



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° 46

TRAVAIL ET EMPLOI

ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES
ET DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI

Rapporteur spécial : M. CHRISTIAN ECKERT,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE	5
INTRODUCTION	7
I.– UN EFFORT BUDGÉTAIRE EN TROMPE-L'ŒIL	10
A.– DES CRÉDITS EN FORTE BAISSÉ	10
1.– Les crédits du programme n° 103 sont en baisse par rapport à la loi de finances pour 2009 du fait d'importantes variations de périmètre	10
<i>a) La suppression des aides à l'emploi dans le secteur des hôtels cafés restaurants (HCR) représente une économie de 537,8 millions d'euros ;</i>	11
<i>b) Le transfert de la subvention de l'Agence nationale des services à la personne vers le programme 134 pour 20 millions d'euros.</i>	15
2.– Hors effets de périmètre, les crédits enregistrent encore une diminution due à la diminution des stocks de bénéficiaires des mesures d'âge (ASFNE, PRP).....	18
B.– DES EFFETS D'ANNONCE QUI EMPÊCHENT DE MESURER LA RÉALITÉ DES ENGAGEMENTS DE L'ÉTAT	20
1.– L'externalisation des crédits de l'emploi dans la mission <i>Plan de relance de l'économie</i>	20
2.– Une dépense fiscale et sociale importante mais difficile à évaluer	26
<i>a) Une dépense fiscale en rapide augmentation</i>	26
<i>b) De nombreuses exonérations de cotisations sociales compensées sur les crédits du programme n° 103</i>	27
II.– UNE MOBILISATION SANS LENDEMAIN EN FAVEUR DE L'EMPLOI	31
A.– UNE POLITIQUE DE L'EMPLOI À COURTE VUE	31
1.– L'anticipation des mutations économiques est abandonnée	31
2.– Les outils permettant aux services de l'État d'accompagner les restructurations sont trop dispersés.....	32
3.– Les outils conjoncturels de soutien à l'emploi sont imprudemment sous-dotés	35
<i>a) L'indemnisation du chômage partiel</i>	35
<i>b) La dotation globale de restructuration</i>	36

<i>c) Les conventions de reclassement et les contrats de transition professionnelle, des solutions à développer</i>	37
B.-LE DÉSENGAGEMENT PROGRESSIF DE L'ÉTAT DU CHAMP DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE	39
1.- La formation professionnelle a été profondément réformée	39
<i>a) Un cadre profondément renouvelé</i>	39
<i>b) Les actions en faveur de la formation</i>	42
<i>c) Le développement de l'alternance et de la certification</i>	44
2.- Le démantèlement de l'Association de formation professionnelle des adultes (AFPA) est en marche	46
<i>a) Quel avenir pour l'AFPA ?</i>	46
<i>b) L'AFPA face à ses concurrents</i>	47
C.- DES DISPOSITIFS DE PROMOTION DE L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE QUI MANQUENT DE COHÉRENCE	49
EXAMEN EN COMMISSION	53
AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	57
AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	59
ANNEXE I – MESURES D'EXONÉRATION DE LA MISSION TRAVAIL ET EMPLOI	61
ANNEXE II – LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	66

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

À cette date, 96 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial. Celui-ci se réjouit de constater que, en dépit d'un dépôt toujours plus tardif des annexes budgétaires, les services de la délégation générale à l'emploi, au travail et à la formation professionnelle sont parvenus, cette année encore, à mettre à sa disposition toutes les données nécessaires.

SYNTHÈSE

La crise bancaire et financière a durement éprouvé l'économie mondiale. Si la situation des marchés financiers se redresse peu à peu, **les conséquences les plus lourdes de cette crise sont toujours à venir** : la dégradation du marché de l'emploi se poursuit, avec 580 000 destructions d'emplois marchands en 2009, tandis que les outils de traitement conjoncturel de la crise sont fortement sollicités. Dans un contexte aussi incertain, **la plus élémentaire prudence** voudrait que les moyens de la politique de l'emploi ne soient pas revus à la baisse.

Les dotations de la mission *Travail et emploi* inscrites dans le projet de loi de finances pour 2010 trahissent une toute autre logique. Avec **une diminution de ses crédits de l'ordre de 5 %, la politique de l'emploi paraît avoir été sacrifiée** au dogme du « zéro volume ».

La création d'une mission *Plan de relance*, à la durée de vie forcément limitée, par la loi de finances rectificative pour 2008, renforce encore le sentiment d'improvisation. Elle complique aussi le suivi de l'exécution 2009 et l'analyse des crédits demandés pour 2010 ; il aurait été souhaitable, dans l'esprit de la LOLF, d'abonder des missions déjà existantes.

Au sein de la mission *Travail et emploi*, le programme n° 103 *Anticipation des mutations économiques et développement de l'emploi* n'est pas ménagé avec des crédits en repli de 11,7 %, atteignant 4,63 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Hors effets de périmètre, les crédits enregistrent encore une baisse de 60 millions d'euros qui s'explique par la diminution des stocks de bénéficiaires des mesures d'âge (ASFNE, PRP) et la limitation du financement du chômage partiel. Le projet de loi de finances pour 2010 poursuit ainsi le mouvement de **resserrement des conditions d'accès aux dispositifs de préretraites** financés par l'État. Il est regrettable que, dans une conjoncture difficile, le Gouvernement se soit privé d'un outil conjoncturel efficace pour contenir le chômage.

De façon tout aussi surprenante, le présent projet de loi de finances ne prévoit, pour financer le chômage partiel – ou l'activité partielle – qu'une modeste enveloppe de **60 millions d'euros** (contre 297 millions d'euros en 2009), inscrite sur la mission *Travail et emploi*, qu'aucune dotation complémentaire sur le plan de relance ne vient abonder. Rien ne justifie pourtant cet excessif optimisme tant l'évolution de la conjoncture paraît incertaine.

En l'état, les crédits de la mission *Travail et emploi* paraissent au Rapporteur spécial **insuffisants** pour faire face aux conséquences de la crise.

INTRODUCTION

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

Les deux principaux programmes, n° 102 *Accès et retour à l'emploi*, sur lequel porte le rapport spécial de Mme Chantal BRUNEL, et n° 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de 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 à 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 sur le programme n° 103, *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi*, qui tente de concilier **les préoccupations hétéroclites du Gouvernement** en matière de formation professionnelle, de reconversion des bassins d'emploi frappés par la crise, de création d'emplois, et d'insertion professionnelle des chômeurs et des publics fragilisés.

Le montant des crédits prévus pour ce programme atteint 4,63 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, alors que ces crédits représentaient l'an dernier 5,12 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 5,13 milliards d'euros en crédits de paiement. L'année 2010 sera donc marquée par des crédits en forte baisse, même si l'enveloppe consacrée à l'emploi sur le programme n° 316 *Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi* (1,4 milliard d'euros) de la mission *Plan de relance de l'économie* financent, pour partie, des dispositifs qui relevaient jusqu'à présent du programme n° 103. Plus globalement, la mission *Travail et emploi* enregistre, elle aussi, une diminution de ses crédits au moment précis où notre pays est frappé par la crise financière et ses retentissements économiques.

Aux termes de la loi de programmation des finances publiques, adoptée en février 2009, les crédits de la mission *Travail et emploi* doivent sur la période 2009-2012 respecter des plafonds pluriannuels, de -9,1 % en 2010 et -2,1 % en 2011. Cette année, sans constater pour autant la caducité de cette trajectoire prédéfinie, le Gouvernement a dépassé les plafonds (11,257 milliards d'euros au lieu de 10,57 milliards d'euros) qu'il avait lui-même proposés un an plus tôt ; il n'est pas non plus allé jusqu'à reconduire les crédits de 2009, malgré les effets de la crise sur l'emploi.

La création d'une mission *Plan de relance de l'économie*, à la durée de vie forcément limitée, dans la première loi de finances rectificative pour 2009

renforce encore **le sentiment d'improvisation**. Elle **complique aussi le suivi de l'exécution 2009** et l'analyse des crédits demandés pour 2010 ; il aurait paru souhaitable au Rapporteur spécial, dans l'esprit de la LOLF, d'abonder des missions déjà existantes.

Plus grave, le Gouvernement parie sur une reprise vigoureuse de l'activité économique dans les prochains mois et écarte imprudemment les scénarii dans lesquels le chômage se maintiendrait durablement en 2010 à un niveau élevé.

Il est, à cet égard, **préoccupant de constater que le Gouvernement a choisi d'opérer, en pleine crise économique, une réduction drastique des crédits consacrés à des dispositifs d'accompagnement** comme le chômage partiel – bien qu'il ait été rebaptisé activité partielle –, l'allocation équivalent retraite, reconstituée exceptionnellement en 2009, ou encore l'allocation de fin de formation recréée l'an dernier sous la forme d'une allocation en faveur des demandeurs d'emploi en formation.

Les moyens consacrés à l'anticipation des mutations économiques (346 millions d'euros contre 485 millions d'euros en 2009) sont, année après année, rognés ; le niveau atteint cette année est dérisoire, comparé aux enjeux de la reconversion des secteurs industriels et des territoires sinistrés. Le projet de loi de finances pour 2010 poursuit d'ailleurs le mouvement de resserrement des conditions d'accès aux dispositifs de préretraites publiques, en dépit de la conjoncture qui plaide pour une réhabilitation au moins temporaire de ces dispositifs. Le **démantèlement des organismes publics de formation**, comme l'Association de formation professionnelle des adultes (AFPA), et le recentrage de la formation professionnelle sur l'accompagnement individuel des demandeurs d'emploi paraissent uniquement guidés par un souci de rationalisation des coûts (3,106 milliards d'euros contre 3,173 milliards d'euros en 2009).

Enfin, le développement de l'emploi fait les frais, cette année, d'importantes **variations de périmètre**, imputables à la suppression des aides directes au secteur des hôtels-café-restaurants (HCR) – qui pesaient bien peu en comparaison du coût pour les finances publiques de l'abaissement à 5,5 % du taux de la TVA dans ce secteur – ou encore au transfert progressif des services à la personne vers la mission *Économie*. Au moins ces deux évolutions témoignent-elles d'une plus grande sincérité du budget 2010 de l'emploi, dans la mesure où les objectifs de création nette d'emplois dans ces deux secteurs ont été depuis longtemps remisés.

La conclusion est sans appel : **les politiques de l'emploi n'ont pas pris la mesure de la crise** et ne sont pas adaptées à l'évolution prévisible du marché du travail.

C'est pourquoi le Rapporteur spécial appelle à relancer d'urgence l'effort budgétaire de l'emploi afin de contenir l'accélération du chômage.

La formation professionnelle est aujourd'hui concentrée sur ceux qui en ont le moins besoin, en dépit d'un investissement chaque année de 22 milliards d'euros (en France, 74,3 % de salariés n'ont participé à aucune action de formation au cours des 12 derniers mois). La réforme, qui vient d'être adoptée, n'a malheureusement pas permis de concrétiser l'ambition affichée de donner davantage à ceux qui en ont le plus besoin dans leur parcours professionnel.

L'anticipation et l'accompagnement des mutations économiques ne doivent pas non plus être négligés. Les dotations consacrées à la prévision des suppressions d'emploi, à la création de cellules de reclassement et aux congés de reclassement pourraient être relevées d'au moins 50 millions d'euros. En complément, les contrats de transition professionnelle (CTP) devraient être généralisés à tous les licenciés économiques dans les PME, pour **répondre aux situations dramatiques** qui ne manqueront pas de surgir dans les bassins d'emploi les plus exposés.

I.– UN EFFORT BUDGÉTAIRE EN TROMPE-L'ŒIL

Les dotations de la mission *Travail et emploi* inscrites dans le projet de loi de finances pour 2010 trahissent une **logique de rigueur**, en dépit de la conjoncture. Avec une diminution de ses crédits de l'ordre de 5 %, la politique de l'emploi paraît avoir été sacrifiée au dogme du « zéro volume » dans le cadre de la trajectoire définie par la loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012.

A.– DES CRÉDITS EN FORTE BAISSÉ

Au sein de la mission *Travail et emploi*, le programme n° 103 *Anticipation des mutations économiques et développement de l'emploi* n'est pas ménagé avec des crédits en baisse de 11,7 %, atteignant 4,63 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

SUIVI DE L'EXÉCUTION EN 2009

(en pourcentage)

PROGRAMME 103 Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques	Taux de consommation LFI	
	AE	CP
Action 01 : Anticipation et accompagnement des conséquences des mutations économiques sur l'emploi	44	36
Action 02 : Amélioration de l'insertion dans l'emploi par l'adaptation des qualifications et la reconnaissance des compétences	54	54
Action 03 : Baisse du coût de l'emploi	61	61
TOTAL	55	53

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

1.– Les crédits du programme n° 103 sont en baisse par rapport à la loi de finances pour 2009 du fait d'importantes variations de périmètre

Ces variations concernent les aides directes au secteur HCR mais également les services à la personne. D'autres écarts participent d'une budgétisation plus précise et plus sincère des mesures de compensation d'exonération des cotisations sociales (en faveur des contrats d'apprentissage et des services à la personne agréés) ou de transfert vers la mission *Plan de relance de l'économie* (CTP).

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

Programme n° 103	LFI 2009 en CP	PLF 2010 en CP	Écart
Convention de reclassement personnalisé (CRP) et contrat de transition professionnelle (CTP)	62 200 000	0	-62 200 000
Exonération de cotisations sociales des contrats d'apprentissage	1 048 330 635	939 655 000	-108 675 635
Rémunération des stagiaires – actions qualifiantes	89 000 000	139 000 000	50 000 000
HCR Aides à l'emploi	537 776 731	0	-537 776 731
Exonérations de cotisations sociales entreprises de services à la personne agréés	162 647 660	223 056 000	60 408 340

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

a) La suppression des aides à l'emploi dans le secteur des hôtels cafés restaurants (HCR) représente une économie de 537,8 millions d'euros ;

La France a obtenu en mars dernier l'accord de ses partenaires européens pour appliquer un taux réduit de TVA sur les activités intensives en main-d'œuvre, dont la restauration. Les États généraux de la restauration, organisés le 28 avril dernier, ont tiré les conséquences de cet accord : de 19,6 %, **le taux de la TVA sur la restauration sur place a été ramené à 5,5 %** en métropole et à 2,1 % dans les départements d'outre-mer dès le 1^{er} juillet.

Le coût budgétaire brut de cette baisse a été évalué à 3 milliards d'euros. Il est retracé dans le volet consacré à la dépense fiscale du programme n° 134 de la mission *Économie*. En contrepartie de cette baisse, les aides directes au secteur des hôtels-café-restaurants (HCR), jusqu'alors logées dans la mission *Travail et emploi* ont été supprimées.

En **cette année de transition**, le Rapporteur spécial souhaite revenir sur ces dispositifs.

• Les accords successifs, conclus depuis cinq ans, avec les professionnels du secteur des hôtels, cafés et restaurants (HCR)

Suite aux négociations menées par le Gouvernement dans le courant de l'année 2004, la branche professionnelle a conclu un avenant, le 13 juillet 2004, à la convention collective nationale des hôtels, cafés et restaurants du 30 avril 1997 (étendu par arrêté ministériel du 30 décembre 2004). Cet avenant prévoyait notamment la suppression du SMIC hôtelier et sept jours de congés supplémentaires.

Les dispositions de l'accord collectif visaient à revaloriser les salaires et à améliorer les conditions de travail dans le secteur, afin de rendre les métiers plus attractifs et de lutter contre les pénuries de main-d'œuvre et un taux de rotation élevé du personnel.

En contrepartie de cet accord, le Parlement a voté la mise en place d'une aide à l'emploi dans l'hôtellerie et la restauration (article 10 de la loi n° 2004-804 du 9 août 2004).

Puis, l'avenant du 2 novembre 2004 portant révision de l'article 18 de l'avenant du 13 juillet 2004 a, de son côté, précisé les modalités de prise en charge par les employeurs de la moitié de la cotisation à un régime de prévoyance.

Le 15 décembre 2004, les partenaires sociaux ont conclu, en contrepartie de l'aide à l'emploi dans les hôtels, cafés et restaurants, un accord sur la formation tout au long de la vie (étendu à l'ensemble du secteur par arrêté ministériel le 4 juillet 2005).

Il prévoit notamment que les entreprises financent des actions de formation continue à hauteur de :

- 1,6% des rémunérations brutes dans les entreprises de 10 salariés et plus ;

- et de 0,55 % des rémunérations brutes dans les entreprises de moins de 10 salariés.

Le 17 mai 2006, un « *contrat de croissance* » a été conclu entre le gouvernement et les professionnels du secteur HCR. Il prévoyait la revalorisation des aides pour quatre sous-activités de la branche, ainsi que l'instauration d'une aide à l'emploi des travailleurs occasionnels dans l'hôtellerie et la restauration (article 139 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007), en contrepartie de la revalorisation de la grille des salaires applicable dans le secteur par accord de branche étendu du 5 février 2007.

