



N° 1971

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
TREIZIÈME LÉGISLATURE

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

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES SUR LE PROJET DE
LOI *de finances pour 2010* (n° 1946)

TOME V

TRAVAIL ET EMPLOI
EMPLOI

PAR M. BERNARD PERRUT,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I.- LES CRÉDITS DU BUDGET DE L'EMPLOI POUR 2010	9
A. LE PROGRAMME « ACCÈS ET RETOUR À L'EMPLOI ».....	9
1. L'amélioration de l'efficacité du service public de l'emploi.....	9
2. L'amélioration des dispositifs en faveur de l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail.....	11
B. LE PROGRAMME « ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES ET DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI ».....	12
1. L'anticipation et l'accompagnement des mutations économiques sur l'emploi.....	12
2. L'amélioration de l'insertion dans l'emploi par l'adaptation des qualifications et la reconnaissance des compétences.....	13
3. Le développement de l'emploi.....	14
C. LE PLAN DE RELANCE DE L'ÉCONOMIE.....	14
II.- LES MESURES EN FAVEUR DE L'EMPLOI DES JEUNES DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2010	17
A. LE CHÔMAGE DES JEUNES : UN CONSTAT MALHEUREUSEMENT RÉCURRENT QUE LA CRISE NE FAIT QUE RAPPELER.....	17
1. Un taux de chômage des jeunes élevé en France.....	17
2. Une forte sensibilité aux fluctuations conjoncturelles.....	17
3. Une insertion dans l'emploi difficile pour les jeunes.....	18
B. DE PREMIÈRES RÉPONSES D'URGENCE AMORCÉES DÈS LE PRINTEMPS 2009 ET CONFIRMÉES PAR LE BUDGET POUR 2010.....	18
1. Une prime pour l'embauche en contrat à durée indéterminée des jeunes stagiaires.....	20
2. La relance de l'apprentissage.....	21
a) L'aide à l'embauche d'apprentis supplémentaires.....	21
b) L'extension du dispositif « zéro charge » aux apprentis.....	21
3. L'aide aux contrats de professionnalisation.....	22

4. Le développement de contrats aidés	23
a) <i>Les contrats d'accompagnement dans l'emploi « passerelles »</i>	23
b) <i>Les contrats initiative-emploi (CIE) pour des jeunes dans des secteurs prioritaires</i>	24
c) <i>Les contrats d'accompagnement formation (CAF)</i>	25
C. DES MESURES STRUCTURELLES DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2010, CORRÉLÉES À CELLES DU PROJET DE LOI SUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE	26
1. La création d'un « service public de l'orientation »	27
a) <i>Éducation et formation : une dynamique d'ensemble au service de l'emploi</i>	27
b) <i>La consécration d'un service public de l'orientation</i>	27
2. La lutte contre le décrochage scolaire	28
a) <i>Le renforcement des moyens des missions locales</i>	29
b) <i>Le développement du contrat d'insertion dans la vie sociale</i>	30
c) <i>La mise en place des plateformes régionales d'orientation</i>	31
3. Les dispositifs de formation au service d'une « deuxième chance »	32
a) <i>Le réseau des écoles de la deuxième chance (E2C)</i>	32
b) <i>L'Établissement public d'insertion de la défense (ÉPIDe)</i>	32
4. Le développement de l'alternance	33
a) <i>Un soutien quantitativement important de compensation des exonérations de charges</i>	33
b) <i>Une amélioration qualitative des dispositifs</i>	33
5. La relance de la politique de la ville	34
a) <i>Le développement du contrat d'autonomie</i>	34
b) <i>Le parcours animation sport</i>	34
D. DES DÉFIS POUR LE COURT ET LE MOYEN TERME : LEVER LES FREINS À L'EMPLOI SUR LE TERRAIN	35
1. Appliquer au plus vite le dispositif « anti-décrochage »	35
a) <i>L'affectation des moyens attribués</i>	35
b) <i>Une nouvelle coopération entre les missions locales, Pôle emploi et l'État</i>	35
c) <i>La « campagne jeunes » mise en œuvre par l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes</i>	36
2. Poursuivre l'effort en faveur de l'apprentissage	36
a) <i>Améliorer encore le statut de l'apprenti</i>	36
b) <i>Évaluer le système de financement de l'apprentissage</i>	37
c) <i>Resserrer le lien entre l'apprentissage et les métiers</i>	37
d) <i>Développer l'apprentissage dans le secteur public</i>	37

