



N° 1198

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

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

## RAPPORT

FAIT

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

PAR M. GILLES CARREZ,  
Rapporteur Général,  
Député.

---

ANNEXE N° 45

**TRAVAIL ET EMPLOI**

**POLITIQUES DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI**

Rapporteur spécial : M. Frédéric LEFEBVRE

Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>SYNTHÈSE</b> .....	7
<b>INTRODUCTION</b> .....	9
<b>I.– UNE PRIORITÉ DONNÉE À L'EMPLOI DANS UNE CONJONCTURE ÉCONOMIQUE FRAGILE</b> .....	11
<b>A.– LA RELANCE DES CONTRATS AIDÉS</b> .....	12
1.– La fin de la spécialisation de ces instruments par public .....	12
<i>a) Le contrat initiative-emploi</i> .....	12
<i>b) Le contrat d'accompagnement dans l'emploi</i> .....	13
<i>c) Le contrat d'insertion-revenu minimum d'activité</i> .....	14
<i>d) Le contrat d'avenir</i> .....	15
2.– Les nouveaux contrats, passerelles vers un emploi durable .....	18
<i>a) Le nouveau contrat unique peut prendre deux formes distinctes selon le secteur auquel appartient l'employeur qui entend y recourir</i> .....	18
<i>b) Les composantes du contrat unique sont encadrées par la loi</i> .....	19
<i>c) L'adaptabilité et l'efficacité des deux contrats servant de base au contrat unique sont améliorées..</i>	19
3.– Le renforcement des contrats aidés pour contrer un éventuel redémarrage du chômage .....	21
<b>B.– LA POURSUITE DE L'EFFORT D'INSERTION PAR L'EMPLOI DES PUBLICS EN DIFFICULTÉ</b> .....	21
1.– L'insertion des jeunes par la formation professionnelle et l'emploi .....	21
<i>a) Le contrat d'insertion dans la vie sociale</i> .....	22
<i>b) Le fonds d'insertion professionnelle des jeunes</i> .....	23
<i>c) Le contrat d'autonomie</i> .....	24
<i>d) Les autres initiatives en faveur des jeunes</i> .....	24
2.– L'accompagnement des personnes handicapées vers l'emploi.....	25
<i>a) La dotation déconcentrée</i> .....	26
<i>b) La subvention d'accompagnement et de développement versée aux entreprises adaptées</i> .....	26
<i>c) L'aide au poste en entreprise adaptée</i> .....	27
3.– Le soutien de l'État au secteur de l'insertion par l'activité économique .....	27
<i>a) Les structures d'insertion par l'activité économique</i> .....	28
<i>b) Le fonds départemental de l'insertion par l'activité économique</i> .....	29

C.– DES GISEMENTS D'EMPLOIS À PRÉSERVER ET À DÉVELOPPER .....	31
1.– Les services à la personne .....	31
a) <i>L'essor des services à la personne a été encouragé par l'augmentation des aides publiques</i> .....	31
b) <i>De nouvelles orientations pour développer les services à la personne</i> .....	32
2.– Relancer le télétravail .....	33
3.– Permettre de travailler le dimanche .....	36
<b>II.– LA MISE EN PLACE D'UN SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI RÉORGANISÉ</b> .....	39
A.– LA FUSION ANPE-ASSEDIC EN ORDRE DE MARCHE .....	39
1.– La mise sur pied du nouvel opérateur .....	39
a) <i>Le calendrier de la fusion</i> .....	40
b) <i>La question de l'immobilier et du système d'information</i> .....	41
2.– Un guichet unique du service public de l'emploi .....	42
a) <i>Les économies d'échelle attendues</i> .....	42
b) <i>La place de l'AFPA dans le nouveau service public de l'emploi</i> .....	43
c) <i>L'articulation avec les maisons de l'emploi</i> .....	43
B.– LA RENÉGOCIATION DE L'INDEMNISATION DES DEMANDEURS D'EMPLOI .....	45
1.– La participation de l'État à l'indemnisation du chômage .....	45
a) <i>Le fonds de solidarité</i> .....	45
b) <i>L'indemnisation des publics spécifiques</i> .....	49
2.– Les enjeux de la renégociation .....	51
<b>III.– LE PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'EMPLOI</b> .....	53
A.– L'ÉVOLUTION DES MOYENS DE CONCEPTION ET DE GESTION .....	53
1.– La modernisation des moyens de gestion .....	53
a) <i>Le plan de modernisation des moyens de fonctionnement des services déconcentrés des ministères sociaux</i> .....	53
b) <i>Les mesures nationales envisagées dans le cadre de la Revue générale des politiques publiques</i> ...	55
2.– La gestion et la valorisation des ressources humaines pour la mission <i>Travail et Emploi</i> .....	56
3.– L'évaluation, parent pauvre de la politique de l'emploi .....	58
a) <i>Les acteurs de l'évaluation</i> .....	58
b) <i>La faiblesse de l'évaluation en matière de politique de l'emploi</i> .....	62
B.– LES SUCCÈS DE LA POLITIQUE DU TRAVAIL .....	64
1.– La relance du dialogue social .....	64
a) <i>L'audience syndicale devra être mesurée</i> .....	64
b) <i>Les effets de la représentativité</i> .....	65
2.– L'amélioration des conditions de travail .....	66

<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	69
<i>Article 80</i> : Suppression de la prise en charge par l'État de l'allocation de fin de formation (AFF) ....	73
<b>AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION</b> .....	77
<b>ANNEXE A : PRINCIPAUX ÉCARTS ENTRE LE PLF 2009 ET LA LFI 2008 (ÉCARTS SUPÉRIEURS À 20 % OU 60 MILLIONS D'EUROS EN CRÉDITS DE PAIEMENT)</b> .....	79
<b>ANNEXE B : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL..</b>	81

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

**À cette date, 86 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial.**

Votre Rapporteur spécial se félicite des efforts accomplis cette année par le Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi afin d'améliorer le suivi et la transmission des réponses aux questionnaires budgétaires qui le concernaient ; il rappelle que les données ainsi transmises sont un élément important pour l'information des parlementaires qui examineront les crédits de la mission *Travail et emploi*.



## SYNTHÈSE

La France a bénéficié d'une exceptionnelle baisse du chômage, encore accélérée par les réformes structurelles mises en œuvre en 2007 et en 2008. Depuis quelques semaines cependant, le marché du travail traverse un trou d'air sous l'effet déstabilisateur de la crise bancaire et financière mondiale.

Le chef de l'État et le Gouvernement se sont mobilisés afin de garantir la liquidité du système financier et de cantonner les effets de contagion à l'économie réelle. Ces initiatives volontaristes ont été prolongées par des réformes concrètes en faveur de l'emploi, annoncées par Nicolas Sarkozy le 28 octobre dernier.

La mission *Travail et emploi* du projet de loi de finances pour 2009 reflète cette mobilisation de la politique de l'emploi, avec des crédits représentant 11,7 milliards d'euros.

Les crédits du programme n° 102 *Accès et retour à l'emploi* atteignent 5,757 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 5,810 milliards d'euros en crédits de paiement, en diminution de 535 millions d'euros, principalement à cause de l'extinction de certains dispositifs décidée au cours des années précédentes (soutien à l'emploi des jeunes en entreprises (SEJE), allocation équivalent retraite (AER)).

Le programme n° 111 *Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail* se distingue par des autorisations d'engagement (49 millions d'euros) et des crédits de paiement (86 millions d'euros) en forte baisse, à la suite d'une dotation exceptionnelle en 2008 dédiée à l'organisation des élections prud'homales du mois de décembre. Enfin, le programme n° 155 *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail*, qui regroupe les fonctions support de la politique de l'emploi, avec 805 millions d'euros en autorisations d'engagement et 792 millions d'euros en crédits de paiement, traduit une démarche volontariste de maîtrise de l'évolution des moyens et de leur utilisation.

Votre Rapporteur spécial salue la poursuite de l'effort consenti depuis 2007 en faveur de l'insertion par l'emploi des publics en difficulté, en particulier des jeunes des quartiers sensibles avec 45 000 contrats d'autonomie proposés dans le cadre du plan Espoir banlieues.

Il propose de continuer à encourager les particuliers employeurs à embaucher, en conservant un régime fiscal et social attractif. Il serait paradoxal, dans une conjoncture économique fragile, de saper l'un des principaux gisements d'emplois en France qui a permis la création de 235 000 emplois entre 2006 et 2007.

Il se félicite enfin que les travaux menés dans le cadre de la revue générale des politiques publiques aient pu se concrétiser par la fusion de l'ANPE et des Assedic, ou par la mise en place du contrat unique d'insertion.

Dans une conjoncture économique incertaine, la politique de l'emploi bénéficiera des économies réalisées grâce aux efforts de rationalisation et d'optimisation des moyens entrepris depuis 2007. À ce titre, le projet de loi de finances pour 2009 constitue un budget de transition, marqué par une mobilisation inédite en faveur de l'emploi.



## INTRODUCTION

Notre pays a bénéficié depuis quatre années d'une exceptionnelle baisse du chômage, encore accélérée par les réformes structurelles mises en œuvre en 2007 et en 2008. Le nombre des demandeurs d'emplois, qui atteignait encore 8,9 % en 2004, a ainsi pu être ramené à moins de 7,6 % en juin dernier soit un niveau jamais atteint depuis 1983.

Depuis quelques semaines cependant, le marché du travail traverse un trou d'air sous l'effet déstabilisateur de la crise bancaire et financière mondiale. Le chef de l'État et le Gouvernement se sont immédiatement mobilisés afin de garantir la liquidité du système financier et de cantonner les effets de contagion à l'économie réelle. Ces initiatives volontaristes ont été prolongées par des réformes concrètes en faveur de l'emploi, annoncées par Nicolas Sarkozy le 28 octobre dernier.

La mission *Travail et emploi* du projet de loi de finances pour 2009 reflète cette mobilisation de la politique de l'emploi, avec des crédits atteignant 11,7 milliards d'euros. Dès le second trimestre, une première série de mesures avait été intégrée aux projections budgétaires : le plan d'action en faveur de l'emploi des seniors, 45 000 contrats d'autonomie proposés aux jeunes des quartiers sensibles dans le cadre du plan Espoir banlieues, la loi sur les droits et devoirs des demandeurs d'emploi et la loi de modernisation de l'économie votées à l'été. Un second train de mesures sera intégré au projet de loi de finances avant la fin d'année.

La mise en place du revenu de solidarité active (RSA) contribue à cette politique et traduit l'effort renforcé de l'État, même si les 750 millions nouveaux qu'elle représente en 2009 ne figurent pas dans cette mission.

Quatre programmes composent la mission : les deux principaux programmes *Anticipation des mutations économiques et développement de l'emploi*, dont notre collègue Gaëtan Gorce est le Rapporteur spécial, et *Accès et retour à l'emploi* ont été confiés à Mme Christine Lagarde, ministre de l'Économie, des finances et de l'emploi, et à M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'État chargé de l'emploi, tandis que le ministre du Travail, des relations sociales et de la solidarité, M. Xavier Bertrand, conserve la gestion des programmes *Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail* et *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail*, dont les montants budgétaires sont plus modestes.

Les crédits du programme *Accès et retour à l'emploi* atteignent 5,757 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 5,810 milliards d'euros en crédits de paiement, en diminution de 535 millions d'euros, principalement à cause de l'extinction de certains dispositifs décidée les années précédentes (soutien à l'emploi des jeunes en entreprises (SEJE), allocation équivalent retraite

(AER)). En revanche, le programme ne finance plus cette année les flux d'allocation de fin de formation (AFF) en application de l'article 80 du projet de loi de finances.

Les deux autres programmes participent également à l'effort de modération budgétaire. Le programme *Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail* se distingue par des autorisations d'engagement (49 millions d'euros) et des crédits de paiement (86 millions d'euros) en forte baisse, à cause d'une dotation exceptionnelle en 2008 dédiée à l'organisation des élections prud'homales du mois de décembre. Enfin, le programme *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail*, qui regroupe les fonctions support de la politique de l'emploi, avec 805 millions d'euros en autorisations d'engagement et 792 millions d'euros en crédits de paiement, traduit une démarche volontariste de maîtrise de l'évolution des moyens et de leur utilisation.

Dans une conjoncture économique incertaine, la politique de l'emploi bénéficiera des efforts de rationalisation et d'optimisation des moyens entrepris depuis 2007. À ce titre, le projet de loi de finances pour 2009 constitue un budget de transition, marqué par une mobilisation inédite en faveur de l'emploi.

## I.- UNE PRIORITÉ DONNÉE À L'EMPLOI DANS UNE CONJONCTURE ÉCONOMIQUE FRAGILE

Le marché du travail ne permet pas à certains demandeurs d'emploi d'accéder directement à l'emploi. Des dispositifs d'accompagnement adaptés sont alors nécessaires pour réintégrer les publics les plus éloignés de l'emploi.

Cette priorité à l'emploi, voulue par le chef de l'État, impose la relance des contrats aidés, la poursuite des efforts d'insertion des publics fragiles et le développement de tous les gisements d'emplois sous-exploités.

À ce titre, l'architecture du programme *Accès et retour à l'emploi* connaît quelques modifications entre 2008 et 2009. Ces évolutions portent sur les intitulés des actions et des sous actions<sup>(1)</sup>, ainsi que sur la structure du programme en raison de changements de périmètre :

– le transfert vers le programme *Interventions territoriales de l'État* de la mission *Politique des territoires* des crédits mobilisés en faveur du plan exceptionnel d'investissement en Corse pour un montant de 0,5 million d'euros en AE et 1,07 million d'euros en CP ;

– le transfert de crédits à hauteur de 4,63 millions d'euros en AE et en CP vers le programme *Conditions de vie outre-mer* de la mission *Outre-mer* afin de financer les contrats de développement outre-mer ;

– le transfert de crédits à hauteur de 38,3 millions d'euros en AE et en CP vers le programme *Lutte contre la pauvreté : expérimentations* de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* suite au remplacement de la prime de retour à l'emploi par le RSA à compter du 1<sup>er</sup> juin 2009.

Cette réorganisation concentre sur l'action n° 2 *Amélioration des dispositifs en faveur de l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail* des moyens très importants (2,554 milliards d'euros en autorisations de paiement et 2,597 en crédits de paiement) qui représentent plus des deux cinquièmes du montant total des crédits du programme.

---

(1) Ce programme s'articule autour deux actions et de quatre sous-actions :

- Action 1 : *Coordination du service public de l'emploi, indemnisation des demandeurs d'emploi et rapprochement de l'offre et de la demande d'emploi*
  - sous-action 1 : *Coordination du service public de l'emploi indemnisation des demandeurs d'emploi*
  - sous-action 2 : *Rapprochement de l'offre et de la demande d'emploi*
- Action 2 : *Mise en situation d'emploi des publics fragile*
  - sous-action 1 : *Construction de parcours vers l'emploi durable*
  - sous-action 2 : *Accompagnement des publics les plus en difficulté*

## A.– LA RELANCE DES CONTRATS AIDÉS

Depuis la loi n° 2005–32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, il existe quatre principales formules de contrats aidés destinées à faciliter l'accès à l'emploi des publics adultes éloignés de l'emploi.

Deux contrats sont spécifiquement destinés aux publics identifiés comme prioritaires par le service public de l'emploi départemental : le contrat initiative emploi (CIE) dans le secteur marchand et le contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE) dans le secteur non marchand.

La loi généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, adoptée par le Parlement au début du mois de novembre, prévoit que les outils existants seront réunis autour de deux instruments – le CAE pour le secteur non marchand et le CIE pour le secteur marchand – regroupés sous le label commun de « contrat unique d'insertion » (CUI). Le contrat d'avenir et le CI-RMA seront fusionnés dans ce nouveau dispositif.

### 1.– La fin de la spécialisation de ces instruments par public

Dans le secteur non marchand, le nombre d'entrées en contrats d'accompagnements dans l'emploi (CAE) et contrats d'avenir (CA) s'est stabilisé autour de 350 000 en 2007, alors que 37 500 contrats initiative emploi (CIE) ont été conclus en 2007. Pendant la même année, le contrat d'insertion revenu minimum d'activité (CI–RMA) a connu une montée en charge, avec 28 500 contrats conclus lors des trois premiers trimestres de l'année 2007.

#### RÉPARTITION SCHÉMATIQUE DES CONTRATS AIDÉS SELON LES POPULATIONS CIBLES

Population cible	Secteur marchand	Secteur non marchand
Bénéficiaires des minima sociaux (RMI, ASS, API, AAH)	CI-RMA	CA
Autres personnes éligibles (personnes sans emploi rencontrant des difficultés d'accès à l'emploi)	CIE	CAE

#### a) *Le contrat initiative-emploi*

Profondément remanié par la loi n° 2005–32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, le CIE a pour objectif de favoriser le retour à l'emploi dans le secteur marchand de personnes confrontées à des difficultés d'insertion professionnelle ou sociale (pour des questions d'âge, de diplôme, de situation de chômage de longue durée...).

Le CIE s'adresse à tous les employeurs affiliés à l'Unedic (sauf les particuliers), les employeurs de pêche maritime et les groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ). Il ne peut pas être conclu par des établissements ayant procédé à un licenciement économique dans les six mois ou si l'embauche est la conséquence directe du licenciement d'un salarié en CDI sur un même poste.

Le CIE est un contrat de travail de droit privé, d'une durée indéterminée ou d'une durée déterminée renouvelable deux fois dans la limite de vingt-quatre mois, afin de limiter les effets d'aubaine. Lorsqu'il est conclu à durée déterminée, le CIE peut être suspendu à la demande du salarié pour lui permettre d'effectuer une période d'essai correspondant à une offre d'emploi en CDI ou en CDD d'au moins six mois. Le salarié peut également rompre le CIE à durée déterminée pour une embauche en CDI ou CDD d'au moins six mois ou une participation à une formation professionnelle conduisant à une qualification reconnue.

Il peut être à temps partiel (20 heures hebdomadaires minimum, sauf difficultés particulières du travailleur) ou à temps plein. Les salariés titulaires d'un CIE sont rémunérés au moins au SMIC ou au minimum conventionnel applicable dans l'entreprise.

Le CIE ouvre droit, pour les employeurs concernés, à une prise en charge par l'État d'une partie du coût de l'embauche (dans la limite de 47 % du SMIC horaire brut multiplié par trente-cinq heures hebdomadaires) et à des exonérations sociales (réduction dégressive des cotisations patronales de sécurité sociale sur les rémunérations horaires inférieures à 160 % du SMIC). Le montant et la durée de l'aide, versée mensuellement et par avance, sont fixés régionalement en fonction des caractéristiques du bénéficiaire du contrat, de la situation locale et des efforts de l'employeur pour financer des actions de formation ou d'accompagnement.

Le PLF pour 2009 prévoit 50 000 entrées en CIE, pour une dotation de 158,15 millions d'euros.