Jusqu'en 2009 les aides directes au secteur des hôtels-café-restaurants (HCR) prenaient donc la forme :

- d'une aide forfaitaire de 114,40 euros par équivalent temps plein au titre des salariés au SMIC pour lesquels l'employeur s'abstient de déduire un demi-avantage en nature nourriture (SMIC hôtelier) ;

- d'une aide représentant une proportion de 143 euros au titre des salariés dont la rémunération est supérieure au SMIC ;

- d'une « aide extra » lorsque l'employeur embauche ponctuellement des personnes en plus de son effectif permanent (limitée à 540 euros par entreprise et par an à raison de 1,50 euro par heure de travail aidée) ;

- d'une aide au conjoint collaborateur dans les HCR qui concerne les travailleurs non salariés prenant en charge les cotisations vieillesse, invalidité et décès de leur conjoint collaborateur, égale à la moitié de la cotisation minimale annuelle.

Au total, ces aides représentaient 537,8 millions d’euros en loi de finances initiale pour 2009.

Finalement, un « **contrat d’avenir** » a été conclu entre le Gouvernement et les professionnels de la branche le 28 avril 2009, qui prévoit notamment la réduction du taux de TVA de 19,6 % à 5,5 % dans la restauration sur place hors boissons alcoolisées à compter du 1^{er} juillet 2009, en contrepartie notamment d’engagements de la profession en matière d’emploi, de rémunération, de formation, de protection sociale, d’investissement et de prix. L’aide à l’emploi dans l’hôtellerie restauration est de son côté supprimée (article 22 de la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques).

**LE COÛT BUDGÉTAIRE DE CES ACCORDS
AVEC LES PROFESSIONNELS DU SECTEUR DES HCR**

(en millions d’euros)

2005		2006		2007		2008		2009	
LFI	Exécution	LFI	Exécution	LFI	Exécution	LFI	Exécution	LFI	Exécution
549,5	392,36 (les employeurs ont tardé à demander l’aide)	367	534,49	546	587,79	555	629	537,8	500

• **Quelles créations d’emploi ?**

S’agissant de l’emploi, la profession s’est engagée, en contrepartie de la réduction du taux de la TVA à 5,5 %, à augmenter ses effectifs, au-delà de la tendance décennale de 15 000 emplois par an, à compter du 1^{er} juillet 2009 ⁽¹⁾ :

- de **20 000 emplois pérennes** sur les deux prochaines années,
- de **20 000 contrats en apprentissage ou de professionnalisation**, sur l’ensemble des 26 prochains mois.

De plus, à ces créations d’emploi dans la branche des HCR, devaient s’ajouter des créations d’emplois dans l’ensemble de l’économie induites par l’augmentation de l’activité résultant d’une baisse des prix (ce que l’on nomme l’effet de bouclage macroéconomique).

(1) La performance de cette mesure sera suivie par :

- l’évolution du nombre d’effectifs salariés dans le secteur au 31 décembre de chaque année (par extraction et analyse des déclarations annuelles des données sociales) ;
- l’évolution du nombre de jeunes en apprentissage et en contrat de professionnalisation au 31 décembre de chaque année (par exploitation de la base de données de l’Unedic, avec recoupement avec le nombre de jeunes en formation dans les centres de formation des apprentis (CFA), et les sources des gestionnaires de formation des structures professionnelles).

Le dernier rapport du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) rattaché à la Cour des comptes ⁽¹⁾, a fortement nuancé ces prévisions. Selon ce document, les effets de la réduction de la TVA sur la création d'emplois ne seraient « *pas démontrés* » et les gains des restaurateurs seraient pour les « *deux tiers répercutés en baisse de prix, et un tiers en hausse des profits* ». Même en cumulant l'effet de court et de long terme, le Conseil s'attend **au mieux à la création de 6 000 emplois**. Ce serait là un résultat bien décevant, estime le Rapporteur spécial.

Quel qu'il soit, le nombre d'emplois induits doit être mis en regard du coût pour les finances publiques de cette perte de recettes massive. Jusqu'à l'an dernier, le projet annuel de performance de la mission *Travail et emploi* comportait un indicateur de performance 8-1 relatif à la croissance de l'emploi dans le secteur HCR. Cet indicateur a été refondu et transféré vers le programme n° 134.

Dans sa contribution au rapport d'information sur la mesure de la performance ⁽²⁾, M. Gaëtan GORCE suggérait de revoir cet instrument, à l'occasion de la baisse du taux de TVA, en rapportant le montant de la dépense fiscale au nombre d'emplois créés. Le Rapporteur spécial souhaite reprendre à son compte cette proposition.

**TAUX DE CROISSANCE COMPARÉ DANS LE SECTEUR HCR
ET DANS LE SECTEUR DES SERVICES AUX PARTICULIERS**

%	2006	2007	2008
Dans le secteur HCR	2,5	2,9	1,2
Dans le secteur des services aux particuliers	3,3	3,7	2,1

Il faut bien constater que la croissance de l'emploi est restée moindre dans le secteur HCR comparé au secteur des services aux particuliers, un secteur lui-même globalement subventionné.

L'écart de croissance de l'emploi entre le secteur HCR et le secteur des services aux particuliers s'est ainsi réduit en 2007 dans le cadre du contrat de croissance, suite à l'augmentation du montant des aides à l'emploi, mais s'est en revanche creusé en 2008, avec le plafonnement de l'aide à trente équivalents temps plein par entreprise.

Le Rapporteur spécial reconnaît, bien volontiers, que le secteur HCR a consenti à ses salariés des avancées sociales coûteuses, en partie compensées par les aides à l'emploi. Il remarque cependant la faiblesse de la croissance de l'emploi dans ce secteur.

(1) Rapport sur les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée, octobre 2009.

(2) Rapport de MM. Didier Migaud et Gilles Carrez relatif à la performance dans le budget de l'État, n° 1780.

b) Le transfert de la subvention de l'Agence nationale des services à la personne vers le programme n° 134 pour 20 millions d'euros.

Dans le projet de loi de finances pour 2010, les crédits du programme n° 103 ne financent plus qu'une seule subvention pour charges de service public, en faveur du Centre pour le développement de l'information sur la formation permanente (Centre INFFO), à hauteur de 5,49 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Jusqu'en 2008, deux autres structures figuraient comme opérateurs principaux du programme : l'association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) jusqu'en 2008 et l'agence nationale des services à la personne (ANSP) jusqu'en 2009.

LES OPÉRATEURS FINANCÉS SUR LE PROGRAMME 103

(en milliers d'euros)

		Exécution 2008		LFI 2009		PLF 2010	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
Centre INFFO	Subventions pour charges de service public	5 795	4 235	5 486	5 486	5 486	5 486
	Transferts	-	-	-	-	-	-
ANSP	Subventions pour charges de service public	22 662	22 662	20 000	20 000	-	-
	Transferts	-	-	-	-	-	-
AFPA	Subventions pour charges de service public	156 866	164 292	-	-	-	-
	Transferts	71 230	71 224	-	-	-	-
Totaux	Subventions pour charges de service public	185 323	191 189	25 486	25 486	5 486	5 486
	Transferts	71 230	71 224	-	-	-	-

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

Les crédits du programme n° 103 alloués à l'AFPA au titre des années 2009 et 2010 relèvent désormais des dépenses d'intervention (titre 6).

S'agissant de l'ANSP, la compétence de tutelle sur cet opérateur a été transférée à la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) en vertu du décret n° 2009-37 du 12 janvier 2009. Les crédits prévus pour l'ANSP en 2010, soit 20 millions d'euros, ont été transférés vers le programme n° 134 qui regroupe les autres moyens gérés par cette direction générale.

Le Rapporteur spécial rappelle que la loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et à diverses mesures en faveur de la cohésion sociale **avait créé ce nouvel établissement public administratif sous la tutelle du ministre chargé de l'emploi.**

Cette agence doit d'une part, stimuler l'émergence de nouveaux acteurs dans le secteur et soutenir leur installation et d'autre part, favoriser la création d'emplois nouveaux dans les services à la personne et l'innovation.

À cette fin, l'État met à disposition de l'ANSP des moyens financiers adaptés à la réalisation des missions qu'il lui confie :

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

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

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

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

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

Le budget pluriannuel (2009-2010-2011) de l'agence est inscrit dans un contexte de baisse – au demeurant très limitée – qui **reflète la maturation progressive de ce secteur de l'économie**, qui rend moins nécessaire l'intervention de l'ANSP.

LES ENGAGEMENTS DE L'AGENCE NATIONALE DES SERVICES À LA PERSONNE (ANSP)

L'ANSP a clôturé, le 23 juin dernier, les assises nationales des services à la personne. À cette occasion, ont été présentés les engagements en matière de professionnalisation pris par l'ensemble du secteur au travers d'objectifs concrets fixés pour la période 2009-2012

Dans ce cadre, cette agence a lancé un appel à projets doté de 10 millions d'euros pour accompagner sur trois ans les acteurs qui s'engagent sur des partenariats en faveur de la professionnalisation dans la lignée de ces engagements et objectifs.

Plusieurs objectifs ont été retenus concernant le dialogue social :

- améliorer la couverture conventionnelle du secteur, grâce à la négociation en cours d'une convention de branche pour l'aide à domicile censée se substituer aux quatre conventions collectives actuellement en vigueur ; dans la branche des entreprises de services à la personne, non encore couverte, des négociations devront aboutir à la signature d'une convention collective ;

- renforcer la prévention des risques professionnels ;

- rendre le secteur plus visible et plus structuré, en développant l'information sur les métiers des services à la personne ;

Par ailleurs, afin de favoriser le bon développement du secteur, les acteurs des services à la personne entendent favoriser sa professionnalisation et accroître la qualification de ses intervenants. Ces engagements supposent :

- de professionnaliser les structures, en les accompagnant dans le cadre d'un programme financé par l'ANSP depuis 2007 vers l'amélioration de leur organisation et des conditions de travail (750 entreprises sur les trois prochaines années) ;

- des intervenants plus qualifiés, en rendant plus accessible l'offre de certification professionnelle et la validation des acquis de l'expérience, ou encore en développant l'alternance.

Source : Liaisons sociales, 6 juillet 2009.

Ce budget permettra notamment à l'ANSP d'accompagner la dynamique de croissance du secteur des services à la personne (95 000 créations nettes d'emplois en 2008 selon le rapport d'activité de l'ANSP) et de mettre en œuvre le plan 2 de développement des services à la personne, annoncé le 23 mars 2009 par M. Laurent Wauquiez. Les onze mesures de ce plan concernent notamment le soutien de la création d'emplois, la poursuite de la professionnalisation du secteur ainsi que la simplification des outils de diffusion du chèque emploi service universel préfinancé.

Le Rapporteur spécial s'étonne que **la dépense fiscale** – massive s'agissant de ce secteur – continue, elle, à être évaluée sur le programme n° 103. Il est vrai que le programme n° 134 est le point de rattachement de nombreux dispositifs de

dépense fiscale, dont le montant cumulé est déjà exorbitant au regard de la modestie des crédits budgétaires qui y sont inscrits.

- 2.– Hors effets de périmètre, les crédits enregistrent encore une diminution due à la diminution des stocks de bénéficiaires des mesures d'âge (ASFNE, PRP)

Le projet de loi de finances pour 2010 poursuit ainsi **le mouvement de resserrement des conditions d'accès aux dispositifs de préretraites financés par l'État**. Cette politique structurelle vise à relever les taux d'emplois des salariés de plus de 55 ans, dans le cadre du plan national d'action concerté pour l'emploi des seniors 2006-2010.

Amorcée en 1997, et plus sensible depuis 2002, la baisse du nombre d'entrées dans les dispositifs de préretraites publiques du secteur privé (AS-FNE, CATS, préretraites progressives, et dans une moindre mesure CAATA *via* le FCAATA ⁽¹⁾) s'est poursuivie en 2008, selon une récente étude publiée par la direction de l'Animation et de la recherche, des études et des statistiques (DARES) ⁽²⁾. En effet, l'an dernier, seuls 8 260 salariés sont entrés dans l'un de ces dispositifs, soit 21 % de moins qu'en 2007. Cette forte diminution des entrées s'accompagne depuis cinq ans d'une augmentation sensible du nombre d'entrées en chômage indemnisé de personnes de plus de 55 ans.

Conséquence de la diminution continue des entrées, les effectifs des préretraites ne cessent de diminuer : fin 2008, 62 400 salariés du secteur privé étaient en préretraite publique contre 222 100 en 1998. Les crédits consacrés aux allocations de préretraites publiques (hors CAATA) s'élevaient à 450 millions d'euros en 2008 ; le projet de loi de finances pour 2010 limite ces crédits à 180 millions d'euros.

Le Rapporteur spécial juge **regrettable que, dans une conjoncture difficile, le Gouvernement n'ait pas privilégié le pragmatisme et se soit privé d'un outil conjoncturel efficace** pour contenir le chômage.

• Les allocations spéciales du fonds national de l'emploi (ASFNE)

Les conventions d'ASFNE permettent, dans le cadre d'une procédure de licenciement économique et sur la base d'une convention entre l'État et une entreprise, d'assurer un revenu de remplacement à des salariés âgés d'au moins 57 ans (ou 56 ans par dérogation) dont l'emploi est supprimé et dont les perspectives de reclassement sont réduites, jusqu'à ce qu'ils aient pu faire valoir leurs droits à la retraite.

(1) Allocation spécifique du Fonds national de l'emploi, Cessation d'activité des travailleurs salariés, Fonds de cessation anticipé d'activité des travailleurs de l'amiante

(2) DARES, Premières informations n°26.3, juin 2009.

L'État prend à sa charge la différence entre le coût des allocations et les financements des entreprises et de l'UNEDIC, soit 113,12 millions d'euros en 2010 contre 124,97 millions d'euros en 2009.

Les entrées en AS-FNE ont diminué de 44 % entre 2007 et 2008, après une baisse de 6 % au cours des deux années précédentes. Cette évolution s'explique notamment par le doublement de leur coût pour les employeurs depuis 2003.

• Les conventions de cessation d'activité de certains travailleurs salariés (CATS)

Elles ont été mises en place par décret n° 2000-105 du 9 février 2000. Leurs bénéficiaires perçoivent une allocation de cessation d'activité égale au minimum à 65 % de leur salaire brut antérieur et profitent d'une protection sociale jusqu'à leur retraite. Le dispositif est ouvert si un accord professionnel national sur la cessation d'activité (accord de branche) a été signé.

Depuis 2005, dans le cadre de la politique tendant à restreindre les dispositifs de préretraites, aucun nouvel accord national professionnel ne peut être conclu. Toutefois, les entreprises peuvent continuer à conclure des accords dans le cadre des accords nationaux existants. L'État peut, dans certains cas, participer au financement des allocations et prendre en charge les cotisations obligatoires de retraite complémentaire pour les salariés âgés de plus de 57 ans ayant travaillé pendant plus de 15 ans dans des conditions particulières de pénibilité ou ayant été reconnus travailleurs handicapés. L'accord de branche ou d'entreprise doit prévoir des engagements sur la fixation de la durée du travail à 35 heures et sur des dispositions relatives à la gestion prévisionnelle des emplois et compétences.

Là encore, les salariés bénéficiant du dispositif sont de moins en moins nombreux. Les entrées ont été divisées par plus de deux entre 2007 et 2008. Les crédits demandés représentent 53,55 millions d'euros contre 91,63 millions d'euros l'an dernier.

En revanche, avec une baisse d'environ 1 %, la cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (CAATA) reste le dispositif qui diminue le moins ; sa part dans les entrées en préretraite augmente donc nettement (+72%), tendance encore accrue par le recul important des dispositifs AS-FNE (-23 %) et CATS (-5 %).

• Les préretraites progressives (PRP)

Dans le cadre de l'objectif de relèvement des taux d'activité des salariés âgés de plus de 55 ans, la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites a prévu la fin de la possibilité de conclure des conventions de PRP à compter du 1er janvier 2005. La possibilité d'adhérer à une convention était ouverte pour deux ans. Les salariés qui ont adhéré à une convention de préretraite progressive reçoivent une allocation égale à 30 % de leur salaire brut de temps

plein dans la limite du plafond de la sécurité sociale et 25 % pour la part de ce salaire excédant ce plafond dans la limite de 2 fois ce dernier.

L'État prend à sa charge la différence entre le coût des allocations et les financements des entreprises et de l'UNEDIC, soit 18,7 millions d'euros en 2010 contre 47,37 millions d'euros en 2009.