3. Assurer la diffusion et le suivi des mesures expérimentales au profit d'une meilleure insertion des jeunes.....	38
<i>a) De nombreuses mesures expérimentales prévues par le projet de loi relatif à l'orientation et la formation professionnelle tout au long de la vie</i>	38
<i>b) Le fonds d'expérimentations pour la jeunesse.....</i>	38
TRAVAUX DE LA COMMISSION : EXAMEN DES CRÉDITS	39
<i>Article 61 : Adaptation des dispositions relatives au financement du contrat unique d'insertion à certains publics spécifiques.....</i>	52
<i>Après l'article 61</i>	52
<i>Article 35, état B.....</i>	53
<i>Article additionnel après l'article 61 : Ouverture de la possibilité d'obtenir l'agrément « services à la personne » aux régies de quartiers.....</i>	53
AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION	55
ANNEXE 1 : Liste des personnes auditionnées par le rapporteur.....	57
ANNEXE 2 : Tableau retraçant l'évaluation des crédits consacrés à la politique transversale d'orientation et d'insertion professionnelle des jeunes.....	59
ANNEXE 3 : Compte rendu de l'audition, ouverte à la presse, de M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'État à l'emploi, et de M. Martin Hirsch, Haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté et Haut-commissaire à la jeunesse, sur le plan d'action en faveur des jeunes, par la commission des affaires sociales le mardi 6 octobre 2009	61

INTRODUCTION

Les crédits des programmes « *Accès et retour à l'emploi* » et « *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* » de la mission « *Travail et emploi* » du projet de loi de finances pour 2010 s'élèvent respectivement à 5 840 770 000 euros en autorisations d'engagement et 5 885 530 000 en crédits de paiement d'une part, et 4 636 831 528 euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement d'autre part.

On ne peut, pour l'année 2010, apprécier l'effort budgétaire en faveur de l'emploi sans prendre en compte également les crédits du programme « *Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi* » de la mission « *Plan de relance de l'économie* ». Créée par la loi n° 2009-122 du 4 février 2009 de finances rectificative pour 2009, celle-ci a vocation à mettre en œuvre le volet budgétaire du plan de relance annoncé par le Président de la République le 4 décembre 2008 à Douai. Les crédits de l'action consacrée aux politiques actives de l'emploi de ce programme s'élèvent pour 2010 à 1,4 milliard d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement.

Au total, le budget de l'emploi pour 2010 est donc, en crédits de paiement, de 11,923 milliards d'euros. Cet effort extrêmement significatif, à la hauteur des enjeux liés au contexte de crise économique que traverse le pays, doit être salué. Il permet de poursuivre en 2010 le soutien exceptionnel engagé dès le début de la mise en œuvre du plan de relance, qui s'était traduit par 1,3 milliard d'euros supplémentaires prévus dans les deux lois de finances rectificatives de février et avril 2009.

L'examen détaillé des crédits de ces programmes relevant de la compétence du rapporteur spécial de la commission des finances, le présent avis budgétaire, pour sa partie thématique, se concentre sur la question de l'emploi des jeunes et plus précisément sur la manière dont le présent budget répond à cette question récurrente.

Le constat est en effet bien connu, d'un niveau de chômage des jeunes particulièrement élevé en France relativement au niveau du chômage de l'ensemble de la population, et relativement à la situation qui prévaut dans les pays voisins, européens ou plus généralement de l'OCDE. Il en va de même de la forte sensibilité de l'activité des jeunes aux fluctuations conjoncturelles, que la présente crise met une nouvelle fois en évidence. Votre rapporteur souhaite analyser la double réponse qui est apportée par le présent projet de loi de finances, réponse à la fois conjoncturelle et structurelle.