#### *b) Le contrat d'accompagnement dans l'emploi*

Mesure symétrique du CIE dans le secteur non marchand, le CAE est destiné à faciliter l'insertion professionnelle des personnes rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières sur des postes visant à satisfaire des besoins collectifs non satisfaits. Les critères d'accès au CAE sont fixés dans chaque région par arrêté préfectoral.

Il s'adresse aux collectivités territoriales, aux personnes morales de droit public, aux organismes de droit privés à but non lucratif (associations, mutuelles...), aux personnes morales chargées de la gestion d'un service public, aux groupements d'employeurs pour les fonctions internes au groupe, aux ateliers ou chantiers d'insertion. Les services de l'État, les associations aux personnes, les partis politiques et les organisations syndicales sont exclus du bénéfice du CAE.

Le CAE est un CDD d'une durée minimale de six mois, renouvelable deux fois dans la limite de vingt-quatre mois. Le contrat d'accompagnement dans l'emploi peut être suspendu, à la demande du salarié, pour lui permettre d'effectuer une période d'essai correspondant à une offre d'emploi en CDI ou en CDD d'au moins six mois. Si la période d'essai est concluante et le salarié embauché, le contrat d'accompagnement est rompu sans préavis.

Il peut être à temps partiel (20 heures par semaine minimum, sauf aménagement pour les personnes rencontrant des difficultés particulières) ou à temps plein.

Les salariés titulaires d'un CAE sont rémunérés au SMIC ou au minimum conventionnel applicable dans la structure.

La conclusion d'un CAE ouvre droit, pour l'employeur, à un financement mensuel de l'État, dont le montant est fixé par arrêté du préfet de région. Ce financement ne peut excéder 95 % du SMIC horaire brut (avec un montant spécifique pour les chantiers d'insertion) dans la limite de 35 heures de travail hebdomadaires. Il diffère ainsi du CIE par le taux d'aide, plus favorable que pour le secteur marchand. Il est cumulable avec l'exonération de cotisations patronales de sécurité sociales dans la limite d'un SMIC, de la taxe sur les salaires, de la taxe d'apprentissage et de la participation à l'effort de construction. Le montant (versé mensuellement et par avance) et la durée de l'aide sont fixés régionalement en fonction des caractéristiques du bénéficiaire du contrat, de la situation locale et des efforts de l'employeur pour financer des actions de formation ou d'accompagnement. L'État peut également participer au financement des actions de formation et de validation des acquis de l'expérience (VAE) mises en œuvre au bénéfice du titulaire du contrat.

Le CAE est financé à hauteur de 812,4 millions d'euros en AE et CP pour 2009. Sur l'année, 153 543 nouvelles entrées sont prévues.

### *c) Le contrat d'insertion-revenu minimum d'activité*

Le CI-RMA vise à faciliter l'insertion sociale et professionnelle d'allocataires de minima sociaux Revenu minimum d'insertion (RMI), Allocation de solidarité spécifique (ASS), Allocation de parent isolé (API) ou Allocation aux adultes handicapés (AAH) qui rencontrent des difficultés importantes d'accès à l'emploi. Depuis la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, le CI-RMA est réservé au seul secteur marchand.

Il s'adresse à tous les employeurs affiliés à l'Unedic (sauf les particuliers employeurs), aux employeurs de pêche maritime et aux entreprises de travail temporaire. Les entreprises ayant licencié pour motif économique dans les six mois précédant l'embauche, les entreprises ayant licencié un salarié en CDI pour procéder à l'embauche en CI-RMA, l'État et les collectivités territoriales ainsi que leurs établissements publics administratifs et leurs groupements sont exclus du dispositif.

Le CI-RMA peut être un CDD, un contrat de travail temporaire ou un CDI. Lorsqu'il ne s'agit pas d'un CDI, il est conclu pour une durée minimale de six mois minimum, renouvelable deux fois dans la limite de dix-huit mois (afin de limiter les effets d'aubaine). Le CI-RMA peut être suspendu, à la demande du salarié, le temps pour lui d'effectuer une période d'essai correspondant à une offre d'emploi en CDI ou en CDD d'au moins six mois. Si la période d'essai est concluante et le salarié embauché, le CI-RMA est rompu sans préavis.

Le salarié est embauché à temps partiel (vingt heures par semaine minimum) ou à temps plein, et rémunéré au moins à hauteur du SMIC horaire.

L'employeur reçoit, quelle que soit la durée du temps de travail prévue au contrat, une aide mensuelle forfaitaire, de l'État ou du département selon le cas, équivalente au montant du RMI garanti à une personne seule, cumulable avec certains allègements ou exonérations de cotisations patronales.

Le décret n° 2007-208 du 19 février 2007 relatif à la prime de cohésion sociale afférente au contrat d'avenir et à la prise en charge par l'État d'une partie de l'aide activée dans le cadre du contrat d'avenir et du contrat insertion-revenu minimum d'activité prévoit la prise en charge par l'État d'une partie du coût de l'activation des contrats CA et CI-RMA. Le salarié perçoit un revenu minimum d'activité (RMA) égal au SMIC horaire, cumulable avec l'allocation dont il bénéficiait, déduction faite du montant de l'aide versée à l'employeur. Cette activation des minima sociaux constitue une charge de 25 millions d'euros pour l'État en 2009.

#### *d) Le contrat d'avenir*

Le CA, équivalent pour le secteur non marchand du CI-RMA, a comme objectif l'insertion durable d'allocataires de minima sociaux (RMI – allocataire ou ayant droit –, ASS, API ou AAH) qui rencontrent des difficultés importantes d'accès à l'emploi afin de satisfaire à des besoins collectifs non satisfaits (services aux personnes, environnement...).

Il s'adresse aux employeurs du secteur non marchand : collectivités territoriales, personnes morales de droit public, organismes de droit privé à but non lucratif (associations ou mutuelles, par exemple), personnes morales chargées de la gestion d'un service public, structures d'insertion par l'activité économique (notamment les chantiers et ateliers d'insertion).

CDD de deux ans, le contrat d'avenir peut être renouvelé dans la limite de douze mois (trente-six mois si le salarié est âgé de cinquante ans et plus, soit une durée totale de soixante mois au plus). Par arrêté préfectoral, la durée du contrat peut être comprise entre six et vingt-quatre mois, notamment pour les ateliers et chantiers d'insertion. Le CA peut être suspendu, à la demande du salarié, pour lui permettre d'effectuer une période d'essai correspondant à une offre d'emploi en CDI ou en CDD d'au moins six mois. Si la période d'essai est concluante et le

salarié embauché, le CA est rompu sans préavis. Le salarié peut également rompre le CA pour une embauche en CDI ou CDD d'au moins six mois ou pour participer à une formation professionnelle conduisant à une formation reconnue.

Le salarié est embauché à temps partiel (vingt-six heures hebdomadaires). Cette durée peut néanmoins varier sur la période du contrat dans certaines limites et à la double condition que la durée de travail ne dépasse pas trente-cinq heures sur la semaine et que la durée moyenne hebdomadaire n'excède pas vingt-six heures sur la période du contrat. Dans le cas des ateliers et chantiers d'insertion et des associations d'aide à la personne, la durée moyenne hebdomadaire peut être comprise entre vingt et vingt-six heures.

Les salariés titulaires d'un CA sont rémunérés au minimum sur la base du SMIC horaire.

Outre des exonérations de cotisations, l'employeur perçoit une aide forfaitaire à l'embauche de la part du département ou de l'État égale au montant maximal du RMI pour une personne seule. Il existe également une aide dégressive de l'État, dite « prime de cohésion sociale », versée mensuellement et calculée en pourcentage de la différence entre le salaire brut mensuel effectivement versé (dans la limite du salaire minimum prévu par la convention collective pour le poste considéré) et le montant de l'aide forfaitaire à l'embauche : 75 % la première année et 50 % les années suivantes. Cette aide est de 90 % pour les ateliers et les chantiers d'insertion et n'est pas dégressive. Cette aide est de 100 % en cas d'embauche d'un bénéficiaire de l'ASS de cinquante ans et plus et dont les droits à l'allocation ont été ouverts depuis au moins vingt-quatre mois à la date de conclusion du contrat.

Au total, les crédits prévus en PLF 2009 s'élèvent à 398,66 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement pour les contrats d'avenir, dont 183,34 millions d'euros au titre du socle des années antérieures, 212,76 millions d'euros pour couvrir les 76 666 nouvelles entrées programmées, 2,56 millions d'euros au titre de la prime de 1 500 euros pour transformation d'un contrat d'avenir en CDI.



**CRÉDITS DES CONTRATS AIDÉS (hors contrats en alternance)**

(en millions d'euros)

	<b>LFI 2007</b>	<b>Exécution 2007</b>	<b>LFI 2008</b>	<b>PLF 2009</b>
<b>1.- Contrats secteur non marchand</b>				
– contrats emploi solidarité	–		–	–
– contrats emploi consolidé	77,55	70,66	27,52	10,16
– contrats d'accompagnement dans l'emploi	962,25	1 536,99	791,40	812,40
– emplois jeunes	200,00	127,56	61,39	20,35
– contrats d'avenir	623,46	547,53	454,93	398,66
<b>Sous total secteur non marchand</b>	<b>1 863,26</b>	<b>2 282,54</b>	<b>1 335,24</b>	<b>1 241,57</b>
<b>2.- Contrats secteur marchand</b>				
– contrats initiative emploi (primes)	142,59	97	11,12	33,16
– contrats initiative emploi (exonérations)	42,60	52,53	31,35	20,00
– contrats initiative emploi créés par la LCS (a)	303,40	231,35	202,35	158,15
– emplois « jeunes en entreprise »	318,13	302,86	201,00	50,23
– contrats de retour à l'emploi (exonérations)	6,00	5,83	4,00	3,10
– contrats d'insertion RMA				
<b>Sous total secteur marchand</b>	<b>812,72</b>	<b>689,57</b>	<b>449,82</b>	<b>264,64</b>
<b>3. Contrats aidés outre-mer (b)</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>141,42</b>	<b>88,32</b>
<b>Total (1 + 2 + 3)</b>	<b>2 675,98</b>	<b>2 972,11</b>	<b>1 926,48</b>	<b>1 594,54</b>

(a) Les contrats initiative emploi (CIE) ont été modifiés par la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale (LCS). Ils sont ici identifiés pour distinguer les crédits inscrits au titre des CIE conclus jusqu'en mai 2005 (date effective d'entrée en vigueur des « nouveaux » CIE) et ceux conclus après cette date.

(b) Il s'agit des contrats financés jusqu'en 2007 sur le budget de la mission *Outre-mer*. À partir de 2008, les contrats aidés ultramarins seront financés sur la mission *Travail et Emploi*.

Source : ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique.

Ces dispositifs sont déclinés outre-mer sous la forme de contrats aidés spécifiques. La gestion de ces contrats a été confiée à la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) à compter du 1er janvier 2008. Il s'agit du contrat d'accès à l'emploi (CAE DOM), du soutien à l'emploi des jeunes diplômés (SEJD), du contrat emploi-solidarité (CES) à Mayotte, du contrat emploi-consolidé (CEC), du contrat d'insertion par l'activité (CIA), du contrat emploi-jeune (stock et consolidation), du congé de solidarité, du stage de formation et d'insertion professionnelle (SFIP) à Saint-Pierre-et-Miquelon et des chantiers de développement local (CDL). Le montant total des crédits inscrits en 2009 atteint 88,32 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Enfin, le PLF 2009 ouvre des crédits, à hauteur de 136,26 millions d'euros, pour couvrir les dépenses liées à des dispositifs en extinction :

- les primes des contrats initiatives emploi (CIE) ;
- les contrats emplois consolidés (CEC) ;
- les nouveaux services emplois jeunes ;

- le soutien à l’emploi des jeunes en entreprise (SEJE) ;
- le régime spécifique d’exonérations CIE ;
- le régime spécifique d’exonérations des contrats de retour à l’emploi (CRE).

## 2.– Les nouveaux contrats, passerelles vers un emploi durable

La loi généralisant le RSA et réformant les politiques d’insertion crée un nouveau « contrat unique d’insertion » afin de simplifier le cadre réglementaire et de gestion des contrats aidés pour offrir des outils mobilisables de façon indifférenciée pour toutes les personnes en difficulté sur le marché du travail, quel que soit leur statut.

*a) Le nouveau contrat unique peut prendre deux formes distinctes selon le secteur auquel appartient l’employeur qui entend y recourir*

### **• Le contrat unique dans le secteur marchand : le contrat d’accompagnement dans l’emploi**

Pour les employeurs du secteur non marchand, c’est-à-dire les collectivités territoriales, les autres personnes morales de droit public, les organismes de droit privé à but non lucratif et les personnes morales de droit privé chargées de la gestion d’un service public, le contrat unique d’insertion prend la forme du contrat d’accompagnement dans l’emploi dont les caractéristiques sont aménagées dans le sens d’une plus grande souplesse.

### **• Le contrat unique dans le secteur non marchand : le contrat initiative emploi**

Pour les employeurs du secteur marchand, c’est-à-dire les employeurs relevant de l’Unedic, le contrat unique d’insertion prendra la forme du contrat initiative – emploi dont les caractéristiques sont également aménagées dans le sens d’une plus grande souplesse.

Bien que se déclinant en deux volets distincts, le nouveau contrat mis en place est bel et bien « unique » dans la mesure où chaque employeur, selon le secteur auquel il appartient, n’est plus potentiellement concerné que par une forme juridique et une seule de contrat d’aide.

Les dispositifs spécifiques qui étaient jusqu’ici dédiés aux bénéficiaires de minima sociaux, c’est-à-dire les contrats d’insertion-RMA et les contrats d’avenir sont abrogés.

*b) Les composantes du contrat unique sont encadrées par la loi*

Les composantes de ce nouveau contrat unique d'insertion recouvrent à la fois une convention tripartite, un contrat de travail et une aide financière.

Le contrat unique d'insertion est constitué, en premier lieu, par une convention tripartite qui associe l'employeur, le bénéficiaire et, selon les cas, le président du conseil général lorsque cette convention concerne un bénéficiaire du revenu de solidarité active financé par le département ou, dans les autres cas et pour le compte de l'État, ce nouvel opérateur issu de la fusion de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et des Associations pour emploi dans l'industrie et le commerce (Assedic).

Cette convention fixe les modalités d'orientation et d'accompagnement professionnel de la personne sans emploi et prévoit des actions de formation professionnelle et de validation des acquis de l'expérience (VAE) nécessaires à la réalisation d'un projet professionnel.

Le fait que cette convention soit désormais signée par le bénéficiaire du contrat permet que celui-ci soit associé à la définition des termes de la convention et des engagements qui y sont associés.

Le contrat unique d'insertion se compose, en second lieu, d'un contrat de travail conclu entre l'employeur et le bénéficiaire du contrat unique.

Le nouveau contrat unique d'insertion ouvre enfin droit à une aide financière, dont le montant résulte d'un taux fixé par l'autorité administrative appliqué au salaire minimum de croissance.

Les règles complexes de partage de la prise en charge de cette aide entre l'État et le département sont définies précisément selon les cas. Si les conseils généraux sont tenus de participer au financement de l'aide pour les bénéficiaires du revenu de solidarité active – revenu minimum garanti (RSA–RMG), ils disposent néanmoins de plus de marges de manœuvre puisque, dans le cadre de la convention d'objectifs et de moyens signée avec l'État, le département est désormais libre, dans certaines limites, de définir le montant de l'aide qui lui paraît pertinent.

*c) L'adaptabilité et l'efficacité des deux contrats servant de base au contrat unique sont améliorées*

Les deux contrats aidés qui subsistent sous le nouveau label commun de contrat unique d'insertion sont aménagés dans le sens d'un meilleur accompagnement du parcours d'insertion dans l'emploi du bénéficiaire et d'une plus grande modularité.

S'agissant du contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE), son objet mentionne désormais explicitement qu'il comporte des actions d'accompagnement professionnel. De même, la convention individuelle qui lui est attachée dispose de façon novatrice que les actions de formation du bénéficiaire pourront désormais être menées pendant le temps de travail ou en dehors de celui-ci.

De la même façon, l'objet du contrat initiative emploi énumère des actions d'accompagnement professionnel.

Les possibilités de renouvellement des contrats sont assouplies. La rigidité qui caractérisait les anciens contrats aidés ne permettait pas la prise en compte de la diversité des difficultés d'insertion des bénéficiaires de ces contrats.

C'est la raison pour laquelle le projet de loi introduit une plus grande modularité du dispositif d'insertion en matière de durée maximale des conventions et des contrats en prévoyant qu'il puisse être dérogé, selon des modalités qui seront définies par voie réglementaire, à la durée maximale d'une convention ou d'un contrat lorsque ceux-ci concernent un salarié âgé de cinquante ans et plus bénéficiaire de minima sociaux, une personne reconnue travailleur handicapé ou une personne ayant entrepris une action de formation définie dans la convention et non achevée à l'expiration de la durée maximale de celle-ci.

La recherche de plus de souplesse et d'efficacité dans les contrats aidés d'insertion professionnelle conduit également à prévoir la possibilité de moduler la durée de travail hebdomadaire. Ainsi, le dispositif du contrat d'accompagnement à l'emploi permet à un bénéficiaire d'un contrat à durée déterminée d'obtenir une modulation de la durée hebdomadaire de travail sur tout ou partie de la période couverte par le contrat ce qui permet, le cas échéant, une intensité de travail progressive pour les salariés le nécessitant.

Les actions visant à l'insertion durable des salariés sont mieux contrôlées. Afin d'accroître la réalité et l'efficacité des actions d'insertion entreprises dans le cadre des contrats aidés, le code du travail est complété pour disposer que la conclusion d'une convention individuelle avec le bénéficiaire d'un contrat aidé est subordonnée au bilan préalable des actions d'accompagnement et des actions visant à l'insertion durable des salariés.

Cette disposition permet de s'assurer qu'un même employeur ne puisse pas recourir de nouveau au dispositif des contrats aidés avant que les actions d'insertion conduites par celui-ci dans le cadre de conventions précédentes ne soient soumises à un examen attentif et ne fasse l'objet d'un bilan destiné à en évaluer la pertinence.

### 3.– Le renforcement des contrats aidés pour contrer un éventuel redémarrage du chômage

Le 28 octobre, à Rethel dans les Ardennes, le Président de la République Nicolas Sarkozy a annoncé la relance des contrats aidés. Face à une conjoncture fragilisée, cette annonce démontre le pragmatisme et la réactivité de la politique économique menée par le chef de l'État.

#### NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES EN FIN D'EXERCICE

	2006	2007	2008	Prévisions PLF 2009
<b>CIE</b>	85 281	23 408	18 510	43 100
<b>CAE</b>	177 661	155 662	126 534	135 187
<b>CI-RMA</b>	18 157	24 623	24 600	24 600
<b>CA</b>	87 620	104 477	77 481	65 364
<b>Total</b>	<b>368 719</b>	<b>308 170</b>	<b>247 125</b>	<b>268 251</b>

Source : ministère de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi

100 000 contrats aidés supplémentaires seront mis en place pour lutter contre un redémarrage éventuel du chômage, dont 60 000 avant la fin de l'année. Cet effort budgétaire portera à 330 000 le nombre de bénéficiaires des contrats aidés. Son coût est estimé à 250 millions d'euros.

Les bénéficiaires de ces contrats auront également droit à un suivi personnalisé pour une offre d'emploi et une formation, à la sortie de ce contrat aidé.

### B.– LA POURSUITE DE L'EFFORT D'INSERTION PAR L'EMPLOI DES PUBLICS EN DIFFICULTÉ

Tous les demandeurs d'emploi ne sont pas en capacité d'accéder directement à un emploi. Il faut alors proposer aux publics les plus en difficulté des actions de formation et un suivi adapté afin qu'ils construisent leur parcours vers l'emploi durable.

#### 1.– L'insertion des jeunes par la formation professionnelle et l'emploi

La loi n° 2005–32 du 18 janvier 2005 de cohésion sociale, à travers son programme n° 2, s'est fixé l'objectif ambitieux d'« accompagner 800 000 jeunes en difficulté vers l'emploi durable » en cinq ans, soit 160 000 jeunes par an.

Pour mémoire, le dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprises (SEJE) a été supprimé à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008. Au titre des engagements antérieurs, le coût prévisionnel est de 50,23 millions d'euros, dont 0,74 million d'euros de frais de gestion. D'autres mesures s'y sont substituées pour garantir l'insertion des jeunes.

*a) Le contrat d'insertion dans la vie sociale*

La loi du 18 janvier 2005 a mis en place le contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) destiné à garantir un droit à l'accompagnement vers la vie professionnelle pour toute personne de 16 à 25 ans en difficulté et confrontée à un risque d'exclusion professionnelle.

L'accompagnement fait l'objet d'un engagement contractuel entre le jeune et l'État conclu pour un an, renouvelable de façon expresse pour un an maximum, à l'exception des jeunes sans qualification (catégories VI et Vbis) pour lesquels le CIVIS peut être prolongé jusqu'à leur 26<sup>ème</sup> anniversaire. Sa mise en œuvre est confiée par l'État aux missions locales et permanences d'accueil, d'information et d'orientation, conventionnées et financées à cet effet.

Au 30 juin 2008, 567 000 jeunes avaient signé un CIVIS depuis le début de sa mise en œuvre, dont 83 000 en 2008. Il s'agit majoritairement de jeunes femmes (54 %), tandis que 51 % des entrées concernent des jeunes sans qualification ou de niveau V sans diplôme (292 000 jeunes) et 91 % des jeunes qui n'ont pas le baccalauréat. Depuis 2005, 301 000 jeunes sont sortis du dispositif dont 122 000 en accédant à un CDD ou CDI de plus de 6 mois, soit 41 %. S'y ajoutent 21 000 jeunes qui, sortis du dispositif (expiration des droits, choix individuels...), sont en emploi, même si le contrat de travail est inférieur à 6 mois. Au total, à l'issue du parcours, 143 000 jeunes, soit 47,5 % du public sorti du CIVIS, avaient signé un contrat de travail.

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

Au cours du premier semestre 2008, parmi les 286 000 jeunes en CIVIS éligibles à l'allocation, 93 422 ont bénéficié d'au moins un versement (soit 33 % des jeunes). Cette allocation est prise en charge par l'État pour un montant de 55 millions d'euros, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, stable par rapport à 2008. Ces crédits représentent 155 000 entrées en 2009.

En complément, le réseau des missions locales et des permanences d'accueil, d'information et d'orientation est chargé de définir et de mettre en œuvre des parcours personnalisés d'insertion au profit des jeunes confrontés à des difficultés d'ordre social ou professionnel. Elles bénéficient de dotations de l'État pour un montant de 162,6 millions d'euros.

*b) Le fonds d'insertion professionnelle des jeunes*

Le fonds d'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ), créé par la loi de finances de 2005, s'inscrit dans le cadre de la loi de programmation pour la cohésion sociale. Il est destiné à financer des actions complémentaires à l'accompagnement personnalisé et renforcé des jeunes confrontés à des obstacles multiples (sociaux, familiaux, culturels et relationnels...).

Deux catégories d'actions sont financées par ce fonds :

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

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

En 2007, 130 000 jeunes bénéficiaient des actions mises en place dans le cadre du FIPJ. 37 % des jeunes bénéficiaires du FIPJ ont obtenu un emploi durable et 84 % ont été en situation d'emploi (contrats aidés compris).

**CRÉDITS CONSACRÉS À L'INSERTION DES JEUNES**

(en millions d'euros)

Mission travail Programme N° 2 action 2	LFI 2006	Dépenses au 31 12 06	LFI 2007	Dépenses au 31 12 07	PLF 2008	Dépenses au 30 06 08	PLF 2009
Allocation CIVIS	50	63,7*	60	47,3**	55	33	50
Missions locales et PAIO fonctionnement Objectif civis 2006 160 000 entrées Objectif civis 2007= 160 000 entrées	160	AE : 157,9 CP : 155,6	162,64	AE : 159,6 CP : 158,2	162,64	AE : 139,5 CP : 83,4	162,64
Fonds pour l'insertion professionnelle des jeunes	70	AE : 43,74 CP : 37	50	AE : 20,93 CP : 23,14	35	AE : 12,2 CP : 9,4	20
Plates formes de vocation ANPE (72 en 2005 +25 en 2006)	50 <i>Subvention ANPE</i>		50 <i>Subvention ANPE</i>		50 <i>Subvention ANPE</i>		nd

\* dont 58 414 105 euros versés au titre de l'année 2006

\*\* dépenses réelles CNASEA : 50,4 millions d'euros

Source : ministère de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi.

Le montant moyen des aides financières est de 70 euros quel que soit le profil des jeunes. Il atteint 75 euros pour les jeunes domiciliés en zones urbaines sensibles (ZUS). Lorsque le jeune, bénéficiant d'une aide FIPJ, est en CIVIS, le montant moyen de l'allocation est de 120 euros et de 150 euros pour un jeune des ZUS.

Pour 2009, les crédits versés au fonds continuent à diminuer pour atteindre 20 millions d'euros contre 35 millions d'euros en 2008 et 70 millions d'euros en 2006.

### *c) Le contrat d'autonomie*

Lancé dans le cadre du plan Espoir banlieue, le contrat d'autonomie est un contrat d'accompagnement intensif destiné aux jeunes de moins de 26 ans résidant dans des quartiers prioritaires particulièrement marqués par le chômage (zones urbaines sensibles, contrats urbains de cohésion sociale) dans 35 départements. Ces jeunes bénéficient d'un accompagnement renforcé vers l'emploi, la formation ou la création d'entreprise et perçoivent une bourse mensuelle de 300 euros, pendant les six premiers mois. En contrepartie de ces droits, les jeunes doivent suivre le parcours qui leur est proposé avec des ateliers de formation, des entretiens individuels et des remises à niveau. Les opérateurs sont choisis sur appels d'offres et rémunérés selon les résultats.

Les opérateurs privés de placement sont rémunérés en trois temps :

– une première tranche de 25 % du coût de prise en charge d'un jeune en contrat d'autonomie dès la signature du contrat d'autonomie ;

– une deuxième tranche de 40 % du coût de prise en charge d'un jeune en contrat d'autonomie au bout de six mois si le bénéficiaire dispose d'un contrat de travail, entre en formation ou crée une entreprise ;

– une troisième tranche correspondant à 35 % du coût de prise en charge d'un jeune en contrat si ce dernier reste plus de six mois en emploi ou en formation ou si l'entreprise créée survit plus de six mois.

Le PLF 2009 prévoit d'allouer 68,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 50 millions d'euros en crédits de paiement à ce nouveau dispositif, correspondant à environ 15 000 entrées.

### *d) Les autres initiatives en faveur des jeunes*

L'État participe à des opérations spécifiques d'accompagnement des jeunes diplômés vers l'emploi.

Dans le cadre de la loi n° 2006-457 du 21 avril 2006 relative à l'accès des jeunes à la vie active en entreprise, le ministère a lancé un marché de prestation d'insertion dans l'emploi des jeunes diplômés demandeurs d'emploi. Cette prestation, confiée à des opérateurs privés de placement, est destinée aux jeunes



demandeurs d'emploi de moins de 30 ans, diplômés, rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi. Les crédits pour ce marché s'élèvent à 7,5 millions d'euros.

Mis en place par l'ordonnance n° 2005–883 du 2 août 2005, ratifiée par la loi n° 2008–493 du 26 mai 2008, l'établissement public d'insertion de la défense (EPIDE) est chargé de l'organisation et de la gestion du dispositif d'accompagnement à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes sans diplôme ou sans titre professionnel, ou en voie de marginalisation. La contribution de l'État prévue en 2009 pour le financement des frais de fonctionnement de l'EPIDE s'élève à 50 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Par ailleurs, des plates-formes de vocation, mises en œuvre par l'ANPE, permettent d'évaluer les capacités des demandeurs d'emploi, notamment des jeunes, au regard de celles attendues dans les secteurs professionnels sur leur bassin d'emploi. Elles sont financées par l'État au travers de la subvention pour charges de service public.

Fin juillet 2008, 97 000 évaluations avaient été réalisées (dont 37 500 au bénéfice de jeunes en CIVIS), 55 000 candidats avaient réussi les tests (dont 24 000 jeunes en CIVIS) et 29 000 candidats avaient été recrutés (dont 13 000 jeunes en CIVIS). Les jeunes en CIVIS accèdent plus facilement à l'emploi dès lors que la simulation est positive. En revanche, leur accès aux plates-formes de vocation reste inégal selon les régions et les jeunes constituent moins de 40 % des bénéficiaires alors que le dispositif avait été à l'origine conçu pour eux.

Enfin, les actions de parrainage ne sont pas non plus réservées aux jeunes même s'ils en bénéficient fréquemment. Le parrainage vise à faciliter l'accès ou le maintien dans l'emploi de demandeurs d'emploi rencontrant des difficultés d'insertion professionnelle en les faisant accompagner par des personnes bénévoles formées à cet effet. Le PLF 2009 prévoit des crédits en autorisations d'engagement et en crédits de paiement à hauteur de 4 millions d'euros.

## 2.– L'accompagnement des personnes handicapées vers l'emploi

La loi n° 2005–102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances réaffirme le principe de non-discrimination qui doit se concrétiser dans le domaine de l'emploi en favorisant l'accès, le maintien et le retour à l'emploi des travailleurs handicapés.

Cet objectif suppose la mise en place d'un pilotage efficace de la politique de l'emploi en faveur des travailleurs handicapés aux différents niveaux territoriaux. Le service public de l'emploi, piloté par l'État, met en œuvre les partenariats et les plans d'action nécessaires en collaboration avec l'Association de gestion du fonds pour l'insertion des personnes handicapées (Agefiph), les Cap Emploi, les maisons de l'emploi, les maisons départementales des personnes handicapées et enfin les conseils régionaux et départementaux.

*a) La dotation déconcentrée*

La dotation déconcentrée regroupe, d'une part, le financement des programmes régionaux et départementaux pour l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés (PRITH et PDITH) et, d'autre part, le financement d'aides individuelles aux travailleurs handicapés.

Les PRITH et les PDITH organisent la cohérence et la complémentarité des interventions des institutions et des opérateurs en faveur de l'insertion professionnelle des personnes handicapées au niveau régional et départemental. Ils favorisent également la mise en œuvre d'actions spécifiques et innovantes répondant à des besoins nouveaux et locaux. Ils assurent l'articulation entre les dispositifs spécialisés et ceux de droit commun, en liaison avec le service public de l'emploi.

La dotation déconcentrée permet également d'assurer en complément des aides de l'Agefiph le financement des aides individuelles accordées aux travailleurs handicapés. Ces crédits permettent d'allouer aux travailleurs handicapés des primes de fin de stage prévues à l'article L. 5213-4 du code du travail et destinées à faciliter le reclassement de la personne. Ils permettent également d'assurer le versement de la subvention d'installation prévue à l'article R. 5213-52 du code du travail qui dispose que lorsque la CDAPH (ex-COTOREP) estime qu'un travailleur handicapé peut être dirigé vers une activité indépendante, une subvention peut lui être attribuée en vue de l'achat et de l'installation de l'équipement nécessaire à cette activité. Ces crédits sont, enfin, utilisés pour le versement de la prime octroyée aux chefs d'entreprise formant des personnes handicapées. Cette prime, aux termes de l'article L. 6222-37 du code du travail, est destinée à compenser les dépenses supplémentaires ou le manque à gagner pouvant résulter pour le maître d'apprentissage de l'emploi d'une personne handicapée.

Pour 2009, le montant total de la dotation déconcentrée (mesures en faveur des travailleurs handicapés) est reconduit à 9,8 millions d'euros.

*b) La subvention d'accompagnement et de développement versée aux entreprises adaptées*

Cette subvention spécifique a remplacé au 1<sup>er</sup> janvier 2006 la subvention de développement aux ateliers protégés conformément aux dispositions de la loi du 11 février 2005. Elle a vocation à compenser le surcoût lié à l'emploi très majoritaire de personnes handicapées à efficacité réduite. C'est une aide au fonctionnement de la structure.

Elle se compose d'une part forfaitaire liée aux effectifs subventionnés et de parts variables, accordées sur critères ou sur projets, destinées à encourager la modernisation des entreprises adaptées. Des aides au démarrage et aux entreprises en difficulté peuvent également être accordées par l'État dans le cadre du plan gouvernemental d'accompagnement à la modernisation et à la mutation économique des entreprises adaptées annoncé en mars 2006.

Pour 2009, les crédits demandés s'élèvent à 42 millions d'euros, au même niveau qu'en 2008. Le maintien de ces crédits permettra de poursuivre le soutien aux entreprises adaptées en difficulté et d'aider au développement et à la création d'autres structures (+ 40 % de créations d'entreprises adaptées depuis 2006).

*c) L'aide au poste en entreprise adaptée*

L'aide au poste dans les entreprises adaptées est une compensation salariale liée à l'emploi des personnes handicapées instaurée par la loi du 11 février 2005. Elle s'est substituée à la garantie de ressources des travailleurs handicapés (GRTH). Elle a pour but d'aider les entreprises adaptées à garantir une rémunération minimale égale au SMIC à leurs salariés handicapés. Le montant de l'aide au poste a été fixé, par décret, à 80 % du SMIC brut.

Deux réajustements des effectifs ont été opérés en 2006 et en 2007 afin de tenir compte des effectifs réels dans les entreprises adaptées. Les effectifs, en équivalent temps plein, sont ainsi passés de 17 100 à 20 012. En 2008, le nombre d'aides au poste inscrits en loi de finances a baissé à 19 625.

**CRÉDITS CONSACRÉS À L'INSERTION DES PERSONNES HANDICAPÉES**

(en millions d'euros)

		2006		2007		2008	
	LFI	Arbitrage	Dépenses réelles	LFI	Réalisé (1)	LFI	Réalisé au 30/06/2008
Crédits	223,44	227,58	219,78 en AE 207,32 en CP	243,60	201,82 en AE 208,52 en CP	243,60	113,9 en AE 114,3 en CP
Aide au poste	19 225 (ETP)	20 012 (ETP)			19 625 (ETP)		
Coût moyen	11 867 euros	12 172 euros			12 413 euros		

(1) Le niveau de la sous-consommation constatée (34 millions d'euros en crédits de paiement) doit être relativisée, car le CNASEA, organisme payeur a utilisé de la trésorerie disponible pour financer une partie de ces aides. Le montant des crédits payés par le CNASEA au titre des aides au poste en 2007 est de 219,9 millions d'euros de crédits de paiement. La sous-consommation de 10 % correspond au taux d'absentéisme des travailleurs handicapés en entreprise adaptée.

Cette année, il est demandé 20 000 aides au poste, soit 255,7 millions d'euros (+ 5 % par rapport à la LFI 2008 avec la prise en compte de la revalorisation du SMIC). Votre Rapporteur spécial soutient cette demande et estime nécessaire de ramener, en 2009, l'effort au niveau de 2007 afin de soutenir le développement et la création de ces structures.

**3.- Le soutien de l'État au secteur de l'insertion par l'activité économique**

Le cadre de développement des structures d'insertion par l'activité économique a pour principaux fondements législatifs, d'une part, la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions qui a créé les fonds

départementaux pour l’insertion et, d’autre part, la loi n° 2005–32 du n° 2005–32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale qui a conféré un statut aux ateliers et chantiers d’insertion (article L. 5132–15 du code du travail).

*a) Les structures d’insertion par l’activité économique*

Les entreprises d’insertion (EI) et les entreprises de travail temporaire d’insertion (ETTI) reçoivent une aide au poste pour les EI et une aide à l’accompagnement pour les ETTI dont les montants sont fixés par arrêtés du 10 juin 2005.

Le nombre de salariés en EI à fin 2006 <sup>(1)</sup> était de 10 975, en augmentation de 6,8 % par rapport à 2005. Le secteur tertiaire est dominant (69 %), suivi du secteur de l’agriculture (10 %) et de l’industrie (10 %). Cependant, les salariés des entreprises d’insertion restent un public précaire : 90 % des salariés embauchés en 2006 étaient au chômage avant leur recrutement, et ils étaient faiblement qualifiés (46 % ont un niveau inférieur au CAP).

**SITUATION DES BÉNÉFICIAIRES DE PARCOURS EN SIAE**

<b>Part dans les personnes embauchées en 2006 par type de structure</b>	<b>titulaires RMI et ASS et API</b>	<b>DE longue durée de plus de deux ans</b>
EI	47,6	<b>29,7</b>
ETTI	31,4	<b>18,4</b>
AI	26,6	<b>38,8</b>
ACI	66	<b>34,2</b>

Source : DARES.

Par ailleurs, 23 500 salariés (soit 5 468 ETP) ont été mis à disposition d’ETTI en 2006 avec une moyenne de 373 heures dans l’année par salarié. Les postes sont majoritairement occupés par des hommes (73 %). 39 % des salariés occupent des emplois d’ouvrier dont 23 % sur des postes d’ouvrier non qualifié de type industriel.

Le montant cumulé de ces aides est stable sur un an, atteignant 140 millions d’euros en AE et en CP pour 2009.

Les ateliers et chantiers d’insertion (ACI) représentent la principale action d’insertion par l’activité économique, avec 2 300 structures conventionnées porteuses d’ACI. Elles s’adressent à des publics en grande difficulté, les plus éloignés de l’emploi (65 000 salariés, pour les trois quarts bénéficiaires du RMI, ont travaillé en chantier d’insertion en 2004). Les chantiers d’insertion ont notamment la particularité d’offrir un cadre permettant le retour à l’emploi de personnes relevant de différentes politiques publiques et, à ce titre, ayant différents statuts (RMA, contrat d’avenir).