B.- DES EFFETS D'ANNONCE QUI EMPÊCHENT DE MESURER LA RÉALITÉ DES ENGAGEMENTS DE L'ÉTAT

1.- L'externalisation des crédits de l'emploi dans la mission *Plan de relance de l'économie*

La création d'une mission *Plan de relance de l'économie*, avec une durée de vie limitée à deux ans, a interpellé le Rapporteur spécial. **Cette mission abrite une masse significative de crédits dédiés à la politique de l'emploi.** Elle complique donc le suivi de l'exécution 2009 et l'analyse des crédits demandés pour 2010 ; il aurait été souhaitable, dans l'esprit de la LOLF, d'abonder des missions déjà existantes.

Le Rapporteur spécial remarque en outre que ce plan de relance, et ses déclinaisons multiples et successives (Fonds d'investissement social, plan d'urgence pour l'emploi des jeunes, plan « Agir pour la jeunesse »⁽¹⁾, etc...), entretiennent la confusion ; les effets d'annonce peuvent d'ailleurs donner le sentiment que ces dispositifs s'ajoutent et que leurs financements s'additionnent alors qu'ils se recourent très largement.

Le plan de relance annoncé le 4 décembre 2008, concrétisé par le premier collectif budgétaire pour 2009 créant la mission éponyme, prévoyait 500 millions d'euros pour les politiques actives de l'emploi. Suite aux décisions du 18 février 2009 (sommet social à l'Élysée avec les partenaires sociaux), un second collectif budgétaire a ajouté 800 millions d'euros de crédits supplémentaires. Le contenu d'une partie des mesures a été précisé dans le cadre de la présentation du plan en faveur de l'emploi des jeunes, le 24 avril. Au total, en 2009, l'effort budgétaire pour l'emploi représentait 1,3 milliard d'euros sur la mission *Plan de relance de l'économie*. S'y ajoutaient pour l'État, 150 millions d'euros sur deux ans du fonds d'expérimentation jeunes et 80 millions d'euros versés au fonds social européen (FSE).

En 2010, l'effort sur la mission *Plan de relance de l'économie* est porté à 1,4 milliard d'euros et il est prévu qu'il constitue l'essentiel de **l'apport de l'État au FISo (Fonds d'Investissement Social)**⁽²⁾ - annoncé le 18 février et mis en place le 10 avril). Ce dernier se contente donc de flécher des crédits vers des

(1) Ces deux derniers plans ont été annoncés respectivement le 24 avril 2009 et le 29 septembre 2009 par le Président de la République

(2) Les partenaires sociaux contribuent également au FISo (fonds de la formation professionnelle et de l'assurance chômage). Chaque contributeur conserve la responsabilité de ses financements, mais les actions sont coordonnées par un comité de pilotage associant l'État et les partenaires sociaux.

dépenses, dans le cadre notamment des plans d'urgence pour l'emploi des jeunes et « Agir pour la jeunesse ». S'agissant de la contribution de l'État, **le FISo n'ajoute rien à l'effort déjà consenti dans le cadre du Plan de relance ; il recycle simplement les financements correspondants.**

LE FONCTIONNEMENT DU FONDS D'INVESTISSEMENT SOCIAL (FISO)

Une instruction de la Délégation générale à l'emploi, au travail et à la formation professionnelle en date du 22 juin 2009 a précisé les missions et le fonctionnement du fonds.

Le FISo a ainsi vocation à coordonner les politiques de réponse à la crise en matière d'emploi et de formation professionnelle par :

– le soutien aux salariés et demandeurs d'emploi exposés à la crise, qui se matérialisera à travers le suivi et, le cas échéant, le financement du dispositif de l'activité partielle ainsi que du nombre de bénéficiaires de la prime de 500 euros destinée salariés privés d'emploi ;

– l'appui à la reconversion des licenciés économiques, axé sur le suivi des entrées en convention de reclassement personnalisé (CRP) et en contrat de transition professionnelle (CTP) ;

– la formation des demandeurs d'emploi et des salariés les plus exposés à la crise, grâce à la mise en œuvre de la convention entre l'État et le Fonds unique de péréquation ;

– le renforcement des politiques d'emploi et de formation des jeunes, via le suivi des entrées dans différents dispositifs (contrat de professionnalisation, école de la deuxième chance, aide à l'embauche en CDI) ;

– le soutien aux projets sectoriels et territoriaux – mission prioritaire du fonds – grâce au suivi du nombre d'accords de GPEC signés et du nombre de salariés concernés, ainsi que du financement de ces projets.

Les critères de soutien du FISo aux projets sectoriels ou territoriaux ont été approuvés, le 2 juin, par la cellule de pilotage :

– la qualité du partenariat, dans la mesure où le projet doit reposer sur une véritable démarche partagée et formalisée entre les acteurs, concernant le diagnostic comme le choix des actions à mener (par exemple objectifs communs, mutualisation de fonds privés et publics) ;

– la définition de bénéficiaires prioritaires, permettant que le projet soit ciblé sur les salariés et les entreprises les plus touchées par la crise et/ou les plus éloignées de l'emploi (peu qualifiés, CDD...) ;

– la contribution à la sécurisation des parcours professionnels et à la sauvegarde de l'emploi, de telle sorte que le projet soit ciblé prioritairement sur le maintien dans l'emploi et l'acquisition de compétences transférables des salariés les plus vulnérables ; le fonds peut donc examiner si le programme vise notamment à réduire les écarts entre les compétences demandées et les compétences existantes, ou encore à encourager la mobilité professionnelle ;

– le pilotage et l'évaluation puisque le FISo doit s'assurer que le projet a prévu une structure de pilotage et un dispositif de suivi ;

Une fois retenues, les actions prennent la forme d'accords conclus entre les différents acteurs concernés :

– des accords-cadres sectoriels, qui sont négociés au niveau national entre l'État et les organisations professionnelles, les organismes paritaires de la formation professionnelle étant associés à la définition de ces accords ; ceux-ci peuvent être déclinés au niveau territorial à travers la conclusion d'accords régionaux ;

– des accords territoriaux, puisque les acteurs locaux peuvent en conclure indépendamment des accords nationaux.

Source : Instruction DGEFP n° 2009-25 du 22 juin 2009

Cependant ces dépenses sont « fléchées » vers des dispositifs existants - ce qui limite grandement l'autonomie de dépense du FISo – à savoir :

• **la prime pour l'embauche d'un jeune en contrat de professionnalisation** (144,5 millions d'euros)

Annoncée par le Président de la République le 24 avril 2009 dans le cadre du « Plan d'urgence pour l'emploi des jeunes », et créée par le décret n° 2009-694 du 15 juin 2009, cette aide est gérée par Pôle emploi, avec lequel l'État a conclu une convention.

Tout employeur qui embauche un jeune de moins de 26 ans en contrat de professionnalisation pour une durée supérieure à un mois entre le 24 avril 2009 et le 30 juin 2010 ou qui transforme un contrat de professionnalisation à durée déterminée conclu avant le 24 avril 2009 en contrat de professionnalisation à durée indéterminée peut recevoir une aide à l'embauche d'un montant de 1 000 euros, qui est portée à 2 000 euros pour les embauches des jeunes ayant un niveau d'études inférieur au baccalauréat.

La moitié de l'aide est versée à l'issue des deux premiers mois d'exécution du contrat ; le solde est versé à l'issue du sixième mois d'exécution du contrat. La demande d'aide est adressée à Pôle emploi dans un délai de trois mois suivant l'embauche.

Les prévisions reposent sur l'hypothèse de l'entrée en contrat de professionnalisation de 170 000 jeunes au second semestre 2009 et au premier semestre 2010, dont un tiers serait éligible à la prime de 2 000 euros.

• la prime pour l'embauche d'un apprenti supplémentaire (36 millions d'euros)

Annoncée le 24 avril 2009, la prime pour l'embauche d'un apprenti supplémentaire a été créée par le décret n° 2009-693 du 15 juin 2009 instituant une aide à l'embauche pour les employeurs de moins de 50 salariés recrutant des apprentis supplémentaires.

L'aide est accordée pour toute embauche d'apprentis réalisée entre le 24 avril 2009 et le 30 juin 2010. Le montant de l'aide est de 1 800 euros par embauche. Le tiers est accordé à l'issue des trois premiers mois d'exécution du contrat d'apprentissage et le solde de l'aide est versé à l'issue du sixième mois d'exécution du contrat. L'aide est versée par Pôle emploi avec lequel l'État a conclu une convention. La demande est adressée à Pôle emploi à l'issue des deux mois qui suivent l'embauche.

Il est prévu 20 000 aides de ce type pour 2010.

• le dispositif « zéro charge » pour le recrutement d'un apprenti dans les entreprises de plus de 10 salariés (55,3 millions d'euros)

Annoncé le 24 avril 2009, ce dispositif consiste en un remboursement des charges sociales, pour une période de douze mois, pour toutes les embauches d'apprentis réalisées dans des entreprises de plus de 10 salariés entre le 24 avril 2009 et le 30 juin 2010 et dont la durée effective du contrat d'apprentissage est supérieure à deux mois. Le chiffrage de cette mesure repose sur l'hypothèse de 120 000 recrutements en apprentissage dans des entreprises de plus de 10 salariés, entre avril 2009 et juin 2010.

La mesure a été créée par le décret n° 2009-695 du 15 juin 2009 instituant une aide à l'embauche d'apprentis pour les employeurs de 11 salariés et plus. L'aide est gérée par Pôle emploi, avec lequel l'État a conclu une convention.

Les exonérations ciblées de ce type sont normalement compensées sur le programme n° 103.

• la prime pour l'embauche d'un ancien stagiaire en contrat durable (30 millions d'euros)

Dans le cadre du « Plan d'urgence pour l'emploi des jeunes », le décret n° 2009-692 du 15 juin 2009 institue une prime de 3 000 euros pour les entreprises qui recrutent en CDI (à temps plein ou à temps partiel et à l'exclusion des contrats aidés des secteurs marchands et non marchands) entre le 24 avril 2009 et le 30 septembre 2009 un jeune de moins de 26 ans qu'elles ont préalablement accueilli en stage et dont le stage, d'une durée cumulée d'au moins huit semaines, a débuté entre le 1er mai 2008 et le 24 avril 2009.

L'aide est versée par l'Agence de services et de paiement (ASP), avec laquelle l'État a conclu une convention. Il est prévu en 2010 de verser 20 000 aides au titre des embauches 2009.

• les contrats initiative emploi (CIE) pour des jeunes dans des secteurs prioritaires (102,1 millions d'euros)

Le CIE est un contrat aidé du secteur marchand visant à favoriser l'insertion professionnelle durable des personnes présentant des difficultés d'accès à l'emploi. Le Président de la République a annoncé le 24 avril 2009 que 50 000 de ces contrats seraient ouverts au cours du second semestre 2009 aux jeunes de moins de 26 ans, prioritairement en direction des métiers porteurs, notamment ceux du développement durable, des entreprises de l'économie sociale et solidaire. L'aide accordée par l'État à l'employeur peut aller jusqu'à 47 % du SMIC brut par heure travaillée.

• le contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE) « passerelle » (167,4 millions d'euros)

Le contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE) est un contrat aidé réservé aux employeurs du secteur non-marchand. Le chef de l'État a annoncé le 24 avril 2009 que 30 000 CAE « passerelle » seraient ouverts au second semestre 2009 aux jeunes de moins de 26 ans. Le CAE « passerelle », d'une durée de 12 mois, a pour objectif de fournir une première expérience professionnelle et des compétences transférables dans le secteur privé.

Les crédits correspondants au CIE et au CAE étaient inscrits en 2009 sur le programme n° 102 de la mission *Travail et emploi*.

• le contrat d'accompagnement formation (CAF) (181,5 millions d'euros)

Le CAF est un dispositif exceptionnel mis en place pour la durée de la crise économique pour proposer aux jeunes d'élever leur niveau de qualification et d'adapter leurs compétences aux besoins du marché du travail, afin qu'ils bénéficient à plein de la reprise.

Annoncé le 24 avril 2009 par le Président de la République, ce dispositif prévoit l'entrée de 50 000 jeunes au cours du dernier trimestre 2009 au sein d'un programme :

- comportant des actions de formation qualifiantes et pré-qualifiantes sur des métiers porteurs ;
- associant des périodes en entreprise ;
- offrant aux jeunes le statut, la protection sociale et la rémunération de stagiaire de la formation professionnelle ;

– permettant l’obtention d’une certification ou l’accès à un emploi durable.

Cette action s’adresse prioritairement d’une part, à des jeunes non qualifiés ou en rupture de contrat d’alternance et, d’autre part, à des jeunes qualifiés à la recherche d’un emploi.

La gestion de la mesure est confiée à Pôle emploi pour la partie formation et à l’ASP pour la partie rémunération des stagiaires.

• **les écoles de la deuxième chance (E2C) (17 millions d’euros)**

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. Un financement complémentaire par l’État est donc prévu dans la mission *Plan de relance de l’économie* pour 2010.

• **la reconstitution de l’allocation équivalent retraite (AER) en 2009 (161,4 millions d’euros)**

L’AER était une aide destinée à garantir un minimum de ressources aux chômeurs ayant suffisamment cotisé pour bénéficier d’une retraite à taux plein mais n’ayant pas encore 60 ans. Cette allocation dont le financement était assuré par le Fonds de solidarité, avait été supprimée au 1^{er} janvier 2009.

En raison de la crise, le Gouvernement a décidé, par le décret n° 2009-608 du 29 mai 2009 instituant à titre exceptionnel une allocation équivalent retraite pour certains demandeurs d’emploi, de rétablir à titre transitoire l’AER jusqu’au 31 décembre 2009.

• **l’allocation en faveur des demandeurs d’emploi en formation (AFDEF) (65,2 millions d’euros)**

Le décret n° 2009-458 du 22 avril 2009 institue une AFDEF qui prend le relais, le cas échéant, de l’assurance chômage pour des demandeurs d’emplois en formation, et ce jusqu’à l’achèvement de leur formation, dans la limite de trois années d’indemnisation chômage plus AFDEF. Cette allocation se substitue exceptionnellement, en 2009, à l’allocation de fin de formation (AFF) supprimée au 31 décembre 2008.

L’AER et l’AFF étaient, jusqu’en 2008, financées sur les crédits du programme n° 102 *Accès et retour à l’emploi*, de la mission *Travail et emploi*.

Pour les bénéficiaires constatés au 31 décembre 2008, les financements (pour le stock) de ces deux dispositifs s'élèvent en 2010 respectivement à 479,70 millions d'euros et à 110,06 millions d'euros, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

2.– Une dépense fiscale et sociale importante mais difficile à évaluer

a) Une dépense fiscale en rapide augmentation

Le coût total des dépenses fiscales rattachées au programme n° 103 atteint, cette année, **un montant supérieur à celui des dotations budgétaires inscrites, avec 5,790 milliards d'euros en 2010 contre 5,635 milliards en 2009 et 4,251 milliards en 2008.**

Les principales dépenses enregistrent, cette année encore, une augmentation rapide :

– le crédit d'impôt sur le revenu au titre de l'emploi d'un **salarié à domicile** pour les contribuables exerçant une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi depuis au moins trois mois (1,750 milliard d'euros en 2010 contre 1,7 milliard en 2009) ;

– la réduction d'impôt sur le revenu au titre de l'emploi, par les particuliers, d'un **salarié à domicile** pour les contribuables n'exerçant pas une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi depuis moins de trois mois (1,250 milliard d'euros en 2010 contre 1,2 milliard en 2009) ;

– l'exonération d'impôt sur le revenu **des heures (et jours) supplémentaires et des heures complémentaires de travail** (1,2 milliard d'euros en 2010 et en 2009) ;

– l'exonération de la TVA sur les **services rendus aux personnes physiques par les associations agréées** en application de l'article L. 7232-1 du code du travail (650 millions d'euros en 2010 contre 600 millions d'euros en 2009) ;

– le crédit d'impôt sur le revenu et d'impôt sur les sociétés en faveur de **l'apprentissage** (370 millions d'euros en 2010 et en 2009) ;

– l'exonération d'impôt sur le revenu du salaire des **apprentis** (350 millions d'euros en 2010 contre 340 millions d'euros en 2009) ;

– le taux réduit à 5,5 % de TVA pour les **services d'aide à la personne fournis par les entreprises agréées** en application des articles L. 7232-1 à L. 7232-4 du code du travail 120 millions d'euros en 2010 contre 100 millions d'euros en 2009).

