient sans emploi avant leur embauche. En 2008, 27 % des salariés mis à disposition par les ETTI occupaient des emplois d'ouvrier et 20 % des métiers du bâtiment lors de leur première mission.

Les salariés des ETTI quittent plus souvent ces structures pour un emploi non aidé que ceux des EI : un sur trois contre 15 % en 2007.

Là encore, les crédits 2009 sont reconduits cette année dans le projet de loi de finances, pour 140 millions d'euros.

• le Fonds départemental de l'insertion par l'activité économique (FDI)

Le FDI est destiné à soutenir et à développer les structures d'insertion par l'activité économique (EI, ETTI, AI et ACI). À ce titre, il peut être mobilisé pour différents types d'actions : aide au démarrage d'une structure nouvelle ; aide au développement, à l'adaptation et à la diversification des activités ; aide à l'appui – conseil ; aide à la professionnalisation ; évaluation / expérimentation ; aide exceptionnelle à la consolidation financière. Comme en 2009, le fonds sera doté de 21 millions d'euros pour cette année.

• l'aide à l'accompagnement des associations intermédiaires (AI)

Cette aide vise à renforcer la qualité des actions d'accompagnement réalisées pour les salariés mis à disposition auprès des entreprises, des collectivités ou des particuliers. Elle contribue à la structuration des réponses d'insertion offertes par les AI en fonction des besoins du territoire et à renforcer la coopération entre les acteurs. Les crédits demandés, comme l'an dernier, représentent 12,70 millions d'euros.

• les exonérations compensées de cotisations sociales pour les structures agréées

Les structures agréées au titre de l'aide sociale bénéficient d'une exonération de la totalité des cotisations patronales de sécurité sociale soit sur une base forfaitaire de 40 % du SMIC, soit sur la rémunération réelle inférieure au

SMIC. Les crédits correspondants sont ajustés cette année à 10,38 millions d'euros (contre 11 millions d'euros en 2009).

Le Rapporteur spécial estime qu'aujourd'hui encore la redynamisation du secteur de l'IAE par la loi n°2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale continue de produire ses effets. L'article 61 du présent projet de loi de finances, en adaptant le nouveau contrat unique d'insertion aux spécificités des ateliers et chantiers d'insertion s'inscrit dans cette dynamique, sans la bouleverser.

B. LES NOUVELLES CONDITIONS D'INDEMNISATION DU CHÔMAGE

1. La subvention de l'État au fonds de solidarité

Le Fonds de solidarité rassemble les moyens de financement des allocations du régime de solidarité. Ses recettes sont constituées :

– du produit de la contribution de solidarité des fonctionnaires (1 % de leur traitement brut), estimé pour 2009 à 1 271 millions d'euros ;

– des droits sur les tabacs : 114 millions d'euros pour 2009 ;

– de la subvention de l'État : le PLF pour 2010 a prévu une subvention de l'État à hauteur de 1 518 millions d'euros (1 452 millions d'euros en 2009) ;

Pour 2009, l'ensemble des recettes était de 2 838 millions d'euros, ce qui a permis le financement des allocations et mesures dont le Fonds de solidarité a la charge, les charges courantes et de fonctionnement et d'appliquer une réserve de précaution.

• l'allocation de solidarité spécifique (ASS)

L'ASS est versée aux allocataires arrivés en fin de droits et sous réserve de certaines conditions (durée d'activité salariée, ressources, etc.). En 1997, ses conditions d'attribution ont été révisées (baisse du plafond pour un allocataire en couple, non-assimilation des périodes de chômage indemnisées à des périodes d'activité salariée) et ont conduit à une baisse du nombre des bénéficiaires. Le taux des frais de gestion est passé de 5 % à 4 % en janvier 1997.

Le montant de l'ASS est revalorisé chaque année en fonction de l'évolution des prix depuis la loi de lutte contre les exclusions de 1998.

Le nombre de bénéficiaires estimés pour 2010 est de 375 740 ce qui correspond à une dépense de 2 110,94 millions d'euros.

• **l'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise (ACCRE-ASS)**

Elle permet aux bénéficiaires de l'ASS créateurs ou repreneurs d'entreprise bénéficiaires du dispositif ACCRE de continuer à percevoir leur allocation pendant une période de 12 mois. Pour les personnes ayant obtenu le bénéfice de l'ACCRE pendant leur indemnisation en ARE, le bénéfice de l'ASS prendra fin lors de l'expiration des droits à l'ACCRE (attribués pour une durée totale de douze mois).

L'aide forfaitaire versée aux employeurs de bénéficiaires de l'ASS en contrats d'avenir ou en CI-RMA

Depuis la loi de finances pour 2006, le Fonds de solidarité a la charge de l'aide forfaitaire versée par le CNASEA aux employeurs de bénéficiaires de l'ASS en contrats d'avenir ou en CI-RMA. Cette aide correspond à l'activation de l'allocation, versée sous forme d'aide à l'employeur. Son montant est égal au montant du RMI garanti à une personne isolée, avant déduction du forfait logement.

• **l'allocation équivalent retraite (AER)**

L'allocation spécifique d'attente (ASA) avait été mise en place par la loi de lutte contre les exclusions de 1998, pour les bénéficiaires de l'ASS et du RMI qui totalisaient au moins 40 ans de cotisations à un régime de retraite.

La loi de finances pour 2002 (n° 2001-1275 du 28 décembre 2001) a institué, sous conditions de ressources, l'allocation équivalent retraite (AER) qui garantit un niveau minimum de ressources aux demandeurs d'emploi qui ne peuvent percevoir leur pension de retraite, faute d'avoir 60 ans, alors qu'ils ont validé 160 trimestres au titre de l'assurance vieillesse.

Depuis le 1er janvier 2009, le Fonds de Solidarité a uniquement à sa charge le financement du stock de bénéficiaires d'AER (article 132 de la loi n° 2007-1 822 de finances pour 2008), ce qui représente, 479,69 millions d'euros pour environ 45 025 bénéficiaires en 2010).

L'AER a toutefois été prolongée d'un an en 2009 du fait de la crise. Elle est financée dans le cadre du plan de relance de l'économie.

• **la prime de retour à l'emploi et les primes forfaitaires mensuelles d'intéressement à la reprise d'activité**

La prime de retour à l'emploi et les primes forfaitaires mensuelles d'intéressement à la reprise d'activité, instituées par la loi n° 2006-339 du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et sur les droits et devoirs des bénéficiaires de minima sociaux sont versées aux bénéficiaires de l'ASS reprenant sous conditions une activité professionnelle d'une durée au moins égale à 78 heures par mois. Le

montant est de 1 000 € pour la prime de retour à l'emploi et de 150 € pour les primes forfaitaires mensuelles.

Ces primes sont prévues pour 2010 au sein de la dotation de l'État au Fonds de solidarité pour un montant de 75,7 millions d'euros correspondant au coût de la prime de retour à l'emploi versée aux bénéficiaires de l'ASS⁽¹⁾ (40 millions d'euros) et à celui des primes forfaitaires mensuelles d'intéressement (35,66 millions d'euros).

● **l'Allocation de fin de formation (AFF)**

L'allocation de fin de formation a été créée en 2001, en remplacement de l'allocation de formation de fin de stage (AFFS). Les demandeurs d'emploi indemnisés par le régime d'assurance chômage, qui suivent une action de formation prescrite par l'ANPE dans le cadre du PPAAE, continuent à percevoir leur allocation d'assurance chômage : l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE-formation). Si, dans ce cas, la durée de la formation excède la durée de leurs droits à l'indemnisation chômage, ils peuvent bénéficier sous certaines conditions de l'allocation de fin de formation.

Afin de recentrer l'utilisation des crédits de l'AFF sur les formations qualifiantes permettant de répondre aux besoins immédiats de mains d'œuvre (métiers en tension, le décret du 19 décembre 2006 a limité le champ des formations ouvrant droit à l'AFF.

La loi de finances pour 2008 (n° 2007-1822 du 24 décembre 2007) a ensuite confié la charge de l'AFF au Fonds de solidarité. En application de l'article L. 5427-1 du même code et de la convention État-fonds de solidarité-Unédic du 31 décembre 2007, la gestion de l'AFF est assurée par l'Unédic.

Finalement, l'article 188 de la loi de finances pour 2009 (n° 2008-1425 du 27 décembre 2008) a abrogé l'allocation de fin de formation à partir du 1er janvier 2009, sans remettre en cause les décisions d'attribution intervenues auparavant, dont le financement demeure à la charge par le Fonds de solidarité. Environ 11 700 demandeurs d'emploi devraient ainsi bénéficier de l'AFF chaque mois en moyenne sur 2010, pour un coût de 110 millions d'euros.

Par ailleurs, afin d'atténuer les conséquences de la suppression de l'AFF pour l'accès des demandeurs d'emploi à la formation, le gouvernement a créé, à titre transitoire pour les formations prescrites en 2009, une allocation en faveur des demandeurs d'emploi en formation (AFDEF). Cette allocation, qui répond aux mêmes conditions d'octroi que l'AFF, est attribuée et versée par Pôle emploi. En application de l'accord État-FUP du 21 avril 2009 sur la mise en œuvre d'un dispositif exceptionnel de formation professionnelle en faveur du maintien de l'emploi et du développement des compétences, l'AFDEF est financée à hauteur

(1) Les dépenses liées à la prime exceptionnelle de retour à l'emploi (instituée par le décret n°2005-1054 du 29 août 2005) ont été imputées pour 2006 et 2007 sur le programme n°102 de la mission travail. De même, les primes de retour à l'emploi versées aux bénéficiaires du RMI et de l'API ne sont pas à la charge du Fonds de solidarité.

de 160 millions d'euros à parité par l'État dans le cadre de la mission *Plan de relance de l'économie* et par le Fonds unique de péréquation.

• **les allocations du Fonds de professionnalisation et de solidarité (en faveur des artistes et techniciens du spectacle ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage)**

Depuis le 1er avril 2007, en application des dispositions de l'article L. 5424-21 du code du travail, le Fonds de solidarité gère l'allocation de professionnalisation et de solidarité (APS) et l'allocation de fin de droits (AFD) versée à partir du 1er janvier 2009. En 2007 et en 2008, l'allocation transitoire (AT) a remplacé à titre temporaire l'allocation de fin de droits.

Ce dispositif d'indemnisation des intermittents du spectacle comprend donc en 2010 :

– le versement de l'allocation de professionnalisation et de solidarité (les bénéficiaires en 2009 et les nouvelles entrées 2010 pour 3,23 millions d'euros). L'APS est attribuée dans les mêmes conditions que l'allocation d'assurance chômage, avec la possibilité d'assimilation supplémentaire d'heures de formation ou de maladie dans le décompte des heures d'activité ouvrant droit à l'allocation ;

– le versement de l'allocation de fin de droits (les bénéficiaires en 2009 et les nouvelles entrées en 2010 pour 28,74 millions d'euros). Le montant de cette allocation est de 900 euros par mois (au lieu de 1 350 euros pour l'allocation transitoire). L'AFD est versée depuis le 1er janvier 2009 pour une durée de 2, 3 ou 6 mois pour un montant de 30 euros par jour.