---

(1) Dernières données disponibles

L'aide est attribuée à l'organisme conventionné en fonction du nombre d'ACI portés, et dans une double limite de 15 000 euros par ACI et de 45 000 euros par organisme conventionné.

En 2006, 46 000 salariés ont été embauchés, soit une hausse de 70 % par rapport à 2005, hausse qui s'explique par le quadruplement du nombre de salariés en insertion ayant bénéficié des contrats d'avenir dans les ateliers et chantiers d'insertion. Ainsi, les bénéficiaires des contrats d'avenir embauchés dans les chantiers représentent le tiers des nouveaux bénéficiaires de contrats d'avenir.

Les crédits demandés pour 2009 représentent 23,46 millions d'euros, comme en 2008.

Enfin, l'aide à l'accompagnement des associations intermédiaires (AI) vise à renforcer la qualité des actions d'accompagnement réalisées pour les salariés mis à disposition auprès des entreprises, des collectivités ou des particuliers. Elle contribue à la structuration des réponses d'insertion offertes par les AI en fonction des besoins du territoire et à renforcer la coopération entre les acteurs. Cette aide est d'un montant variable de 4 600 euros à 30 000 euros par an, déterminé après avis du conseil départemental d'insertion par l'activité économique (CDIAE).

Les salariés embauchés dans les AI effectuent généralement des travaux auprès des particuliers (54 %) qui sont le plus souvent peu qualifiés : emplois de maison (dans 42 % des cas), emplois sur des postes d'entretien ou de nettoyage (20 %), de manutention (5 %) ou d'autres emplois dans les services auprès des personnes lorsqu'ils sont employés par des collectivités locales ou des entreprises.

En 2006, 165 300 salariés ont été mis à disposition par les associations intermédiaires, soit une augmentation de 4 % par rapport à 2005. Par contre le volume d'activité est resté stable avec près de 30 millions d'heures travaillées et deux millions de contrats signés.

Le montant des crédits en PLF 2009 atteint 12,70 millions d'euros et demeure stable par rapport à 2008.

*b) Le fonds départemental de l'insertion par l'activité économique*

Le FDI est destiné à soutenir et à développer les structures d'insertion par l'activité économique (EI, ETTI, AI et ACI).

Il peut être mobilisé pour six types d'actions. Depuis le transfert de la gestion du paiement des aides au CNASEA en 2005, les aides sont ainsi réparties :

### AIDES VERSÉES AU TITRE DU FDI

(en millions d'euros)

	2005	2006	2007	2008 (1er sem)	Total	Part (en %)
Aide au démarrage d'une structure nouvelle	236	267	268	67	838	18,5
Aide au développement, à l'adaptation et à la diversification des activités	675	615	792	261	2 343	51,5
Aide spécifique à l'appui-conseil	138	121	103	24	386	8,5
Aide à la professionnalisation	71	88	74	28	261	5,7
Évaluation / Expérimentation	37	31	48	7	123	2,7
Aide exceptionnelle à la consolidation financière	232	172	150	45	599	13,1
<b>Total</b>	<b>1 389</b>	<b>1 294</b>	<b>1 435</b>	<b>432</b>	<b>4 550</b>	<b>100</b>

Source : CNASEA.

Dans le cadre du plan de modernisation de l'insertion par l'activité économique, les crédits du FDI seront mobilisés en 2009 sur deux priorités :

- financer les prestations d'accompagnement dans la mise en œuvre des nouvelles modalités de conventionnement dont pourront bénéficier gratuitement les structures de l'IAE engagées dans la démarche ;

- contribuer aux tours de table financiers quand les diagnostics économiques et financiers prévus par le plan de modernisation concluent à la nécessité d'une recapitalisation des structures.

Les crédits du FDI sont essentiellement utilisés pour la création ou le développement de nouvelles structures. La dotation demandée en 2009 est reconduite ; elle s'établit à 21 millions d'euros.

### CRÉDITS DU FONDS DÉPARTEMENTAL DE L'INSERTION

(en millions d'euros)

	2005	2006	2007	2008	2009 (prévisions PLF)
Crédits ouverts	19,6	18	18	21	21
Crédits consommés	4,3	21,8*	16,9	11 (au 1 <sup>er</sup> juillet)	

\*La fongibilité des crédits de l'IAE a permis de mobiliser au profit du FDI des crédits au-delà des montants inscrits en LFI.

Source : CNASEA.

## C.– DES GISEMENTS D'EMPLOIS À PRÉSERVER ET À DÉVELOPPER

Dans une conjoncture économique fragile, il serait paradoxal de ne pas favoriser les gisements d'emplois comme les services à la personne, le télétravail ou le travail le dimanche.

### 1.– Les services à la personne

Le plan de développement des services à la personne lancé par la loi n° 2005-8421 du 26 juillet 2005 a favorisé l'essor des emplois dans ce secteur. Pour préserver le développement de l'emploi dans un contexte économique plus difficile, les services à la personne doivent être soutenus parce qu'ils sont fortement créateurs d'emplois.

Ces crédits sont inscrits cette année sur le programme *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* ; ils sont abordés ici sous l'angle de la création d'emplois.

*a) L'essor des services à la personne a été encouragé par l'augmentation des aides publiques*

Les mesures prévues par le plan de 2005 (assouplissement de l'agrément pour les entreprises privées, réduction ou crédit d'impôt, abattement de cotisations sociales, mise en place des CESH social et RH) ont eu un réel impact sur le développement des services à la personne.

Selon le rapport récemment remis par Mme Michèle Debonneuil, inspectrice générale des finances, 235 000 emplois ont été créés entre 2006 et 2007 dans les activités de services à la personne, dont 185 000 par des particuliers employeurs, 31 000 par des associations et 19 300 par les entreprises. Parallèlement, le nombre d'entreprises privées dans ce secteur est passé de 710 en 2005 à 4 653 en 2007.

Le coût des aides publiques est évalué à 4,629 milliards d'euros en 2007 (+ 11 % par rapport à 2006). Les aides accordées aux particuliers sont les plus importantes et représentent 3,3 milliards d'euros tandis que les aides en faveur des organismes prestataires (entreprises et associations) atteignent 1,3 milliard et celles aux entreprises qui préfinancent le CESH 33 millions d'euros.

Votre Rapporteur spécial estime que ce coût n'est pas excessif pour les finances publiques au regard des emplois que les services à la personne ont permis de créer.

Le CESU social <sup>(1)</sup> et le CESU RH <sup>(2)</sup> ont connu un vif succès. Le CESU social est destiné aux publics fragiles (personnes âgées ou handicapées) et utilisé dans neuf départements ; il a permis de payer 74 millions d'euros de services d'aide sociale en 2007 (+ 85 % par rapport à 2005). Le développement du CESU RH, qui consiste à accorder à l'entreprise un crédit d'impôt sur les sociétés, est tout aussi rapide avec 5 488 entreprises concernées en 2007. Le nombre d'intervenants acceptant d'être rémunérés avec ce titre de paiement a triplé sur un an. Cependant, la somme de la valeur faciale des CESU RH demeure modeste et atteint à peine 0,6 % du chiffre d'affaires dégagé par les 21 activités reconnues de services à la personne.

*b) De nouvelles orientations pour développer les services à la personne*

Le Président de la République, M. Nicolas Sarkozy, a annoncé le 28 octobre dernier la mise en place d'une avance du crédit d'impôt sur les services à la personne. En complément, le secrétaire d'État à l'emploi, M. Laurent Wauquiez, prépare un « plan II » des services à la personne sur la base des orientations proposées par le récent rapport de Mme Michèle Debonneuil, inspectrice générale des finances.

Votre Rapporteur spécial préconise la poursuite du plan de 2005, en le complétant effectivement par des mesures nouvelles afin de prévenir une remontée du chômage.

La mise en place d'un outil de solvabilisation immédiate a retenu toute l'attention de votre Rapporteur spécial. En effet, exception faite du CESU RH, les bénéficiaires du crédit d'impôt sur le revenu doivent attendre une année avant de percevoir les sommes restituées. Il est proposé de coordonner les banques, les émetteurs et les directions du ministère en charge de la gestion de l'impôt sur le revenu pour qu'ils élaborent un nouveau compte emploi universel afin que tous les Français puissent bénéficier immédiatement de la réduction de 50 % de leurs dépenses. Le mécanisme retenu pourrait s'inspirer du prêt à taux zéro, pour lequel les avances de fonds sont remboursées aux établissements bancaires sous forme de réduction d'impôt sur les sociétés.

La formation des salariés dans les métiers de service à la personne permettrait par ailleurs de proposer des carrières ouvertes et intéressantes et de favoriser un ajustement rapide des compétences aux besoins des Français (maladie d'Alzheimer, gardes d'enfants, etc.). Le rapport propose la mise en place de modules de « *compétences transversales communes* » à tous les métiers de services à la personne et de modules spécifiques à chaque activité.

---

(1) Le CESU social, abondé à 100 %, permet aux collectivités de disposer d'un titre de paiement simple pour verser les aides sociales à leurs administrés. L'établissement public bénéficie ainsi d'une meilleure traçabilité de l'utilisation des prestations et d'un meilleur suivi des prestataires. Au lieu de verser directement les prestations sociales sur le compte des bénéficiaires, sans qu'elle puisse en contrôler l'affectation, la collectivité les attribue via le CESU, qui est nominatif et seulement utilisable auprès d'un prestataire agréé. En outre, elle réduit ses coûts de gestion, transférés sur l'émetteur du CESU qui prend en charge le paiement des intervenants via leur banque.

(2) CESU RH, à abondement variable, ajoute un levier supplémentaire aux politiques de ressources humaines des collectivités. Tout comme d'autres titres de paiement (tickets restaurants, chèques-voyages...), c'est un moyen supplémentaire pour la « collectivité employeur » d'attirer et de fidéliser ses collaborateurs : les agents utilisateurs de services à domicile bénéficient à la fois d'un titre de paiement à coût réduit et d'une réduction d'impôt.



Alors que le travail à temps partiel est très répandu dans les activités de service à la personne, la formule « temps partiel – temps plein » conçue et expérimentée par la Fédération des services à la personne sur quelques villes (Paris, Lille, Lyon) permettrait à une personne qui souhaite travailler à temps plein et à laquelle l'entreprise ne peut proposer, faute de demande, qu'un travail à temps partiel, d'être payée pendant un an à temps plein pour se former pendant les périodes durant lesquelles elle ne travaille pas.

La création d'une infrastructure destinée à organiser la production sur les lieux de vie (accès aux services, suivi des prestations à distance, paiement des prestations) pourrait être également envisagée grâce aux technologies de l'information.

Enfin, votre Rapporteur spécial propose de garantir aux particuliers employeurs un régime fiscal et social suffisamment incitatif. La réduction de l'abattement de cotisations patronales pour les particuliers employeurs, proposée par l'article 81 du projet, lui paraît à cet égard peu opportune ; un amendement de suppression de cet article sera déposé. En outre, le plafonnement du crédit ou de la réduction d'impôt sur le revenu pour l'emploi de salariés à domicile doit demeurer suffisamment avantageux pour les particuliers employeurs afin de créer des emplois ; votre Rapporteur spécial s'est donc opposé à un amendement ramenant le plafond fiscal de 12 000 à 11 000 euros qui avait été adopté par la commission des Finances. Il proposera donc un amendement visant à envoyer un signal d'embauche aux 3,5 millions d'employeurs existants et aux centaines de milliers d'employeurs potentiels supplémentaires. Cet amendement visera soit à augmenter ce plafond en cas d'embauche d'un nouveau salarié et ce, sur une période d'un an, soit à indexer ce plafond sur l'inflation comme l'a déjà proposé le Gouvernement en séance, et comme en accepte le principe le Rapporteur général, sous réserve que ce soit discuté en seconde partie de la loi de finances, soit en prévoir l'avance aux bénéficiaires du crédit d'impôt. L'objectif de ces dispositifs qui pourraient parfaitement être cumulés, mais dont l'adoption de l'un d'entre eux représenterait déjà une avancée, est de soutenir la création d'emplois dans un secteur où, même si le gisement est important, la dégradation du climat économique ne sera pas sans conséquence.

Ainsi votre Rapporteur spécial entend que la discussion du budget qui s'entamait avec deux signaux négatifs se termine pour ce secteur par deux signaux positifs.

## 2.– Relancer le télétravail

L'économie de l'Internet fait émerger de nouveaux modes d'organisation du travail dans les entreprises. Le Conseil européen de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000 a posé les bases d'une économie de la connaissance pour que l'Union européenne renoue avec le plein emploi. Cette stratégie, dite de Lisbonne, se focalise, notamment, sur la société de l'information et sur l'Internet à large bande, outils nécessaires au télétravail.

Le 16 juillet 2002, un accord-cadre sur le télétravail était signé par tous les partenaires sociaux européens. Cet accord prévoit que le salarié est considéré comme un télétravailleur chaque fois qu'il exerce régulièrement du télétravail. L'égalité de traitement avec les autres salariés de l'entreprise doit être garantie qu'il s'agisse des conditions d'emploi, de participation, d'éligibilité, d'accès à la formation, de la charge de travail ou des critères de résultats. La mise en place du télétravail est basée sur le volontariat et la réversibilité, du moins quand cette forme de travail n'est pas initialement prévue dans le contrat de travail. Les frais d'équipement sont pris en charge par l'employeur ; ce dernier veille également à la protection du salarié en matière de santé et d'hygiène. Enfin, la protection des données traitées et une formation appropriée doivent être garanties au salarié.

En France, cet accord-cadre a été transposé par l'accord national interprofessionnel du 17 juillet 2005. L'ANI reprend les grands axes de l'accord européen en précisant certains points : il prévoit notamment que le télétravail doit faire l'objet d'un contrat ou d'un avenant au contrat de travail et que le passage au télétravail n'affecte pas la qualité de salarié et impose la fixation d'une plage horaire durant laquelle l'entreprise peut contacter le salarié. Cet ANI a été étendu par un arrêté en date 30 mai 2006 <sup>(1)</sup>.

Malgré ces rudiments de cadre juridique, le taux de télétravailleurs peine à décoller en France. Alors que le nombre de salariés exerçant leur activité au moins une fois par semaine dans un autre lieu que l'entreprise, en utilisant les technologies de l'information et de la communication, est de 25,4 % aux Pays-Bas, de 22,8 % en Allemagne, en Finlande et au Danemark, de plus de 15 % en Italie et au Royaume-Uni, il n'est que de 6 % en France <sup>(2)</sup>.

Pour y remédier, notre collègue Pierre Morel-A-L'Huissier avait proposé dans un rapport remis au Premier ministre en 2006 et intitulé : « Du télétravail au travail mobile : un enjeu de modernisation de l'économie française », de « *faire sortir le télétravail de la clandestinité au sein de laquelle il est cantonné, dans les entreprises, comme dans les administrations* ».

Plus récemment, le plan de développement de l'économie numérique publié en octobre dernier par le secrétaire d'État à la prospective économique a préconisé des actions concrètes pour développer le télétravail en France.

---

(1) La jurisprudence française a également eu à connaître des contentieux en matière de télétravail. Dans un arrêt déjà ancien, la chambre sociale de la Cour de cassation, sans faire directement référence au télétravail au domicile, a visé cette organisation du travail (arrêt Abram du 2 octobre 2001). Elle a décidé que « le salarié n'est tenu ni d'accepter de travailler à son domicile, ni d'y installer ses dossiers et ses instruments de travail ». De manière plus directe encore, un arrêt du 3 novembre 2004 confirme cette analyse, retenant qu'une société n'a pas d'intérêt illégitime à muter une salariée de Paris à Aix-en-Provence, alors que son emploi de téléprospectrice peut s'effectuer à domicile. Enfin, dans un arrêt du 31 mai 2006, la Cour de cassation (chambre sociale) a décidé (avec ou sans clause de mobilité dans le contrat de travail) que le domicile est un lieu de travail particulier, que l'employeur ne peut modifier sans l'accord du salarié.

(2) Colloque organisé en 2006 par l'Université du Littoral.

En particulier, le secteur public doit se montrer exemplaire dans le développement de ce mode de travail. Pour ce faire, le rapport propose de lancer une étude début 2009 permettant d'identifier les postes et fonctions dans le secteur public pouvant faire l'objet de télétravail de lancer des opérations pilote dans chaque ministère afin de tester les différents outils et modalités du télétravail en vue d'un développement rapide de cette pratique dans les années à venir. Le rapport préconise enfin d'adapter l'organisation et les infrastructures pour permettre l'accès à distance sécurisé aux systèmes d'information des administrations par les agents.

Les avantages du télétravail et du téléсалariat doivent être mis en avant, en lançant des campagnes nationales valorisant des expériences pilotes emblématiques, en intégrant le télétravail dans le dispositif de soutien aux plans de déplacement des entreprises et en inscrivant le télétravail dans les actions de formation menées par les centres de formation des apprentis, les chambres de commerce et d'industrie et l'ensemble des structures assurant un accompagnement aux créateurs d'entreprise et une formation aux chefs d'entreprise.

Votre Rapporteur spécial estime essentiel de poursuivre le développement du télétravail en France. Le télétravail s'accompagne d'avantages indéniables tels que l'allègement des charges de structure pour les entreprises et les entrepreneurs, la souplesse et la flexibilité pour les employés et la réduction des déplacements entre le domicile et l'entreprise. À ce titre, le cadre juridique du télétravail pourrait être encore amélioré, pour être mieux adapté au nomadisme et à la diversité des situations liées au travail à distance.

C'est l'objet d'une proposition de loi <sup>(1)</sup> déposée par nos collègues Jean-Pierre Decool, Bernard Gérard et Pierre Morel-A-L'Huissier, que votre Rapporteur spécial a décidé de cosigner. Ce texte reprend certains éléments contenus dans l'ANI du 17 juillet 2005, tout en améliorant la sécurité juridique pour les télétravailleurs. Il serait souhaitable qu'il puisse être rapidement inscrit à l'ordre du jour de notre Assemblée.

Le télétravail, que ce soit à temps complet au domicile, en alternance entre le lieu de travail et le domicile ou encore en mode nomade nécessite enfin le recours massif aux technologies de l'information et de la communication. Votre Rapporteur spécial recommande la poursuite des efforts de déploiement de l'Internet à haut et à très haut débit (ADSL) sur l'ensemble du territoire français dans une logique d'aménagement du territoire.

Le télétravail est une alternative crédible à la délocalisation de certains services externalisés par les entreprises (informatique, centres d'appel, service après vente). Pour aller dans ce sens les entreprises doivent y trouver un intérêt.