À la suite des interventions du Président de la République consacrées à l'emploi des jeunes le 24 avril 2009, et à la jeunesse le 29 septembre 2009, de multiples initiatives sont aujourd'hui lancées. Le plan d'urgence pour l'emploi des jeunes fait l'objet d'un suivi régulier. La publication en juillet dernier du « Livre vert » destiné à refonder la politique en faveur des 16-25 ans, et la discussion du

projet de loi relatif à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie, confirment la multiplicité des facettes de la politique en faveur de l'emploi des jeunes, qu'ont présentée à la commission des affaires sociales M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'État à l'emploi, et M. Martin Hirsch, haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté et haut-commissaire à la jeunesse, le mardi 6 octobre 2009.

Ce n'est pas un hasard si les crédits budgétaires pour 2010 consacrés à cette politique figurent en premier lieu dans les missions « *Travail et emploi* » et « *Plan de relance de l'économie* » du projet de loi de finances pour 2010, mais se trouvent aussi dans d'autres missions, telles la mission « *Sport, jeunesse et vie associative* » ou encore la mission « *Ville et logement* ». Le document de politique transversale annexé au projet de loi de finances pour 2010, consacré à l'orientation et l'insertion professionnelle des jeunes, évalue l'ensemble des crédits dédiés à cette politique à 3,7 milliards d'euros.

Le présent avis budgétaire a d'abord pour objet de rendre compte – de manière certes synthétique – de cette richesse et de cette diversité. Aucun effort ne doit être ménagé et tel est bien le sens de l'ensemble de ces dispositifs. Votre rapporteur souhaite dans le même temps que cette palette de solutions puisse être déclinée et diffusée sur le terrain dans les meilleurs délais : c'est la condition de leur efficacité. En outre, la diversité des solutions apportées ne peut en aucun cas exonérer les pouvoirs publics de réflexions complémentaires sur les sujets qui restent ouverts, les efforts pour l'amélioration du statut de l'apprenti par exemple. Il conviendra enfin d'être attentif à la manière dont pourront être tirées les conclusions des diverses expérimentations menées, qu'elles soient prévues par le projet de loi relatif à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie, ou dans le cadre du nouveau fonds d'expérimentation pour la jeunesse.

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 fixe au **10 octobre** la date butoir pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

Votre rapporteur pour avis a demandé que les réponses lui parviennent le 1^{er} octobre. À cette date, **30,6 %** des réponses lui étaient parvenues. À la date butoir, ce pourcentage était de **97 %**.

I.- LES CRÉDITS DU BUDGET DE L'EMPLOI POUR 2010

Au sein de la mission « *Travail et emploi* », deux programmes sur quatre sont plus spécifiquement dédiés à la mise en œuvre de la politique de l'emploi : il s'agit du programme n° 102 « *Accès et retour à l'emploi* » et du programme n° 103 « *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* ». Dotés respectivement de 5,84 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 5,88 milliards d'euros en crédits de paiement pour le premier, et 4,64 milliards d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement pour le second, ils totalisent à eux deux quelque 10,5 milliards d'euros, soit plus de 90 % des crédits de la mission. Ces chiffres attestent l'effort soutenu de l'État en faveur des politiques de l'emploi, à un moment où, du fait de la crise mondiale, l'intensification d'une politique active de lutte contre le chômage doit permettre de créer et maintenir l'emploi tout en favorisant l'accès ou le retour à l'emploi de tous, et notamment des publics les plus fragiles.

A. LE PROGRAMME « ACCÈS ET RETOUR À L'EMPLOI »

Le programme n° 102 « *Accès et retour à l'emploi* » constitue le programme le plus important du budget de la mission « *Travail et emploi* ». Il concentre l'essentiel des actions de l'État consacrées à la lutte contre le chômage et pour l'insertion professionnelle, notamment des publics en difficulté.

1. L'amélioration de l'efficacité du service public de l'emploi

L'action n° 1 du programme est consacrée à l'« *amélioration de l'efficacité du service public de l'emploi* ». Dotée de 3,13 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 3,14 milliards en crédits de paiement, cette action se décompose de deux sous-actions.