Le Rapporteur spécial souligne l'importance de la dépense fiscale en faveur du secteur des services à la personne et **s'étonne de l'absence d'évaluation précise du nombre d'emplois créés.**

Le rapport rendu l'an dernier par Mme Michèle Debonneuil estimait, de son côté, à 235 000 le nombre (brut) d'emplois légalisés ou créés, entre 2006 et 2007. Le rapport d'activité pour 2008 de l'Agence nationale des services à la personne évoquait 95 000 créations nettes d'emplois. Rapportés au volume de la dépense fiscale, ces nombres, s'ils étaient corroborés par d'autres études, paraîtraient bien modestes.

b) De nombreuses exonérations de cotisations sociales compensées sur les crédits du programme n° 103

Au titre de la sous-action 1 consacrée à la baisse du coût du travail de l'action 3, pas moins de six mesures d'exonération ciblées font l'objet d'une compensation à la Sécurité sociale sous la forme de crédits budgétaires inscrits sur le programme.

Le coût total de ces exonérations, en 2010, atteint **912 millions d'euros**.

• l'exonération des plateaux repas servis dans les hôtels-café-restaurants (HCR)

Il s'agit d'une exonération de l'avantage en nature dans les hôtels, cafés et restaurants, instituée par la loi de finances initiale pour 1998, qui concerne les cotisations patronales portant sur la partie de la rémunération constituée par l'avantage en nature repas. L'exonération est fixée forfaitairement à 28 % du minimum garanti par repas.

Des crédits sont demandés dans le présent projet, à hauteur de 150 millions d'euros, afin de compenser aux organismes de sécurité sociale la perte de recettes correspondante.

Le Rapporteur spécial **s'étonne que cette exonération n'ait pas, comme les aides directes, été remise en cause** après l'octroi d'un taux réduit de TVA au secteur HCR. Le Gouvernement lui paraît surtout désireux de ménager la profession, dans l'espoir – qui confine à l'aveuglement – de leur arracher quelques concessions supplémentaires et, notamment, d'hypothétiques créations d'emplois.

• l'exonération de cotisations patronales liée aux organismes d'intérêt général situés dans les zones de revitalisation rurale (ZRR)

Cette exonération a été créée par la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux (articles 15 et 16). Elle a été fermée à de nouveaux bénéficiaires en loi de financement de la Sécurité sociale 2008. Elle bénéficie aux organismes habilités à recevoir des dons et versements ouvrant droit à réduction d'impôt visés au I de l'article 200 du code général des impôts (fondations et associations reconnues d'utilité publique, œuvres ou organismes d'intérêt général, établissements d'enseignement supérieur ou d'enseignement artistique, publics ou privés, à but non lucratif et agréés, associations culturelles ou de bienfaisance...) dont le siège social est en ZRR. Elle consiste en une franchise de cotisations patronales de sécurité sociale, de

cotisations FNAL et de versement transport dans la limite de 1,5 SMIC, sans plafond de rémunération et sans limite dans le temps.

Malgré le resserrement des conditions d'éligibilité à cette exonération en cours d'année (par une stricte interprétation de l'article 200 du code général des impôts), les crédits correspondants passent de 158 millions d'euros en 2009 à 190,72 millions d'euros cette année.

● **l'exonération de cotisations patronales à l'embauche du 2^{ème} au 50^{ème} salarié dans les zones de revitalisation rurale (ZRR)**

Cette exonération, instituée par la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996, est d'une durée de 12 mois et porte sur les cotisations dues sur la fraction de la rémunération n'excédant pas 1,5 fois le montant du SMIC. Cette extension est portée sur la mission agriculture. À compter de 2008, l'exonération est dégressive entre 1,5 et 2,4 SMIC, et les cotisations d'accident du travail et de maladie professionnelle (AT/MP) ne sont plus exonérées.

Le coût budgétaire de cette mesure a été ramené de 69,5 millions d'euros en 2009 à 45,08 millions d'euros en 2010. Ce coût avait en effet connu un fort dynamisme en 2009 du fait d'un nombre important de régularisations liées à des applications rétroactives de la mesure.

● **deux exonérations liées aux services à la personne**

D'une part, une exonération de 15 points de cotisations patronales pour les particuliers employeurs déclarant leurs salariés au salaire réel est compensée aux organismes de sécurité sociale. Après la suppression l'an dernier de l'article rattaché à la mission *Travail et emploi* qui prévoyait de diminuer cette exonération, la nouvelle prévision de dépense pour 2010 atteint 303,2 millions d'euros ⁽¹⁾ (contre 169,7 millions d'euros en 2009 sur la base d'une exonération ramenée à 10 points). D'autre part, une exonération totale de cotisations patronales de sécurité sociale des employés profite aux associations ou entreprises agréées de services à la personne pour un coût, là encore, en rapide augmentation passant de 162,65 millions d'euros l'an dernier à 223,06 millions d'euros ⁽²⁾.

● **l'exonération des cotisations sociales en zone franche Corse**

Cette exonération spécifique mise en place par la loi n° 96-1143 du 26 décembre 1996 relative à la zone franche de Corse concerne les entreprises artisanales et commerciales de moins de 50 salariés. Son coût est modeste : 0,1 million d'euros.

(1) La prévision 2010 est fondée sur une hypothèse de croissance du secteur de 8% en 2009 et 2010.

(2) Les prévisions de 2009 et 2010 tablent sur une croissance des structures agréées, largement amorcée ces dernières années (6 000 en 2005, 12 000 en 2007, 15 000 en 2008).

• L'exonération applicable aux gains et rémunérations des correspondants locaux de presse

Cette exonération créée par la loi du 27 janvier 1993 couvre la moitié des cotisations d'assurance maladie et vieillesse. La compensation correspondante est inscrite pour 90 000 euros.

• L'exonération de cotisations sociales dans les bassins d'emploi à redynamiser

Les dernières mesures d'exonération créées et portées sur le budget de la mission *Travail et emploi* concernent les bassins d'emploi à redynamiser ainsi que les indemnités de départ volontaire conclu dans le cadre d'un accord de gestion prévisionnel des emplois et des compétences (GPEC). Elles sont elles aussi compensées à la Sécurité sociale.

Les bassins d'emploi à redynamiser, créés par l'article 130 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006, sont des zones caractérisées ⁽¹⁾ par :

– un taux de chômage au 30 juin 2006 supérieur de trois points au taux national ;

– une variation annuelle moyenne négative de la population, entre les deux derniers recensements connus, supérieure en valeur absolue à 0,15 % ;

– une variation annuelle moyenne négative de l'emploi total, entre 2000 et 2004, supérieure en valeur absolue à 0,75 %.

Afin de favoriser le maintien de l'emploi dans ces bassins, le VII de l'article 130 de la loi de finances rectificative pour 2006 (n° 2006-1 771 du 30 décembre 2006) a créé une exonération de cotisations patronales en faveur des entreprises qui s'y implantent, s'y créent ou y procèdent à une extension d'établissement.

L'exonération porte sur les cotisations patronales de sécurité sociale, le FNAL et le versement transport dans la limite du produit du nombre d'heures rémunérées par le montant du SMIC majoré de 40 %. Sa durée est fixée à 7 ans à compter de l'implantation ou de la création de l'entreprise dans la zone, ou à compter de la date d'effet du contrat pour les salariés embauchés.

Ce dispositif est en cours de resserrement ; il sera doté de 3 millions d'euros en 2010 contre 4,1 millions d'euros en loi de finances 2009.

(1) À ce jour, trois territoires ont été reconnus bassins d'emploi à redynamiser, il s'agit de :
- la zone d'emploi de la vallée de la Meuse ;
- la zone d'emploi de Lavelanet ;
- la région Champagne-Ardennes.

• L'exonération sur les indemnités de départ volontaire conclu dans le cadre d'un accord de gestion prévisionnel des emplois et des compétences (GPEC)

L'article 16 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 (n° 2006-1640 du 21 décembre 2006) a introduit un régime fiscal et social spécifique pour les indemnités versées dans le cadre d'un accord de GPEC, afin d'unifier le régime applicable à ces départs volontaires qui pouvaient antérieurement soit le plus souvent être soumis au régime très favorable du plan de sauvegarde de l'emploi, soit être soumis à celui des indemnités de départ volontaire versées en dehors du PSE qui est très défavorable (celles-ci étant considérées comme un salaire).

Les indemnités versées dans le cadre d'un accord de GPEC sont exclues de l'assiette des cotisations de sécurité sociale dans la limite de quatre fois le plafond de la sécurité sociale (128 736 euros en 2007). En outre, ces indemnités ne sont assujetties à la CSG et à la CRDS que pour leur fraction dépassant le montant de l'indemnité légale ou conventionnelle de licenciement.

Une mission d'audit a été mise en place conjointement par l'Inspection générale des finances et l'Inspection générale des affaires sociales afin d'examiner les conditions de mise en œuvre de ces dispositions. Selon les premières conclusions communiquées par le Gouvernement, il semblerait que les exonérations enregistrées soient pour l'essentiel le fait de départs volontaires enregistrés dans de grandes entreprises. Ces éléments ont conduit à une prévision en PLF 2010, à hauteur de 10 millions d'euros, bâtie sur une hypothèse de 1 500 bénéficiaires. En 2009, seuls 2 millions d'euros avaient été demandés.

II.— UNE MOBILISATION SANS LENDEMAIN EN FAVEUR DE L'EMPLOI

En préparant le présent projet de loi de finances, **le Gouvernement a parié sur une reprise vigoureuse de l'activité économique dans les prochains mois** et a écarté le scénario dans lequel le chômage se maintiendrait durablement en 2010 à un niveau élevé. Cette analyse paraît au Rapporteur spécial relever de l'autopersuasion voire de l'inconscience pure et simple.

Il est, en tous les cas, préoccupant de constater que le PLF pour 2010 opère, en pleine crise économique, une nouvelle réduction drastique des crédits consacrés à des dispositifs d'accompagnement comme le chômage partiel, l'allocation équivalent retraite, ou encore l'allocation de fin de formation.

A.— UNE POLITIQUE DE L'EMPLOI À COURTE VUE

L'anticipation et l'accompagnement des mutations économiques ne devraient pas être négligés. Les dotations consacrées à la prévision des suppressions d'emploi, à la création de cellules de reclassement et aux congés de reclassement pourraient être relevées d'au moins 50 millions d'euros. En complément, les contrats de transition professionnelle devraient être généralisés à tous les licenciés économiques dans les PME, pour répondre aux situations dramatiques qui ne manqueront pas surgir dans les bassins d'emploi les plus exposés.

1.— L'anticipation des mutations économiques est abandonnée

Un pôle interministériel de prospective et d'anticipation des mutations économiques (PIPAME) avait été mis en place par le comité interministériel d'aménagement du territoire (CIACT) du 14 octobre 2005. Animé par le ministère de l'Économie, des finances et de l'emploi, ce pôle visait à améliorer l'anticipation et l'accompagnement par les pouvoirs publics des grandes mutations des activités industrielles et de services en dépit d'un budget et d'effectifs très limités.

Le PIPAME avait pour mission de contribuer à identifier les secteurs, les métiers et les territoires qui, à échéance de quelques années, risquent de subir des restructurations importantes ou peuvent, au contraire, être des accélérateurs du développement économique et créer des emplois. Cette structure a disparu à l'occasion de la réorganisation de la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS), fondue dans une sous-direction de la prospective, des études économiques et de l'évaluation

Le Rapporteur spécial regrette la disparition du PIPAME. Il souhaiterait qu'une structure interministérielle ambitieuse soit créée afin de disposer d'une réelle capacité d'entraînement qui permettrait de convaincre les

décideurs de se saisir des conclusions dégagées par ses études. Ni le centre d'analyse stratégique (CAS), ni le secrétariat d'État à la prospective ne remplissent, pour l'heure, cette fonction.

Au niveau local, **le réseau des comités de bassins d'emploi (CBE)** et des conseils de développement (portés par un CBE), qui comptait 50 implantations à la fin du premier semestre 2009, se donne pour objectif la mise en œuvre d'une réflexion et d'une action prospective pour la promotion et le développement économique des territoires.

Chaque CBE est une association, rassemblant chefs d'entreprises, salariés, élus, et organismes de formation ou associations, fait l'objet d'un agrément délivré par le Préfet de département pour une durée de trois ans. Aucune enveloppe budgétaire n'est fléchée directement sur ces structures.

2.– Les outils permettant aux services de l'État d'accompagner les restructurations sont trop dispersés

Face aux conséquences de la crise économique, de nombreux dispositifs peuvent être mobilisés pour préserver l'activité ou revitaliser les territoires. Une circulaire du Premier ministre du 4 mai 2009 a détaillé le rôle des services de l'État ainsi que les missions des commissaires à la réindustrialisation nommés pour intervenir dans les territoires les plus touchés par la crise économique et elle a dressé une liste des outils dont disposent ces acteurs pour accompagner les restructurations.

• les acteurs et les fonds d'intervention

Il convient d'abord de souligner le rôle de la médiation du crédit, qui intervient en faveur des entreprises ayant des difficultés d'accès au crédit. En prolongement, le Comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI) et les Comités départementaux d'examen des problèmes de financement des entreprises (CODEFI) agissent comme médiateurs entre l'entreprise et l'ensemble de ses partenaires économiques.

Par ailleurs, il est possible de solliciter l'intervention du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation destiné à financer la reconversion des salariés touchés par un choc économique lié à la mondialisation et donnant lieu à un grand nombre de licenciements dans une entreprise ou un secteur.

Enfin, le fonds national de revitalisation de territoires peut, en aval, soutenir les bassins d'emploi touchés par des restructurations.

LE FONDS NATIONAL DE REVITALISATION DES TERRITOIRES (FNRT)

Le FNRT a été créé suite à l'annonce du Président de la République, dans le cadre de sa visite du site de l'ancienne usine Metaleurop à Noyelles-Godault (Pas-de-Calais), en février 2008. Le premier comité stratégique d'orientation du Fonds national de revitalisation des territoires (FNRT) s'est réuni à la DIACT le 9 avril 2009.

Ce fonds complète le dispositif actuel de revitalisation économique venant en aide aux territoires touchés par des restructurations d'entreprises.

Il est financé par le ministère de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi et par la Caisse des dépôts et consignations. OSEO, fort de son réseau régional, prend en charge la gestion financière du dispositif. La DIACT et le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi assurent le copilotage et l'animation.

Le FNRT doit permettre d'ici trois ans l'octroi par OSEO de 135 M€ de prêts sans garantie aux entreprises créant ou préservant de 10 à 500 emplois dans les territoires touchés par des restructurations économiques qui ne donnent pas lieu à des actions de revitalisation.

À cet effet l'État et la Caisse des dépôts ont doté OSEO d'un fonds de garantie de 45 millions d'euros.

Le FNRT aura un fonctionnement largement déconcentré. Son objectif est en effet de pouvoir accompagner avec le plus de réactivité possible les entreprises porteuses de projets de développement.

La mise en place du FNRT dans un territoire se résume ainsi en trois étapes :

– le préfet de département sollicite le Comité national de suivi du FNRT en vue d'obtenir l'éligibilité au fonds d'un territoire soumis à des restructurations économiques ne donnant pas lieu à revitalisation ;

– le Comité national de suivi du FNRT statue sur l'éligibilité de la demande. Il flèche en direction du territoire sélectionné une enveloppe-cible de prêts en fonction de l'ampleur des sinistres et du tissu économique concerné ;

– le Comité de pilotage local, qui comprend les services territoriaux de l'État (dont notamment les Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi), OSEO et la Caisse des Dépôts, est réuni et présidé par le préfet de département. Il est chargé de recueillir les projets d'entreprises.

Afin de faciliter la formalisation des projets de développement des entreprises, une enveloppe d'assistance technique de 5 millions d'euros au total sur trois ans sera mise à disposition du niveau local par le ministère de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi.

L'objectif des partenaires de la mise en œuvre du FNRT est de parvenir dès 2009 à l'accompagnement de 30 territoires, permettant ainsi le soutien de plus de 50 projets correspondant pour les entreprises à la réalisation de plus de 75 millions d'euros de dépenses.

● **l'aide à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC)**

En concertation avec les partenaires sociaux, via les dispositifs d'aide au conseil GPEC réservée aux entreprises de moins de 300 salariés et les engagements de développement des emplois et des compétences (EDEC), l'État appuie le montage et la mise en œuvre de programmes d'adaptation des compétences et des emplois aux évolutions économiques à venir.

Prévue par le décret n° 2007-101 du 25 janvier 2007, cette aide à la GPEC repose sur deux types d'outils : des conventions avec une ou plusieurs entreprises ; des conventions avec un ou plusieurs organismes professionnels ou interprofessionnels. Elle est dotée de 7 millions d'euros en 2010, en net repli par rapport à 2009 (11 millions d'euros).