---

(1) Proposition de loi n°1194

Parce que le télétravail génère des économies pour la collectivité en matière d'équipement et d'énergie notamment, votre Rapporteur souhaite que l'État s'engage dans une politique de soutien à cette autre forme de travail à domicile, en prévoyant, sur le modèle de ce qui est fait pour les emplois familiaux, des avantages fiscaux et sociaux puissants.

### 3.– Permettre de travailler le dimanche

Depuis la loi du 13 juillet 1906, le travail le dimanche est sévèrement encadré. Le code du travail dispose qu'un salarié ne peut travailler plus de six jours consécutifs, qu'au moins un jour de repos (24 heures auxquelles s'ajoute un repos quotidien minimum de 11 heures) doit lui être accordé chaque semaine et, en principe, le dimanche (article L.3 132–3).

La Cour de justice des Communautés européennes, tout en reconnaissant l'obligation d'une journée de repos, est revenue elle-même en 1996 sur la spécificité du dimanche. Depuis lors, les États-membres de l'Union européenne se sont organisés selon des modalités variées. Il est permis de distinguer entre, d'une part, les États libéraux (Royaume-Uni, Suède, Luxembourg) et, d'autre part, les États qui ont développé des régimes de dérogations et d'exceptions qui leur permettent d'assouplir le principe, qu'ils conservent, de la fermeture dominicale (Pays-Bas, Espagne, Finlande, Allemagne). En comparaison, la France dispose en matière de repos dominical d'une législation particulièrement conservatrice.

En octobre dernier, le secrétaire d'État chargé de l'industrie et de la consommation, M. Luc Chatel a dénoncé « l'absurdité » de la réglementation actuelle, et le ministre du travail, des relations sociales, de la solidarité et de la Famille, M. Xavier Bertrand, a insisté pour que « *les règles bougent* », lors d'une visite dans un centre commercial où sévit une bataille juridique sur ce sujet, à Thiais, dans le Val-de-Marne.

L'état des esprits de nos concitoyens a beaucoup évolué sur ce sujet : selon un récent sondage <sup>(1)</sup>, 67 % des Français accepteraient de travailler le dimanche, qui est payé davantage qu'en semaine, si leur employeur le leur proposait tandis qu'ils n'étaient que 59 % à donner la même réponse en décembre 2007.

Une proposition de loi <sup>(2)</sup> visant à révoquer les dérogations au repos dominical a été déposée en mai dernier par notre collègue Richard Mallié. Votre Rapporteur spécial a décidé de cosigner ce texte. Le Gouvernement souhaite inscrire cette proposition à l'ordre du jour de l'Assemblée d'ici la fin de l'année.

Ce texte prévoit que le repos dominical demeure la règle mais il est possible d'y déroger, après autorisation administrative, dans les zones touristiques ou dans les zones d'attractivité commerciale exceptionnelle, définies par les

---

(1) Sondage Ifop Publicis Consultants réalisés les 22 et 23 septembre 2008

(2) N°837.

préfets. Chaque salarié privé du repos du dimanche bénéficie de contreparties sous forme d'un repos compensateur et d'une majoration de salaire au moins égale pour ce jour de travail à la valeur d'un trentième de sa rémunération mensuelle.

Votre Rapporteur spécial forme le vœu que cette proposition de loi puisse être rapidement discutée et adoptée, afin de relancer la consommation dans notre pays et d'y développer encore l'emploi. 52 jours par an de croissance en plus, d'emplois en plus, de pouvoir d'achat en plus ne se refusent pas alors même que la plupart des pays, y compris le Royaume-Uni qui pourtant avait une tradition de protection absolue du dimanche, se sont adaptés. C'est une question essentielle pour la compétitivité et l'attractivité de la France.

\*

\* \*

Le présent projet de loi de finances confirme, s'il en était besoin, la mobilisation en faveur de l'emploi. L'effort en faveur de l'insertion pour l'emploi des publics en difficulté est poursuivi tandis que les contrats aidés sont mobilisés pour faire face à une éventuelle remontée du chômage. De l'avis de votre Rapporteur spécial, il reste seulement à conforter les gisements d'emplois comme les services à la personne afin de compléter les outils de la politique de l'emploi.



## II.— LA MISE EN PLACE D'UN SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI RÉORGANISÉ

Le rapprochement entre l'offre et la demande de travail nécessite une mobilisation constante du service public de l'emploi (SPE), plus particulièrement chargé d'être l'intermédiaire entre les besoins des entreprises et les disponibilités en main-d'œuvre aux qualifications adaptées.

Tel est l'objet de l'action n° 1 relative à l'*Amélioration de l'efficacité du service public de l'emploi*<sup>(1)</sup> du programme *Accès et retour à l'emploi*, dont le montant des crédits atteint 3,203 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 3,203 milliards d'euros en crédits de paiement soit presque trois-cinquièmes du volume du programme.

Afin de mieux répondre à ces objectifs, le fonctionnement du service public de l'emploi a été profondément rénové en 2008 avec la fusion de l'ANPE et du réseau opérationnel de l'assurance chômage. La création de la nouvelle institution, « Pôle emploi », a été préparée par les travaux d'une instance nationale provisoire, pour être effective au début de l'année 2009.

### A.— LA FUSION ANPE-ASSEDIC EN ORDRE DE MARCHÉ

La fusion ANPE-Assedic accroîtra l'efficacité et l'efficace du service public de l'emploi en renforçant l'accompagnement des demandeurs d'emploi et les services aux entreprises. Le rapprochement des deux réseaux permettra également d'augmenter la part des agents qui interviennent auprès des demandeurs d'emploi.

#### 1.— La mise sur pied du nouvel opérateur

La fusion entre l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et le réseau des Associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Assedic), prévue par la loi n° 2008–126 du 13 février 2008, doit conduire à simplifier les démarches de l'ensemble des usagers en mettant à leur disposition un réseau unifié et polyvalent et à leur offrir un ensemble rénové de prestations pour le recrutement et le placement<sup>(2)</sup>.

---

(1) Libellé modifié cette année ; l'ancien libellé était : *Coordination du service public de l'emploi, indemnisation des demandeurs d'emploi et rapprochement de l'offre et de la demande d'emploi*.

(2) Le décret d'application de la loi du 13 février dernier qui pose le cadre de la fusion ANPE-Unedic est paru au *Journal officiel* du 30 septembre. Le texte précise la composition du conseil national de l'emploi (CNE) chargé de participer à la définition des orientations stratégiques des politiques de l'emploi. Présidé par le ministre de l'Emploi, il comprend 27 membres représentant l'Etat, les syndicats, le patronat, les collectivités (AMF, ADF et ARF), l'assurance chômage, les maisons de l'emploi, l'Alpa et le nouvel opérateur issu de la fusion. Le conseil émet notamment un avis sur les projets de loi, d'ordonnance et de décret relatifs à l'emploi. Le texte fixe les règles applicables au CNE à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2008, à son conseil d'administration et à son directeur général. Le décret précise la déclinaison territoriale de la nouvelle organisation avec, en particulier, le rôle du conseil régional de l'emploi qui est "informé des conventions de portée régionale ou locale relatives au suivi et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi". À Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, ce conseil prend le nom de "conseil territorial de l'emploi".

*a) Le calendrier de la fusion*

Cette nouvelle institution, dont le nom « France emploi » a été récemment dévoilé, est dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière, se verra confier à titre principal les missions suivantes (art. L. 5312-1 du code du travail) :

– prospection du marché du travail et conseil aux entreprises dans leur recrutement ;

– accueil et accompagnement des personnes à la recherche d'un emploi, d'une formation ou d'un conseil professionnel ;

– tenue de la liste des demandeurs d'emploi ;

– service des allocations du régime de l'assurance chômage et du régime de solidarité ;

– mise à disposition des actifs d'un ensemble de prestations facilitant leur orientation sur le marché du travail et leur donnant accès à un accompagnement personnalisé à chacune des étapes de leur parcours professionnel ;

– mise à disposition des services de l'État et de l'UNEDIC des données recueillies et traitées par la nouvelle institution relatives au marché du travail et à l'indemnisation des demandeurs d'emploi.

Les grandes orientations de l'action de cette nouvelle institution seront fixées par une convention pluriannuelle conclue par la nouvelle institution avec l'État et l'UNEDIC.

Il est prévu, dans le PLF 2009, d'allouer une subvention de 1,36 milliard d'euros à ce nouvel opérateur.

Au cours des auditions menées par votre Rapporteur spécial, le délégué général de l'instance nationale provisoire, également directeur général de l'AFPA, M. Christian Charpy, a précisé le calendrier de cette fusion. Il a confirmé que celle-ci se ferait par paliers et, dans un premier temps, à effectifs régionaux constants.

Le premier palier, qui doit être achevé avant le 30 septembre 2009, prévoit la généralisation des sites mixtes – des guichets uniques - offrant l'ensemble des services d'emploi et d'indemnisation sur un même lieu.

Tous les directeurs régionaux ont été nommés dès septembre dernier. À partir du mois de novembre, les collaborateurs ANPE aux techniques de l'indemnisation et des collaborateurs Assedic aux techniques du placement

Au 1<sup>er</sup> janvier 2009 devaient être mis en place des référents uniques ainsi qu'un site Internet et un numéro de téléphone (3949) ; finalement, ces référents seront généralisés progressivement au cours du premier palier.



Le second palier, qui démarrera à partir d'octobre 2009, permettra l'intégration plus étroite des différents métiers et, à terme, la réorganisation du réseau des 1 600 sites actuels de l'ANPE et des Assedic.

Un groupe de travail sera mis en place d'ici la fin de l'année pour déterminer le nouveau format du réseau d'agences selon une double logique : une diminution du nombre de sites et la fermeture des sites employant moins de quinze personnes.

Au total, ce sont près de 30 000 salariés de l'ANPE et 14 000 salariés des Assedic qui doivent être transférés au nouvel organisme.

#### *b) La question de l'immobilier et du système d'information*

S'agissant des biens dont devra disposer la nouvelle institution, l'article 8 de la loi du 13 février 2008 prévoit des règles respectueuses de l'autonomie des partenaires sociaux et du statut associatif des institutions actuelles de l'assurance chômage. Ces dispositions excluent un transfert automatique des biens des Assedic qui serait contraire aux dispositions de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association et s'assimilerait, puisque ce sont des biens privés, à une confiscation.

C'est pourquoi, si le transfert des biens de l'ANPE au nouvel opérateur a été immédiat, la situation s'est révélée plus compliquée s'agissant de ceux des Assedic. Il était en effet prévu qu'une convention conclue avant le 31 décembre 2008 entre l'Unedic et le nouvel opérateur définirait les conditions de la mise à disposition de ces biens, ceux-ci ayant été préalablement cédés par les Assedic à l'Unedic au fur et à mesure de leur dissolution.

Cet été, le président de l'Unedic, M. Geoffroy Roux de Bézieux, a fait savoir que la valeur patrimoniale des 399 sites des Assedic était estimée à 900 millions d'euros tandis que le patrimoine informatique était valorisé à hauteur de 855 millions d'euros.

Les partenaires sociaux tentent ainsi de limiter le préjudice qu'ils estiment avoir subi au moment où ont été négociées les règles de financement du nouvel opérateur. Lors de la rédaction de la loi, les partenaires sociaux avaient accepté de transférer 10 % des recettes de l'Unedic (cotisations chômage). Ce taux est aujourd'hui inscrit dans la loi. Or les dépenses de l'assurance-chômage (hors indemnisation) ne représentent pas plus de 8,3 % à 8,6 % des sommes collectées, et non 10 %. La différence représente entre 1,4 % à 1,7 % du montant des cotisations, soit plus de 400 millions annuels, la contribution de 10 % semble d'autant plus excessive que le coût de la fusion s'estompera au fil des ans.

Votre Rapporteur spécial comprend que les membres du bureau de l'Unedic aient pu se montrer réticents à une cession à titre gracieux. Il estime cependant que ces derniers ne souhaitent pas bloquer la fusion et espère que les négociations en cours permettront rapidement de surmonter cette difficulté.

## 2.– Un guichet unique du service public de l'emploi

### *a) Les économies d'échelle attendues*

La loi du 13 février 2008 a confié aux unions pour le recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf) le recouvrement des cotisations d'assurance chômage, ainsi que des cotisations dues au titre de l'assurance de garantie des salaires. Compte tenu de la très grande proximité des règles de recouvrement des cotisations du régime général de sécurité sociale et de l'assurance chômage, la réunion des deux missions permettra d'évidentes économies d'échelle, un seul circuit se substituant à deux.

Les Urssaf n'auront pas à renforcer significativement leurs équipes, qui géreront quasiment le même fichier d'assujettis (les employeurs privés). Quant aux personnels des Assedic actuellement chargés du recouvrement, ils ne seront pas transférés aux Urssaf mais à la nouvelle institution issue de la fusion de l'ANPE et du réseau opérationnel de l'assurance chômage : grâce à un effort de formation, ils pourront être redéployés pour améliorer le service aux demandeurs d'emploi et aux employeurs.

Le réseau des antennes Assedic correspond à un schéma développé il y a plus de 10 ans, fondé sur un flux massif de demandeurs d'emplois. Grâce à la baisse tendancielle du taux de chômage et à la dématérialisation des procédures, France-emploi devrait être conduit à réévaluer ses implantations territoriales et à ne pas conserver les 1 600 sites ANPE et Assedic en l'état.

Enfin, la mutualisation des moyens grâce à cette fusion permettra des économies substantielles au niveau des fonctions support (notamment pour la gestion du personnel ou les systèmes d'information).

Tout en reconnaissant que la fusion fait peser des charges supplémentaires, au moins la première année, votre Rapporteur spécial est convaincu qu'à moyen et long terme, des économies d'échelle pourront être dégagées tant pour les frais de structure que pour la gestion du réseau de l'opérateur unique.

Votre Rapporteur spécial préconise que le Gouvernement s'engage sans attendre dans une politique de contractualisation avec le nouvel organisme pour fixer des obligations de résultat sur certains publics spécifiques comme les jeunes et les seniors afin d'obtenir des résultats avant même que le processus de fusion ne soit mené à son terme.

*b) La place de l'AFPA dans le nouveau service public de l'emploi*

L'association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) est un organisme important – 11 000 salariés, 272 sites de formation et de certification et 215 d'orientation professionnelle – qui, à côté de son activité traditionnelle de formation, a développé des prestations qui relèvent directement des missions du service public de l'emploi : elle oriente dans une optique de reconversion environ 200 000 demandeurs d'emploi par an (qui lui sont adressés par l'ANPE) ; en lien avec les fédérations professionnelles, elle élabore des référentiels de compétences pour les titres professionnels, ce qui lui permet de maîtriser les contenus de compétences de près de 300 métiers ; elle intervient enfin dans le domaine de l'accompagnement des mutations économiques, par exemple en assurant le pilotage de l'expérimentation du contrat de transition professionnelle dans sept bassins d'emploi.

À ce titre, elle bénéficie d'une subvention pour charges de service public, à hauteur de 109,2 millions d'euros pour 2009, en autorisations d'engagement et crédits de paiement, pour financer ses actions en faveur du rapprochement de l'offre et de la demande d'emploi.

L'AFPA n'est pas directement visée par les dispositions de la loi du 13 février 2008, qui se bornent à prévoir sa présence au Conseil national de l'emploi. Cependant, un amendement parlementaire (adopté et devenu l'article 12) a permis de lancer le débat sur le transfert au nouvel opérateur des activités d'orientation jusqu'ici assurées par l'association.

Dans une conjoncture économique fragile, l'AFPA a certainement son rôle à jouer dans un SPE rénové en développant son offre de formations professionnelles et en mobilisant son expérience dans la mise en situation d'emploi des publics fragiles. Votre Rapporteur spécial estime néanmoins que le statut juridique de l'AFPA, quelles que soient ses activités, doit se conformer aux impératifs du droit communautaire de la concurrence comme l'a rappelé dans un avis du 18 juin dernier le Conseil de la concurrence.

*c) L'articulation avec les maisons de l'emploi*

Les maisons de l'emploi instituées par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2006 ont pour mission d'améliorer le service rendu aux demandeurs d'emploi, aux salariés et aux entreprises. Elles doivent permettre de rassembler l'ensemble des initiatives, publiques et privées, en faveur de l'emploi dans un territoire.

La maison de l'emploi est un organisme à géométrie variable, qui n'a ni les mêmes partenaires, ni la même configuration dans tous les territoires. Sont obligatoirement partie à une maison de l'emploi une collectivité territoriale ou un EPCI, l'ANPE et l'Assedic et l'État. Les autres membres constitutifs se divisent eux-mêmes en deux catégories :

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

– tout autre acteur de la politique de l’emploi et de la formation qui souhaite concourir au projet, dans la mesure où son admission a reçu l’accord préalable des quatre membres obligatoires : le conseil de développement d’un pays ou d’une agglomération, le comité de bassin d’emploi (CBE), les Plans locaux pour l’insertion et l’emploi (PLIE), les missions locales et les permanences d’accueil d’information et d’orientation (PAIO), l’Agence pour l’emploi des cadres (APEC), les Cap Emploi, les services ou établissement de l’AFPA...

Une convention pluriannuelle passée entre la maison de l’emploi et le ministre chargé de l’emploi fixe la nature des actions et les objectifs de la maison de l’emploi ainsi que les modalités d’évaluation. Cette convention fixe également le montant de l’aide de l’État accordée à la structure.

Votre Rapporteur spécial souligne que les différentes maisons de l’emploi possèdent des niveaux d’activité très variables.

#### CRÉDITS AFFECTÉS AUX MAISONS DE L’EMPLOI

(en millions d’euros)

Enveloppe MDE	2005		2006		2007		2008		2009	
	Art 80	LFI	Art 80	LFI	Art 80	PLF	Art 80	PLF	Art 80	PLF
<b>Autorisations de programme ou d’engagement</b>	300	300	330	150	50	140	0	89	0	90
<b>Dépenses ordinaires et crédits de paiement</b>	120	120	405	128,5	530	118,5	375	89	89	100

Source : ministère de l’Économie, de l’industrie et de l’emploi.

La montée en charge progressive du dispositif en 2006 et au premier semestre 2007 explique que les crédits accordés en LFI soient inférieurs aux prévisions initiales de l’article 80 de la loi de programmation de cohésion sociale. À ce jour, parmi les 227 maisons de l’emploi labellisées<sup>(1)</sup>, 192 sont conventionnées et une quinzaine de conventions supplémentaires ont été transmises pour signature au ministère de l’emploi.

Du fait de l’augmentation du nombre de maisons de l’emploi, les crédits inscrits au PLF 2009 atteignent 100 millions d’euros contre 89,297 millions d’euros en 2008.

(1) Le décret n° 2005-259 du 22 mars 2005 fixe les modalités d’attribution de l’aide de l’Etat aux maisons de l’emploi et prévoit la mise en place de la Commission nationale de labellisation des Maisons de l’Emploi, chargée de donner un avis sur chaque dossier.