La première sous-action est dédiée à l'indemnisation des demandeurs d'emploi. Elle comporte pour l'essentiel la participation de l'État au financement du régime de solidarité d'indemnisation du chômage, par l'attribution d'une subvention d'équilibre versée par l'État au fonds de solidarité pour un total de 1 519 millions d'euros. Le fonds de solidarité rassemble les moyens de financement des allocations de solidarité versées aux demandeurs d'emploi qui ne peuvent pas bénéficier de l'assurance chômage, à savoir : l'allocation de solidarité spécifique, l'allocation équivalent retraite, l'allocation de fin de formation, l'aide aux demandeurs d'emploi créant ou reprenant une entreprise (ACCRES-ASS), la prime de retour à l'emploi et les primes mensuelles pour les bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique reprenant une activité, les allocations de solidarité pour les intermittents du spectacle ainsi que l'activation de l'allocation de solidarité spécifique.

La deuxième sous-action est consacrée à la coordination du service public de l'emploi. Un montant de 80,83 millions d'euros en autorisations d'engagement

et 90,51 millions d'euros en crédits de paiement est prévu pour la reconduction pour 2010 du financement de 205 maisons de l'emploi, déjà conventionnées pour 2009.

Compte tenu de l'arrivée prochaine à échéance des premières conventions ainsi que de l'entrée en vigueur de la loi du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi, il est apparu nécessaires de fixer de nouvelles orientations aux maisons de l'emploi, comme l'ont rappelé à votre rapporteur les services du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi. Un groupe de travail confié à M. Michel Thierry, inspecteur général des affaires sociales, a fait des propositions sur l'évolution du cahier des charges et les nouvelles modalités de financement des maisons de l'emploi. Les modifications qui seraient apportées au décret n° 2005-259 du 22 mars 2005 fixant les modalités d'attribution de l'aide de l'État aux maisons de l'emploi et à l'arrêté du 7 avril 2005 portant cahier des charges devraient entrer en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2010, de manière à pouvoir s'appliquer aux conventions des maisons de l'emploi arrivant à échéance à la fin de l'année 2009.

Par ailleurs, des crédits à hauteur de 1,36 milliard d'euros constituent la subvention pour charge de service public versée à Pôle emploi, à la suite de la création officielle de l'institution nationale, lors de son premier conseil d'administration le 19 décembre 2008, conformément à la loi du 13 février 2008 précitée. Le budget de Pôle emploi prévoit une subvention de l'État et un financement du régime de l'assurance chômage à hauteur de 10 % minimum des contributions des employeurs et des salariés. La subvention de l'État sera majorée en gestion 2010 d'un montant correspondant au transfert des salariés de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) en charge de l'orientation professionnelle des demandeurs d'emploi.

La concomitance d'une mauvaise conjoncture et de la fusion de l'Agence nationale pour l'emploi et des Assédic a été à l'origine d'un certain nombre de difficultés dans la mise en œuvre opérationnelle de la nouvelle institution nationale Pôle emploi. Il serait utile que le Gouvernement, en séance publique, puisse procéder à un point d'étape sur cette question importante ⁽¹⁾.

Enfin, cette sous-action prévoit une subvention à l'AFPA d'un montant de 109,20 millions d'euros au titre de l'action de rapprochement de l'offre et de la demande d'emploi menée par cet organisme, cette subvention étant minorée en gestion 2010 du montant correspondant au transfert à Pôle emploi des salariés de l'association en charge de l'orientation professionnelle des demandeurs d'emploi.

(1) La commission des affaires culturelles, familiales et sociales avait entendu M. Christian Charpy, directeur général de Pôle emploi, le 6 mai 2009. Voir le rapport d'information (n° 1651) établi à cette occasion par M. Dominique Tian au nom de la commission sur l'application de la loi n° 2008-126 du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi.

2. L'amélioration des dispositifs en faveur de l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail

L'action n° 2 du programme « *Accès et retour à l'emploi* » est consacrée à l'amélioration des dispositifs en faveur de l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail et comporte 2,71 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 2,74 milliards d'euros en crédits de paiement.