Fondée sur le dialogue social et le partenariat, la démarche EDEC repose sur deux dimensions complémentaires : l'élaboration de diagnostics et d'analyses prospectives sur l'évolution des emplois et des qualifications ; le déploiement de l'action sur un territoire ou une branche. Ce dispositif est mobilisable notamment dans le cadre des pôles de compétitivité. Alors que l'an dernier les crédits demandés atteignaient 30,8 millions d'euros, hors contractualisation dans le cadre des CPER, le PLF pour 2010 ne prévoit que 11,8 millions d'euros.

● **l'allocation temporaire dégressive (ATD)**

Les entreprises qui envisagent de procéder à des licenciements économiques peuvent conclure avec l'État une convention d'ATD. Cette allocation, versée pendant deux ans, vise à favoriser le reclassement externe d'une personne licenciée grâce à une compensation financière, totale ou partielle, de la perte de salaire résultant du reclassement. L'État prend en charge une partie de cette aide, en fonction de la santé financière de l'entreprise.

Les crédits demandés pour 2010 atteignent 11 millions d'euros, contre 14 millions d'euros en 2009. Là encore, le Rapporteur constate que l'accompagnement des restructurations est sacrifié.

● **l'obligation de revitalisation**

L'obligation de revitalisation des bassins d'emploi, issue de l'article 118 de la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale est désormais inscrite dans le code du travail à l'article L. 1233-84. Elle permet de fixer, par voie de convention État-entreprise, les conditions dans lesquelles les entreprises interviennent pour favoriser la création d'activité et d'emplois nouveaux sur les bassins d'emplois affectés par leurs restructurations afin d'atténuer les effets des licenciements collectifs auquel elles ont procédé, pour un montant minimum de deux fois la valeur mensuelle du SMIC par emploi supprimé.

Ce dispositif ne mobilise aucun crédit sur le budget de l'État.

3.– Les outils conjoncturels de soutien à l'emploi sont imprudemment sous-dotés

a) L'indemnisation du chômage partiel

Le système d'indemnisation du chômage partiel résulte de l'application conjointe de textes d'origines légale et conventionnelle (accord national interprofessionnel du 21 février 1968).

- Il se compose d'une allocation spécifique (article L. 5122-1 du code du travail, ancien L. 351-25) avancée par l'entreprise et remboursée par l'État. Le décret n° 2001-555 du 28 juin 2001 a posé le principe d'une variation du montant de l'allocation spécifique en fonction de la taille de l'entreprise. Le montant de l'allocation de chômage partiel est déterminé par décret. L'article D. 5122-13 du code du travail fixe le montant de cette allocation à 3,84 € par heure perdue pour les entreprises de 250 salariés et moins, et à 3,33 € pour les entreprises de plus de 250 salariés.

À cette allocation spécifique, s'ajoute une indemnité complémentaire versée par l'employeur en application de l'accord interprofessionnel précité, qui porte l'indemnisation globale du salarié à 60 % de la rémunération antérieure sans pouvoir être inférieure à 6,84 € (depuis le 1^{er} janvier 2009).

L'article L. 5122-2 du code du travail (ancien L. 322-11) prévoit aussi la possibilité d'une prise en charge par l'État au moyen de conventions du FNE de l'indemnité complémentaire due par l'employeur. Ces conventions sont conclues lorsque les entreprises concernées connaissent des difficultés particulières. Ce dispositif est financé dans le cadre de la dotation globale restructuration.

Afin de tenir compte des conséquences de la crise et après avis du Conseil national de l'emploi, un décret du 29 avril 2009 a fixé **le régime de « l'activité partielle de longue durée »**. L'objectif de ce dispositif était de permettre une meilleure indemnisation des salariés subissant une réduction d'activité en dessous de la durée légale du travail pendant une période de longue durée (3 mois minimum renouvelables sans que la durée totale puisse excéder 12 mois). Le nouveau dispositif prévoit la signature d'une convention d'activité partielle entre l'organisation professionnelle ou interprofessionnelle ou l'entreprise et le ministre chargé de l'Emploi ou le préfet (le DDTEFP en cas de délégation).

En application de cette convention, l'indemnisation versée aux salariés par l'entreprise est au moins égale à 75 % de la rémunération horaire brute. L'État et l'Unedic participent forfaitairement au financement des allocations versées par l'entreprise (prise en charge par l'État à hauteur de 1,90 € par heure pour chacune des 50 premières heures indemnisées et prise en charge par l'Unedic à hauteur de 3,90 € pour les heures indemnisées au-delà). En contrepartie, l'employeur doit, d'une part, maintenir dans l'emploi les salariés subissant une réduction d'activité pendant une période égale au double de la durée de la convention courant à compter de sa signature et, d'autre part, proposer à chaque salarié bénéficiaire de

la convention un entretien individuel afin d'examiner les actions de formation ou de bilan à envisager dans la période d'activité partielle. En cas de non-respect de l'engagement de maintien dans l'emploi, l'entreprise peut être amenée à rembourser les sommes perçues au titre de l'allocation d'activité partielle de longue durée selon les conditions définies dans la circulaire du 27 mai 2009 relative à la mise en œuvre de l'activité partielle de longue durée.

- Face à la multiplication du recours au chômage partiel provoqué par la crise économique, le Gouvernement avait fixé, par arrêté du 30 décembre 2008, **le contingent annuel d'heures indemnisables** (c'est-à-dire demandées par les entreprises et autorisées par les directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle) au titre de l'allocation spécifique de chômage partiel, à compter du 1^{er} janvier 2009, à 800 heures, au lieu de 600 auparavant, dans le cas général. Le même texte avait fixé ce contingent à 1 000 heures pour certaines branches particulièrement touchées par la crise économique (industries textiles, de l'habillement et du cuir, industrie automobile et ses sous-traitants).

Dans le cadre de la négociation de l'accord national interprofessionnel du 8 juillet 2009 sur la gestion sociale des conséquences économiques de la crise sur l'emploi, les partenaires sociaux avaient réclamé aux pouvoirs publics la fixation du contingent à 1 000 heures pour l'ensemble des secteurs. Un nouvel arrêté du 3 septembre 2009 a répondu à cette demande.

Sous l'effet de la crise économique, le nombre de journées de chômage partiel indemnisables a donc fortement augmenté en 2008 et sur le premier semestre 2009 par rapport à 2007, atteignant respectivement 4,1 millions et 6,9 millions contre 2 millions.

- La loi de finances pour 2009 avait **ouvert 39 millions d'euros au titre de l'allocation spécifique de chômage partiel sur le programme n° 103. Par ailleurs, 258 millions d'euros avaient été ouverts sur le programme n° 316 (de la mission *Plan de relance de l'économie*) et transférés, en exécution, sur le programme n° 103.** Au 31 août, 170,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et 141,2 millions d'euros en crédit de paiement ont déjà été consommés.

De façon très surprenante, le PLF pour 2010 ne prévoit qu'**une modeste enveloppe de 60 millions d'euros** inscrite sur la mission *Travail et emploi* qu'aucune dotation complémentaire sur le plan de relance ne vient abonder. Rien ne justifie pourtant cet excessif optimisme tant l'évolution de la conjoncture en 2010 paraît incertaine. Afin d'éviter de recourir à des mesures de fongibilité en cours d'exécution, le Rapporteur spécial propose d'inscrire en loi de finances initiale des crédits supplémentaires pour financer le nouveau dispositif dit « d'activité partielle ».

b) La dotation globale de restructuration

En complément, la dotation globale de restructuration permet de prévenir les conséquences sociales des restructurations d'entreprises. Les différentes

mesures qu'elle comporte sont destinées, d'une part, à éviter les licenciements (conventions de chômage partiel et actions de formation) et, d'autre part, à favoriser le reclassement des salariés dont le licenciement n'a pu être évité. Cette dotation globale est déconcentrée au niveau départemental pour permettre une gestion au plus près du terrain. Son montant (40 millions d'euros) demeure inchangé par rapport à la loi de finances pour 2009, malgré la crise économique.

● les cellules de reclassement

Ce dispositif, créé par le décret n° 89-653 du 11 septembre 1989, concerne les entreprises qui ne sont pas tenues en vertu de la loi de mettre en place un congé de reclassement, c'est-à-dire les entreprises de moins de 1 000 salariés, n'appartenant pas à un groupe de plus de 1 000 salariés ou à un groupe soumis à l'obligation de constitution d'un comité d'entreprise européen, et à toutes les entreprises en redressement ou liquidation judiciaire quelle que soit leur taille.

Il a pour objet d'inciter les entreprises à mettre en place une cellule de reclassement chargée d'accompagner les salariés licenciés dans leur recherche d'emploi (prospection des offres, bilan-évaluation-orientation, formation aux techniques de recherche d'emploi). La cellule peut concerner une seule entreprise (cellule entreprise) ou plusieurs (cellule inter-entreprises).

Le montant des crédits inscrits dans le PLF 2010 au titre des cellules de reclassement est de 31,5 millions d'euros, au même niveau qu'en 2008. Interrogés par le Rapporteur spécial, les services du Secrétaire d'État chargé de l'emploi ont fait valoir que l'intérêt relatif de ce dispositif diminuait avec l'élargissement de l'expérimentation du contrat de transition professionnelle et l'amélioration de la convention de reclassement personnalisé qui intègrent un accompagnement renforcé de leurs bénéficiaires.

● le fonds national de l'emploi (FNE) formation

L'objectif principal de cette mesure est de favoriser par l'adaptation des compétences, le maintien dans l'entreprise des salariés des premiers niveaux de qualification, en cas de menace identifiée sur l'emploi.

Pour l'année 2009, la loi de finances a prévu une dotation d'un montant de 7 millions d'euros au bénéfice des conventions de FNE formation. Ces crédits ont augmenté à titre exceptionnel de 51 millions d'euros dans le plan de relance, au sein du programme 316, pour 2010.

c) Les conventions de reclassement et les contrats de transition professionnelle, des solutions à développer

● la convention de reclassement personnalisé (CRP)

Créées par la loi du 18 janvier 2005, les CRP permettent un accompagnement renforcé vers l'emploi pour une période de 8 mois pour les

salariés victimes d'un licenciement économique. L'État contribue au financement des prestations suivantes : appui à la construction de parcours de formation ; appui à la validation des acquis de l'expérience ; parcours qualifiants ; actions d'accompagnements vers et dans l'emploi ; journées d'appui « service public de l'emploi ».

• le contrat de transition professionnelle (CTP)

Le CTP s'adresse aux salariés dont le licenciement économique est envisagé dans une entreprise non soumise à l'obligation de proposer un congé de reclassement. Dans les entreprises concernées, l'obligation faite à l'employeur de proposer un contrat de transition professionnelle se substitue à l'obligation de proposer une convention de reclassement personnalisé.

Le contrat de transition professionnelle, d'une durée maximale de douze mois, a pour objet **le suivi d'un parcours de transition professionnelle** pouvant comprendre des mesures d'accompagnement, des périodes de formation et des périodes de travail au sein d'entreprises ou d'organismes publics. Pendant la durée de ce contrat, et en dehors des périodes durant lesquelles il exerce une activité rémunérée, le titulaire du CTP perçoit une « allocation de transition professionnelle » égale à 80 % du salaire brut moyen perçu au cours des 12 mois précédant la conclusion du CTP.

Il a été mis en place par une filiale de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) dénommée TRANSITIO et spécialement créée à cet effet à titre expérimental dans sept bassins d'emplois (Charleville-Mézières, Montbéliard, Morlaix, Saint-Dié, Toulon, Valenciennes, Vitry) à compter de 2006. La loi de finances pour 2009 l'avait étendu à 18 nouveaux bassins d'emploi où Pôle emploi est chargé de sa mise en œuvre. Il pourra désormais être appliqué à **quarante bassins d'emploi**, en application du projet de loi relatif à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie, qui vient d'être adopté par le Parlement.

Le Rapporteur spécial s'est interrogé, avec les services du secrétaire d'État chargé de l'emploi, sur **l'opportunité de généraliser un tel dispositif, qui de l'avis général donne toute satisfaction**. Il reconnaît toutefois qu'une telle généralisation, même si elle profite aux demandeurs d'emploi, aboutirait à une prise en charge quasi-automatique des licenciés économiques par l'État seul, alors que les entreprises de plus de 1 000 salariés doivent, conformément au code du travail, organiser elles-mêmes le reclassement de leurs salariés.

B.-LE DÉSENGAGEMENT PROGRESSIF DE L'ÉTAT DU CHAMP DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

L'action de l'État en matière de formation professionnelle s'est progressivement réorientée vers l'accompagnement des personnes les plus en difficulté.

1.- La formation professionnelle a été profondément réformée

a) Un cadre profondément renouvelé

L'année 2009 a été marquée par **l'achèvement du transfert de la compétence générale aux régions**, conformément à la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, et par **une réforme d'ensemble du système de formation professionnelle** continue afin de le rendre plus juste et plus efficace. Les années 2010 et 2011 seront consacrées à la finalisation juridique de cette réforme (avec la publication des décrets) et à sa mise en œuvre.

RETOUR SUR L'EXÉCUTION DU VOLET EMPLOI-FORMATION DES CONTRATS DE PLAN ÉTAT-RÉGIONS.

Contrat de projet État-région 2007-2013

Lors du comité interministériel de l'aménagement et de la compétitivité des territoires (CIACT) du 6 mars 2006, le gouvernement a décidé de rénover en profondeur la contractualisation entre l'État, les Régions et les collectivités territoriales au service de la compétitivité et de l'aménagement des territoires.

Les Contrats de Projet qui ont démarré le 1^{er} janvier 2007, remplacent les contrats de plan 2000-2006.

Ces nouveaux contrats sont un instrument partagé au service d'objectifs plus clairs que dans la programmation 2000-2006. Plusieurs types d'intervention précédemment inclus dans les contrats de plan sortent du champ des contrats de projet.

Ils sont concentrés prioritairement sur des investissements d'envergure ou d'intérêt national susceptibles de mobiliser le partenariat local autour de trois grandes orientations suivantes et être en harmonie avec le calendrier des fonds européens :

- la compétitivité et l'attractivité des territoires
- la dimension environnementale et développement durable
- la cohésion sociale et territoriale

Autour de ces grands projets d'investissement, des actions d'accompagnement seront nécessaires. C'est dans ce cadre que le volet emploi des contrats de projet est mobilisé, il contribue directement à un grand projet thématique régional dans le cadre des stratégies relatives à l'accompagnement des politiques de compétitivité ou à l'anticipation et à l'accompagnement des mutations économiques.

Dans ce contexte, le ministère de l'emploi a choisi pour cette nouvelle programmation de proposer à la contractualisation les quatre actions suivantes qui sont inscrites dans les mandats de négociation :

- le soutien aux maisons de l'emploi, en terme d'investissement comme de fonctionnement, sur le champ de la connaissance des bassins d'emploi, de la prospective emploi – formation (Programme 102 BOPT)

- la mobilisation des outils de la politique contractuelle : GPEC, EDEC, VAE... notamment en appui au développement des ressources humaines dans le cadre des pôles de compétitivité (Contrats d'étude prévisionnelle territoriaux).

Il sera également recherché un appui de la région au développement de la formation des bénéficiaires de contrats d'avenir en réponse aux évolutions des secteurs marchand et non marchand. (Programme 103 BOP T)

- la mobilisation des CARIF, OREF et ARACT sur le champ de l'accompagnement des mutations économiques avec l'effet d'éventuelles modifications des cahiers des charges permettant de mieux cibler leurs interventions et de les mettre en cohérence avec les autres acteurs publics (Maisons de l'emploi, observatoires des mutations économiques) (Programme 103 BOP T)

- le soutien au parc mobilier et immobilier de l'AFPA (Investissement) (Programme 103 BOP C)

Le ministère mobilisera 429 millions d'euros sur la période 2007-2013 suivant la répartition suivante :

Programme 102 : 35 millions d'euros

Programme 103 : 394 millions d'euros

En 2007, seuls les crédits relevant du programme 103 ont pu être mobilisés pour des paiements à hauteur d'environ 50 M€. Ils ont permis notamment le financement des actions relevant de l'AFPA ainsi que des actions au titre du développement des compétences.

En 2008, les paiements ont porté sur un montant de 52 m€ sur le programme 103 et de 1,5 M€ sur le programme 102.

L'année 2009 respecte le rythme normal de la programmation initiale.

Au 30 juin 2009, l'état d'avancement de la programmation des CPER volet emploi restitué par le système d'information interministériel "PRESAGE" depuis le début de la programmation était de :

- Programme 102 : 21,4 %

- Programme 103 : 42,9 %

Perspectives 2010-2011

Les crédits prévus, mis à disposition des services déconcentrés s'élèveront à 1/7^{ème} par an de l'enveloppe 2007-2013 soit environ 61,3 M€ sous réserve de la révision à mi-parcours en 2010.

Une réflexion devra être menée avec la DIACT et les partenaires sur l'adaptation et l'optimisation des thématiques retenues en 2006.