En septembre 2007, dans le contexte des travaux préparatoires à la loi du 13 février 2008 portant réforme du service public de l'emploi, il a été décidé de suspendre le processus de labellisation des projets de maison de l'emploi.

Votre Rapporteur spécial estime que le positionnement des maisons de l'emploi doit être revu à la lumière des dispositions de la loi du 13 février 2008 concernant la réforme de l'organisation du SPE. Les maisons de l'emploi font en effet partie de l'instance nationale et des instances régionales instituées par la loi (articles 1 et 2) et elles concourent « à la coordination des politiques publiques et du partenariat local des acteurs publics et privés » (article 3).

## B.– LA RENÉGOCIATION DE L'INDEMNISATION DES DEMANDEURS D'EMPLOI

Les demandeurs d'emploi sont indemnisés par le régime d'assurance chômage afin de leur permettre de se consacrer à la recherche d'une nouvelle activité professionnelle. À ce titre, la renégociation de l'indemnisation qui doit s'engager est un enjeu majeur de la politique de l'emploi.

### 1.– La participation de l'État à l'indemnisation du chômage

L'État contribue à l'indemnisation des demandeurs d'emploi à travers des dispositifs visant à faciliter le retour à l'emploi, directement ou via une formation.

#### *a) Le fonds de solidarité*

Le fonds de solidarité rassemble les moyens de financement des allocations du régime de solidarité.

Les ressources propres du fonds de solidarité (contribution de solidarité des agents du secteur public, au taux de 1 %) sont estimées à 1,271 milliards d'euros. S'y ajoute cette année une part (1,25 %) de la taxe sur les tabacs de 114 millions d'euros qui se substitue à une ressource extra budgétaire de 200 millions d'euros prélevée en 2008 sur le fonds unique de péréquation. En 2009, les crédits ouverts en LFI au titre de la subvention de l'État au Fonds de solidarité ont baissé pour atteindre 1,473 milliards d'euros au lieu de 1,668 milliards d'euros l'an dernier. Cette baisse traduit essentiellement la suppression des nouvelles entrées d'allocation de fin de formation (AFF) qui permet une économie de 169 millions d'euros.

Le PLF 2009 prévoit le financement par le fonds de huit allocations différentes.

L'allocation de solidarité spécifique (ASS) est versée aux allocataires de l'aide au retour à l'emploi (ARE) arrivés en fin de droits et sous réserve de certaines conditions (durée d'activité salariée, ressources, etc.). En 1997, les conditions d'attribution ont été révisées (baisse du plafond pour un allocataire en

couple, non-assimilation des périodes de chômage indemnisées à des périodes d'activité salariée) et ont conduit à une baisse du nombre des bénéficiaires. Le montant de l'ASS est revalorisé chaque année en fonction de l'évolution des prix.

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

Depuis la loi de finances pour 2006 (n° 2006-1719 du 30 décembre 2005), le fonds de solidarité a la charge de l'aide forfaitaire versée par le CNASEA aux employeurs de bénéficiaires de l'ASS en contrats d'avenir ou en CI-RMA. Cette aide correspond à l'activation de l'allocation, versée sous forme d'aide à l'employeur. Son montant est égal au montant du RMI garanti à une personne isolée, avant déduction du forfait logement, soit 440,86 euros.

La loi de finances pour 2002 (n° 2001-1275 du 28 décembre 2001) a institué, sous condition de ressources, l'allocation équivalent retraite (AER) qui garantit un niveau minimum de ressources aux demandeurs d'emploi qui ne peuvent percevoir leur pension de retraite, faute d'avoir 60 ans, alors qu'ils ont validé 160 trimestres au titre de l'assurance vieillesse. Le décret n° 2002-461 du 5 avril 2002 a rendu effectif le remplacement de l'allocation spécifique d'attente (ASA) par l'allocation équivalent retraite (AER).

La revalorisation de l'AER intervient dans les mêmes conditions que pour les autres allocations du régime de solidarité. Le taux journalier maximum a été fixé à 31,82 euros à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008.

Cette allocation peut être versée soit à l'expiration d'une allocation d'assurance chômage, soit en complément d'une allocation d'assurance chômage lorsque le bénéficiaire dispose d'un revenu inférieur à 968 euros par mois.

Pour 2009, le fonds de solidarité aura uniquement à sa charge le financement des bénéficiaires d'AER en cours, puisque le dispositif a été supprimé par la loi de finances pour 2008. Leur nombre est estimé à 61 077 bénéficiaires.

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

En conséquence de la suppression légale du CNE, les ouvertures de droits pour cette allocation ne seront plus possibles à partir du premier trimestre 2009.

La prime de retour à l'emploi et les primes forfaitaires mensuelles d'intéressement à la reprise d'activité, instituées par la loi n° 2006-339 du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et sur les droits et devoirs des bénéficiaires de minima sociaux, sont versées aux bénéficiaires de l'ASS reprenant sous conditions une activité professionnelle d'une durée au moins égale à 78 heures par mois. Le montant est de 1 000 euros pour la prime de retour à l'emploi et de 150 euros pour les primes forfaitaires mensuelles.

Ces primes sont inscrites pour 2009 au sein de la dotation de l'État au Fonds de solidarité pour un montant de 92 millions d'euros correspondant au coût de la prime de retour à l'emploi versée aux bénéficiaires de l'ASS (61,08 millions d'euros) et à celui des primes forfaitaires mensuelles d'intéressement (30,92 millions d'euros)

L'allocation de fin de formation (AFF) a été créée en 2001, en remplacement de l'allocation de formation de fin de stage (AFFS).

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

Jusqu'en décembre 2006, les modalités d'attribution de cette allocation étaient les suivantes :

- un montant journalier de l'AFF égal au montant journalier de l'ARE ;
- AFF de droit commun accordée pour une durée maximale de 4 mois aux demandeurs d'emploi ayant des durées d'indemnisation inférieures ou égales à 7 mois relevant des filières courtes ;
- AFF dérogatoire pouvant être accordée jusqu'au terme de la formation pour les demandeurs d'emploi suivant une formation qualifiante dans des métiers où sont identifiées au niveau régional des difficultés de recrutement, et respectant certaines conditions (notamment durée d'indemnisation supérieure à 7 mois).

Le décret du 19 décembre 2006 a limité le champ des formations ouvrant droit à l'AFF. Depuis lors, en application de l'article R. 5423-15 du code du travail, l'AFF est uniquement attribuée aux demandeurs d'emploi qui entreprennent une action de formation qualifiante permettant d'accéder à un emploi pour lequel sont identifiées des difficultés de recrutement au niveau régional.

Cette réforme avait pour objectif de recentrer l'utilisation des crédits de l'AFF sur les formations qualifiantes permettant de répondre aux besoins immédiats de mains d'œuvre (métiers en tension) et offrant le plus de chances aux demandeurs d'emploi de retrouver rapidement un emploi.

La loi de finances pour 2008 (n° 2007-1822 du 24 décembre 2007) a confié la charge de l'AFF au fonds de solidarité. En application de l'article L. 5427-1 du code du travail et de la convention État-fonds de solidarité-Unedic du 31 décembre 2007, la gestion de l'AFF était assurée par l'Unedic. Pour assurer son financement en 2008, le fonds de solidarité avait bénéficié d'un versement exceptionnel de 200 millions d'euros en provenance du Fonds unique de péréquation (FUP).

L'article 80 du projet de loi de finances pour 2009 propose de supprimer, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009, les nouveaux flux d'allocation de fin de formation (AFF) actuellement financée par le fonds de solidarité. En effet, l'AFF prend le relais de l'allocation d'aide au retour à l'emploi-formation (AREF) financée par le régime d'assurance chômage. Il existe donc deux financeurs pour une même action de formation. La réforme a pour objet de simplifier la prise en charge de l'indemnisation des demandeurs d'emploi en formation.

Le fonds de solidarité continuera à prendre en charge le financement de l'allocation attribuée aux demandeurs d'emploi avant le 1<sup>er</sup> janvier 2009.

Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2007, en application des dispositions de l'article L. 5424-21 du code du travail, le Fonds de solidarité gère l'allocation de professionnalisation et de solidarité (APS) en faveur des artistes et techniciens du spectacle ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage et l'allocation de fin de droits (AFD) qui sera versée à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2009.

Ce dispositif d'indemnisation des intermittents du spectacle comprendra cette année :

– le nombre des personnes entrées en allocation transitoire en 2008 (coût estimé à 3,21 millions d'euros). L'allocation transitoire est versée pour 2008 pour une durée de 3 mois pour un montant calculé comme l'allocation chômage mais plafonné à 45 euros par jour ;

– le versement de l'allocation de professionnalisation et de solidarité (nombre à fin 2008 et flux 2009 pour 3,79 millions d'euros). L'APS est attribuée dans les mêmes conditions que l'allocation d'assurance chômage, avec une possibilité d'assimilation supplémentaire d'heures de formation ou de maladie dans le décompte des heures d'activité ouvrant droit à l'allocation ;

– les entrées en allocation de fin de droits. Le montant de cette allocation sera de 900 euros par mois au lieu de 1 350 euros pour l'allocation transitoire. L'AFD sera versée à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2009 pour une durée de 2,3 ou 6 mois



pour un montant de 30 euros par jour. Les crédits prévus s'élèvent à 27,6 millions d'euros.

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

*b) L'indemnisation des publics spécifiques*

Outre les allocations financées par le fonds de solidarités, plusieurs dispositifs épars relèvent d'une logique d'indemnisation chômage et sont, à ce titre, portés sur la sous-action n° 1 de l'action n° 1 du programme *Accès et retour à l'emploi*.

La prime de retour à l'emploi (PRE), créée par la loi n° 2006-339 du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et sur les droits et devoirs des bénéficiaires de minima sociaux, d'un montant de 1 000 euros, remplace la prime exceptionnelle de retour à l'emploi (PERE). Elle est versée aux bénéficiaires de minima sociaux (ASS), revenu minimum d'insertion (RMI) et allocation de parent isolé (API) reprenant un emploi d'une durée contractuelle d'au moins 78 heures par mois pendant 4 mois consécutifs.

L'État finance cette prime pour un montant de 131,7 millions d'euros en 2009 (158 millions d'euros en 2008).

Parallèlement, l'allocation temporaire d'attente (ATA) permet de procurer un revenu de subsistance aux demandeurs d'asile, aux bénéficiaires de la protection temporaire, aux bénéficiaires de la protection subsidiaire, aux victimes étrangères de la traite des êtres humains et portant plainte ou acceptant de témoigner, aux apatrides, aux anciens détenus ainsi qu'aux salariés expatriés.

En 2009, les crédits inscrits sur le programme atteignent 26 millions d'euros, en autorisations d'engagements et en crédits de paiement, contre 36,55 millions d'euros en 2008.

Il faut signaler que ces crédits correspondent uniquement aux versements de l'allocation au profit des anciens détenus et anciens salariés expatriés. Le financement de l'allocation au profit des autres catégories de publics est assuré par le programme *Accueil des étrangers* de la mission *Solidarité et intégration*.

L'allocation de retour à l'activité (ARA) est un dispositif propre aux départements d'outre-mer<sup>(1)</sup> Il s'agit d'une aide d'une durée de deux ans destinée à encourager le retour à l'activité des bénéficiaires de minima sociaux, en particulier les bénéficiaires du RMI. L'allocation est versée pour une durée de 24 mois, à hauteur de 60 % du montant du RMI, soit un coût unitaire mensuel de

---

(1) La gestion de cette allocation a été transférée à la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) à compter du 1er janvier 2008.

273,05 euros. Elle est financée à hauteur de 8,9 millions d'euros, en 2009 comme en 2008.

L'allocation complémentaire est par ailleurs versée à des demandeurs d'emploi âgés de plus de 60 ans qui ne peuvent percevoir qu'une partie de leur pension de retraite parce qu'ils ont effectué une partie de leur carrière dans une profession pour laquelle le régime de retraite de base ne prévoit le versement des retraites qu'à partir de 65 ans. Les crédits correspondant s'élèvent à 3,4 millions d'euros, à un niveau comparable à l'an dernier.

Enfin, le fonds spécifique transitoire pour les intermittents du spectacle, institué en 2004, permet le versement d'une allocation mensuelle aux personnes n'ayant pas la durée nécessaire à l'ouverture des droits au chômage au titre du régime des annexes VIII et X, mais qui peuvent toutefois justifier d'au moins 507 heures d'affiliation.

Il est financé à hauteur de 1,5 million d'euros en 2009, contre 3,2 millions d'euros en 2008. Cette forte baisse s'explique par le remplacement de ce fonds spécifique, depuis le 1<sup>er</sup> avril 2007, par de nouvelles allocations destinées aux intermittents du spectacle non indemnisés par l'assurance chômage sous conditions de ressources et d'activité antérieure. Ces nouvelles allocations sont financées par le fonds de solidarité. Les allocations du fonds transitoire ne sont versées qu'aux personnes entrées dans le dispositif avant le 1<sup>er</sup> avril 2007.

## 2.– Les enjeux de la renégociation

Les partenaires sociaux ont débuté le 15 octobre dernier la renégociation de la convention d'assurance-chômage qui définira les nouvelles règles d'indemnisation pour la période 2009–2011. Les positions des organisations patronales et syndicales sont encore éloignées mais votre Rapporteur spécial est convaincu qu'après les élections prud'homales du mois de décembre un accord pourra être trouvé.

Avant que ne débutent les négociations, l'Union professionnelle artisanale (UPA) et la Confédération générale du patronat des petites et moyennes entreprises (CGPME) ont fait connaître leur objectif d'une diminution des cotisations chômage de l'ordre de – 0,3% tandis que le Mouvement des entreprises de France (Medef) a indiqué que cet objectif restait à définir. Ces trois organisations sont soucieuses de compenser la hausse de 0,3 % des cotisations vieillesse décidée par le Gouvernement.

De son côté, la Confédération générale du travail (CGT) propose une refonte complète du système prévoyant la mise en place de deux filières d'indemnisation, un revenu de remplacement au moins égal à 80 % de l'ancien salaire et des cotisations patronales modulées selon les types de contrat de travail. Force ouvrière (FO) a annoncé son souhait d'améliorer l'indemnisation et d'élargir le nombre des bénéficiaires, conformément aux objectifs de l'accord national interprofessionnel (ANI) signé en janvier dernier. Pour sa part, la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) insiste sur la nécessité de prendre en compte la précarité dans les nouvelles règles d'indemnisation.

Le Parlement n'a, bien entendu, pas à interférer avec ces négociations qui relèvent des seuls partenaires sociaux en liaison avec les services de l'Unedic et ceux de l'État. Cependant, votre Rapporteur spécial souhaiterait que le Gouvernement informe régulièrement la Représentation nationale des progrès de ces négociations qui engagent la politique de l'emploi. Cette information pourrait se concrétiser par des réunions informelles mais régulières, associant par exemple les rapporteurs spéciaux et pour avis de la mission *Travail et emploi* à l'Assemblée nationale et au Sénat.

\*

\* \*

Les efforts de réorganisation et de rationalisation du service public de l'emploi se poursuivent en 2009. Cette année sera également marquée par la renégociation de l'indemnisation chômage. Cette refonte des politiques de lutte contre le chômage est particulièrement bienvenue dans une conjoncture économique fragile.

### III.– LE PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'EMPLOI

Par rapport à 2009, les programmes n° 111 et n° 155 prennent en compte quelques variations de périmètre :

– la fusion des corps d'inspection du travail de l'agriculture et des transports avec l'inspection du travail, l'ensemble étant désormais placé sous l'autorité du ministre du travail et du responsable du programme 111 ;

– suite à la création du programme n° 309 *Entretien des immeubles de l'État* de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* le versement de contributions des différents ministères, prélevées sur leurs crédits de fonctionnement et proportionnelles au montant des loyers budgétaires (12 % en 2009).

#### A.– L'ÉVOLUTION DES MOYENS DE CONCEPTION ET DE GESTION

Les moyens de soutien des politiques publiques de l'emploi sont constitués pour une part prépondérante de dépenses de personnel mais également de moyens de fonctionnement (10 186 ETP et 529 millions d'euros de masse salariale) et d'investissement, ainsi que de dépenses d'études et de statistiques.

##### 1.– La modernisation des moyens de gestion

Le ministre du travail, des relations sociales, de la famille et des solidarités poursuit les efforts de modernisation engagés depuis 2008.

##### *a) Le plan de modernisation des moyens de fonctionnement des services déconcentrés des ministères sociaux*

Les recommandations du dernier audit de modernisation (conduit en décembre 2005) se sont traduites par un plan d'action organisé selon trois axes : l'accompagnement des mutualisations ; la gestion des ressources humaines ; l'amélioration des conditions de passation des marchés publics et le contrôle interne de la dépense.

La DAGEMO a accompagné des projets de mutualisation des fonctions de support dans les services déconcentrés. Cette orientation privilégie les mutualisations effectuées au niveau régional et au sein des services déconcentrés des ministères sociaux. À ce titre, l'ensemble des régions se sont engagées dans un processus de mutualisation de la paye en 2008.

Cet axe d'action sera étendu pour donner suite à la recommandation n° 1 de l'audit : mutualiser les fonctions supports des services d'un même secteur partageant les mêmes locaux. Quelques régions sont concernées. Une expérimentation a été menée sur un site pilote (Basse-Normandie). Une deuxième expérimentation se déroule actuellement dans la région Alsace.

Il convient également de rappeler qu'une mutualisation progressive des achats au niveau régional a été engagée. Cette démarche est inscrite dans les objectifs des budgets opérationnels (BOP) du programme n° 155, elle progresse à raison d'au moins un segment d'achat par région et par an.

L'intégration du suivi des formations effectuées par les agents dans le système d'information ressources humaines a progressé avec la mise en place d'un groupe projet pour procéder à l'analyse fonctionnelle des besoins des services en matière de formation. À ce titre, il a été récemment décidé de retenir comme support du futur système d'information dédié à la formation, le système d'information des ressources humaines du ministère, Synergie RH. Sous réserve d'aléas techniques, ce développement est prévu pour début 2009.

La mise en place progressive du contrôle interne au niveau des services déconcentrés concourt également à la sécurisation et à l'amélioration des conditions de passation et d'exécution des marchés publics.

Une incitation à la régionalisation des achats a été conduite par la DAGEMO depuis 2005 pour les achats de fonctionnement courant. La mise en place des BOP régionaux en 2006 et la détermination de segments d'achats ont conforté la fonction de pilotage de la politique d'achat par la direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP). Cette démarche a été poursuivie en 2007 et 2008 avec pour finalité de faire de l'échelon régional le niveau systématique de la fonction d'achat.