La première sous-action, intitulée « *Insertion dans l'emploi au moyen de contrats aidés* », comporte 1,70 milliard d'euros en autorisations d'engagement et 1,73 milliard d'euros en crédits de paiement. Ces crédits sont destinés à financer les aides à l'embauche associées aux contrats aidés du secteur marchand et non marchand au profit des publics cibles de la politique de l'emploi. Outre le financement des dispositifs emploi spécifiques à l'outre-mer, le financement de contrats en voie d'extinction hors contrats du plan de cohésion sociale (pour un montant de 39,96 millions d'euros) et celui des anciens contrats aidés du plan de cohésion sociale (à savoir les contrats d'accompagnement dans l'emploi, contrats initiative emploi et contrats d'avenir, pour un montant de 600 millions d'euros), cette sous-action est dédiée, pour un montant de 1 milliard d'euros, aux nouveaux contrats uniques d'insertion.

La loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active (RSA) et réformant les politiques d'insertion a prévu la mise en œuvre au 1^{er} janvier 2010 du contrat unique d'insertion, qui peut prendre deux formes : un contrat d'accompagnement dans l'emploi (CUI-CAE) dans le secteur non marchand, en remplacement de l'ancien contrat d'accompagnement dans l'emploi et du contrat d'avenir ; un contrat initiative emploi (CUI-CIE) dans le secteur marchand, en remplacement de l'ancien contrat initiative emploi et du contrat d'insertion-revenu minimum d'activité (CI-RMA). L'aide versée à l'employeur correspond à une fraction de la rémunération brute des bénéficiaires de ces contrats. Ce taux de prise en charge ne peut excéder 95 % du SMIC horaire pour les contrats uniques du secteur non marchand et 47 % du SMIC horaire pour ceux du secteur marchand. Pour les bénéficiaires du RSA, l'aide versée à l'employeur fait l'objet d'un cofinancement avec les conseils généraux, à hauteur de 88 % du montant forfaitaire du RSA pour une personne isolée sans activité.

Au total, le budget prévoit le financement de 360 000 entrées en 2010 en contrat unique d'insertion dans le secteur non marchand (pour un montant de 917,76 millions d'euros) et de 50 000 entrées dans le secteur marchand (pour un montant de 92,14 millions d'euros) ⁽¹⁾. Le taux d'aide aux employeurs des contrats uniques d'insertion est majoré en 2010 à titre exceptionnel par une dotation spécifique inscrite sur la mission « Plan de relance de l'économie » (voir *infra*).

(1) L'article 61 du projet de loi de finances pour 2010 porte en outre adaptation des dispositions relatives au financement du contrat unique d'insertion à certains publics spécifiques.

La deuxième sous-action est consacrée à l'« *accompagnement des publics les plus en difficulté* ». Il s'agit des jeunes, pour lesquels sont prévus des crédits à hauteur de 258,60 millions d'euros en autorisations d'engagement et 259,60 millions d'euros en crédits de paiement, à travers le financement des missions locales et permanences d'accueil, d'information et d'orientation, de l'allocation servie aux bénéficiaires d'un contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS), du Fonds pour l'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ), des opérations spécifiques d'accompagnement des jeunes diplômés vers l'emploi et des actions de parrainage pour l'accompagnement des parcours. En outre, des crédits sont prévus au profit du financement du stock de contrats de soutien des jeunes en entreprise (SEJE), du versement de la subvention pour charges de service public en faveur de l'Établissement public de la défense (EPIDe) ainsi que de la mise en œuvre du contrat d'autonomie dans le cadre du plan Espoir banlieues.

Par ailleurs, cette sous-action comporte les crédits en faveur de l'emploi des personnes handicapées (aide au poste dans les entreprises adaptées, subvention spécifique versée aux entreprises adaptées et financement des programmes régionaux et départementaux pour l'insertion des travailleurs handicapés, pour un total de 308,59 millions d'euros) ainsi que ceux qui contribuent au soutien du secteur de l'insertion par l'activité économique (entreprises d'insertion et entreprises de travail temporaire d'insertion, fonds départemental de l'insertion, associations intermédiaires, ateliers et chantiers d'insertion,... pour un total de 207,5 millions d'euros).