Ce dispositif remplace l'allocation du fonds transitoire et l'allocation du fonds spécifique provisoire mis en place depuis juillet 2004 et financés sur les crédits du ministère de l'emploi.

• **l'allocation forfaitaire – contrat « nouvelles embauches »**

L'allocation forfaitaire, instituée par le décret n°2005-894 du 2 août 2005, est versée sous conditions en cas de rupture d'une « Nouvelle Embauche » (CNE). Les salariés doivent justifier d'une période d'activité continue en CNE d'au moins quatre mois, mais avec une durée d'affiliation ne leur permettant pas de s'ouvrir des droits à l'assurance chômage. D'un montant journalier de 16,40 euros, cette allocation est versée pour une durée d'un mois.

Du fait de la suppression du CNE, les ouvertures de droits pour cette allocation ne sont plus possibles à partir du premier trimestre 2009.

2. La nouvelle convention Unédic

La nouvelle convention d'assurance chômage a été signée le 19 février 2009 par trois organisations représentatives d'employeurs (MEDEF, CGPME,

UPA) et par une organisation représentative de salariés, la CFDT. L'arrêté d'agrément a été publié au Journal officiel le 31 mars 2009. Le nouveau régime d'indemnisation des chômeurs est donc applicable depuis le 1er avril 2009.

Une seule filière d'indemnisation subsiste désormais contre quatre auparavant en fonction de la situation des demandeurs d'emploi. Le montant de l'indemnisation reste inchangé, soit dans la majorité des cas 57,4 % du dernier salaire brut.

Cette nouvelle convention permet en outre une indemnisation sur le principe d'un jour indemnisé pour un jour travaillé dans une limite de 24 mois d'indemnisation contre 36 auparavant, sauf pour les seniors de 50 ans et plus qui conservent une durée maximale de prise en charge de trois ans.

Si la durée d'indemnisation est réduite, il suffira en revanche de justifier de quatre mois de travail (au lieu de six) sur une période de 28 mois (au lieu de 22 mois) pour pouvoir toucher le chômage. Enfin, la justification de quatre mois d'activité devient désormais la règle générale pour tous les demandeurs d'emploi.

C. LES ACTEURS DE L'EMPLOI ET DE LA FORMATION EN MAL DE COORDINATION

Le Rapporteur spécial propose de renforcer la coordination du service public de l'emploi, en encourageant les rapprochements entre les sites de Pôle emploi, les maisons de l'emploi, les missions locales et les permanences d'accueil, d'information et d'orientation ; en effet la superposition de ces structures et le manque d'évaluation nuisent à l'efficacité et à la lisibilité de la politique de l'emploi.

1. Face à Pôle emploi, les maisons de l'emploi peinent à trouver leur place

Les 205 maisons de l'emploi sont des lieux de mobilisation et de coopération des acteurs publics et privés en vue de favoriser la convergence des politiques de l'emploi, de la formation professionnelle et de l'insertion sociale et professionnelle, dans le cadre d'une stratégie d'action locale partagée, et articulée avec les caractéristiques et les perspectives de développement économique et social locales.

LE FINANCEMENT PAR L'ÉTAT DES MAISONS DE L'EMPLOI

En millions d'euros

	2005		2006		2007		2008		2009		2010
	Art 80	LFI	Art 80	LFI	Art 80	PLF	Art 80	LFI	Art 80	LFI	
Enveloppe MDE											
Autorisations de programme ou d'engagement	300	300	330	150	50	140	0	89	0	85	85,83
Dépenses ordinaires et crédits de paiement	120	120	405	128,5	530	118,5	375	89	89	95	95,51

En septembre 2007, dans le cadre des travaux préparatoires à la loi du 13 février 2008 portant réforme du service public de l'emploi, il a été décidé de suspendre le processus de labellisation des projets de maison de l'emploi. Une mission a été confiée à M. Jean-Paul ANCIAUX, qui a formulé, sur la base d'une évaluation du dispositif, des recommandations pour le futur cahier des charges.

À son tour, le Rapporteur spécial souhaite exprimer plusieurs réserves sur ces structures :

- les maisons de l'emploi ajoutent une « strate » dans un système déjà complexe ;

- leur offre de services est parfois excessivement restreinte et très variable d'un lieu à l'autre ;

- l'amélioration de la qualité de service est parfois imperceptible ou insuffisante.

Dans ces conditions, il est heureux que le conventionnement des maisons de l'emploi ait été fortement ralenti sur l'année 2008 et que le PLF 2010 ne prévoit que la reconduction du financement des maisons de l'emploi déjà conventionnées.

Le Rapporteur spécial souhaite aller plus loin en proposant que ce financement soit conditionné à la mise en place d'une évaluation de l'activité de chaque maison de l'emploi. Le projet de réforme du décret n° 2005-259 du 22 mars 2005, sur la base des conclusions qui seront rendues par le groupe de travail confié à Michel THIERRY, inspecteur général des affaires sociales, devra lui aussi intégrer cette dimension.

2. L'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) en voie de normalisation

L'avis de l'Autorité de la concurrence du 18 juin 2008 et le rapport de la Cour des comptes d'octobre 2008 ont rappelé les règles communautaires et nationales qui imposent à l'AFPA de se conformer au droit de la concurrence applicable au champ de la formation professionnelle. Fortement attaché au principe d'une AFPA nationale, par ailleurs acteur essentiel de la formation professionnelle en France, le Gouvernement entend faire évoluer l'AFPA afin qu'elle devienne un opérateur autonome disposant des moyens de son développement.

Une convention d'objectifs, de moyens et de performance (COMP) doit prochainement se substituer, pour la période de 2009-2013, au précédent contrat de progrès. Elle a pour objet d'assurer à l'AFPA une période de transition nécessaire à son adaptation à son nouvel environnement juridique et socio-économique.

Dans le champ du programme n°102, l'AFPA n'intervient que pour assurer l'orientation professionnelle des demandeurs d'emploi. Le PLF pour 2010 prévoit une subvention à l'AFPA d'un montant de 109,20 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement à ce titre. Cette subvention sera minorée en exécution 2010 au fur et à mesure du transfert à Pôle emploi des 900 psychologues de l'association qui étaient en charge cette orientation.

III. DANS UN CONTEXTE FORTEMENT MARQUÉ PAR LA CRISE, L'IMPLICATION DES SERVICES DE L'EMPLOI ET DU TRAVAIL EST TOTALE

À côté des services centraux ou déconcentrés, quatre opérateurs sont rattachés au programme n°102 en 2010 :

- le Fonds de solidarité ;
- l'Agence de services et de paiement (ASP) ;
- Pôle emploi (qui remplace l'ANPE à compter de 2009) ;
- l'Établissement public d'insertion de la défense (EPIDe).

LES MODES DE FINANCEMENT DES OPÉRATEURS DU PROGRAMME N°102

<i>En milliers d'euros</i>		Exécution 2008		LFI 2009		PLF 2010	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
Fonds de solidarité	Subventions pour charges de service public	82 176	82 176	83 942	83 942	87 229	87 229
	Transferts	1 646 374	1 646 374	1 389 013	1 389 013	1 431 716	1 431 716
Agence de services et de paiement	Subventions pour charges de service public	41 802	41 802	38 000	38 000	40 100	40 100
	Transferts	2 261 830	2 278 940	2 028 240	2 051 540	2 149 904	2 163 074
Pôle emploi	Subventions pour charges de service public	1 298 786	1 298 786	1 360 000	1 360 000	1 360 000	1 360 000
	Transferts	53 450	53 450	33 156	33 156	50 018	50 018
EPIDe	Subventions pour charges de service public	41 000	41 000	50 000	50 000	50 000	50 000
	Transferts	-	-	-	-	-	-
Totaux	Subventions pour charges de service public	1 463 764	1 463 764	1 531 942	1 531 942	1 537 329	1 537 329
	Transferts	3 961 654	3 978 764	3 450 409	3 473 709	3 631 638	3 644 808

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'emploi

Les crédits versés à ces opérateurs sont de deux types. Il s'agit d'une part des transferts de crédits d'intervention autorisant les opérateurs à procéder au paiement des aides dont l'État décide de lui confier le traitement dans le cadre des politiques menées en matière de formation professionnelle et d'emploi. Ils s'élèvent, dans le présent projet, à 3,63 milliards d'euros en autorisations d'engagement et à 3,64 milliards d'euros en crédits de paiement. D'autre part, les subventions pour charges de service public, d'un montant de 1,5 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement en PLF 2010, permettent aux opérateurs d'assurer la gestion des dispositifs qui leur sont confiés.

A. LA MISE EN PLACE DE PÔLE EMPLOI A ÉTÉ RÉALISÉE DANS UN CALENDRIER PARTICULIÈREMENT SERRÉ

La loi n° 2008-126 du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi a procédé à la fusion de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et du réseau de l'assurance chômage (Assédic), afin de constituer un opérateur unique du service public de l'emploi.

Pôle emploi a été créé officiellement le 19 décembre 2008 ; la direction du nouvel organisme a été confiée à M. Christian Charpy.

1. Neuf mois après sa création, l'opérateur Pôle emploi est opérationnel

L'ANPE disposait, à la création de Pôle emploi, de 830 agences locales, et le réseau UNEDIC-ASSEDIC de 630 points d'accueil. Dans le cadre de la restructuration du réseau, l'objectif du nouvel opérateur est de mettre en place 950 sites mixtes à l'automne 2009. La mise en place de tels sites s'effectue de façon plus lente que prévue pour plusieurs raisons tenant à des contingences matérielles (problèmes d'installation informatique), des retards dans la finalisation des travaux effectués dans les locaux, et, surtout, à la nécessité de respecter les délais de consultation prévus dans le code du travail s'agissant des comités d'hygiène de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) et des comités provisoires d'établissement.

LA DÉFINITION DES ORIENTATIONS ET OBJECTIFS DE PÔLE EMPLOI PAR L'ÉTAT ET L'UNÉDIC

Une convention pluriannuelle tripartite, approuvée le 11 février par l'Unédic et le 6 mars par Pôle emploi, a défini depuis le début de l'année les objectifs assignés à Pôle emploi par l'État et l'Unédic pour la période 2009-2011. Elle a été approuvée par le Conseil national de l'emploi le 13 mars et définitivement signée le 2 avril.

Ce texte prévoit deux paliers de transformation : le premier en 2009 consacré à la réussite de la fusion et aux premières étapes d'amélioration de l'offre de service ; le second, à l'horizon 2011, qui vise à améliorer durablement l'offre de service et le fonctionnement du marché du travail. Elle prévoit en outre les principes d'évolution de l'organisation territoriale, des partenariats et des modes d'intervention. Sont enfin précisés les moyens dont Pôle emploi pourra disposer ainsi que les moyens d'évaluation et de suivi de ses résultats.

● Services aux demandeurs d'emploi

Pôle emploi se voit assigner dès cette année des objectifs de renforcement des services offerts :

- simplifier l'accès aux services, en proposant des équipes mixtes dès l'été 2009 dans tous les sites recevant du public ;
- améliorer la prise en charge des demandeurs d'emploi, indemnisés ou non, en désignant un référent unique ;

– accompagner les licenciés économiques et les personnes en fin de CDD, en prenant en charge la gestion des conventions de reclassement personnalisé (CRP) et des contrats de transition professionnelle (CTP) ;

– accompagner les bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA).