L'effort de professionnalisation des acheteurs dans les services déconcentrés s'est poursuivi. Un correspondant régional est en cours de désignation dans chaque région pour appuyer les gestionnaires dans la passation de leurs marchés, à chaque étape de la procédure (recensement et définition des besoins, choix du support juridique, organisation de la procédure, etc.). Ces correspondants seront formés, dans les prochaines semaines, à l'utilisation de la plateforme interministérielle de dématérialisation des procédures de marchés publics.

Outre le référentiel « commande publique » destiné à l'ensemble des services, et afin de répondre au mieux aux besoins spécifiques des services déconcentrés, un référentiel de contrôle interne « marchés à procédure adaptée (MAPA) » a été rédigé et mis à disposition sur le site intranet du ministère du travail en 2008. En effet, compte tenu de la taille et des besoins des services déconcentrés de la mission *Travail et Emploi*, les procédures de mise en concurrence passées par ces derniers sont dans leur grande majorité des MAPA.

Enfin, trois missions d'appui conseil ont été réalisées par la DAGEMO auprès de directions régionales en 2008 portant sur l'évaluation de la qualité du dispositif de contrôle interne mis en place au sein des services de la DRTEFP. Ces missions visaient également à développer le conseil au profit des services.

*b) Les mesures nationales envisagées dans le cadre de la Revue générale des politiques publiques*

Plusieurs réformes ont été prises par le conseil de modernisation des politiques publiques dans le cadre de la revue générale des politiques publiques lancée en juin 2007 par le Président de la République.

La fusion de l'ANPE et du réseau des Assedic a été décidée dans ce cadre. L'objectif de cette réforme, traduite dans le cadre de la loi du 13 février 2008 relative à l'organisation du service public de l'emploi, est un meilleur accompagnement des demandeurs d'emploi. Ces derniers vont en effet bénéficier d'un interlocuteur unique pour leur placement et leur indemnisation. Ils seront également mieux accompagnés dans la recherche d'emploi.

De même, suite aux travaux menés dans le cadre du Grenelle de l'insertion, les contrats aidés du plan de cohésion sociale (contrat d'avenir, contrat d'accompagnement dans l'emploi, le contrat initiative emploi et le CI-RMA) seront supprimés au profit d'un seul contrat, le contrat unique d'insertion.

Considérant à la fois les programmes n° 102 et n° 103, le conseil de modernisation des politiques publiques a décidé de réformer l'organisation administrative de l'État au niveau déconcentré et de créer les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE).

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

L'architecture de la DIRECCTE repose sur trois pôles opérationnels :

– développement des entreprises et des compétences, emploi et marché du travail ;

– politique du travail qui intègre la fusion de l'inspection du travail en un service unique ;

– concurrence, consommation et répression des fraudes.

La DIRECCTE comprend des unités territoriales infrarégionales :

– travail et emploi ;

– concurrence, consommation et répression des fraudes.

Ces unités territoriales dépendent hiérarchiquement du niveau régional et des liens fonctionnels et opérationnels sont maintenus avec les préfets de département.

L'enjeu principal de cette réforme consiste à mettre à disposition des entreprises un interlocuteur unique et de promouvoir une approche plus intégrée de l'action administrative, afin de favoriser le développement et la compétitivité des entreprises et de développer l'emploi, tout en assurant le respect des réglementations du travail, la loyauté des marchés et la sécurité des consommateurs.

La mise en œuvre progressive de la réforme passe par une phase de préfiguration qui vient de débiter dans cinq régions (Aquitaine, Franche-Comté, Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes). Ces premières DIRECCTE devront être opérationnelles dès le 1<sup>er</sup> janvier 2009.

## 2.– La gestion et la valorisation des ressources humaines pour la mission *Travail et Emploi*

Le ministère du Travail, des relations sociales et de la solidarité dispose d'un plan stratégique dans lequel figurent les principaux axes de la gestion et de la valorisation des ressources humaines. Ce schéma d'évolution se traduit par une politique de recrutement, de formation et d'adaptation aux métiers.

En particulier, le ministère mène une politique de la gestion des corps et des carrières visant au recentrage de l'inspection du travail sur son cœur de métier : la politique du travail et la défense de l'ordre public social.

La mise en place de la filière administrative en services déconcentrés, ainsi que la fusion de corps, s'inscrit dans cet objectif. Elle doit permettre l'affectation d'un nombre plus important d'agents de contrôle au contrôle des entreprises. Elle vise en même temps le renforcement de la compétence en matière de pilotage, de support et d'animation des services.

Les recrutements d'inspecteurs et de contrôleurs du travail sont maintenus en 2008 à un niveau élevé (promotion de 113 inspecteurs, et 138 contrôleurs pour les ouvertures 2008), afin de renforcer les capacités d'inspection. En 2009, 160 ouvertures de postes sont prévues pour ces mêmes corps.

En contrepartie, les recrutements d'agents de catégorie C continuent de diminuer. La création du corps de secrétaire administratif des affaires sociales doit permettre la promotion d'agents de catégorie C vers la catégorie B.

La mission *Travail et Emploi* s'est par ailleurs impliquée significativement dans le recrutement et l'insertion des travailleurs handicapés ; le taux d'emploi des personnes handicapées est supérieur à l'obligation légale d'emploi (6,7 % en



2007). Un plan d'emploi triennal des travailleurs handicapés (2006–2009) renforce les actions en faveur de ce type de recrutement par un rééquilibrage au profit des catégories A et B.

En outre, le ministère a mis en place en 2006 une commission nationale des métiers, des compétences et de la formation, composée des directeurs régionaux, des directeurs d'administration centrale et du directeur de l'INTEFP, chargée du pilotage de la formation initiale et continue ainsi que de la cohérence entre les plans de formation régionaux et le plan national.

Les orientations de la commission pour les années 2007–2009 définissent un cadre pour la préparation des plans de formation afin de permettre l'adaptation des compétences des agents à l'évolution de l'activité des services et de leur environnement. La professionnalisation vise l'ensemble des métiers et catégories d'agents : encadrement, fonctions support, métiers du contrôle, métiers de l'intervention, secrétariat.

Un autre axe principal des travaux de la commission des métiers, des compétences et de la formation, est la définition d'un cadre de préparation des plans de formation cohérent avec la procédure budgétaire, la formation traduisant les objectifs de performance définis dans le projet annuel de performance et les budgets opérationnels de programme.

Ces orientations et ce cadre de travail trouveront leur traduction dans les axes du contrat d'objectifs et de performance de l'Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP), établissement public administratif depuis 2006, auquel est confiée la double mission d'assistance à la maîtrise d'ouvrage exercée par le responsable du programme 155 en matière de formation des agents du ministère, et de mise en œuvre du plan national de formation.

Enfin, un objectif d'enrichissement du dialogue social a été inclus dans le plan d'action du programme support de la mission.

Cet objectif est décliné, outre la tenue régulière des instances paritaires, par l'organisation de rencontres de concertation en complément de ces instances et l'amélioration de l'information transmise aux organisations syndicales. Sont ainsi inscrits à l'ordre du jour des instances paritaires des sujets tels que le projet de BOP, le projet de modernisation de l'inspection du travail, amélioration de la sécurité et protection des agents, le développement de l'action sociale et de la formation.

Il est prévu de systématiser la restitution des éléments du dialogue social du niveau national aux directeurs régionaux et d'organiser une fois par an un échange sur le dialogue social national et régional lors des rencontres des directeurs régionaux.

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

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

#### *a) Les acteurs de l'évaluation*

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

– le développement des méthodologies d'évaluation ;

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

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

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

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

• Le centre d'études de l'emploi (CEE) est un établissement public administratif placé sous la tutelle conjointe des ministères chargés de l'emploi et du travail et du ministère chargé de la recherche. Créé par le décret n° 86-399 du 12 mars 1986 (à partir du centre d'études de l'emploi placé depuis 1970 auprès de

l'Institut national d'études démographiques, INED), le CEE a vocation à conduire dans les domaines des politiques de l'emploi et du travail des travaux de recherche permettant de développer l'ensemble des connaissances susceptibles d'éclairer l'action des pouvoirs publics et des acteurs économiques et sociaux.

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

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

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

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

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

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

#### **Mesures de la politique de l'emploi qui ont fait l'objet d'une évaluation**

– Contrats aidés du Plan de cohésion sociale (CIE, CAE, CAV, CI-RMA) : suivi mensuel des entrées et stocks, des caractéristiques des salariés et des emplois ; exploitation régulière de l'enquête du CNASEA sur l'insertion à 6 mois des sortants de contrats aidés ; enquête statistique de la DARES avec interrogation de population témoin sur le terrain à l'automne 2008

– Parcours CIVIS : suivi mensuel des entrées, stocks et des sorties vers l'emploi ; étude des parcours d'accompagnement au cours des 18 premiers mois ; appel d'offres de la DARES en cours visant à mesurer l'impact de l'accompagnement en CIVIS sur la réinsertion professionnelle

– Contrat d'apprentissage : suivi mensuel des entrées et stocks, suivi annuel des caractéristiques des salariés et des emplois ; module apprentissage dans l'enquête Génération du CEREQ permettant l'analyse de l'efficacité comparée (insertion dans l'emploi, salaire perçu) de l'apprentissage et des lycées professionnels (travaux de la DARES en cours)

– Contrat de professionnalisation : suivi mensuel des entrées et stocks, suivi régulier des caractéristiques des salariés et des emplois ; enquête de la DARES à l'automne 2008 sur le devenir des salariés à l'issue du contrat

– ACCRES : suivi mensuel des entrées et stocks, suivi annuel des caractéristiques des bénéficiaires ; publication en 2007 par la DARES des résultats d'une enquête statistique sur le devenir des créateurs d'entreprises et sur l'accompagnement dont ils ont bénéficié.

– VAE : suivi annuel de la VAE au sein du ministère de l'emploi et publication en cours de la DARES sur la VAE interministérielle ; publications par la DARES en 2008 des résultats d'une enquête statistique sur les candidats à des certifications de niveau V par la voie de la VAE ; travaux monographiques du CEE-IRES-CEREQ sur la VAE à l'initiative de l'employeur.

– Aides au développement des services à la personne : suivi annuel des composantes du secteur ; enquête de la DARES sur les utilisateurs de services à la personne en cours d'exploitation.

– ZRR, ZRU, ZFU : suivi annuel des entrées, stocks et caractéristiques des bénéficiaires. Des travaux évaluatifs sur l'impact de ces mesures ont été initiés par des chercheurs de l'INSEE-DARES-DIV (sur les ZFU) mais leur poursuite est toutefois contrainte par la disponibilité des données nécessaires.

Source : ministère de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi.

*b) La faiblesse de l'évaluation en matière de politique de l'emploi*

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

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

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

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

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

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

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

## ÉVOLUTION DES CREDITS CONSACRÉS À L'ÉVALUATION

(en millions d'euros)

		crédits ouverts 2007		LFI 2008		PLF 2009	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
Crédits de statistiques et d'études générales	action 6	8,52	8,22	8,36	8,56	8,156	8,156
	DARES	6,85	6,57	7	7,2	6,903	6,903
	SEPES	1,67	1,65	1,36	1,36	1,253	1,253
Exécution	action 6	6,84	6,39				
	DARES	5,44	5,13				
	SEPES	1,4	1,26				

Source : ministère de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi.

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

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

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

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

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

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

Néanmoins, votre Rapporteur spécial tient à saluer l'effort réalisé par le secrétaire d'État à l'emploi pour fournir des évaluations des différents dispositifs proposés dans ce budget. Ils sont d'autant plus méritoires, qu'ils ne correspondent pas à la culture de l'État depuis des décennies. Cette démarche artisanale devrait prendre une dimension industrielle.

Votre Rapporteur spécial a également pris bonne note des engagements du ministre du Travail et des relations sociales et du secrétaire d'État à l'Emploi pour renforcer dans l'avenir l'évaluation, et notamment l'accord de principe de relayer systématiquement les demandes des parlementaires concernant l'évaluation aux organismes spécialisés.

## B.— LES SUCCÈS DE LA POLITIQUE DU TRAVAIL

La direction générale du travail (DGT) prépare, anime et coordonne la politique du travail afin d'améliorer les relations collectives et individuelles et les conditions de travail dans les entreprises ainsi que la qualité et l'effectivité du droit qui les régit. Les crédits correspondants sont inscrits dans le PLF 2009 sur le programme n° 111 *Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail*.

À ce titre, la DGT est chargée de l'élaboration et de l'application des textes législatifs et réglementaires et assure le développement des actions concernant les relations du travail, l'accompagnement et le suivi de la négociation collective, les conditions de travail et la protection de la santé et de la sécurité en milieu de travail.

### 1.— La relance du dialogue social

Le programme n° 111 comporte une action relative Dialogue social et démocratie sociale qui vise à encourager la négociation collective.

L'année 2008 marque un tournant en la matière et suscite l'espoir d'une relance du dialogue social. En effet, après trois mois de négociation, les partenaires sociaux sont parvenus le 9 avril dernier à une position commune sur la représentativité, le développement du dialogue social et le financement du syndicalisme. Fin avril, chaque organisation syndicale a décidé de ratifier le texte qui a été entériné par la loi n° 2008-789 du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail.

#### *a) L'audience syndicale devra être mesurée*

Le texte instaure de nouveaux critères de mesures de la représentativité. Outre les effectifs des adhérents et les cotisations, la transparence financière, l'indépendance, l'influence et le respect des valeurs républicaines, qui remplace l'attitude patriotique pendant l'occupation, le texte instaure deux nouveaux critères de la représentativité : une ancienneté de deux ans et l'audience établie à partir des résultats aux élections professionnelles tous les quatre ans. À compter de 2009, un syndicat, pour être représentatif dans l'entreprise, devra avoir obtenu au moins 10 % des suffrages valablement exprimés lors des élections professionnelles. Aux niveaux de la branche et de l'interprofession, ce seuil serait fixé à titre transitoire à 8 % des suffrages.



En faisant de l'audience le principal critère de représentativité des syndicats, la position commune met fin à la présomption irréfragable de représentativité de la CGT, la CFDT, la CFTC, FO et la CGC. En vertu de cette présomption, les cinq organisations syndicales étaient considérées, quelle que soit leur implantation réelle dans l'entreprise, comme représentatives dans toutes les branches et les entreprises.

**RÈGLES RÉGISSANT LA REPRÉSENTATIVITÉ SYNDICALE : CRITÈRES**

	<b>Règles antérieures</b>	<b>Position commune</b>
<b>Critères de représentativité</b>	<p>Les critères légaux de représentativité sont (<i>C. trav., art. L. 2121-1</i>) :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– les effectifs ;</li> <li>– les cotisations ;</li> <li>– l'indépendance ;</li> <li>– l'expérience et l'ancienneté du syndicat.</li> </ul> <p>Le critère jurisprudentiel : l'influence (<i>Cass. soc., 3 décembre 2002, n° 01-60.729</i>)</p> <p>Ces critères ne sont pas cumulatifs (<i>Cass. soc., 8 février 1994, n° 93-60.141</i>)</p>	<p>Les critères de représentativité seront (<i>art. 1-1 de la position commune</i>) :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– les effectifs d'adhérents et les cotisations ;</li> <li>– l'audience établie à partir des élections professionnelles (v. ci-dessous) ;</li> <li>– l'indépendance ;</li> <li>– l'influence caractérisée par l'activité, l'expérience, et l'implantation géographique et professionnelle du syndicat ;</li> <li>– une ancienneté de deux ans ;</li> <li>– le respect des valeurs républicaines ;</li> <li>– la transparence financière.</li> </ul> <p><b>Au niveau de l'entreprise</b> : 10 % des suffrages exprimés au premier tour des élections professionnelles.</p> <p><b>Au niveau de la branche</b> : 8 % à titre transitoire + présence territoriale équilibrée au regard de l'implantation géographique de la branche.</p> <p><b>Au niveau national interprofessionnel</b> : 8 % à titre transitoire <sup>(2)</sup> + reconnaissance de la représentativité dans des branches à la fois de l'industrie, de la construction, du commerce et des services.</p> <p>Ces critères sont cumulatifs (<i>art. 1-2 de la position commune</i>)</p>

Source : *Liaisons sociales, conventions et accords n° 113/2008 du vendredi 9 mai 2008, pp. 7-8.*

En application de la loi du 20 août 2008, le recueil et la consolidation des résultats des élections professionnelles est prévu. La mise en œuvre de ce dispositif prendra la forme d'une passation de marchés et nécessitera la mise en place d'une assistance à maîtrise d'ouvrage. Le montant pour le démarrage de ces opérations a été estimé à 2 millions d'euros d'autorisations d'engagement pour 2009.

*b) Les effets de la représentativité*

Jusqu'à la loi du 4 mai 2004, il suffisait qu'un syndicat représentatif ou bénéficiant de la présomption irréfragable de représentativité signe un accord pour qu'il soit valable. Un délégué syndical, même minoritaire, pouvait engager ainsi l'ensemble des salariés de son entreprise, de sa branche ou de l'interprofessionnel. La loi de 2004 a déjà créé un droit d'opposition majoritaire, c'est-à-dire le pouvoir pour des syndicats majoritaires de s'opposer à l'entrée en vigueur de l'accord.

La position commune va plus loin puisqu'elle pose le principe de l'accord majoritaire, ce qui signifie qu'un accord national, de branche ou d'entreprise, ne sera considéré comme valide que s'il a été signé par les syndicats représentant la majorité des salariés. Cependant, cette nouvelle règle n'entrera en vigueur que progressivement. Dans un premier temps, un accord, pour être valable, devra être signé par des syndicats qui représentent au moins 30 % des suffrages exprimés et ne faisant pas l'objet d'une opposition des organisations ayant recueilli la majorité des suffrages.

Toutefois, la conclusion d'accords majoritaires, c'est-à-dire par des organisations syndicales représentatives ayant recueilli la majorité des suffrages, sera possible dès à présent et à titre expérimental dans les entreprises pour dépasser les contingents conventionnels d'heures supplémentaires prévus par un accord de branche antérieur à la loi du 4 mai 2004.

Le PLF pour 2009 prévoit 26,6 millions d'euros de crédits de paiement correspondant au paiement de la deuxième année des conventions triennales 2008-2010 d'aide au financement de la formation syndicale effectuée par les cinq organisations syndicales représentatives au plan national (FO, CFDT, CGT, CFTC, CFE-CGC) et par l'UNSA, ainsi que par les instituts du travail.

Concernant la négociation dans les entreprises dépourvues de délégué syndical, la position commune réaffirme la règle permettant la conclusion d'accords avec des représentants élus du personnel ou des salariés mandatés à condition qu'un accord de branche le prévoit. Mais, à défaut d'un tel accord de branche, des accords pourraient être conclus avec les élus du personnel dans les entreprises de moins de 200 salariés (contre 250 salariés dans la version précédente) et avec un salarié mandaté par un syndicat en cas de constat de carence aux élections.