Source : Délégation générale au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle

La loi relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie, qui vient d'être adoptée, porte sur la participation des entreprises de droit privé à la formation professionnelle continue et n'a aucune incidence directe sur les finances publiques.

Les entreprises contribuent au financement de la formation professionnelle continue par une contribution qui est variable selon la taille des entreprises (0,55 % de la masse salariale pour les entreprises de moins de dix salariés, 1,05 %

de la masse salariale pour les entreprises de dix à dix-neuf salariés, 1,6 % de la masse salariale pour les entreprises de vingt salariés et plus).

Dans le prolongement de l'accord national interprofessionnel du 7 janvier 2009 sur le développement de la formation tout au long de la vie professionnelle, la professionnalisation et la sécurisation des parcours professionnels, le texte de loi prévoit un maintien des obligations financières des entreprises pour le développement de la formation professionnelle à leur niveau actuel.

En revanche, et également dans le prolongement de l'accord national interprofessionnel de janvier, la loi organise, avec l'instauration **d'un fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels**, l'affectation de moyens spécifiques pour assurer la qualification ou la requalification des salariés et des demandeurs d'emploi dont le déficit de formation fragilise l'entrée, le maintien ou le retour à l'emploi.

Sur la base d'un taux de 13 % des contributions dues par les entreprises, les contributions de ce fonds s'élèveraient à environ 780 millions d'euros auxquels il convient d'ajouter environ 120 millions d'euros au titre des disponibilités excédentaires des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA).

MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE ET DE FINANCEMENT DU FONDS PARITAIRE DE SÉCURISATION DES PARCOURS PROFESSIONNELS (FPSPP)

L'accord national interprofessionnel du 7 janvier 2009 sur le développement de la formation tout au long de la vie professionnelle, la professionnalisation et la sécurisation des parcours professionnels prévoient la création d'un fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP). Ce fonds est alimenté par des contributions assises sur les contributions légales des entreprises au développement de la formation professionnelle continue.

L'article 9 du projet de loi relatif à l'orientation et à la formation professionnelle procède à la transposition de cette disposition. Ce fonds paritaire remplacera l'actuel fonds unique de péréquation (FUP) chargé à ce jour de gérer, dans une logique de péréquation, les excédents financiers dont peuvent disposer les OPCA ainsi que 5 % des fonds collectés au titre de la professionnalisation. Ses missions seront élargies.

1° Objectifs du FPSPP

En sus de la fonction de péréquation qui demeure, les sommes recueillies par ce fonds paritaire seront également affectées au financement d'actions de formation professionnelle visant à sécuriser les parcours professionnels des demandeurs d'emploi et des salariés en situation de fragilité sur le marché du travail.

Ce fonds contribuera également au financement d'un nouveau dispositif de formation professionnelle – les actions de préparation opérationnelle à l'emploi - créé dans le prolongement de l'accord conclu par les partenaires sociaux. Ces actions seront ouvertes aux demandeurs d'emploi en vue d'accéder à une offre d'emploi identifiée (CDI, CDD de plus de 12 mois, contrat de professionnalisation en CDI).

Dans l'ANI du 7 janvier 2009, les partenaires sociaux se fixent comme objectif de parvenir au doublement du nombre de ces salariés accédant au cours d'une même année à des actions de formation, soit 500 000 salariés supplémentaires et à l'accroissement d'un tiers des demandeurs d'emploi bénéficiaires d'actions de formation au cours d'une même année, soit 200 000 personnes.

2° Ressources du FPSPP

Le financement du FPSPP proviendra de deux sources :

- d'une part le versement par les OPCA agréés au titre de la professionnalisation et des congés individuels de formation (CDI et CDD), de disponibilités excédentaires relevant pour l'essentiel de dispositions réglementaires dont l'économie sera pour l'essentiel conservée. À titre d'illustration, l'annexe au projet de loi de finances pour 2009 indiquait que le FUP avait perçu en 2007 des reliquats de disponibilités excédentaires pour un montant de 215,86 M€ au titre de la professionnalisation et 18,41 M€ au titre des congés individuels de formation (CDI et CDD).

- d'autre part, une contribution égale à un pourcentage maximum de 13 % des obligations légales de droit commun, des employeurs de moins de dix salariés et de ceux de plus de dix salariés, de la participation des entreprises au développement de la formation professionnelle.

Ce pourcentage maximum mentionné dans l'ANI du 7 janvier 2009, s'appliquera, comme l'ont souhaité les partenaires sociaux dans leur accord, sur les contributions de 0,55 % versées par les employeurs de moins de dix salariés (soit 0,15 % au titre de la professionnalisation et du DIF et 0,40 % au titre du solde) et sur celle de 1,6 % versée par les employeurs de plus de dix salariés (soit 0,2 % au titre du CIF CDI, 0,5 % au titre de la professionnalisation et du DIF et 0,9 % au titre du solde).

Ce pourcentage s'appliquera également à la contribution de 1 % assise sur les rémunérations versées aux titulaires d'un contrat à durée déterminée par tous les employeurs pour contribuer au financement du congé individuel de formation à durée déterminée.

La réforme de la formation professionnelle, qui vient d'être adoptée, n'a malheureusement pas permis de concrétiser son ambition affichée de donner davantage à ceux qui en ont le plus besoin dans leur parcours professionnel. La formation professionnelle reste aujourd'hui concentrée sur ceux qui en ont le moins besoin, en dépit d'un investissement chaque année de 22 milliards d'euros (en France, 74,3 % de salariés n'ont participé à aucune action de formation au cours des 12 derniers mois).

b) Les actions en faveur de la formation

• les dotations de décentralisation

Elles compensent aux régions le coût financier des compétences qui leur ont été transférées en matière de formation professionnelle et d'apprentissage ⁽¹⁾.

(1) L'ordonnance n° 2009-664 du 11 juin 2009 relative à l'organisation du service public de l'emploi et à la formation professionnelle à Mayotte a transféré à la collectivité départementale de Mayotte la compétence en matière de formation professionnelle et d'apprentissage.

Les crédits sont en augmentation par rapport à 2009 (1,711 milliard d'euros contre 1,685 milliard d'euros) et financent les dispositifs suivants :

- l'enveloppe de rééquilibrage au titre de l'aménagement du territoire ;
- les primes d'apprentissage (loi du 27 février 2002) ;
- la compensation de la revalorisation de la rémunération des stagiaires ;
- l'apprentissage Mayotte ;
- les actions qualifiantes (loi quinquennale du 20 décembre 1993) ;
- les actions décentralisées en faveur des jeunes (loi quinquennale du 20 décembre 1993) ;
- les frais de gestion de l'ex-CNASEA ⁽¹⁾ liés à la décentralisation des actions qualifiantes et préqualifiantes (loi quinquennale du 20 décembre 1993).

● **la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle**

L'État assure également la rémunération des demandeurs d'emploi non indemnisés par le régime d'assurance chômage poursuivant une formation agréée par l'État (articles L. 961-2 à L. 961-6 du code du travail), à hauteur de (208 millions d'euros en 2010 et 158,04 millions d'euros en 2009).

● **l'accès aux « compétences clés »**

Il s'agit de la politique d'intervention du ministère chargé de l'emploi en faveur de l'accès à la formation professionnelle des personnes ne maîtrisant pas un socle minimal de compétences nécessaires à leur insertion ou leur maintien dans l'emploi. Les crédits correspondants sont inscrits pour 41,1 millions d'euros en 2010.

● **la subvention au centre INFFO**

Le centre Inffo est une association (type loi 1901) à but non lucratif créé par un décret n° 76-203 du 1^{er} mars 1976. Aux termes du décret n° 2003-479 du 4 juin 2003, cet organisme constitue l'échelon national de l'information et de la documentation dans le domaine de la formation professionnelle.

Il a pour mission d'élaborer, de capitaliser et de diffuser l'information et la documentation d'intérêt national à destination, plus particulièrement, des pouvoirs publics et des partenaires sociaux. Il réalise cette mission en liaison avec les dispositifs régionaux d'information, en particulier avec les CARIF.

La dotation au programme 103 prévue au PLF 2010 pour l'ensemble des activités de centre Inffo s'élève à 5,486 millions d'euros.

(1) le Centre national pour l'aménagement des structures agricoles (CNASEA) a fusionné avec l'Agence unique de paiement le 1^{er} avril 2009 et donné naissance à l'Agence de services et de paiement (ASP).

● **les subventions à divers organismes**

L'État subventionne différentes associations qui interviennent dans le champ de la formation professionnelle :

– l'institut national de formation et d'application du centre de culture ouvrière (INFA) ;

– l'association pour faciliter l'insertion des jeunes diplômés (AFIJ) ;

– l'ORT-France ;

– l'association ouvrière des compagnons du devoir et du tour de France (AOCDTF) ;

– la fédération nationale compagnonnique des métiers du bâtiment (FNCMB) ;

– le centre d'études supérieures industrielles (CESI).

c) Le développement de l'alternance et de la certification

● **les contrats d'apprentissage**

Ils constituent le premier poste de dépense du programme n° 103. Ces contrats ont pour but de permettre à leur bénéficiaire d'acquérir une qualification professionnelle sanctionnée par un diplôme ou un titre à finalité professionnelle, dans les conditions prévues à l'article L. 335-6 du code de l'éducation. Ils sont exonérés de cotisations et de contributions sociales ; l'État doit compenser cette perte de recettes pour la Sécurité sociale.

Les contrats d'apprentissage associent des enseignements généraux, théoriques et pratiques dispensés dans des centres de formation d'apprentis ou des sections d'apprentissage avec l'acquisition d'une compétence professionnelle par l'exercice en entreprise d'une ou plusieurs activités professionnelles en relation directe avec les qualifications préparées. Ils s'adressent à des jeunes âgés de seize ans à vingt-cinq ans. Il existe toutefois des dérogations comme pour les créateurs d'entreprise pour lesquels il n'y a pas de limite d'âge.

Le coût de la compensation aux organismes de sécurité sociale, en 2009, était de 1 048,33 millions d'euros ; en 2010, les crédits demandés n'atteignent que 939,65 millions d'euros.

TABLEAU RÉCAPITULATIF DES ENTRÉES DANS LES DIFFÉRENTS DISPOSITIFS DE FORMATION EN ALTERNANCE

Dispositifs d'exonérations	2008 (réalisées)	2009 (prévisions)	2010 (prévisions)
Contrats d'apprentissage	301 377	241 102	262 206
Contrats de professionnalisation jeune	145 433	147 000	150 000
Contrats de professionnalisation senior	32 368	3 000	3 494
PACTE	897	850	1 077
TOTAL	480 075	391 952	416 777

● **les contrats de professionnalisation**

Ils ont été créés par la loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social. Ils permettent à leurs bénéficiaires d'acquérir une certification par l'alternance de périodes de formation et d'activité professionnelle, et de favoriser ainsi leur insertion sur le marché du travail.

Certains de ces contrats sont exonérés de cotisations sociales ; les crédits demandés correspondent à la compensation aux organismes de sécurité sociale de la perte de recettes correspondante. Le montant des crédits en 2010 représente 72,09 millions d'euros, en repli par rapport à 2009 (78,53 millions d'euros).

● **le parcours d'accès aux carrières des fonctions publiques territoriales, hospitalière et de l'État (PACTE)**

Il a été créé par l'ordonnance n° 2005-901 du 2 août 2005 relative aux conditions d'âge dans la fonction publique et instituant un nouveau parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, de la fonction publique hospitalière et de la fonction publique de l'État.

Le budget de l'État assure le financement de la compensation des exonérations de cotisations sociales associées au PACTE (3 millions d'euros en 2010 et 2,5 millions d'euros en 2009).

Le Rapporteur spécial rappelle que, dans le relevé définitif d'observations du 4 février 2008 portant sur le bilan du volet emploi du plan de cohésion sociale à mi-parcours, **la Cour des comptes préconisait l'abrogation du dispositif au profit du développement de l'apprentissage dans les trois fonctions publiques.**

Une enquête qualitative, permettant de mesurer les effets du dispositif, a été diligentée par la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP). De cette étude portant sur l'année 2007, il ressort que 184 jeunes ont été titularisés sur les 360 postes pourvus pour 385 postes ouverts sur la

même période dans la fonction publique de l'État (soit un peu plus de 50 % de postes pourvus). 15 % des offres par voie externe en catégorie C de la fonction publique d'État sont pourvues par le PACTE en 2007 (-5 points par rapport à 2006) soit 507 postes. À ce jour, les données relatives aux autres fonctions publiques ne sont pas connues.

Le dispositif n'a donc jusqu'à présent pas fait la preuve d'une meilleure intégration des publics en difficulté ou susceptibles de discrimination, la comparaison entre les populations embauchées en catégorie C par la voie normale et celles en PACTE n'étant pas connue.

2.- Le démantèlement de l'Association de formation professionnelle des adultes (AFPA) est en marche

a) *Quel avenir pour l'AFPA ?*

Parmi les trois *scenarii* qui étaient envisageables l'an dernier pour l'Association, la fusion avec Pôle emploi n'est désormais plus d'actualité et le Gouvernement semble avoir écarté définitivement l'éclatement en vingt-deux entités régionales ; **reste la perspective d'une AFPA restructurée avec l'aide de l'État, maintenant une structure nationale indépendante, conservant une personnalité juridique propre, capable de dégager une marge afin de pouvoir se financer.**

Cette profonde transformation, imposée par l'Autorité de la concurrence, a **un coût élevé pour l'AFPA**. Elle se traduit, dès cette année, par le transfert des services d'orientation à Pôle emploi (sur le programme n° 102). Elle implique, à court terme, le transfert du patrimoine foncier ; pour l'heure, les locaux occupés par les 11 000 salariés de l'association sont la propriété de l'État.

Selon les informations recueillies par le Rapporteur spécial, l'intention du Gouvernement serait de confier ce patrimoine à l'Association elle-même ; cependant, celle-ci devrait alors faire face à des frais d'entretien et de rénovation considérables, qui pourraient atteindre 100 millions d'euros selon la CFDT. L'alternative aurait consisté à confier ces locaux à la société de valorisation foncière et immobilière (Sovafim), société anonyme contrôlée par l'État, ou à poursuivre le versement d'une dotation de l'État à l'AFPA au titre des dépenses d'investissement.

Les montants des subventions d'investissement allouées à l'AFPA s'établissent encore en 2010 à 10 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement dont la totalité est contractualisée avec les régions dans le cadre des contrats de projets États-régions (CPER).

LES CHIFFRES CLÉS DE L'AFPA (ANNÉE 2008)

- 257 560 personnes ont été conseillées et aidées dans l'élaboration de leur projet de formation (-0,6 % par rapport à 2007),
- 56 660 stagiaires se sont présentés à un ou plusieurs titres professionnels, toutes voies confondues (51 364 en 2007),
- 82,4 % des stagiaires AFPA ont obtenu le titre complet du ministère chargé de l'emploi (81,1 % en 2007) et 11,4 % un ou plusieurs CCP (12,4 % en 2007),
- 180 650 actifs sont entrés en formation (+1,5% par rapport à 2007), dont 60 479 salariés (58 745 en 2007),
- 70 405 869 heures de formation ont été dispensées, hors enseignement à distance, (-0,2 % par rapport à 2007), dont 89 % au titre de la formation certifiante (89 % aussi en 2007),
- 70 % des stagiaires demandeurs d'emploi ont trouvé un emploi au cours des 6 premiers mois suivant leur formation (69 % en 2007).

Source : Association pour la formation professionnelle des adultes.

Le présent projet prévoit également une subvention finançant à titre principal la politique de certification pour un montant prévisionnel de 59,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement afin de mettre notamment en œuvre des prestations de service d'appui à la VAE, de professionnalisation de jurys de VAE et d'ingénierie.

Par ailleurs, 0,7 million d'euros ont été transférés vers le programme 155 *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail* permettant d'assurer le transfert progressif de la responsabilité de l'agrément de l'AFPA vers les services déconcentrés de l'État.

b) L'AFPA face à ses concurrents

En 2007, 14 164 organismes de formation continue ont réalisé un chiffre d'affaires de 6,4 milliards d'euros⁽¹⁾. Le nombre d'organismes, en progression de 2,8 % en 2007, s'est ainsi accru pour la quatrième année consécutive. L'offre de formation bénéficie d'un marché en forte extension, le chiffre d'affaires des prestataires ayant progressé de 7 % en 2007 après 4 % en 2006. C'est ainsi la deuxième année de croissance, après une période de stabilité entre 2002 et 2005.

● les organismes de formation appartiennent majoritairement au secteur privé (94 % des organismes)

Bien qu'ils soient très minoritaires (6 %), les organismes publics et parapublics gèrent en moyenne un plus grand volume de stages que ceux du privé : ils ont formé en 2007 19 % des stagiaires et assuré 31 % des heures, les formations étant plus longues dans le public.