● Services aux entreprises

Dans le cadre de la poursuite du plan de mobilisation pour l'emploi et du plan de relance engagés en 2008, Pôle emploi s'engage à prendre contact avec chaque entreprise dont l'offre d'emploi n'a pu être satisfaite en un mois pour adapter les services proposés à ses besoins. Il mettra également en place des forces de prospection.

Le nouvel opérateur assurera également la promotion des contrats aidés dans le secteur non marchand et s'occupera, pour le compte de l'Etat, de la gestion opérationnelle de l'aide à l'embauche dans les TPE.

● À l'horizon 2011

Afin d'améliorer le taux de retour à l'emploi, certains objectifs devront être approfondis à l'horizon 2011 :

– renforcer la personnalisation des services en priorité pour les publics rencontrant des difficultés particulières ;

– offrir un service adapté aux personnes en activité qui souhaitent mener à bien un projet professionnel ;

– lutter contre les discriminations ;

– mobiliser pleinement les aides favorisant le retour à l'emploi qu'elles émanent de Pôle emploi (aide à la mobilité, au développement des compétences) ou de l'État et des organismes paritaires (contrat unique d'insertion, structure d'insertion par l'activité économique) ;

– améliorer l'offre de service aux entreprises, en portant une attention particulière aux attentes des TPE-PME.

Source : Convention tripartite État-Unédic-Pôle emploi, du 2 avril 2009

Les sites mixtes, qui étaient au nombre de 350 à mi-septembre, devraient représenter 80 % des agences dans le courant du mois de novembre et 100 % d'entre elles à la fin de l'année 2009.

À la suite des difficultés rencontrées pour traiter les 2,5 millions d'appels téléphoniques reçus chaque mois, des mesures ont été prises – notamment la création de plateformes téléphoniques régionales – afin de réduire le coût facturé à l'utilisateur et de limiter les temps d'attente.

2. La qualité du service rendu aux demandeurs d'emploi est en voie d'amélioration.

Malgré les difficultés rencontrées fin 2008 et en tout début d'année 2009, l'opérateur unique Pôle emploi est sur le point de relever le défi que lui avait imposé la forte augmentation du chômage. Les principaux indicateurs traduisent ainsi une tendance positive à l'amélioration du service rendu à l'utilisateur.

Pôle emploi a été confronté à une forte hausse de son activité imputable à l'augmentation très forte du nombre d'inscriptions de demandeurs d'emploi (+25% depuis avril 2008 en ce qui concerne les DEFMA de catégorie A) : le nombre de DEFMA a ainsi augmenté de plus de 500 000 personnes au cours des douze derniers mois – dont près de 240 000 sur la seule période janvier-avril 2009 - pour dépasser 2,5 millions.

Pour faire face à cette hausse de son activité, **le nouvel opérateur a été autorisé à recruter 2 340 ETP** :

1 840 agents ont été recrutés à l'été 2009 – 1 000 CDI et 840 CDD – afin de permettre à Pôle emploi de faire face à la montée du chômage et accompagner les bénéficiaires de la CRP. Pour accroître l'efficacité des procédures d'inscription et d'indemnisation, une partie des 1 840 personnes recrutées a pu suivre dès le mois d'août une formation intensive de 25 jours pour être pleinement opérationnelle à la rentrée.

– 500 personnes en contrat à durée déterminée ont été recrutées à l'occasion de la mise en place de plateformes téléphoniques régionales. 500 autres ont été recrutées en contrats aidés pour assurer l'accueil physique des demandeurs d'emploi et animer les sites. Le but est de réduire le temps d'attente en agence et de libérer du temps pour les conseillers.

Ces efforts ont permis à Pôle emploi de rétablir en partie la qualité du service offert à l'utilisateur :

– le taux des « décrochés » au numéro 3939, qui s'élevait à un peu moins de 60 % en juillet 2009, atteint désormais 80 % ;

– le taux d'inscription réalisé moins de cinq jours après identification atteint 94 % en août 2009 ;

– le nombre de dossiers d'indemnisation en instance en fin de mois a connu une série de pics au cours du premier semestre 2009 (plus de 60 000 au mois de mai, plus de 65 000 au mois de juillet), mais une très nette décroissance est intervenue dès le mois d'août, avec seulement 35 124 dossiers. Surtout, aucun retard en matière d'indemnisation n'a été signalé, même au plus fort de la montée du chômage ;

– le nombre de demandeurs d'emploi par portefeuille constitue un indicateur relativement stable depuis le mois de mars, atteignant 91,8 en

août 2009. Le Rapporteur spécial souligne néanmoins **les variations très importantes (du simple au triple) qui peuvent être observées d'un site à l'autre** ; il lui paraîtrait souhaitable que l'effort soit poursuivi pour faire baisser ce ratio, qui reflète la qualité du suivi proposé aux demandeurs d'emplois.

Le Rapporteur spécial estime qu'un autre moyen d'améliorer ce suivi tout en permettant à l'État de faire des économies conséquentes en cette période de déficit critique, consisterait à développer la transmission électronique des données des entreprises en particulier vers Pôle Emploi. Il est très surprenant que les attestations d'emploi – encore appelées « fiche jaune des Assédic » – soient encore manuscrites et doivent être ressaisies par les services de Pôle emploi. Il est dommageable que la Commission nationale informatique et libertés (CNIL) se soit opposée à la déclaration nominative des assurés, qui aurait pu faire économiser l'équivalent de 2 000 à 2 500 emplois à plein temps.

B. LA MODERNISATION DES MOYENS DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

1. La réorganisation des services centraux et déconcentrés

LES CRÉDITS CONSACRÉS À L'ÉVALUATION	
L'action 6 Études, statistiques, évaluation et recherche du programme n° 155 finance quatre organismes dédiés à l'évaluation (<i>en millions d'euros</i>) :	
▪ La Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) à hauteur de	6,752 (6,9 en 2009))
▪ Les services « Études, prospective, évaluation, statistiques » des directions régionales du travail (DRTEFP) à hauteur de	1,254 (1,2 en 2009)
▪ La subvention pour charges de service public au centre d'études de l'emploi (CEE) à hauteur de	5,689 (6,189 en 2009)
▪ La subvention pour charge de service public au Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ) à hauteur de	2,836 (comme en 2009)

Source : *Projet annuel de performances pour 2010*

a) La mise en place des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE)

Parce qu'elle intéresse à la fois les programmes n°102 et n°103, le Rapporteur spécial souhaite souligner la décision du conseil de modernisation des politiques publiques visant à réformer l'organisation administrative de l'État au niveau déconcentré et à créer les DIRECCTE.

Ces nouvelles directions seront sous la tutelle partagée du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et du ministère en charge du travail. Elles regrouperont les missions actuellement exercées par les directions régionales et départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, les directions régionales de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement pour les missions qui relèvent du MEIE, les directions régionales du commerce extérieur, les délégations régionales au commerce et à l'artisanat, les délégations régionales au tourisme, ainsi que les chargés de mission régionaux à l'intelligence économique.

Sous réserve des compétences attribuées à d'autres services ou établissements publics de l'État, chaque DIRECCTE sera chargée :

– sous l'autorité du directeur général du travail, de la politique du travail et du contrôle de l'application de la législation du travail ;

– des actions de développement des entreprises et de l'emploi, notamment dans les domaines de l'innovation et de la compétitivité des entreprises, du marché du travail, de la formation professionnelle continue, de l'industrie, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales ;

– des actions de régulation concurrentielle des marchés, de protection économique des consommateurs ;

– du pilotage des politiques de l'État dans ces domaines et, le cas échéant, de sa mise en œuvre en liaison avec d'autres administrations.

Chacune comportera trois pôles, le premier consacré à la politique du travail, le deuxième aux entreprises, à l'emploi et à l'économie, et le troisième à la concurrence, à la consommation, à la répression des fraudes et à la métrologie.

Des unités territoriales seront chargées de la politique du travail, du contrôle de l'application de la législation du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du développement des entreprises. Le ressort de ces unités pourra ne pas être départemental ; dans ce cas, sa délimitation sera fixée par arrêté. Ces unités comporteront des sections d'inspection du travail, dont le champ de compétence pourra toutefois dépasser le périmètre de l'unité elle-même. Les responsables d'unité territoriale exerceront, au nom du directeur régional, le pouvoir hiérarchique sur les agents chargés de l'inspection du travail.

L'objectif de cette réforme est de mettre en place un interlocuteur unique pour les entreprises et de promouvoir une approche plus intégrée de l'action administrative. La mise en œuvre progressive de la réforme débute par une phase de préfiguration dans cinq régions. Parmi les cinq responsables de services choisis pour conduire le processus, 3 sont des DRTEFP (Aquitaine ; Franche-Comté ; Rhône Alpes), l'un est DRIRE (Languedoc-Roussillon) et le dernier DRCCRF (Provence Alpes Cote d'Azur).

b) La réforme de l'inspection du travail

L'organisation de l'inspection du travail française est en cours d'évolution dans le cadre du plan de modernisation et de développement de l'inspection du travail (PMDIT) sur cinq ans (2006/2010) et de la **fusion des services d'inspection du travail préconisée par la revue générale des politiques publiques en 2008**.

La création du corps interministériel des inspecteurs du travail en 1975 avait ouvert le débat sur l'opportunité d'une fusion des services placés historiquement sous la responsabilité des ministres chargés du travail, de l'agriculture, des transports, et plus récemment, des affaires maritimes. Le Conseil de modernisation des politiques publiques a souhaité cette réforme en décembre 2007, la présentant comme devant parachever les évolutions de l'inspection du travail engagées en 2006 avec la création de la Direction générale du travail (DGT) et la mise en œuvre du PMDIT. Dans le prolongement de cette décision, les modalités de la fusion des services ont été définies progressivement et réellement engagées à la fin du troisième trimestre 2008 sous la responsabilité des secrétaires généraux des trois ministères concernés.

Juridiquement, la fusion est réalisée depuis la publication du décret du 30 décembre 2008 qui a modifié le code du travail, notamment en sa partie VIII en ce qu'elle prévoit l'organisation du système d'inspection du travail et son autorité centrale, la DGT, avec références aux conventions n° 129 (agriculture) et n° 178 (gens de mer) de l'Organisation internationale du travail (OIT), venant compléter celle de la convention n° 81 (industrie et commerce). Dans le même temps, les opérations de transfert des opérations de rémunération des agents au 1er janvier 2009 ont été assurées sans incident, ce qui mérite d'être souligné au regard du calendrier dans lequel s'est réalisée la réforme.