B. LE PROGRAMME « ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES ET DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI »

Le programme « *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* », doté de 4,637 milliards d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, se compose de trois actions : l'anticipation et l'accompagnement des mutations économiques sur l'emploi ; l'amélioration de l'insertion dans l'emploi par l'adaptation des qualifications et la reconnaissance des compétences, le développement de l'emploi.

1. L'anticipation et l'accompagnement des mutations économiques sur l'emploi

L'action n° 1, consacré à l'anticipation et l'accompagnement des mutations économiques sur l'emploi, prévoit des crédits d'intervention à hauteur de 344,5 millions d'euros au profit du financement de trois ensembles de mesures, déclinées en sous-actions :

– l'anticipation des mutations et la gestion active des ressources humaines, qui recouvrent les aides au conseil et à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) ainsi que les engagements de développement de l'emploi et des compétences (EDEC) (46,8 millions d'euros) ;

— l'implication des branches et des entreprises dans la prévention du licenciement et le reclassement des salariés (pour un montant total de 297,7 millions d'euros), qui correspond à la fois à des mesures d'âges (financement des allocations spéciales du Fonds national de l'emploi, des préretraites progressives et des conventions de cessation d'activité de certains travailleurs salariés) et à des actions en faveur du reclassement des salariés (allocation temporaire dégressive, chômage partiel, dotation globale de restructuration et exonération de cotisations sociales en bassins d'emplois à redynamiser).

2. L'amélioration de l'insertion dans l'emploi par l'adaptation des qualifications et la reconnaissance des compétences

Avec des crédits à hauteur de 3,1 milliards d'euros, l'action n° 2, consacrée à l'amélioration de l'insertion dans l'emploi par l'adaptation des qualifications et la reconnaissance des compétences, est la plus importante, au plan quantitatif, du programme n° 103. Cette action se compose de deux sous-actions dont les crédits sont, au plan quantitatif, d'inégale importance. La première sous-action regroupe les crédits que l'État consacre au financement de la politique de certification mise en œuvre par l'AFPA et à la validation des acquis de l'expérience, dans le but de réduire les inégalités dans l'accès à la formation et à la qualification (soit un montant total de 73,2 millions d'euros).

La deuxième sous-action (« *Amélioration de l'accès à la qualification par le développement de l'alternance et de la qualification* ») comporte l'ensemble des autres crédits du programme. Sont prévus en particulier 1,014 milliard d'euros à la compensation des exonérations de charges associées aux contrats d'apprentissage, aux contrats de professionnalisation et au dispositif de parcours d'accès aux carrières des fonctions publiques territoriales, hospitalières et de l'État – PACTE. En outre, des crédits destinés à réduire les inégalités dans l'accès à la formation sont prévus, qu'il s'agisse de la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle, de subventions à divers organismes, de l'accès aux « compétences clés » définies au plan communautaire pour l'éducation et la formation tout au long de la vie, d'actions ciblées à destination des détenus et sous main de justice, de l'aide à la mobilité des jeunes ou encore des crédits de fonctionnement au profit des actions de formation à Mayotte. Cette sous-action prévoit également une subvention au profit de l'AFPA à hauteur de 69,3 millions d'euros.

Enfin, les dotations de décentralisation, destinées à compenser aux régions le coût financier des compétences qui leur ont été transférées en matière de formation professionnelle et d'apprentissage, atteignent, au sein de la même sous-action, un total de 1,71 milliard d'euros.

3. Le développement de l'emploi

La troisième action du programme n° 103, « *Développement de l'emploi* », comporte deux sous-actions, pour un total de 1,18 milliard d'euros. La première sous-action regroupe les crédits consacrés à la baisse du coût du travail pour faciliter le développement de territoires et de secteurs à fort potentiel d'emplois (609 millions d'euros), qu'il s'agisse des exonérations de cotisations patronales applicables dans les zones de revitalisation rurale, des exonérations de l'avantage en nature dans les hôtels, cafés et restaurants ou des exonérations liées aux services à la personne : l'effort effectué s'agissant de cette dernière exonération est particulièrement conséquent, puisque la compensation par l'État aux caisses de sécurité sociale de l'exonération de 15 points de cotisations patronales pour les particuliers employeurs déclarant leurs salariés au salaire réel est de 303,2 millions d'euros, et celle relative à l'exonération totale de cotisations patronales de sécurité sociale des employés des associations ou entreprises agréées de services à la personne atteint 223,06 millions d'euros, soit un total de 526,26 millions d'euros.