À cet égard, 3,10 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement sont inscrits pour 2009 afin de participer au financement d'actions visant à développer le dialogue social de niveau local ou territorial, notamment pour favoriser la négociation collective là où, du fait d'acteurs locaux peu nombreux, le dialogue social éprouve des difficultés à naître (petites entreprises, artisanat, secteur agricole).

## 2.- L'amélioration des conditions de travail

La direction générale du travail assure également la tutelle de l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANCT), de l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET) ainsi que le secrétariat des conseils et comités consultatifs nationaux intervenant dans ce champ de compétence. Les crédits correspondants sont inscrits sur l'action n° 1 *Santé et sécurité au travail du programme*.

L'Afsset est un établissement public administratif de l'État placé sous la tutelle des ministres chargés de la santé, de l'écologie et du travail. Elle a pour missions :

- de contribuer à assurer la sécurité sanitaire dans les domaines de l'environnement et du travail, en évaluant les risques qu'ils peuvent comporter ;

- de réaliser ou faire procéder à toute expertise, analyse ou étude nécessaire, en prenant appui sur les services et établissements publics ou tout autre organisme compétent ;

- de fournir aux autorités toutes les informations sur les risques sanitaires, et les conseils nécessaires à l'élaboration de dispositions législatives et réglementaires ;

- d'exercer une veille scientifique et de mettre en œuvre des programmes de recherche dans les domaines de sa compétence ;

- de susciter le débat, à travers l'édition de publications, l'organisation de colloques et la participation à des manifestations didactiques et scientifiques.

Pour l'exercice de ces missions, l'Afsset exerce une veille sur l'évolution des connaissances scientifiques dans les domaines de sa compétence et définit, met en œuvre, soutient ou finance des programmes de recherche scientifique et technique.

En 2009, il est prévu une subvention pour charges de service public à l'AFSSET d'un montant de 7,72 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

De son côté, l'ANACT est également un établissement public sous tutelle du ministère en charge du travail qui s'appuie sur un réseau de 25 associations régionales pour l'amélioration des conditions de travail (ARACT). Ces associations sont des structures de droit privé, administrées de manière paritaire et financées par l'État (ANACT-DRTEFP) et les Régions.

Les missions de l'ANACT sont définies à l'article L. 4642-1 du code du travail. Ses priorités et ses objectifs sont précisés par des contrats de progrès pluriannuels négociés avec l'État et les partenaires sociaux. Ainsi, les activités de l'ANACT et de son réseau sont définies dans le 3ème contrat de progrès conclu avec l'État pour les années 2004–2008, et dans un avenant à mi-parcours à ce contrat.

Pour 2007, l'activité opérationnelle du réseau a représenté environ 27 000 jours/an réalisés par 170 intervenants dont 80 % dans les ARACT. Une dotation de 10,99 millions d'euros est inscrite au PLF 2009 pour financer l'ANACT et les ARACT.

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

Les crédits affectés au FACT seront en 2009 réorientés principalement vers les actions prioritaires dégagées par les conférences sur les conditions de travail et en vue de couvrir prioritairement les besoins des TPE-PME dans le cadre de coopérations entre les opérateurs en santé et sécurité au travail (CRAM, ARACT...) et l'État.

La montée en puissance du fonds sera progressive jusqu'en 2011, les montants prévus passant de 2 millions d'euros (en PLF 2009) à 4 millions d'euros.

Enfin, des crédits sont prévus dans le PLF 2009 pour financer des études sur les risques professionnels, à hauteur de 4,23 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 5 millions d'euros de crédits de paiement (dont 1,09 million d'euros au titre des engagements juridiques antérieurs à 2009 et 3,91 millions d'euros au titre des engagements 2009).

\*  
\*       \*

Le programme *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail* est doté de crédits d'un montant modeste au regard des autres programmes de la mission *Travail et emploi*. Cette modestie ne doit pas dissimuler l'importance de la fonction de support de la politique de l'emploi dévolue à ce programme et le caractère crucial des enjeux liés en particulier à l'évaluation.

## EXAMEN EN COMMISSION

*Après l'audition, lors de la commission élargie, de M. Xavier Bertrand, ministre du Travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité, et de M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'État chargé de l'emploi, sur les crédits des programmes Accès et retour à l'emploi, Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail et Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail et l'article 80 rattaché, de la mission Travail et emploi, (voir compte rendu de la réunion du 5 novembre 2008 à 16 h 15 <sup>(1)</sup>), la commission des Finances examine les crédits de cette mission.*

**M. Charles de Courson, président.** Nous allons procéder à l'examen des crédits de la mission *Travail et emploi*.

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

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

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

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

---

(1) [http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2009/commissions\\_elandies/cr/C011.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2009/commissions_elandies/cr/C011.asp)

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

*Suivant cet avis, la Commission rejette l'amendement.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*La Commission **adopte** un amendement de crédits présenté par les deux Rapporteurs spéciaux visant à maintenir stables les crédits de la direction de l'animation, de la recherche, des études et de la statistique (DARES) du ministère du Travail, des relations sociales et de la solidarité et ceux du centre d'étude de l'emploi (CEE) (**amendement n° II-295**).*

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

\*

\*            \*





## *Article 80*

### **Suppression de la prise en charge par l'État de l'allocation de fin de formation (AFF)**

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

I. - L'article L. 5423-7 du code du travail est abrogé à compter du 1er janvier 2009.

II. - Les allocataires qui, à la date mentionnée au I, bénéficient de l'allocation prévue par l'article L. 5423-7 du code du travail, continuent à la percevoir jusqu'à l'expiration de leurs droits. Les coûts afférents au maintien du bénéfice de cette allocation restent à la charge du fonds de solidarité mentionné à l'article 1er de la loi n° 82-939 du 4 novembre 1982 relative à la contribution exceptionnelle de solidarité en faveur des travailleurs privés d'emploi.

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

Dans un contexte financier alors très difficile pour l'Unedic, l'État a pris en charge, jusqu'en 2008, le financement de la prolongation de l'indemnisation de certains demandeurs d'emploi en formation, sous la forme de l'« allocation de fin de formation ».

Il est proposé de supprimer, à compter du 1er janvier 2009, la prise en charge financière par l'État des nouveaux flux de cette allocation de fin de formation (AFF). Le fonds de solidarité - financé par le budget de l'État - continuera à prendre en charge le financement de l'allocation attribuée aux demandeurs d'emploi avant le 1er janvier 2009.

La réforme devrait inciter à des entrées en formation plus précoces pendant la période d'indemnisation en allocation de retour à l'emploi (donnant droit à une rémunération en allocation de retour à l'emploi-formation [AREF]), favorisant ainsi les parcours de reconversion ou d'adaptation vers les métiers en tension. La réforme simplifie également le mode de financement d'une même action de formation (qui a aujourd'hui deux financeurs : Assedic et État).

Dans cette logique, les partenaires sociaux pourraient décider d'adapter le dispositif de l'AREF, dans le cadre de la prochaine convention d'assurance chômage, afin de prendre en charge la formation des demandeurs d'emploi qui ont épuisé leurs droits à l'assurance chômage et qui ont entrepris une formation leur permettant d'accéder à un emploi pour lequel sont identifiées des difficultés de recrutement.

Cette mesure engendre une économie de près de 169 millions d'euros sur le budget de l'État en 2009.

#### *Observations et décision de la Commission :*

Le présent article supprime la prise en charge par le fonds de solidarité du financement de l'allocation de fin de formation (AFF), à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009. Pour les demandeurs d'emplois entrés dans le dispositif avant cette date, le fonds – et à travers lui l'État – continuera à financer l'allocation.

Au moment de la création de l'AFF, en 2001, il avait été décidé que l'État prendrait en charge son financement étant donné les difficultés financières auxquelles l'Unedic faisait face. Tel n'est plus le cas.

Selon les projections, publiées en mai dernier, de la direction des études et statistiques de l'Unedic, l'assurance-chômage devrait dégager un excédent de 4,9 milliards d'euros en 2009, 6,9 milliards en 2010 et 8 milliards en 2011. Dans ces conditions, il reviendra aux partenaires sociaux de proposer et de financer un dispositif de substitution, afin notamment de prendre en charge les formations entreprise par des demandeurs d'emploi qui ont épuisé leurs droits à l'assurance chômage.

## I.- L'ALLOCATION DE FIN DE FORMATION A ÉTÉ PRISE EN CHARGE PAR L'ÉTAT JUSQU'EN 2007

L'allocation de fin de formation (AFF) a été créée par la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001, et est aujourd'hui codifiée à l'article L. 5423-7 du code du travail.

### A.- PERMETTRE AUX DEMANDEURS D'EMPLOI DE CONTINUER À ÊTRE INDEMNISÉS S'ILS ONT ENTAMÉ UNE FORMATION

L'AFF prolonge l'indemnisation des demandeurs d'emploi au-delà de la durée de leurs droits à l'assurance chômage, si la formation qualifiante qu'ils ont engagée sur prescription de l'ANPE n'est pas terminée.

Le régime de l'allocation de fin de formation a été réformé par le décret n° 2006-1631 du 19 décembre 2006. L'objectif de cette réforme était de recentrer l'AFF sur les formations inscrites sur les listes régionales de métiers dits « en tension » en fonction des besoins locaux, donc ayant une forte probabilité de déboucher sur un emploi.

Désormais, l'AFF est accordée pour une durée maximale de 4 mois aux demandeurs d'emploi ayant des durées d'indemnisation inférieures ou égales à 7 mois relevant des filières courtes et qui entreprennent une action de formation permettant d'accéder à un emploi pour lequel sont identifiées des difficultés de recrutement au niveau régional.

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

### B.- LE FINANCEMENT DE L'ALLOCATION

Jusqu'en 2007, l'AFF était directement financée par le budget général, sur les crédits de la mission *Travail et emploi*. Le montant inscrit dans la loi de finances pour 2007 était de 115 millions d'euros. Il a été largement dépassé en exécution.

#### ÉVOLUTION DU FINANCEMENT DE L'AFF

(en millions d'euros)

Récapitulatif	2005	2006	2007	2008
PLF ou prévision	119	105	115	200
Réalisé	164	231	229	227 (prévision d'exécution)

L'an dernier, l'allocation a été financée par une ressource extrabudgétaire. Son financement a été transféré au Fonds de solidarité, qui est chargé de rassembler les moyens de financement des allocations de solidarité versées aux demandeurs d'emploi qui ne peuvent bénéficier du régime d'assurance chômage. La loi de finances pour 2008 a également institué un prélèvement exceptionnel de 200 millions d'euros sur le Fonds unique de péréquation (FUP), au profit du Fonds de solidarité, afin de financer l'AFF. Les crédits inscrits en loi de finances pour 2008, au titre du fonds de solidarité, ont atteint 200 millions d'euros

## **II.- LA SUPPRESSION DE LA PRISE EN CHARGE PAR L'ÉTAT DOIT PERMETTRE DE RELANCER LA FORMATION DES DEMANDEURS D'EMPLOI**

L'**alinéa 1 de cet article** propose de supprimer, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009, les nouveaux flux d'allocation de fin de formation (AFF) actuellement financée par le fonds de solidarité tandis que l'**alinéa 2** prévoit que le fonds de solidarité continuera à prendre en charge le financement de l'allocation pour les bénéficiaires déjà entrés dans le dispositif.

L'économie pour l'État est évaluée à 169 millions d'euros.

### **A.- CETTE RÉFORME AURA POUR EFFET D'INCITER À DES ENTRÉES EN FORMATION PLUS PRÉCOCES**

En l'état actuel du dispositif, certains demandeurs d'emploi pouvaient être tentés d'attendre avant de s'orienter vers des formations puisque l'AFF permet de prolonger la durée de perception d'une allocation à 57,4 % du salaire antérieur, au lieu d'arriver en fin de droits et de ne plus percevoir éventuellement que l'allocation de solidarité spécifique (ASS) ou le RMI.

Votre Rapporteur spécial rappelle que le temps est un facteur essentiel dans la perspective d'une réorientation professionnelle : après une année de chômage, les chances de retour à l'emploi sont divisées par deux.

La réforme pourra avoir pour effet d'inciter à des entrées en formation plus précoces pendant la période d'indemnisation en allocation de retour à l'emploi (donnant droit à une rémunération en AREF), favorisant ainsi les parcours de reconversion ou d'adaptation vers les métiers en tension.

### **B.- CETTE MESURE CONTRIBUERA À CLARIFIER LES COMPÉTENCES DES ACTEURS CONCERNÉS.**

Aujourd'hui, l'AFF prend le relais de l'allocation d'aide au retour à l'emploi-formation (AREF) financée par le régime d'assurance chômage. Il y a donc deux financeurs pour une même formation, ce qui nuit à la lisibilité de la prescription de formation.

Par ailleurs, l’AFF peut être considérée comme une prolongation des droits à indemnisation chômage dans la mesure où son montant est identique à celui de l’allocation d’aide au retour à l’emploi (ARE). Il dépend donc du montant des revenus passés du demandeur d’emploi, contrairement aux montants des allocations du régime de solidarité, qui sont forfaitaires. Votre Rapporteur spécial estime donc que l’AFF s’inscrit davantage dans une logique d’assurance que dans une logique de solidarité relevant de l’État.

La suppression de l’AFF participe de l’objectif gouvernemental de clarification de la répartition et de l’articulation des rôles entre le régime de solidarité financé par l’État et le régime d’assurance chômage financé par les entreprises et les salariés.

Votre Rapporteur spécial recommande à la commission de l’adopter sans modification.

\*  
\* \*

*La Commission **adopte** l’article 80.*

## AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

### Article 35

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

État B

#### Mission Travail et emploi

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

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

### Article 81

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

Supprimer cet article.



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

Programme 102	LFI 2008		PLF 2009		Variations (sur la base des CP)	
Subvention de l'État au fonds de solidarité	1 728 550 000	1 728 550 000	1 472 954 942	1 472 954 942	- 255 595 058	- 14,79 %
Fonds des intermittents	3 200 000	3 200 000	1 510 240	1 510 240	- 1 689 760	- 52,81 %
Prime de 1000 € hors ASS (PRE)	158 000 000	158 000 000	131 698 828	131 698 828	- 26 301 172	- 16,65 %
Allocations temporaires d'attente (ATA)	36 550 000	36 550 000	26 000 000	26 000 000	- 10 550 000	- 28,86 %
Maison de l'emploi - fonctionnement	89 297 053	89 297 053	90 320 000	100 000 000	10 702 947	11,99 %
Maison de l'emploi - investissement						
CPER - maison de l'emploi						
ANPE - fonctionnement	1 310 000 000	1 310 000 000	1 360 000 000	1 360 000 000	50 000 000	3,82 %
Emplois jeunes CNASEA	61 386 765	61 386 765	20 350 000	20 350 000	- 41 036 765	- 66,85 %
Contrats emplois consolidés	27 520 000	27 520 000	10 159 417	10 159 417	- 17 360 583	- 63,08 %
Primes des CIE anciens	11 124 864	11 124 864	33 156 000	33 156 000	22 031 136	198,04 %
Soutien à l'emploi des jeunes en entreprise (SEJE)	201 000 000	201 000 000	50 234 583	50 234 583	- 150 765 417	- 75,01 %
Exonération des CIE anciens	31 350 000	31 350 000	20 000 000	20 000 000	- 11 350 000	- 36,20 %
Exonération contrat de retour à l'emploi	4 000 000	4 000 000	3 100 000	3 100 000	- 900 000	- 22,50 %
Contrat d'avenir (CAv)	454 930 000	454 930 000	398 660 000	398 660 000	- 56 270 000	- 12,37 %
Contrat initiative emploi (CIE)	202 347 536	202 347 536	158 150 000	158 150 000	- 44 197 536	- 21,84 %
Contrats d'accès à l'emploi	131 180 000	141 420 000	15 170 000	19 708 161	- 53 091 626	- 37,54 %
Soutien à l'emploi des jeunes diplômés			0	210 000		
Contrats emploi solidarité			8 810 000	11 760 213		
Contrats emploi consolidés			560 000	2 800 000		
Contrats emploi jeune et consolidation			0	7 980 000		
Contrats d'insertion par l'activité			6 340 000	11 980 000		
Congé solidarité				31 100 000		
Chantier de développement local			2 630 000	2 630 000		
Stage d'insertion et de formation professionnelle			160 000	160 000		
Plan banlieue			0	68 830 000		
Actions de parrainage	4 570 000	4 570 000	4 000 000	4 000 000	- 570 000	- 12,47 %
Fonds d'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ)	35 000 000	35 000 000	20 000 000	20 000 000	- 15 000 000	- 42,86 %
Opérations spécifiques d'accompagnement	12 000 000	12 000 000		7 500 000	- 4 500 000	- 37,50 %
Exonérations spécifiques structures agréées	21 820 000	21 820 000	11 000 000	11 000 000	- 10 820 000	- 49,59 %
Marché accompagnement publics fragiles (ex - AFPA - PAS emploi - publics spécifiques)	74 953 000	74 953 000	75 000 000	75 000 000	47 000	0,06 %





## **ANNEXE B :**

### **LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

#### Présidence de la République

– M. Raymond Soubie, conseiller social

#### Premier ministre

– M. Éric Aubry, conseiller social du Premier ministre, et M. Hervé Monange, conseiller technique.

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

##### *Cabinet du ministre*

– Mme Vanina Correa De Sampaio, conseiller

– M. Fabrice Heyries, conseiller technique aux affaires administratives et budgétaires

– M. Franck Morel, conseiller technique à la réglementation du travail

##### *Direction générale du travail*

– M. Jean-Denis Combrexelle, directeur général du travail, et M. Joël Blondel, chef de service.

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

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

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

##### *Cabinets des ministres*

– M. Christophe Gegout, conseiller budgétaire au cabinet de Mme la Ministre

– M. Thomas Fatome, directeur de cabinet de M. le Secrétaire d'État chargé de l'emploi

– M. Camille Leleu, attaché parlementaire.

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

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

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

– M. Antoine Magnier, directeur, accompagné de Mme Béatrice Sédillot, chef de service - adjointe au directeur.

Agence nationale pour l'emploi (ANPE)

– M. Christian Charpy, directeur général, et M. Jean-Marie Marx, directeur adjoint.

Agence nationale des services à la personne

– M. Laurent Hénart, président

– M. Bruno Arbouet, directeur général

Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)

– M. Pierre Boissier, directeur général

Organisations professionnelles et syndicales (secteur HCR)

– M. Didier Chenet, Président du Syndicat national des hôteliers, restaurateurs, cafetiers et traiteurs (SYNHORCAT), accompagné de M. Giraudier,

– Mme Dany Deleval, Présidente confédérale de l'Union des métiers et des industries hôtelières (UMIH), accompagnée de M. Philippe Delterme

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

– M. Jean-Luc Bérard, directeur général, accompagné de M. Michel Monnier.