Au plan de l'organisation des services au niveau territorial, les responsables régionaux des services préexistants ont été invités, en octobre 2008, à élaborer un projet régional commun comportant une organisation cible à mettre en place au plus tard au premier janvier 2010. Le cadre national dans lequel devaient s'inscrire les projets régionaux imposait la création d'une section d'inspection identifiée comme assurant le contrôle des professions agricoles dans chaque département (sauf dans une dizaine de départements fixée par arrêté interministériel) et recommandait une attention particulière, dans le secteur des transports, au contrôle des entreprises en réseaux, notamment en matière de transports publics de voyageurs. Un arrêté interministériel du 27 juillet 2009 a fixé le nombre de sections d'inspection du travail de chaque région et a ainsi permis aux directeurs régionaux de publier, entre le 1er août et le 31 décembre 2009, les décisions portant localisation et délimitation des sections d'inspection du travail.

Le suivi de la fusion des services d'inspection du travail est facilité, au niveau national, par des protocoles d'accord conclus entre le ministre chargé du travail et chacun de ses homologues chargé de l'agriculture d'une part et des

transports et de la mer d'autre part. Conformément à ces protocoles, les ministères qui n'ont plus autorité sur l'inspection du travail sont consultés sur la programmation des actions de l'inspection du travail (Budgets opérationnels de Programme [BOP], campagnes de contrôle...), les référents régionaux désignés dans chaque région pour les secteurs de l'agriculture, des transports et des affaires maritimes sont régulièrement réunis par la DGT et les directions d'administration centrale des ministères concernés, et plusieurs instructions ont été publiées par la DGT sur des sujets particuliers, au premier rang desquels le nécessaire accompagnement des partenaires sociaux du secteur de l'agriculture pour un fonctionnement optimal de la négociation collective de branche décentralisée.

Le Rapporteur spécial souligne qu'il reste encore à accorder les systèmes d'information et, surtout, à généraliser sur l'ensemble du territoire les opérations de regroupement immobilier pour que fonctionne réellement un service unique d'inspection du travail. Ces évolutions devront être conjuguées avec la création des directions régionales de l'entreprise, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi.

c) L'organisation du contrôle interne au sein de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)

Dans une note sur l'évaluation comptable du 17 juillet 2008, la Cour des comptes a formulé des recommandations sur l'organisation du contrôle interne au sein de la DGEFP notamment s'agissant du contenu de la cartographie des risques et de la procédure de réconciliation des créances et des dettes avec les opérateurs de l'État.

Selon les informations communiquées au Rapporteur spécial, l'actualisation de la cartographie des risques opérée en juin 2009 a été l'occasion de prendre en compte les restitutions du département comptable ministériel en matière de contrôle hiérarchisé de la dépense notamment pour ce qui concerne les processus de la commande publique ou des interventions.

Cet exercice a aussi permis de prendre en compte de façon plus exhaustive et de compléter le plan d'action directionnel de la DGEFP sur les sujets liés à la connaissance du contrôle interne chez les opérateurs afin de sécuriser la procédure de réconciliation des créances et des dettes entre l'État et les opérateurs.

2. Le redéploiement des moyens et la hiérarchisation des priorités

a) Le projet MARS et la négociation collective

En application de la loi n° 2008-789 du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale, le ministère du travail conduit le projet de mise en place d'un outil de mesure de l'audience de la représentativité syndicale (MARS).

Le projet MARS permettra de mesurer l'audience syndicale en agrégeant les résultats des élections aux comités d'entreprises et des délégués

du personnel au niveau de la branche et au niveau national interprofessionnel, comme le prévoient les nouvelles règles de représentativité issues de cette loi.

La mesure sera réalisée en 2013 afin que la liste des organisations représentatives soit fixée au plus tard en août 2013.

Cette opération repose essentiellement sur la mise en place et l'exploitation d'un système d'information.

– un marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage dont la notification devrait intervenir d'ici à la fin du mois d'octobre 2009 et qui permettra d'appuyer au mieux la direction générale du travail dans l'élaboration de ce système d'information (2 millions d'euros);

– un marché de maîtrise d'œuvre dont la notification interviendra dans les mêmes délais et qui désignera un prestataire unique en charge du développement de l'application, de son hébergement et de son exploitation (7 millions d'euros).

LE DYNAMISME DE LA NÉGOCIATION COLLECTIVE EN 2008

L'an dernier, la négociation collective a connu un fort dynamisme, tant au niveau de la branche que de l'interprofession.

Négociations interprofessionnelles :

Le nombre d'accords interprofessionnels signés en 2008 est identique à celui de 2007, soit 26 nouveaux textes enregistrés. Comme l'année précédente, c'est la conclusion d'avenants qui a soutenu la négociation à ce niveau. Seuls deux nouveaux accords nationaux interprofessionnels (ANI) ont été déposés : le premier sur la modernisation du marché du travail, le 11 janvier, et le second sur le stress, qui a été conclu le 2 juillet.

Même si le nombre de signatures est stable, les négociations ont connu un fort regain du fait de la mobilisation des partenaires sociaux. Deux ANI ont ainsi été négociés, mais non signés, au cours de l'année 2008 : le premier sur le développement de la formation professionnelle tout au long de la vie (conclu le 7 janvier) et le second sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (ouvert à la signature le 14 novembre 2008).

Négociations de branche :

L'activité conventionnelle de branche a poursuivi l'an dernier sa progression amorcée en 2004 : 1 117 textes ont ainsi été déposés, soit une centaine de plus qu'en 2007. Comme les années précédentes, les salaires demeurent le thème principal de l'activité conventionnelle de branche, avec 549 avenants signés (+11%). En matière de formation, le nombre d'accords de branche est en recul mais reste significatif avec 119 textes déposés. Les services du ministère du Travail observe également un regain de la négociation sur la durée et l'aménagement du temps de travail, lié au vote de la loi n° 2008-789 du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail, qui s'est traduit par la signature de 73 accords (contre 60 en 2007). Enfin, le nombre d'accords concernant l'égalité salariale entre les femmes et les hommes a doublé en 2008.

Négociations infranationales :

Le dialogue social territorial enregistre, en 2008, de nouveaux progrès. Près de la moitié des accords de branche ont ainsi été conclus au niveau local. Cette évolution concerne plus particulièrement les secteurs du bâtiment, des travaux publics, de la métallurgie, des industries des carrières et matériaux et des entreprises d'architecture. En pratique, la négociation infranationale vise souvent à définir des conditions salariales plus proches des conditions locales : plus de deux avenants territoriaux sur trois portaient l'an dernier sur les salaires.

Source : Bilan de la négociation collective publiée par la direction générale du Travail

Parallèlement à ces marchés d'assistance et de maîtrise d'œuvre, la nécessité d'assurer une mesure de l'audience dans les meilleures conditions possibles suppose :

– des actions de communication ciblées à destination des entreprises afin de sensibiliser les différents acteurs aux modifications introduites par la loi du 20 août 2008 ;

– la mise en place d’un référentiel de contrôle en vue de préparer au mieux le traitement des procès verbaux d’élections via une contractualisation avec la CNAV pour obtenir des données issues des déclarations annuelles des données sociales (DADS).

À ce jour, le coût estimé du projet, qui sera conduit sur quatre ans, est évalué à **11 millions d’euros en autorisations d’engagement et à 3,4 millions d’euros en crédits de paiement** ; cette évaluation a été fixée avec le concours d’un prestataire d’assistance à maîtrise d’ouvrage. **Le Rapporteur spécial s’étonne, tout de même, du coût très élevé de ce projet.**

b) L’amélioration des conditions de travail

• La prévention des risques professionnels

L’augmentation des crédits consacrés aux études liées à la connaissance des risques professionnels (4,23 millions d’euros en 2009 et 6,92 millions d’euros en 2010) ne concerne que les autorisations d’engagement. Elle s’explique par l’arrivée à échéance d’un certain nombre de conventions biennales ou triennales et la nécessité de réengager, en 2010, la totalité des autorisations d’engagement nécessaires.

Sur les 6,9 millions d’euros d’autorisations engagement, un montant d’environ 2,6 millions d’euros sera délégué aux services déconcentrés pour conduire des actions ou des études en vue d’améliorer la santé et la sécurité au travail au niveau territorial. Les 4,3 millions d’euros restants permettront à la direction générale du travail de conclure des conventions avec des organismes de recherche ou de certification (InVS, INRS, AFNOR...)

LES DERNIERS POINTS DE BLOCAGE DE LA NÉGOCIATION SUR LA MÉDECINE DU TRAVAIL

La médecine du travail est souvent accusée de ne pas suffisamment jouer son rôle de prévention des risques professionnels, comme l'illustre le drame de l'amiante, matériau interdit trop tard pour empêcher les 3 000 décès par an enregistrés actuellement selon l'Andeva, l'association de défense des victimes.

Au terme de huit séances de négociation (de février à septembre 2009) sur la modernisation de la médecine du travail, les partenaires sociaux ne sont pas parvenus, le 11 septembre dernier, à un accord satisfaisant. Le texte élaboré a finalement été rejeté par l'ensemble des syndicats, y compris la CFDT, seul syndicat qui avait paru optimiste sur le projet d'accord.

Si le patronat a finalement renoncé à vouloir confier aux médecins de ville la possibilité d'effectuer les visites médicales d'embauche des salariés, la définition même du rôle de médecin du travail retenue par le Medef s'est heurtée à un rejet unanime des syndicats. Cette définition mentionne notamment « *la promotion d'un climat social positif et d'un bon fonctionnement de l'entreprise* » par le médecin du travail. Une définition jugée beaucoup trop simpliste et vide de sens les organisations syndicales, qui pour sa part reste attachée aux notions de prévention, d'alerte et d'aptitude, traditionnellement liées au médecin du travail.

C'est d'ailleurs dans le même souci de suivi que la proposition patronale d'étendre à trois ou à quatre ans, contre deux actuellement, la périodicité des examens médicaux, a été rejetée.

Dernier sujet évoqué : la gouvernance des services de santé au travail (SST). Le projet d'accord prévoyait de permettre aux syndicats d'être associés à la gestion des SST. Les syndicats souhaiteraient qu'à terme les conseils d'administration des SST deviennent strictement paritaires et non plus composés de trois tiers (entreprises clientes, organisations patronales et organisations syndicales).

Le Gouvernement pourrait reprendre l'initiative puisqu'il souhaite régler le problème du faible nombre de médecins du travail (6 500 dont les trois quarts âgés de plus de 50 ans).

• **L'augmentation des crédits du Fonds pour l'amélioration des conditions de travail (FACT)**

Depuis 2008, le FACT, réformé par arrêté du 14 avril 2008, est géré par l'ANACT. Les subventions du fonds sont allouées à des entreprises ou des organismes professionnels chargés de mettre en œuvre des actions en vue d'améliorer les conditions de travail des salariés (projets d'études techniques en vue d'introduire un nouvel équipement de travail, actions liées à la capitalisation et au transfert d'expériences...).

Les crédits supplémentaires affectés au FACT (3 millions d'euros en 2010 contre 2 millions d'euros en 2009) seront orientés principalement vers les actions déterminées par les conférences sur les conditions de travail et en vue de couvrir prioritairement les besoins des TPE-PME dans le cadre de coopérations entre les

opérateurs en santé et sécurité au travail (CRAM, ARACT...) et l'État. Conformément aux indicateurs annexés au 4ème contrat de progrès (2009-2012) signé entre l'ANACT et la DGT le 23 juin 2009, les actions cibleront en premier lieu les questions des troubles musculo-squelettiques, des risques psychosociaux et la gestion des âges.

c) La sécurité juridique doit être garantie aux salariés et à leurs employeurs

La qualité des emplois ne tient pas aux seules conditions de travail : salariés et employeurs doivent pouvoir connaître et faire valoir leurs droits fondamentaux, et l'administration du travail doit diffuser, expliquer et faire appliquer les textes appropriés.