La seconde sous-action comporte des crédits à hauteur de 243,45 millions d'euros au profit de l'aide à la création et à la reprise d'entreprise d'une part, de 20,9 millions en faveur du développement des nouvelles formes d'emploi d'autre part, et de 7,6 millions d'euros s'agissant des dispositifs propres à l'outre-mer enfin.

C. LE PLAN DE RELANCE DE L'ÉCONOMIE

Pour 2010, les crédits consacrés aux politiques de l'emploi doivent aussi s'apprécier compte tenu de la nouvelle mission « Plan de relance de l'économie », créée par la loi n° 2009-122 du 4 février 2009 de finances rectificative pour 2009, qui a pour vocation la mise en œuvre du volet budgétaire du plan de relance annoncé par le président de la République le 4 décembre 2008, à l'occasion de son discours prononcé à Douai. L'objectif est de soutenir la conjoncture économique et l'emploi durant la période de crise que la France a connue en 2009 et d'accompagner ensuite la reprise économique en 2010. Cette mission n'est donc pas pérenne et est appelée à disparaître à l'issue de l'exercice budgétaire 2010. L'un des trois programmes de la mission, le programme n° 316 (« Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi »), contient deux actions au service direct de la politique de l'emploi.

L'action n° 4, « Aide à l'embauche dans les très petites entreprises », prévoit 410 millions d'euros pour financer l'aide à l'embauche dans les très petites entreprises. Mise en place par le décret n° 2008-1357 du 19 décembre 2008, cette aide compense intégralement les charges patronales au niveau du SMIC (185 euros mensuels) puis en partie jusqu'à 1,6 fois le SMIC. Elle est accordée pour les embauches réalisées depuis le 4 décembre 2008, au titre des gains et des rémunérations versés pour les mois de janvier 2009 à décembre 2009. L'aide est prolongée en 2010 pour toutes les embauches du premier semestre 2010.

L'action n° 5, consacrée aux « Politiques actives de l'emploi », prévoit une dotation exceptionnelle de 1,4 milliard d'euros mobilisée pour financer des mesures temporaires, notamment en direction des jeunes, dans le double cadre du plan d'urgence pour l'emploi des jeunes et du livre vert de la commission de concertation sur la politique de la jeunesse présidée par M. Martin Hirsch, haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté et haut-commissaire à la jeunesse. Huit de ces seize mesures traduisent le plan d'urgence pour l'emploi des jeunes : la prime pour l'embauche d'un jeune en contrat de professionnalisation ; la prime pour l'embauche d'un apprenti supplémentaire ; le dispositif « zéro charge » pour le recrutement d'un apprenti dans les entreprises de plus de dix salariés ; la prime pour l'embauche d'un ancien stagiaire en contrat durable ; les contrats initiative emploi des jeunes dans des secteurs prioritaires ; le contrat d'accompagnement dans l'emploi « Passerelle » ; le contrat d'accompagnement formation (CAF) ; les écoles de la deuxième chance. Un dernier ensemble de mesures résulte du plan « Agir pour la jeunesse », annoncé par le président de la République le 29 septembre 2009 : il s'agit des mesures en faveur de la lutte contre le « décrochage scolaire » et de l'insertion professionnelle des jeunes.

Par ailleurs, sont prévus des financements au profit des mesures suivantes :

– la reconstitution de l'allocation équivalent retraite en 2009. Cette allocation, destinée à garantir un montant minimum de ressources aux demandeurs d'emploi de moins de soixante ans justifiant de la durée de cotisation à l'assurance vieillesse requise pour l'ouverture du droit à une pension de vieillesse à taux plein, avait été supprimée au 1^{er} janvier 2009 mais, compte tenu de la crise, le gouvernement, par décret n° 2009-608 du 29 mai 2009, a décidé de la rétablir à titre transitoire jusqu'au 31 décembre 2009 (161,4 millions d'euros) ;