(1) Les activités de formation professionnelle continue sont connues à l'aide des bilans pédagogiques et financiers, qu'est tenu de renseigner l'ensemble des organismes intervenant dans ce domaine. Les données 2008 et 2009 seront réciproquement connues en fin d'années 2009 et 2010.

Composés principalement de l'Éducation nationale, dont le Cnam et les Groupements d'établissements publics locaux d'enseignement (Greta), de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp) et des organismes consulaires, les secteurs publics et parapublics réalisent le quart (26 %) du chiffre d'affaires du secteur de la formation continue. Pour autant, l'offre publique de formation est restée stable entre 2006 et 2007.

• la dynamique du secteur est principalement portée par le secteur privé

Le nombre d'organismes privés à but lucratif s'est accru de 10 % pour représenter désormais 35 % du total des organismes. Ils ont formé 39 % des stagiaires (+2 points par rapport à 2006). Leur chiffre d'affaires a ainsi augmenté de 15 % et pèse désormais pour 39 % du total.

Les formateurs individuels ont également accueilli un plus grand nombre de stagiaires (+9 %). Cependant, s'ils comptent pour 31 % des organismes, ils ne forment que 9 % des stagiaires.

Enfin, le secteur privé à but non lucratif (associations, syndicats, coopératives, fondations...) occupe le tiers du marché en chiffre d'affaires (31 %) et en nombre de stagiaires (33 %). Il a vu augmenter son chiffre d'affaires (+4 %) et a attiré plus de stagiaires (+6 %), quoiqu'en proportion moindre que l'ensemble des prestataires. Le nombre d'organismes privés à but non lucratif poursuit en revanche un déclin amorcé depuis de nombreuses années. Ce secteur représente, en 2007, 28 % des prestataires, contre 38 % en 1999.

LES ORGANISMES DE FORMATION EN 2007

	Organismes	Évolution 2007/2006	Chiffre d'affaires	Évolution 2007/2006	Nombre de stagiaires	Évolution 2007/2006	Nombre d'heures-stagiaires	Évolution 2007/2006
	(nombre)	(en %)	(en millions d'euros)	(en %)	(en milliers)	(en %)	(en milliers)	(en %)
Ensemble	14 164	+2,8	6 354	+7,3	10 812	+6,6	745 494	+3,8
Selon le statut (en %)								
Privé lucratif	35	+10,0	39	+14,9	39	+10,7	37	+12,2
Privé non lucratif	28	-3,3	31	+3,6	33	+5,5	23	-1,7
Individuels	31	+2,9	4	+18,3	9	+8,7	9	+2,0
Public et parapublic	6	-5,1	26	+0,1	19	+0,1	31	-0,6
Selon le chiffre d'affaires (en %)								
Moins de 75 000 euros	50	+0,9	3	+5,7	9	-4,4	6	-13,9
75 000 à 150 000 Euros	14	+3,5	3	+3,6	6	+12,4	6	+11,4
150 000 à 750 000 Euros	24	+5,9	19	+5,2	23	+11,9	24	+13,3
750 000 à 1 500 000 euros	6	+4,5	15	+4,3	13	+5,1	15	+7,4
1 500 000 à 3 000 000 euros	4	+2,4	16	+3,0	18	+5,3	13	-1,2
Plus de 3 000 000 euros	2	+7,3	44	+11,5	31	+6,8	36	+0,6
Selon l'année de déclaration d'activité (en %)								
Avant 1990	16	-6,4	39	+1,8	35	+2,7	34	-1,3
Entre 1990 et 2000	32	-7,2	31	+3,8	30	-2,8	40	+3,6
Après 2000	52	+13,8	30	+20,1	35	+21,1	26	+11,5

Source : Bilans pédagogiques et financiers, traitement DARES.

C.– DES DISPOSITIFS DE PROMOTION DE L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE QUI MANQUENT DE COHÉRENCE

• les nouvelles aides à la création d'entreprise (NACRE).

Depuis le 1er janvier 2009, le nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'entreprise se substitue aux aides EDEN et chèquiers conseils, dont la distribution a cessé au 31 décembre 2008. Comme l'an dernier, 40 millions d'euros sont inscrits pour financer ce dispositif.

Cet accompagnement renforcé est réalisé par des opérateurs labellisés pour le compte de l'État. Comme le prévoit la convention « Agir pour l'emploi » signée le 18 mars 2008 par le ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), cette dernière apportera une ressource de type prêt d'honneur, garantie par l'État, à hauteur de 100 millions d'euros.

• le fonds de cohésion sociale

Il accorde une garantie bancaire à des personnes physiques ou morales :

– des entreprises créées, reprises ou développées par des publics en difficulté ;

– des structures d'insertion par l'activité économique ;

- des services de proximité visés par le plan de cohésion sociale ;
- des associations employeurs de contrat d’avenir ou d’accompagnement à l’emploi ;
- des particuliers victimes de phénomènes d’exclusion bancaire.

Les crédits correspondants s’élèvent à 34 millions d’euros en 2010, en nette augmentation par rapport à 2009 (14 millions d’euros). La différence de 20 millions d’euros est utilisée au titre de la garantie des prêts associés aux NACRE.

• **les conventions pour la promotion de l’emploi (CPE)**

Elles visent à soutenir la création d’un environnement favorable au développement :

- des services et activités d’appui à la création d’entreprises ;
- du secteur de l’insertion par l’activité économique ;
- des formes atypiques ou novatrices d’emplois, d’activités ou d’organisation du travail.

Les bénéficiaires finaux des interventions retenues sont les publics fragilisés : chômeurs de longue durée, bénéficiaires des minima sociaux, publics traditionnellement discriminés. Le PLF pour 2010 prévoit, comme l’an dernier, 9 millions d’euros pour financer ce dispositif.

• **les dispositifs locaux d’accompagnement (DLA)**

Ces dispositifs ont pour objectif d’accompagner les structures développant des activités et des services d’utilité sociale créateurs d’emplois, dans leurs démarches de consolidation économique et de développement. Les crédits s’élèvent à 10,4 millions d’euros, en 2009 comme en 2010.

*
* *

La conclusion est sans appel : les politiques de l’emploi n’ont pas pris la mesure de la crise et ne sont pas adaptées à l’évolution prévisible du marché du travail. La porosité entre emploi et chômage s’est accrue.

Pour y remédier, le Rapporteur spécial propose d’abonder les crédits consacrés aux contrats de transition professionnelle, à l’AER et à l’AFDEF sur la mission *Plan de relance de l’économie* par redéploiement des sommes utilisées pour compenser aux organismes de Sécurité sociale le coût de l’exonération de charges sociales pour les très petites entreprises (dispositif « zéro charges »). En effet, cette mesure n’a, en dépit des montants en jeu (410 millions d’euros pour 2010), jamais contribué à la création nette d’emplois.

Il souhaite également voir les crédits de l'activité partielle abondés afin de maintenir l'effort consenti en 2009 ; il est inconcevable que des hypothèses macroéconomiques trop optimistes contraignent, en cours d'année, les responsables du programme n° 103 à renflouer ce dispositif, si utile en période de crise, par redéploiement de moyens.

En l'état, les crédits de la mission *Travail et emploi* paraissent, au Rapporteur spécial, insuffisants pour faire face aux conséquences de la crise. Dans ces conditions, il émettra donc un avis défavorable à l'adoption des crédits de cette mission.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 21 octobre 2009 à 16 heures 45, la commission des Finances examine les crédits de la mission Travail et emploi, en commençant par l'exposé du Rapporteur spécial.

M. Christian Eckert, rapporteur spécial pour le programme *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi*. La crise bancaire et financière a durement éprouvé l'économie mondiale, et ses conséquences les plus lourdes restent à venir, même si la situation des marchés financiers se redresse peu à peu. Ainsi, la dégradation du marché de l'emploi se poursuit, avec 580 000 destructions d'emplois marchands avouées en 2009, et les outils de traitement conjoncturel de la crise sont fortement sollicités.

Le Gouvernement se veut optimiste et parie sur une normalisation progressive de l'activité économique en 2010 – laquelle se traduirait tout de même par 190 000 destructions d'emplois marchands. Il reste que, dans un tel contexte, la plus élémentaire prudence voudrait que les moyens de la politique de l'emploi ne soient pas revus à la baisse. Or les dotations de la mission *Travail et emploi* inscrites dans le projet de loi de finances pour 2010 trahissent une tout autre logique. Avec une diminution de ses crédits de l'ordre de 5 %, la politique de l'emploi paraît avoir été sacrifiée au dogme du « zéro volume ».

La création dans la loi de finances rectificative pour 2008 d'une mission *Plan de relance de l'économie*, à la durée de vie forcément limitée, renforce encore le sentiment d'improvisation. Elle complique aussi le suivi de l'exécution 2009 et l'analyse des crédits demandés pour 2010. Il aurait été souhaitable, dans l'esprit de la LOLF, d'abonder les missions déjà existantes. Je rappelle par ailleurs que le Comité interministériel d'audit des programmes a recommandé la fusion des programmes 102 – *Politiques du travail et de l'emploi* – et 103 – *Anticipation des mutations économiques et développement de l'emploi*.

Ce dernier programme n'est pas ménagé, puisque ses crédits, avec 4,63 milliards d'euros, connaissent une baisse de 11,7 %, d'abord imputable à des variations de périmètre. Ainsi, pour tenir compte de la réduction du taux de TVA dans le secteur des hôtels, cafés et restaurants, des aides directes à l'emploi sont supprimées à hauteur de 538 millions d'euros. À titre personnel, je suis d'ailleurs favorable à l'amendement de Mme Brunel tendant à supprimer certaines exonérations de charges dont bénéficient également les entreprises du secteur, à condition que les salariés n'en subissent pas les conséquences.

Par ailleurs, suite à un changement de tutelle, la subvention de 20 millions d'euros destinée à l'Agence nationale des services à la personne sera transférée vers le programme 134 *Développement des entreprises et de l'emploi* de la mission *Économie*.

Hors effets de périmètre, les crédits enregistrent encore une baisse de 60 millions d'euros qui s'explique par la diminution des stocks de bénéficiaires

des mesures d'âge – ASFNE, programme de retraite progressive – et par la limitation du financement du chômage partiel. Le projet de loi de finances pour 2010 poursuit ainsi le mouvement de resserrement des conditions d'accès aux dispositifs de préretraites financés par l'État. L'objectif de relever le taux d'emploi des salariés de plus de cinquante-cinq ans est légitime, mais il est regrettable que dans une conjoncture difficile, le Gouvernement se soit privé d'un outil conjoncturel efficace pour contenir le chômage.

Sous l'effet de la crise économique, le nombre de journées de chômage partiel indemnisables – c'est-à-dire demandées par les entreprises et autorisées par les directions départementales du travail – a, lui, fortement augmenté en 2008 et au premier semestre 2009 par rapport à 2007, atteignant respectivement 4,1 millions et 6,9 millions de journées contre 2 millions.

La loi de finances initiale pour 2009 avait ouvert 39 millions d'euros au titre de l'allocation spécifique de chômage partiel sur le programme 103, tandis que 258 millions d'euros avaient été ouverts sur le programme 316 de la mission *Plan de relance de l'économie*, soit un total de 297 millions d'euros. De façon très surprenante, le projet de loi de finances pour 2010 ne prévoit qu'une modeste enveloppe de 60 millions d'euros, inscrite sur la mission *Travail et emploi* et qu'aucune dotation complémentaire sur le plan de relance ne vient abonder. Nous risquons donc de manquer de crédits pour couvrir le chômage partiel, d'autant que les délais d'indemnisation nous conduiront à assumer, en 2010, le coût d'un grand nombre d'heures chômées en 2009. Les autorisations d'engagement au 30 septembre 2009 s'élèvent d'ores et déjà à 170 millions d'euros.

Les politiques de l'emploi n'ont donc pas pris la mesure de la crise et ne sont pas adaptées à l'évolution prévisible du marché du travail. C'est pourquoi j'appelle à les relancer d'urgence afin de contenir l'accélération du chômage.

J'en viens à la formation professionnelle. En dépit d'un investissement annuel de 22 milliards d'euros, celle-ci reste concentrée sur ceux qui en ont le moins besoin : en France, 74,3 % de salariés n'ont participé à aucune action de formation au cours des douze derniers mois. La réforme qui vient d'être adoptée n'a malheureusement pas permis d'y remédier.

Quant aux dotations consacrées à la prévision des suppressions d'emplois, à la création de cellules de reclassement et aux congés de reclassement, elles pourraient être relevées d'au moins 100 millions d'euros.

En ce qui concerne l'AFPA, le Gouvernement semble avoir abandonné l'idée de créer vingt-deux entités régionales au profit d'un organisme central. Le patrimoine immobilier occupé par l'association, aujourd'hui propriété de l'État, lui serait attribué pour l'euro symbolique. Mais une partie de ce patrimoine est vétuste, ce qui alimente l'inquiétude des représentants de l'AFPA et des personnels, dans la mesure où les crédits prévus pour son entretien ne sont que de 10 millions d'euros. La question reste donc en suspens, d'autant que d'autres solutions auraient été possibles.

Vous l'aurez compris, les crédits de la mission *Travail et emploi* me paraissent, en l'état, insuffisants pour faire face aux conséquences de la crise. Dans ces conditions, j'émet un avis défavorable à l'adoption des crédits de cette mission.

M. Dominique Baert. L'allocation équivalent retraite – AER –, supprimée dans la loi de finances mais rétablie par décret, est appelée à disparaître à la fin de l'année 2009. Avez-vous des informations sur les intentions du Gouvernement à ce sujet ? Cette allocation est très utile pour accompagner jusqu'à la retraite les travailleurs âgés qui ont des difficultés à trouver un emploi. Il s'agit d'un problème social majeur.

M. Victorin Lurel. Les écoles de la deuxième chance font-elles partie du champ de la mission ?

M. le rapporteur spécial. Non, elles relèvent d'une action du programme 316 de la mission *Plan de relance de l'économie*, dotée de 17 millions d'euros.

Quant à l'AER, son financement relève également du programme 316. Une dotation de 161 millions d'euros permet d'en assurer le versement jusqu'au 31 décembre 2009. J'ignore quelles sont les intentions du Gouvernement au-delà de cette date.

Article 35 : Crédits du budget général - État B

La Commission est saisie de l'amendement II-34 CF de M. Christian Eckert, rapporteur spécial, à l'article 35.

M. le rapporteur spécial. J'ai déjà souligné l'insuffisance des crédits destinés à indemniser le chômage partiel au regard de l'évolution déjà constatée en 2009. Je propose donc de les augmenter en prélevant sur le programme 102 – *Accès et retour à l'emploi* – la somme de 50 millions d'euros destinée à l'Établissement public d'insertion de la défense, l'EPIDe, dont le bilan est médiocre.

La Commission rejette l'amendement.

Puis 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.

La Commission examine ensuite l'amendement II-32 CF de Mme Chantal Brunel, tendant à supprimer 150 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement de l'action Développement de l'emploi du programme Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi.

Mme le rapporteur spécial. Le coût budgétaire brut de la baisse de la TVA dans la restauration est de 3 milliards d'euros. En contrepartie de cette baisse, quatre aides directes à l'emploi dans le secteur des hôtels, cafés et

restaurants, représentant au total 550 millions d'euros, ont été supprimées. Mais un autre dispositif a été maintenu : une exonération concernant les cotisations patronales portant sur la partie de la rémunération constituée par l'avantage en nature repas.

Cet amendement propose de supprimer également cette exonération, donc les 150 millions d'euros de crédits inscrits en projet de loi de finances afin de compenser aux organismes de sécurité sociale la perte de recettes correspondantes. Je n'ignore pas que les grandes chaînes de restauration seront les plus touchées par cette mesure alors que ce sont elles qui ont le mieux joué le jeu de la baisse des prix, pour laquelle les efforts restent insuffisants. Mais elle me semble nécessaire compte tenu des difficultés économiques que nous vivons et du coût important que représente la baisse de TVA dans l'hôtellerie et la restauration. En tout état de cause, il me paraît aller de soi, monsieur Eckert, que les restaurateurs maintiendront cet avantage en nature pour leurs employés.

M. le président Didier Migaud. En lisant un document de Bercy, j'ai été surpris de voir la baisse de TVA sur la restauration classée dans les réductions d'impôt pour les ménages. Ces derniers en ont pourtant fort peu bénéficié...

M. le rapporteur spécial. Je suis favorable à cet amendement. Reste que, à l'évidence, les engagements pris par le secteur en termes de réduction des prix comme d'augmentation des salaires ont été très modestement tenus. Outre les convocations par M. Novelli des représentants du secteur, il faudra donc continuer à exercer une forte pression. Et il ne faudrait pas que les salariés payent les conséquences de l'adoption d'un amendement dont la portée reste limitée au regard du coût de la baisse du taux de TVA.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle 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*

La Commission adopte l'article 61 sans modification.

AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

Article additionnel *Après l'article 61*

Amendement n° II-31 CF présenté par Mme Chantal Brunel, Rapporteur spécial, au nom de la commission des Finances et M. Gilles Carrez :

Insérer l'article suivant :

Le code de la sécurité sociale est ainsi modifié :

I.– Le 1° du V de l'article L. 241-13 est supprimé.

II.– L'article L. 241-14 est abrogé.

Article 35

Amendement n° II-32 CF présenté par Mme Chantal Brunel, Rapporteur spécial, au nom de la commission des Finances et M. Gilles Carrez :

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

(en euros)

Programmes	+	-
Accès et retour à l'emploi	0	0
Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	0	150 000 000
Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	0	0
<i>Dont titre 2</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	0	0
<i>Dont titre 2</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
TOTAUX	0	150 000 000
SOLDE	-150 000 000	

EXPOSÉ SOMMAIRE

La France a obtenu en mars dernier l'accord de ses partenaires européens pour appliquer un taux réduit de TVA sur les activités intensives en main-d'œuvre, dont la restauration. Les États généraux de la restauration, organisés le 28 avril dernier, ont tiré les conséquences de cet accord : de 19,6 %, le taux de la TVA sur la restauration a été ramené à 5,5 % en métropole et à 2,1 % dans les départements d'outre-mer dès le 1er juillet.

Le coût budgétaire brut de la baisse de la TVA à 5,5 % dans la restauration a été évalué à 3 milliards d'euros. En contrepartie de cette baisse, les aides directes au secteur des hôtels-cafés-restaurants (HCR) ont été supprimées, à savoir :

une aide forfaitaire de 114,40 euros par équivalent temps plein au titre des salariés au SMIC pour lesquels l'employeur s'abstient de déduire un demi-avantage en nature nourriture (SMIC hôtelier) ;

une aide représentant une proportion de 143 euros au titre des salariés dont la rémunération est supérieure au SMIC ;

une « aide extra » lorsque l'employeur embauche ponctuellement des personnes en plus de son effectif permanent (limitée à 540 euros par entreprise et par an à raison de 1,50 euros par heure de travail aidée) ;

une aide au conjoint collaborateur dans les HCR qui concerne les travailleurs non salariés prenant en charge les cotisations vieillesse, invalidité et décès de leur conjoint collaborateur, égale à la moitié de la cotisation minimale annuelle.

Au total, cette suppression a permis de dégager une économie de 550 millions d'euros, ramenant à 2,5 milliards d'euros le coût net de la baisse de la TVA.

Un autre dispositif de soutien direct au secteur HCR n'a néanmoins pas été remis en cause : il s'agit de l'exonération de l'avantage en nature dans les hôtels, cafés et restaurants, instituée par la loi de finances initiale pour 1998, qui concerne les cotisations patronales portant sur la partie de la rémunération constituée par l'avantage en nature repas. L'exonération est fixée forfaitairement à 28 % du minimum garanti par repas. Des crédits sont inscrits en PLF 2010, à hauteur de 150 m€, afin de compenser aux organismes de sécurité sociale la perte de recettes correspondante.

Le présent amendement vise symboliquement à tirer toutes les conséquences de l'octroi d'une TVA à taux réduit au profit du secteur HCR en mettant fin à cette exonération.

Pour ce faire, il procède à la suppression de 150 000 000 euros affectés à l'action n° 3 (*Développement de l'emploi*) du programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi*.

AMENDEMENTS NON ADOPTÉS 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 102 *Accès et retour à l'emploi*.

Article 35

Amendement n° II-34 CF présenté par M. Christian Eckert, 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	50 000 000
Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	50 000 000	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	50 000 000	50 000 000
SOLDE		0

EXPOSÉ SOMMAIRE

Sous l'effet de la crise économique, le nombre de journées de chômage partiel indemnisables (c'est-à-dire demandées par les entreprises et autorisées par les directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle) a fortement augmenté en 2008 et sur le premier semestre 2009 par rapport à 2007, atteignant respectivement 4,1 millions et 6,9 millions contre 2 millions.

La LFI pour 2009 avait ouvert 39 millions d'euros au titre de l'allocation spécifique de chômage partiel sur le programme 103. Par ailleurs, 258 millions d'euros avaient été ouverts sur le programme 316 (de la mission Plan de relance) et transférés sur le programme 103. Au 31 août, 170,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et 141,2 millions d'euros en crédit de paiement ont déjà été consommés.

De façon très surprenante, le PLF pour 2010 ne prévoit qu'une modeste enveloppe de 60 millions d'euros inscrite sur la mission Travail et emploi qu'aucune dotation complémentaire sur le plan de relance ne vient abonder. Rien ne justifie pourtant cet excessif optimisme tant l'évolution de la conjoncture en 2010 paraît incertaine.

Le présent amendement vise donc à abonder les crédits servant au financement par l'État. Pour ce faire, il transfère 50 000 000 euros affectés à l'Établissement public d'insertion de la défense (EPIDe) sur l'action n° 1 (*Amélioration de l'efficacité du service public de l'emploi*) du programme n°102 *Accès et retour à l'emploi* vers l'action n° 1 (*Anticipation et accompagnement des conséquences des mutations économiques sur l'emploi*) du programme n°103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi*.

ANNEXE I – MESURES D'EXONÉRATION DE LA MISSION TRAVAIL ET EMPLOI

Mesures	Objectifs	Calcul	LFI 2008	Exécution 2008	LFI 2009	PLF 2010	
Indemnités de départ volontaire dans le cadre d'un accord de GPEC	Inciter à la conclusion d'accord de GPEC	Exclusion de l'assiette des cotisations de sécurité sociale dans la limite de quatre fois le plafond de la sécurité sociale. En outre, ces indemnités ne sont assujetties à la CSG et à la CRDS que pour leur fraction dépassant le montant de l'indemnité légale ou conventionnelle de licenciement.	2,00	2,00	2,00	10,00	1 500 bénéficiaires x indemnité moyenne de 15000€ x taux d'exonération de 44,45 % = 10 M€
Bassins d'emplois à redynamiser	Maintenir l'emploi dans des zones connaissant des difficultés économiques	Exonération des cotisations patronales de sécurité sociale, du FNAL et du versement transport dans la limite du produit du nombre d'heures rémunérées par le montant du SMIC majoré de 40 %.	0,50	0,50	4,10	3,00	La prévision 2009 était basée sur l'évolution de la dépense constatée corrigée des éventuelles régularisations antérieures. Le coût de la mesure devrait se stabiliser en 2010.
Zone de revitalisation rurale (ZRR) / Zone de revitalisation urbaine (ZRU) (1)	Maintenir l'emploi dans des zones connaissant des difficultés économiques	Exonération de 100 % des cotisations à la charge des employeurs dans la limite du nombre heures x SMIC x 1,5.	38,92	38,92	69,50	45,08	Le coût de cette exonération avait connu un fort dynamisme en 2009 du fait d'un nombre important de régularisations liées à des applications rétroactives de la mesure. D'où une diminution attendue du coût lié à la fin des régularisations en 2010.
Organismes d'intérêt général en zone de revitalisation rurale (2)	Maintenir l'emploi dans des zones connaissant des difficultés économiques	Exonération des cotisations patronales de sécurité sociale dans la limite nb heures*SMIC*1,5. Exonération pérenne.	150,00	150,00	158,00	190,72	La prévision 2010 table sur une hausse du nombre de bénéficiaires.
Zone franche Corse	Maintenir l'emploi dans des zones connaissant des difficultés économiques	Réduction dégressive des cotisations à la charge de l'employeur au titre des assurances sociales, des accidents du travail et des maladies professionnelles et des allocations familiales selon le montant de la rémunération mensuelle pendant 5 années.	0,70	0,70	0,10	0,10	Mesure en voie d'extinction.

Correspondants locaux de presse	Maintenir dans l'emploi des travailleurs à faible revenus	Exonération partielle des cotisations d'assurance maladie maternité et d'assurance vieillesse. Ces dispositions dérogatoires ne visent pas la cotisation personnelle d'allocations familiales ni les contributions de CSG/CRDS	0,09	0,09	0,09	0,09	Maintien du nombre de bénéficiaires par rapport aux exercices précédents, soit un peu plus d'une centaine.
Plateau repas servis dans les hôtels - cafés - restaurants (HCR)	Développement de l'emploi dans les secteurs délocalisables rencontrant des difficultés de recrutement	Réduction forfaitaire des cotisations à la charge de l'employeur au titre des assurances sociales, des accidents du travail et des maladies professionnelles et des allocations familiales dues sur la valeur forfaitaire du repas fourni au salarié, soit 28 % de l'indemnité compensatrice représentant la valeur du repas.	160,00	160,00	150,00	150,00	La prévision est basée sur une hypothèse de 163 M de repas servis (exonération de 0,92 € par repas).
Abattement de 15 points en faveur des particuliers employeurs	Développement de l'emploi dans les secteurs délocalisables rencontrant des difficultés de recrutement	Les particuliers employant une aide à domicile et cotisant sur une assiette égale à la rémunération réellement versée bénéficient d'une exonération des cotisations patronales de sécurité sociale égale à 15 % de la rémunération.	190,00	190,00	262,70	303,20	La prévision 2010 est basée sur une hypothèse de croissance du secteur de 8 % en 2009 et 2010. La dépense devrait toutefois diminuer en raison du passage de 15 à 10 points d'abattement de cotisation.
Prestataires agréés de services à la personne	Développement de l'emploi dans les secteurs délocalisables rencontrant des difficultés de recrutement	Les associations ou entreprises prestataires de services à la personne bénéficient d'une exonération totale des cotisations patronales de sécurité sociale dans la limite du SMIC au titre de leurs salariés remplissant les fonctions d'aide au domicile d'une personne âgée de moins de 70 ans et non dépendantes.	100,00	100,00	162,65	223,06	Les prévisions de 2009 et 2010 tablent sur une croissance des structures agréées, déjà amorcée ces dernières années (6 000 en 2005, 12 000 en 2007, 15 000 en 2008)
Contrat d'insertion dans l'emploi (CIE) "anciens"	Permettre l'insertion dans l'emploi de publics éloignés du marché du travail	Pour les contrats en cours au 1 ^{er} janvier 2002 : exonération totale des cotisations patronales de sécurité sociale dans la limite du SMIC. Pour les contrats conclus à compter du 1 ^{er}	31,35	31,35	20,00	16,1	Mesure en voie d'extinction.

		janvier 2002 : suppression de l'exonération spécifique, possibilité d'appliquer la réduction Fillon.					
Contrat de retour à l'emploi (CRE)	Permettre l'insertion dans l'emploi de publics éloignés du marché du travail	Exonération totale des cotisations patronales de sécurité sociale jusqu'à la retraite du bénéficiaire. Mesure ayant cessé d'être applicable aux embauches depuis le 1er juillet 1995, mais qui demeure applicable aux contrats conclus avant cette date sous forme de CDI pour les bénéficiaires âgés de plus de cinquante ans jusqu'au 31 juin 2010 maximum.	4,00	4,00	3,10	2,00	Mesure en voie d'extinction.
Structures agréées au titre de l'aide sociale	Permettre l'insertion dans l'emploi de publics éloignés du marché du travail	Exonération de 100 % des cotisations patronales de sécurité sociale sur une assiette forfaitaire ou sur la rémunération réelle dans la limite du nombre d'heures x SMIC. Cette mesure bénéficie aux centres d'hébergement et de réinsertion sociale.	21,82	21,82	11,00	10,38	Les prévisions pour 2009 et 2010 tablent sur une baisse du nombre de bénéficiaires.
Salariés créateurs ou repreneurs d'entreprises	Stimuler la création d'entreprise	Exonération dans la limite de 120 % du SMIC, pendant les 12 premiers mois suivant la création ou la reprise d'une entreprise par une personne exerçant simultanément une activité salariée ou bénéficiant de l'API, des cotisations personnelles de sécurité sociale dues au titre de la nouvelle activité. Si le créateur ou repreneur relève du régime général au titre de sa nouvelle activité, la même exonération porte sur les cotisations patronales de sécurité sociale dues au titre de son activité.	11,00	11,00	11,00	11,94	Le coût constaté de la mesure est assez stable depuis 2 ans, la prévision pour 2010 table sur une légère hausse du nombre de bénéficiaires et un maintien du coût

Régime social des micro-entreprises	Stimuler la création d'entreprise et aider au maintien de l'activité.	Le montant des cotisations et contributions à payer ne pourra être supérieur à un pourcentage du chiffre d'affaires : ce pourcentage est de 14 % pour les activités d'achat/revente ou de fourniture de logement et de 24,6 % pour les autres activités (commerciales ou non). La loi de modernisation de l'économie a porté ces pourcentages à 12 % et 21,7 %.	25,00	24,79	148,00	157,51	<p>Le coût devrait progresser rapidement en 2009 en raison de l'entrée en vigueur de la loi de modernisation de l'économie qui prévoyait deux mesures impactant le coût pour 2009 :</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'abaissement des pourcentages du chiffre d'affaire libérateurs des cotisations sociales a pour conséquence une perte de recette pour la Sécurité sociale que l'État doit compenser. - le relèvement des seuils de chiffre d'affaire permettant de bénéficier de cette mesure entraîne un élargissement du nombre de bénéficiaires potentiels. <p>La prévision pour 2010 table sur une hausse du nombre de bénéficiaires</p>
Contrats d'apprentissage	Améliorer de la qualification pour faciliter l'insertion dans l'emploi	Non-assujettissement de la rémunération des apprentis à la CSG et à la CRDS. Prise en charge par l'État des cotisations patronales de sécurité sociale et de l'ensemble des cotisations salariales d'origine légale et conventionnelle. Pour les employeurs de moins de 11 salariés ou inscrits au répertoire des métiers, l'État prend en charge les autres cotisations patronales d'origine légale et conventionnelle	947,00	949,80	1 048,3	993,01	<p>Nombre de mois exonérés : 407 539 (compte tenu de 250 657 entrées en 2009 et de 300 000 en 2010)</p> <p>x</p> <p>Coût moyen d'un mois exonéré : 203,05 € (compte tenu d'une prévision d'assiette de 32 % du SMIC, soit 422,74 € et d'un taux d'exonération moyen de 47,22 %)</p> <p>=</p> <p>933,01 M€</p>
Contrats de professionnalisation	Améliorer de la qualification pour faciliter l'insertion dans l'emploi	Les exonérations spécifiques sont supprimées à compter du 01/01/08 sauf pour les contrats conclus par des moins de 26 ans en GEIQ ⁽¹⁾ qui sont exonérés de cotisations ATMP uniquement et les contrats conclus par des plus de 45 ans (hors ATMP) ⁽²⁾ .	278,39	285,89	78,53	16,84	<p>(1) = nb de mois pris en charge : 3 758 x rémunération moyenne : 62,5 % SMIC x exonération : 5 % = 1,89 M€</p> <p>+</p> <p>(2) = nb de mois pris en charge : 3 729 x rémunération moyenne : 100 % SMIC x exonération : 28 % = 16,84 M€</p> <p>=</p> <p>18,73 M€</p> <p>Certains contrats de professionnalisation,</p>

							<p>arrivant à échéance, ne bénéficient plus d'exonérations spécifiques de cotisation sociale</p> <p>Les contrats conclus au bénéfice de jeunes de moins de 26 ans avant le 31 décembre 2007 sont exonérés de cotisations patronales de sécurité sociale sauf pour ce qui concerne les cotisations d'accident du travail et de maladie professionnelle (AT/MP)</p> <p>- Les contrats conclus au bénéfice de jeunes de moins de 26 ans employés par des groupements d'employeurs organisant des parcours d'insertion et de qualification avant le 31 décembre 2007 sont exonérés de cotisations patronales de sécurité sociale, y compris de cotisation AT/MP</p>
Contrats PACTE	Améliorer de la qualification pour faciliter l'insertion dans l'emploi	Exonération des cotisations patronales de sécurité sociale, à l'exception de la cotisation ATMP, dans la limite de la rémunération minimale applicable aux titulaires de contrats de professionnalisation.	1,96	1,50	2,50	3,00	<p>Nombre de mois exonérés : 1077</p> <p>Coût moyen d'un mois exonéré : 232 € (compte tenu d'une rémunération moyenne de 62,5 % du traitement minimum dans la fonction publique, soit 828,42 € et d'un taux d'exonération moyen de 28%). = 3 M€</p>

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

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

ANNEXE II – LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Ministère de l'Économie, des finances et 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 COMBREXELLE, 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.

*

* *