Ces préoccupations relèvent théoriquement de l'action n°2 *Qualité et effectivité du droit* du programme n°111. Cependant, aucun crédit spécifique n'y est consacré, alors qu'une enveloppe de 10,96 millions d'euros en crédits de paiement est encore consacrée, en 2010, aux suites des élections prudhommales de décembre 2008.

• la promotion de l'égalité professionnelle

L'impératif d'égalité professionnelle, qui exige qu'une attention particulière soit portée aux situations de discrimination au travail, constitue l'un des enjeux de l'action n° 2 *Qualité et effectivité du droit* ⁽¹⁾.

Le Gouvernement vient de lancer, cet automne, une concertation avec les partenaires sociaux sur le thème de l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes. À cette fin, un rapport a été confié à l'inspection générale des affaires sociales sur le sujet et présenté par son auteur, Mme Brigitte GRÉSY, au mois de juillet.

Selon les dernières études de la DARES ⁽²⁾, seuls deux tiers des employeurs du secteur privé déclarent recruter indifféremment homme ou femme et 28 % déclarent ne pas être indifférents au genre de la personne à recruter. Plus grave encore, les femmes sont plus souvent recrutées à temps partiel, en CDD et sur des emplois impliquant un déclassement social. Le Rapporteur spécial juge préoccupante la persistance de ces discriminations.

En 2008, sur les 1 082 accords de branches signés dans toute la France, seuls 5 % abordaient le thème de l'égalité ⁽³⁾ et la plupart d'entre eux se bornaient à de simples rappels de la loi ou à des déclarations d'intentions. Deux mécanismes de négociation coexistent aujourd'hui en matière d'égalité professionnelle :

(1) Cette préoccupation recoupe également l'action n°02 Égalité professionnelle du programme n°137 de la mission Solidarité, insertion et égalité des chances, dotée de 5,5 millions d'euros en crédits de paiement.

(2) DARES, Premières synthèses, n°31.3, juillet 2009.

(3) Parmi les derniers exemples significatifs, citons l'avenant sur l'égalité professionnelle signé dans la métallurgie, le 30 juin...

– selon l’article L. 2242-5 du code du travail, une négociation spécifique annuelle doit avoir lieu, dont la périodicité est portée à trois ans en cas de signature d’un accord ;

– selon l’article L. 2242-7 du même code, une négociation sur les écarts de rémunération entre les hommes et les femmes doit être intégrée dans la négociation annuelle obligatoire (NAO) sur les salaires et la durée du travail.

Le rapport GRÉSY propose de fondre ces deux négociations afin d’intégrer le thème de l’égalité salariale dans la négociation annuelle sur l’égalité professionnelle.

Afin de faciliter cette négociation sur l’égalité professionnelle, le rapporteur dresse la liste de « dix leviers de changement » portant sur le recrutement, la formation professionnelle ou encore la politique de rémunération, auxquels seraient associés des indicateurs et des objectifs chiffrés sur trois ans, destinés à servir de base aux partenaires sociaux.

UN RÉPERTOIRE DES BONNES PRATIQUES SUR L’ÉGALITÉ PROFESSIONNELLE

L’observatoire sur la responsabilité sociétale des entreprises (ORSE) a présenté, le 16 juin, son « répertoire d’égalité professionnelle entre les hommes et les femmes dans les entreprises ». Constitué de vingt-deux fiches, ce document propose une stratégie à mettre en œuvre en la matière et met en évidence les bonnes pratiques de grandes entreprises.

Ce guide a été réalisé par l’ORSE, en coopération avec de grandes entreprises, les cinq organisations syndicales représentatives et avec le soutien du secrétariat d’État chargé de la solidarité.

Selon la taille de l’entreprise, le nombre de ces outils à mobiliser varierait de deux à six afin de ne pas trop alourdir le processus pour les PME. Reprenant l’analyse développée par l’auteur de ce rapport, le Rapporteur spécial estime que ces outils identifiés devraient permettre l’élaboration du rapport de situation comparée, déjà prévu par les textes, qui ne serait actuellement pas réalisé dans plus de la moitié des entreprises.

LES PRÉCONISATIONS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL POUR UNE ÉGALITÉ RÉELLE ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES

Dans un avis publié le 25 février 2009, le Conseil économique, social et environnemental (CESE) constate que, malgré des avancées certaines, « il demeure un écart résiduel de salaire » entre hommes et femmes – estimé entre 5 % et 11 % - « qui, faute de justification, semble relever de la discrimination pure ».

Le CESE avance plusieurs pistes pour tendre vers une égalité réelle :

● **Développer la mixité des fonctions**

L'accès au travail doit être garanti aux femmes comme aux hommes. L'avis suggère de réintroduire une définition des emplois pour lesquels l'appartenance à un sexe constitue une condition déterminante dans le code du travail. Il propose également que le modèle prédominant de carrière linéaire soit remplacé par un modèle de carrière par cycles, mieux adapté aux attentes des femmes, et que l'accès à la formation continue des femmes soit favorisé.

L'avis promeut la prise en compte de la parentalité dans la vie professionnelle. Il propose de proscrire les réunions avant 9 heures et après 18 heures ou encore de favoriser la création de crèches interentreprises.

Des mesures préventives, comme la sensibilisation de l'encadrement et des représentants du personnel, sont proposées pour combattre le harcèlement au travail.

● **Favoriser la négociation collective**

Le CESE recommande de stimuler la négociation collective, estimant qu'elle « constitue un instrument privilégié pour assurer l'égalité professionnelle ». Il préconise ainsi :

- de veiller à l'obligation de production du rapport de situation comparée (RSC) ;
- d'assurer l'égalité salariale par la négociation.

Source : Avis du CESE « 1968-2008 : évolution et prospective de la situation des femmes dans la société française », publié le 25 février 2009

Moins convaincantes sont les préconisations du rapport en matière de sanctions et autres pénalités financières. Deux types de pénalités sont envisagés :

– une sanction reposant sur les conditions des allègements généraux de charges dans la lignée de celle prévue par la loi n° 2008-1258 du 3 décembre 2008 en faveur des revenus du travail pour la négociation salariale ;

– une sanction fixée à 1 % de la masse salariale et inspirée du dispositif prévu dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 (n° 2008-1330 du 17 décembre 2008) sur l'emploi des seniors.

Le Rapporteur spécial suggère que, dans un premier temps, le dispositif soit plus incitatif que répressif. Il propose par exemple que le ministère du Travail et les partenaires sociaux organisent et financent une vaste campagne de sensibilisation à cette forme particulièrement insidieuse de discrimination.

d) Le plan Santé au travail 2

Le ministre chargé du travail a annoncé la construction d'un nouveau plan santé au travail (PST), dans la ligne du premier plan initié en 2005. Le Gouvernement entend fixer les bases d'un PST 2 qui constituera la feuille de route 2010-2014 de la stratégie nationale en matière de santé et de sécurité au travail et dont les résultats seront mesurés par un tableau de bord assorti d'indicateurs chiffrés.

La tragique vague de suicides chez France Telecom a rouvert le débat sur la prise en compte du mal-être des salariés et la prise en charge du stress par l'encadrement. **Le Rapporteur spécial juge insuffisantes les mesures mises en place et forme le vœu que ce nouveau plan soit l'occasion de mettre en œuvre une véritable prise en charge de ces risques psychosociaux, jusqu'ici largement ignorés** ⁽¹⁾.

Ce plan tirera les conséquences des actions du premier plan et portera l'effort sur les risques existants et nouveaux. Il comporte quatre axes :

- l'amélioration de la recherche et de la connaissance,
- la poursuite d'une politique active de prévention des risques professionnels en développant une approche prioritaire par risques (risques chimiques, troubles musculo-squelettiques, risques psychosociaux), par publics (jeunes, travailleurs vieillissants) et par secteurs d'activité confrontés à un nombre d'accidents élevé,
- les démarches de prévention dans les entreprises, et notamment les PME et TPE,
- le pilotage et l'animation du plan.

(1) On pourra se référer utilement au rapport pour avis de M. Francis VERCAMER sur la mission Travail et emploi du projet de loi de finances pour 2010, pp.29 et s..

LES NÉGOCIATIONS SUR LE STRESS AU TRAVAIL

La mise en œuvre des négociations sur le stress au travail s'annonce difficile. Un accord national interprofessionnel (ANI), déclinaison d'un texte européen de 2004, a été signé en juillet 2008. Depuis lors, aucune branche professionnelle n'a conclu d'accord et seule une poignée d'entreprises ont vu les négociations engagées aboutir.

Pour relancer le processus, après une vague de suicides chez France Télécom, le ministre du travail a indiqué, le 9 octobre, que les entreprises de plus de mille salariés qui n'auront pas engagé de négociation d'ici à début février 2010 feront l'objet d'une « *liste noire* » publiée sur Internet.

Selon l'enquête récemment publiée par le journal *Le Monde*, le groupe Solvay qui dispose depuis 2003 d'une charte sur la prévention du stress serait prêt, suite aux propos du ministre, à remettre à l'ordre du jour la négociation. Chez Rhodia, qui n'a pas conclu non plus d'accord, la direction des ressources humaines vient d'annoncer aux partenaires sociaux qu'une concertation allait être lancée dans l'entreprise, au niveau national, à la demande des représentants du personnel.

Beaucoup d'entreprises sont cependant loin d'une négociation. La raison principale, selon M. Bernard SALENGRO, médecin du travail et responsable de l'Observatoire du stress mis en place en 2002 par la CFE-CGC, cité par le journal, tient au fait que « *le problème du stress met en question l'organisation du travail, les relations sociales, la hiérarchie, etc., qui constituent l'essence même du pouvoir de direction* ».

Pourtant beaucoup de délégués du personnel se sont très tôt mobilisés sur le sujet : ceux d'IBM demandaient, depuis 2004, une expertise sur le stress sur le site parisien. Cette démarche, contestée par la direction, a été ordonnée par la cour d'appel de Paris, en octobre 2008 et lancée en juin. D'autres veulent s'appuyer sur le processus engagé par M. Darcos, comme Gefco, filiale de transports de PSA, en pleine restructuration.

Source : *Le Monde*, édition du 21 octobre 2009

Ce plan doit aboutir à :

– une meilleure articulation avec les autres plans gouvernementaux comprenant des mesures touchant à la prévention des risques professionnels, notamment, les priorités de la branche « accidents du travail et maladies professionnelles » de la Caisse nationale d'assurance maladie telles qu'elles ressortent de la Convention d'objectifs et de gestion pour la période 2009-2012 ;

– une prise en compte des résultats de la négociation sur la médecine du travail ;

– et, enfin, à une déclinaison, au plan régional, des objectifs nationaux, dans le cadre des Comités régionaux des risques professionnels (CRPRP).

LA LUTTE CONTRE LE STRESS ET LA PÉNIBILITÉ DANS L'AGRICULTURE

Un accord portant sur les conditions de travail dans l'agriculture a été signé, le 23 décembre 2008, par la délégation patronale, emmenée par la FNSEA, et les fédérations CGT, FO, CFTC, et CFE-CGC. La FGA-CFDT n'en est pas signataire, estimant regrettable que ce texte ne comporte pas de disposition définissant la réparation due aux salariés agricoles lésés par de mauvaises conditions de travail.

Ce texte, qui sera applicable après son extension, comporte un chapitre consacré au stress et à la pénibilité. Il devrait être complété par une renégociation de l'accord du 22 mai 2002 sur la médecine du travail.

Aux termes de cet accord, les entreprises agricoles doivent prendre des mesures adaptées pour éliminer ou réduire le stress lié au travail, en concertation avec les instances représentatives du personnel. La définition du stress retenue s'inspire fortement de celle de l'ANI du 2 juillet 2008. L'état de stress résulte donc du « *déséquilibre entre la perception qu'une personne a des contraintes que lui impose son environnement et la perception qu'elle a de ses propres ressources pour y faire face* ».

L'accord conclut que « *le stress n'est pas une maladie* » mais qu'une « *exposition prolongée* » au stress peut « *causer des problèmes de santé* ». Pour détecter les problèmes liés au stress, les entreprises sont invitées à utiliser des indicateurs tels que l'absentéisme, la rotation du personnel, les conflits entre les salariés et l'encadrement ou l'employeur, les plaintes et les comportements agressifs.

Source : Accord du 23 décembre 2008 relatif à l'amélioration des conditions de travail en agriculture

Le Rapporteur spécial forme le vœu que ce nouveau plan permettra désormais d'anticiper l'apparition de nouveaux risques, sans attendre la répétition d'épisodes tragiques. Il observe, néanmoins, qu'il est difficile de mesurer précisément le stress ressenti par les salariés.

e) *La fusion de l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET) et de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA)*

Évoquée dès juillet 2007 dans le rapport d'information de la sénatrice socialiste Nicole BRICQ, la fusion de l'AFSSET et de l'AFSSA va prochainement se concrétiser. Le Rapporteur spécial s'en réjouit car il y voit **une importante économie d'échelle**.

Cette fusion a été confirmée dans le deuxième rapport d'étape sur la Révision générale des politiques publiques (RGPP) présenté en conseil des ministres le 13 mai dernier par le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique.

Un amendement a d'ailleurs été adopté dans le cadre de l'examen de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients. Il a habilité le Gouvernement à **créer par ordonnance un nouvel établissement public reprenant l'ensemble des missions de l'AFSSET et de l'AFSSA**.

L'Afset se dit prête à rechercher les synergies, notamment sur les produits chimiques (REACH), sur les pesticides et sur les eaux.

*

* *

Le Rapporteur spécial est convaincu que la situation de l'emploi bénéficiera de la mobilisation des moyens publics, notamment dans le cadre du plan de relance, et de l'amélioration progressive de la conjoncture. À ce titre, le projet de loi de finances pour 2010 constitue un budget de rupture, marqué par une mobilisation inédite en faveur de l'emploi.

C'est pourquoi, il émettra un avis favorable à l'adoption des crédits ainsi qu'à l'article 61 rattaché à la mission *Travail et emploi*.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 21 octobre 2009 à 9 heures, la commission des Finances examine les crédits de la mission Travail et emploi et de l'article 61 rattaché, en commençant par l'exposé du Rapporteur spécial.

Mme Chantal Brunel, Rapporteur spécial pour les politiques de l'emploi. En raison de la crise, le budget de la mission *Travail et emploi* pour 2010 est particulièrement important : 11,2 milliards d'euros sont inscrits en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, auxquels s'ajoute 1,4 milliard d'euros de crédits complémentaires, inscrits sur la mission *Plan de relance de l'économie* et qui abonderont, via le Fonds d'investissement social (FISo), les dispositifs traditionnels des politiques de l'emploi. Au total, les crédits demandés pour les politiques de l'emploi atteignent 12,6 milliards d'euros, soit 2 milliards de plus que le plafond prévu l'an dernier par la loi de programmation des finances publiques.

Quatre programmes composent la mission *Travail et emploi* : les deux principaux, *Anticipation des mutations économiques et développement de l'emploi* et *Accès et retour à l'emploi* ont été confiés à Christine Lagarde et Laurent Wauquiez, tandis que les programmes *Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail* et *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail* sont sous la responsabilité de Xavier Darcos.

Les crédits du programme n° 102, *Accès et retour à l'emploi*, représentent 5,84 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et 5,885 milliards d'euros de crédits de paiement, en diminution de 145 millions d'euros. Ce léger recul s'explique par l'extinction de certains contrats aidés, comme le dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprise, les contrats emplois consolidés et les emplois jeunes.

La mise en place du contrat unique d'insertion (CUI), prévu par la loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le RSA, a également des conséquences sur la présentation des crédits du programme n° 102. À partir du 1^{er} janvier 2010, ce nouveau contrat aidé se déclinera en deux versions : le contrat d'accompagnement dans l'emploi, dans le secteur non marchand, en remplacement de l'ancien contrat d'accompagnement dans l'emploi et du contrat d'avenir ; et le contrat initiative emploi, dans le secteur marchand, en remplacement de l'ancien contrat initiative emploi et du contrat d'insertion revenu minimum d'activité. Personnellement, je me réjouis de cette disposition, qui permettra de rationaliser l'ensemble des contrats aidés, que ni les entreprises ni les publics concernés ne maîtrisaient correctement.

Troisième poste budgétaire de la mission, avec 1,360 milliard d'euros, la subvention à Pôle emploi traduit la participation de l'État au financement du service public de l'emploi. Cette subvention sera majorée, en exécution pour 2010, d'un montant correspondant au transfert à Pôle emploi des 900 salariés de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) chargés de l'orientation professionnelle des demandeurs d'emploi ; en compensation, la subvention que l'État verse à l'AFPA sera diminuée d'autant.

Neuf mois après sa création, et dans un contexte fortement marqué par la crise économique, l'opérateur Pôle emploi fonctionne, si l'on en croit son directeur général, de façon opérationnelle. Toutefois, comme j'ai pu le constater dans ma circonscription, il reste encore à généraliser les sites mixtes ANPE/ASSEDIC.

En outre, on pourrait améliorer encore le suivi des demandeurs d'emploi, tout en permettant à l'État de faire des économies conséquentes, en développant la transmission électronique des données. Aujourd'hui en effet, quand un salarié quitte une entreprise, sa fiche Assedic est remplie à la main, puis les informations sont saisies informatiquement au Pôle emploi, ce qui est source d'erreur, voire de fraude. Il est dommage que la CNIL se soit opposée à la déclaration nominative des assurés, qui aurait pu faire économiser l'équivalent de 2 000 à 2 500 emplois à temps plein. Utilisé dans d'autres pays, comme la Belgique, ce dispositif permet à l'employeur de remplir informatiquement les fiches de salaire, qui sont transmises automatiquement à divers organismes, dont Pôle emploi ; cela évite une nouvelle saisie informatique et permet la pré-identification par Pôle emploi des personnes en rupture de travail, donc leur prise en charge plus rapide.

Pôle emploi accueillera cette année 900 personnes venant de l'AFPA et recrutera 1 840 collaborateurs en CDI et 500 en CDD. Espérons que la crise passée, de tels effectifs ne seront plus nécessaires...

Deux autres programmes participent à l'effort en faveur de l'emploi, avec des crédits plus modestes. Le programme n° 111, *Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail*, se distingue par des autorisations d'engagement à hauteur de 60 millions d'euros, en hausse, et la mise en place en quatre ans d'un outil de mesure de l'audience de la représentativité syndicale. Les crédits de paiement, qui représentent 78 millions d'euros, enregistrent en revanche une légère baisse, les frais consécutifs à l'organisation des élections prud'homales en décembre 2008 ayant été couverts.

Le programme n° 155, *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail*, qui regroupe les fonctions support de la politique de l'emploi, bénéficie, avec 822 millions d'euros en autorisations d'engagement et 812 millions d'euros en crédits de paiement, d'une augmentation consécutive à la poursuite du plan pluriannuel de modernisation et de développement de l'inspection du travail. Ce plan prévoit le recrutement de 160 agents supplémentaires cette année, ainsi que le transfert de 3,7 millions d'euros de

crédits en provenance du programme n° 215, *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture*, de la mission *Agriculture*. L'objectif est de regrouper dans un même poste budgétaire tous les fonctionnaires remplissant la même tâche, quel que soit leur secteur d'activité économique.

Je salue la poursuite de l'effort en faveur de l'insertion par l'emploi des publics en difficulté, en particulier le développement des ateliers et chantiers d'insertion. L'article 61 du présent projet de loi de finances, rattaché à cette mission, adapte d'ailleurs le cadre financier de ces structures à la mise en œuvre du contrat unique d'insertion.

Je propose de renforcer la coordination du service public de l'emploi en encourageant les rapprochements entre les sites de Pôle emploi, les maisons de l'emploi, les missions locales et les permanences d'accueil, d'information et d'orientation. J'ai en effet la conviction que la superposition de ces structures et l'absence d'évaluation des dispositifs nuisent à l'efficacité et à la lisibilité de la politique de l'emploi.

Par ailleurs, je proposerai, avec M. le rapporteur général, un amendement tendant à supprimer l'exonération des cotisations patronales sur l'avantage en nature repas dans les hôtels, cafés et restaurants, qui représente un coût de 150 millions d'euros. La baisse de la TVA dans ce secteur ne justifie plus cette exonération.

Enfin, je salue le travail des services déconcentrés des ministères chargés de l'emploi et du travail qui, en première ligne face à la crise économique, mettent en œuvre, jour après jour, les politiques de l'emploi.

J'ai la conviction que la situation de l'emploi bénéficiera de la mobilisation des moyens publics, notamment dans le cadre du plan de relance, et de l'amélioration progressive de la conjoncture. À ce titre, le projet de loi de finances pour 2010 constitue un budget de rupture, marqué par une mobilisation inédite en faveur de l'emploi. C'est pourquoi, j'émetts un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission *Travail et emploi* et de l'article 61 rattaché.

M. Dominique Baert. Le Gouvernement précédent avait créé les maisons de l'emploi ; le Gouvernement actuel veut un guichet unique, avec Pôle emploi. Du coup, les ANPE présentes dans les maisons de l'emploi les quittent. Quelle gabegie ! Connaissez-vous, madame le rapporteur spécial, les intentions du Gouvernement en la matière ?

Par ailleurs, des crédits sont-ils prévus pour d'éventuels engagements immobiliers ? Dans le Nord, à ce jour, l'unité immobilière de l'ANPE et des ASSEDIC n'est pas réalisée. Résultat : Pôle emploi doit faire appel à des investisseurs privés pour construire de nouveaux locaux.

Enfin, les crédits consacrés à l'insertion par l'économie restent stables. N'est-ce pas une erreur, alors que le nombre des demandeurs d'emploi de longue durée et en grande difficulté d'insertion tend à augmenter ?

Mme le rapporteur spécial. Alors que l'État subventionne les maisons de l'emploi à hauteur de 80 millions d'euros, mon amendement propose de réduire cette somme de 3 millions. J'estime en effet que les maisons de l'emploi doivent évoluer, même si je n'ignore pas que les élus locaux y sont très attachés. Je regrette en tout état de cause qu'aucun bilan de leur action n'ait été effectué. Un groupe de travail, confié à M. Michel Thierry, est certes chargé de préparer la réforme du décret du 25 mars 2005, mais pour l'instant, le Gouvernement s'en tient à une attitude attentiste sur le sujet. Il me semble qu'il faudra y revenir le jour où toutes les structures de Pôle emploi seront en place.

À ma connaissance, monsieur Baert, aucune ligne de crédit n'est prévue pour financer d'éventuels investissements immobiliers de Pôle emploi. Il appartient au nouvel opérateur de regrouper les sites de l'ANPE et des ASSEDIC en vendant certains immeubles et en en construisant d'autres.

M. Christian Eckert. Je m'interroge sur la capacité d'action des services de l'inspection du travail, malgré l'apport du PMDIT, le plan de modernisation et de développement de l'inspection du travail. En période de crise, et dans la mesure où ces services sont aussi chargés de suivre les contrats aidés ou les plans de sauvegarde de l'emploi, ne devraient-ils pas bénéficier d'un renforcement de leurs moyens ?

Par ailleurs, je suis étonné par la somme – plus de 11 millions d'euros – consacrée au projet « MARS », destiné à mesurer l'audience de la représentativité syndicale conformément à la loi du 20 août 2008.

M. Alain Rodet. Cet été, Pôle emploi a dû procéder en urgence à 1 840 recrutements, pour lesquels il a reçu plusieurs dizaines de milliers de candidatures. Est-il exact que de graves problèmes se soient posés à cette occasion ?

M. Marc Goua. Pôle emploi confie de plus en plus souvent à des prestataires extérieurs le suivi des demandeurs d'emploi. Malheureusement, un certain nombre de structures d'insertion, qui s'occupaient des personnes les plus en difficulté, ont été exclues des appels d'offre, ce qui nuit à la qualité du suivi de ce public particulier.

Jusqu'où devrait aller, selon vous, une réorganisation du travail effectué par les missions locales et les maisons de l'emploi ? Je suis en tout cas d'accord pour estimer qu'une évaluation des résultats de ces différents acteurs doit être effectuée.

M. François de Rugy. La fusion entre l'ANPE et les ASSEDIC me semblait une bonne décision, mais sa mise en œuvre tombe mal. Il est en effet

difficile de mener une réorganisation des structures tout en faisant face à la crise. En ce qui concerne la répartition des rôles entre Pôle emploi, maisons de l'emploi et missions locales, des logiques institutionnelles sont en jeu : chacun s'accroche à ses prérogatives. Dans mon agglomération, où l'action des maisons de l'emploi est considérée favorablement, on est amené par contrecoup à s'interroger sur l'intérêt des missions locales, qu'il est difficile de faire évoluer. Le problème n'est pas que trop de personnes ont pour rôle d'accompagner ou de soutenir les demandeurs d'emploi, mais que ces personnes sont mal réparties, ou que leur activité est mal organisée. Surtout, leur action est peu lisible aux yeux du public concerné, ce qui est un comble dans la période actuelle.

Vous avez parlé de « budget de rupture », mais ce sont là de bien grands mots. Quelles mesures compte prendre le Gouvernement pour que l'efficacité de ces dispositifs soit évaluée, puis améliorée ? Quel est par ailleurs le nombre moyen de demandeurs d'emploi suivis par conseiller de Pôle emploi ?

M. Laurent Hénart. Je me demande si le volume des crédits est suffisant pour que nos outils d'emplois aidés jouent leur rôle contracyclique. En effet, la plupart des crédits pour 2009 sont reconduits en 2010, tandis que certains sont réduits. Or, l'année prochaine, le nombre moyen de chômeurs risque d'être celui enregistré à la fin 2009. Faute d'inscriptions budgétaires suffisantes, nous risquons d'assister à des ruptures dans les parcours individuels de jeunes, de seniors, etc. Cela nuirait à l'efficacité de l'accompagnement des demandeurs d'emploi, notamment des plus fragiles. Je ne doute pas que les rallonges nécessaires seront attribuées en loi de finances rectificative, mais pour être efficace, une politique contracyclique doit être réactive et de court terme. Une réévaluation des crédits n'empêcherait évidemment pas de les réduire à nouveau lors d'une nouvelle baisse du chômage.

Je suis d'accord avec Mme Brunel : les maisons de l'emploi doivent évoluer. Leur mise en place, en 2005, répondait à la nécessité d'améliorer l'accompagnement des demandeurs d'emploi dans l'attente d'une fusion entre l'ANPE et les ASSEDIC. Depuis, Pôle emploi a pris le relais.

Il reste que les politiques de l'emploi ne sont pas pilotées à l'échelle des bassins. D'abord, il n'existe aucun lieu où les responsabilités de l'État puissent rencontrer les initiatives des collectivités territoriales. Ensuite, la situation est rendue compliquée par la présence, outre les missions locales, des maisons de l'emploi ou d'associations faisant ou non partie de réseaux nationaux. Surtout, les futurs besoins en main-d'œuvre, tant dans le public que dans le privé, ne sont toujours pas recensés, bien que la loi de 2004 le prévoit. C'est pourquoi, plutôt que de mettre fin aux maisons de l'emploi, il serait préférable d'une part d'en organiser la fusion avec les PLIE et les missions locales – car tout le monde gagnerait à ce qu'une seule structure réunisse l'État et les collectivités locales –, d'autre part de recentrer leur action sur l'orientation scolaire et professionnelle, grâce à une véritable gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

Les élus locaux ne prendraient pas comme un bon message une réduction des crédits attribués aux maisons de l'emploi en 2010, et ce pour deux raisons : d'abord, il arrive, en cas de surcharge de travail, que des personnels de ces maisons prennent le relais de Pôle emploi pour accompagner les demandeurs d'emploi. C'est notamment le cas dans ma circonscription, en raison de la crise. Le moment est donc mal choisi. Ensuite, un nouveau cahier des charges a été élaboré par Laurent Wauquiez, qui doit faire des maisons de l'emploi des têtes de réseau intégrant tous les acteurs d'un même bassin. Il serait peut-être préférable d'attendre la remise à plat des différentes conventions avant de modifier les crédits.

Nous voyons tous sur le terrain les effets de la crise. L'exercice 2010 est certes budgétairement contraint, mais aussi humainement sensible.

M. Thierry Carcenac. Je partage entièrement ce qui vient d'être dit sur les maisons de l'emploi. Elles peuvent constituer de vrais réseaux, regroupant le CIO, la mission jeunes, la formation, Pôle emploi, l'aide aux handicapés, etc. Les maisons de l'emploi ont toute leur place ; tout dépend de la façon dont cet outil est utilisé. Il n'y a pas de raison de réduire leurs crédits, mais peut-être faut-il leur donner une orientation différente.

M. Daniel Garrigue. La création des maisons de l'emploi répondait à une volonté d'impliquer plus fortement les acteurs, c'est-à-dire les élus et le service public de l'emploi. Revenir sur cette décision reviendrait à recentraliser toute cette politique.

Le réseau des maisons de l'emploi est un élément de souplesse et de proximité. Elles sont souvent présentes dans des secteurs désertés par Pôle emploi et les chambres consulaires. En outre, elles ont la capacité de suivre des problèmes que l'opérateur unique ne peut résoudre. Ainsi, chez moi, la maison de l'emploi a largement contribué à la mise en place du CI-RMA ou à l'accompagnement des travailleurs saisonniers. De même, les maisons de l'emploi mènent une action spécifique d'accompagnement des publics en difficulté, domaine dans lequel Pôle emploi est souvent débordé. En annonçant leur disparition programmée, l'amendement proposé par Mme Brunel constituerait donc un signal désastreux.

M. le président Didier Migaud. J'observe que le champ de la mission *Plan de relance de l'économie* recouvre partiellement celui de la mission que nous examinons aujourd'hui, ce qui entraîne certaines ambiguïtés dont l'effet se ressent sur l'interprétation de nos indicateurs. Le Gouvernement, et c'est logique, a tendance à agréger les crédits des deux missions, ce qui ne nous aide pas à les évaluer. On le voit bien avec l'exemple du Fonds d'investissement social : le Gouvernement affirme que la mission *Plan de relance de l'économie* doit prendre rapidement fin, mais vos observations montrent que certains crédits devront être reconduits pour contribuer à la sortie de la crise.

Mme le rapporteur spécial. En présentant un amendement sur les maisons de l'emploi, j'ai simplement voulu appeler le Gouvernement à procéder à

leur évaluation. Mais je mesure pleinement le rôle qu'elles peuvent jouer. Par ailleurs, vous avez raison : l'action en faveur de la formation professionnelle – et, d'une manière générale, tout ce qui contribue à la préparation à l'emploi – doit être effectuée à l'échelle du bassin d'emploi. En effet, en matière d'emploi ou de formation, les besoins de Marne-la-Vallée, par exemple, sont très différents de ceux d'une ville comme Provins, pourtant située dans le même département. Je reconnais volontiers le rôle des maisons de l'emploi – celle située dans ma circonscription, en particulier, est très efficace –, et je suis prête à retirer l'amendement. Mais le Gouvernement doit rendre le rapport promis sur ce réseau et évaluer son action. Il lui appartient également de dire ce qu'il adviendra des maisons de l'emploi et des missions locales lorsque Pôle emploi sera pleinement opérationnel. Nous devons trouver le moyen de conjuguer les forces de ces différentes structures sans perdre ce qui fait la richesse de chacune.

M. Eckert s'est interrogé sur la capacité d'action des services de l'inspection du travail. Ces derniers bénéficient pourtant d'une véritable amélioration de leurs moyens, puisque 160 recrutements supplémentaires sont prévus en 2010. Quant à la vérification de la représentation syndicale, elle représente un travail important : il faut en effet collationner toutes les informations provenant des entreprises. Cela ne signifie pas, toutefois, que la totalité des 11 millions d'euros sera engagée en 2010.

Pôle emploi a dû prendre la décision de recruter 1 840 nouveaux agents, ce qui n'est jamais simple, compte tenu des compétences exigées. Les recrutements ont eu lieu cet été ; ces agents sont d'ores et déjà en poste.

J'en viens aux dispositifs d'insertion par l'économie, qui sont crédités de 21 millions d'euros, sans compter l'extension du contrat unique d'insertion aux ateliers d'insertion. En ce domaine, une certaine clarification serait souhaitable tant les mécanismes sont nombreux. Une concentration serait sans doute bienvenue, pour éviter tout risque de saupoudrage.

Enfin, à la question de savoir combien de demandeurs d'emploi sont pris en charge quotidiennement par chaque conseiller de Pôle emploi, j'ai obtenu des réponses différentes selon l'interlocuteur. Et il est prématuré de chercher à connaître la répartition exacte des personnels, dans la mesure où l'opérateur procède à des recrutements massifs et où la réorganisation rendue nécessaire par la fusion n'est pas encore terminée.

Article 35 : Crédits du budget général - État B

Mme Chantal Brunel retire son amendement II-33 CF ayant pour objet de supprimer 3 millions d'euros du programme Accès et retour à l'emploi de la mission Travail et emploi.

Puis la Commission adopte les crédits de la mission Travail et emploi.

Article 61

Adaptation des dispositions relatives au financement du contrat unique d'insertion à certains publics spécifiques

Texte du projet de loi :

I. - L'article L. 5134-30-1 du code du travail, dans sa rédaction issue de l'article 22 de la loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Toutefois, jusqu'au 31 décembre 2010, pour les ateliers et chantiers d'insertion conventionnés par l'État au titre de l'article L. 5132-2, le montant de l'aide financière versée au titre de la convention individuelle prévue à la sous-section 2 de la présente section peut être porté jusqu'à 105 % du montant brut du salaire minimum de croissance par heure travaillée, dans la limite de la durée légale hebdomadaire du travail. »

II. - À compter du 1er janvier 2010, le 2° de l'article L. 5423-24 du code du travail, dans sa rédaction issue de l'article 24 de la loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, est abrogé.

Exposé des motifs du projet de loi :

Cet article vise à apporter deux modifications relatives au financement du contrat unique d'insertion institué par la loi du 1er décembre 2008, généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion.

D'une part, il vise à autoriser, pour les contrats signés en 2010, un taux d'aide maximal dérogatoire dans les ateliers et chantiers d'insertion.

Les ateliers et chantiers d'insertion qui emploient des salariés en contrats aidés mettent en place un accompagnement renforcé pour l'insertion de ces publics, très éloignés de l'emploi. Compte tenu de la spécificité et des charges liées à l'accueil de ces personnes, les ateliers et chantiers d'insertion bénéficient de taux d'aide majorés.

Actuellement, les ateliers et chantiers d'insertion qui recrutent en contrat aidé peuvent bénéficier d'un taux de prise en charge allant jusqu'à 105 % du salaire minimum (SMIC) brut, ce qui demeure inférieur au coût total du travail, qui s'établit à 113 % du SMIC brut (salaire brut majoré des cotisations patronales non exonérées, qui restent donc à la charge de l'employeur).

La loi du 1er décembre 2008, qui prévoit la mise en œuvre du contrat unique d'insertion, précise que l'aide financière versée à l'employeur ne doit pas excéder 95 % du SMIC brut, ce qui ne permet pas de maintenir le niveau de prise en charge actuel des contrats aidés conclus en ateliers et chantiers d'insertion.

Il convient ainsi de prévoir, dans le cadre du contrat unique d'insertion, des taux de prise en charge majorés pour les contrats aidés recrutés en ateliers et chantiers d'insertion, de manière transitoire pour l'année 2010.

D'autre part, cet article vise, dans un souci de simplification des circuits de financement des contrats aidés, à mettre un terme à la prise en charge par le fonds de solidarité de l'aide à l'employeur pour les bénéficiaires de l'allocation spécifique de solidarité dans le cadre des contrats uniques d'insertion. Cette disposition n'affectera en rien la situation des bénéficiaires et des employeurs des contrats uniques d'insertion, car le financement de ces contrats sera désormais assuré directement depuis le budget de l'État.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article entend procéder à deux modifications distinctes du cadre juridique des contrats aidés :

– adapter le régime du contrat d'accompagnement (CAE) – l'une des deux formes du nouveau contrat unique d'insertion (CUI) – pour tenir compte des particularités des ateliers et chantiers d'insertion ;

– réviser les modalités de prise en charge de l'aide versée à l'employeur pour les bénéficiaires de l'allocation spécifique de solidarité (ASS) dans le cadre de l'une ou l'autre des formes de contrat unique d'insertion.

I. – L’adaptation du nouveau contrat d’accompagnement dans l’emploi aux particularités des ateliers et chantiers d’insertion

• La loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale a simplifié les dispositifs d’aide à l’embauche (souvent appelés contrats aidés). Elle a fusionné les contrats emplois solidarité (CES) et les contrats emplois consolidés (CEC) en un seul **contrat d’accompagnement dans l’emploi** (CAE) réservé aux employeurs du secteur non marchand. De façon symétrique, dans le secteur marchand, elle a créé un dispositif unique d’accès à l’emploi direct : le **contrat initiative emploi** (CIE).

S’agissant plus précisément du CAE, il est destiné à faciliter l’insertion professionnelle des personnes rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières sur des postes visant à satisfaire des besoins collectifs non satisfaits.

La conclusion d’un CAE ouvre droit, pour l’employeur, à un financement mensuel de l’État, dont le montant est fixé par arrêté du préfet de région. Ce financement ne peut excéder 95 % du SMIC horaire brut (**avec un montant spécifique pour les chantiers d’insertion**) dans la limite de 35 heures de travail hebdomadaires. Il diffère ainsi du CIE par le taux d’aide, plus favorable que pour le secteur marchand.

• L’article 22 de la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active (RSA) et réformant les politiques d’insertion a, en effet, procédé à une réécriture complète de l’article L. 5134-30 du code du travail qui énonçait le principe de la prise en charge par l’État d’une partie du coût des embauches réalisées en CUI-CAE, fixait les règles de modulation de cette aide et précisait ses règles de versement et son régime fiscal.

Dans sa nouvelle rédaction, l’article L. 5134-30 se borne à énoncer le droit à une aide financière qu’ouvre la conclusion d’une convention individuelle destinée à permettre une embauche en contrat d’accompagnement dans l’emploi sans préciser les conditions de prise en charge de cette aide qui sont désormais définies dans un nouvel article L. 5134-30-1. Le fait que l’aide financière soit versée à l’organisme employeur devient implicite tandis que les critères de modulation de cette aide demeurent quasiment inchangés.

Ce nouvel article L. 5134-30-1, qui n’entrera en vigueur qu’au 1^{er} janvier 2010, dispose que le montant de l’aide financière versée au titre des conventions individuelles ne peut excéder 95 % du montant brut du salaire minimum de croissance par heure travaillée dans la limite de la durée légale hebdomadaire du travail et qu’elle n’est soumise à aucune charge fiscale. La mention d’un montant spécifique de prise en charge dans les ateliers et chantiers d’insertion n’apparaît plus.

En pratique, cette disposition revient à supprimer les taux d’aide majorés dont bénéficient jusqu’à présent les ateliers et chantiers d’insertion. Cette

suppression, qui pouvait trouver une justification en période de croissance économique – ce qui était encore le cas lorsque le projet de loi sur le RSA a été élaboré – devient beaucoup plus contestable dans le contexte actuel.

• Le **I du présent article** entend compléter l'article L. 5134-30-1 du code du travail par une disposition expresse permettant aux ateliers et chantiers d'insertion de bénéficier par dérogation d'une aide financière atteignant jusqu'à 105 % du SMIC brut.

II. – reprise des financements d'allocations du fonds de solidarité par l'État

Le **II du présent article** tend à abroger le 2^o de l'article L.5423-24 du code de travail. Dans sa rédaction en vigueur au 1^{er} janvier 2010 ⁽¹⁾, cet alinéa confie au Fonds de solidarité la gestion des moyens de financement des aides versées au titre du contrat unique d'insertion en tant qu'elles concernent les employeurs qui ont conclu un CUI avec une personne en sa qualité de bénéficiaire de l'allocation de solidarité spécifique.

Présentée comme une mesure de simplification des circuits de financement des contrats aidés, cette disposition n'aura pas d'incidence pour les bénéficiaires et les employeurs de contrats uniques d'insertion, puisque l'État reprendra directement à sa charge le financement assuré par le Fonds de solidarité.

*

* *

*La Commission **adopte** l'article 61 sans modification.*

(1) Dans sa rédaction actuelle, sont visés les contrats d'avenir et les contrats insertion-revenu minimum d'activité (CI-RMA)

AMENDEMENT NON ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

Article 35

Amendement n° II-33 CF présenté par Mme Chantal Brunel, Rapporteur spécial, au nom de la commission des Finances :

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

(en euros)

Programmes	+	-
Accès et retour à l'emploi	0	3 000 000
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>	0 0	0 0
TOTAUX	0	3 000 000
SOLDE		-3 000 000

EXPOSÉ SOMMAIRE

Aux termes de l'article R. 5312-3 du code du travail, les conventions entre l'État et les maisons de l'emploi doivent prévoir « les modalités d'évaluation des actions conduites »; ces dernières sont invitées à adresser « chaque année au représentant de l'État dans le département un compte-rendu financier et un bilan d'activité mettant en évidence les améliorations apportées au fonctionnement du service public de l'emploi dans le bassin de l'emploi ».

Aux termes du cahier des charges des maisons de l'emploi, après une instruction diligentée par les préfets, les résultats de l'évaluation sont transmis au ministre chargé de l'emploi qui, après avis de la Commission de labellisation des maisons de l'emploi, peut décider de retirer le label lorsque les résultats se révèlent mauvais ou incompatibles avec les missions des maisons de l'emploi.

Cependant, les effectifs du ministère ne permettent pas l'exploitation de ces données. Il en résulte qu'aucune véritable évaluation de l'ensemble du réseau n'a été mise en place et, conséquence plus grave encore, qu'aucun contrôle du bon usage des subventions qu'il a versées n'a été exercé par l'État. Ainsi, aucune maison de l'emploi défailante dans l'accomplissement de ses missions n'a été sanctionnée par un retrait de son label.

La participation de l'État au financement des 205 maisons de l'emploi est pourtant très importante, avec un montant de 80,83 M€ en autorisations d'engagement et 90,51 M€ en crédits de paiement.

Le présent amendement vise donc à conditionner ce financement de l'État à une évaluation préalable des maisons de l'emploi. Pour ce faire, il supprime 3 000 000 euros affectés à l'action n° 1 (*Amélioration de l'efficacité du service public de l'emploi*) du programme n° 102 *Accès et retour à l'emploi*.

ANNEXE :
LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

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

M. Laurent WAUQUIEZ, Secrétaire d'État chargé de l'emploi

Cabinet

M. Fabrice ROBERT, directeur-adjoint du cabinet de M. le Secrétaire d'État chargé de l'emploi, M. Frédéric CASTENET DE GERY, conseiller budgétaire 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

Ministère du Travail, des relations sociales et de la solidarité

Cabinet

MM. Nicolas RAGACHE, conseiller budgétaire, et Vincent DIVRY, conseiller technique aux affaires administratives et budgétaires

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

M. Luc ALLAIRE, directeur, accompagné par MM. Philippe MOREAU, chef de la division des moyens des services, et Alain GILQUIN, chef du bureau du budget et du dialogue de gestion

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

Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)

M. Jacques FEYTIS, directeur général adjoint, et Philippe VIGNERON, directeur des affaires financières

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 (Unédic)

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

Organisations professionnelles et syndicales:

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

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