– le financement de l'allocation en faveur des demandeurs d'emploi en formation (AFDEF), qui se substitue exceptionnellement, en 2009, à l'allocation de fin de formation supprimée au 31 décembre 2008 (65,2 millions d'euros) ;

– la majoration exceptionnelle des taux d'aide pour les contrats aidés dans le secteur non-marchand (334,58 millions d'euros) ;

– le versement d'une prime exceptionnelle de 500 euros pour certains salariés privés d'emploi involontairement entre le 1^{er} avril 2009 et le 31 mars 2010, qui n'ont pas droit aux indemnités de l'allocation chômage (15 millions d'euros pour 30 000 primes) ;

– la contribution au financement des dispositifs d'aide aux salariés dont le licenciement pour motif économique est envisagé, qu'il s'agisse de la convention de reclassement personnalisé (CRP) ou du contrat de transition professionnelle (CTP) (respectivement pour un montant de 47,4 et 68,1 millions d'euros) ;

– le financement à titre exceptionnel de 1 500 postes dans les entreprises d'insertion pour une durée d'un an (7,3 millions d'euros).

II.- LES MESURES EN FAVEUR DE L'EMPLOI DES JEUNES DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2010

A. LE CHÔMAGE DES JEUNES : UN CONSTAT MALHEUREUSEMENT RÉCURRENT QUE LA CRISE NE FAIT QUE RAPPELER

1. Un taux de chômage des jeunes élevé en France

Au deuxième trimestre de l'année 2009, le taux de chômage des actifs âgés de moins de 25 ans au sens du Bureau international du travail (BIT) a atteint 23,9 % en France en moyenne sur le trimestre, en hausse de 1,6 point par rapport au premier trimestre ⁽¹⁾. Cette situation n'est pas nouvelle : depuis près de 30 ans, en France, le taux de chômage des jeunes de 15 à 24 ans reste supérieur à 18 %. Ce taux dépasse d'environ 3 points la moyenne des 27 États membres de l'Union européenne. Au sein de l'OCDE, le taux de chômage des jeunes en France place celle-ci, pour 2008, en 23^{ème} place sur 30.

Sans doute l'indicateur « *proportion des jeunes au chômage parmi les jeunes d'une classe d'âge* », inférieur à 8 % en France, est-il voisin de la moyenne des pays de l'Union européenne et de l'OCDE. Mais le taux d'emploi des jeunes entre 15 et 24 ans est aussi inférieur de plus de cinq points à la moyenne des 27 pays membres de l'Union européenne, et de neuf points à la moyenne des quinze anciens membres de l'Union ⁽²⁾.

2. Une forte sensibilité aux fluctuations conjoncturelles

Depuis début 2008, comme il en va usuellement en période de dégradation de la situation du marché du travail, la hausse sur six trimestres du taux de chômage des jeunes (+ 6,5 points) a été plus rapide que celle du taux de chômage de l'ensemble de la population active (+ 2 points). En effet, les jeunes présents sur le marché du travail, généralement peu diplômés et possédant une plus courte expérience professionnelle, sont davantage sensibles aux fluctuations conjoncturelles que les actifs plus expérimentés. Plus fréquemment en emploi temporaire lorsqu'ils travaillent, ils se retrouvent aussi plus facilement au chômage lorsque la conjoncture se dégrade.

Un récent rapport de l'OCDE (mai 2009) a montré combien, en France, les jeunes « *risquent d'être les plus touchés par la crise* », dans la mesure où les

(1) Chiffres extraits de « *Conjoncture de l'emploi et du chômage au deuxième trimestre de 2009* », Premières informations et premières synthèses de la direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (DARES) du ministère du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville, octobre 2009, n° 42.2.

(2) Données issues de « *Emploi et chômage des 15-29 ans en 2008* », Premières informations et premières synthèses de la DARES, septembre 2009, n° 39.1.

difficultés conjoncturelles qu'ils rencontrent « reflètent dans une large mesure des problèmes de nature plus structurelle ». L'OCDE évoque, comme facteur explicatif, notamment le fait que « réussir son insertion professionnelle en France dépend dans une large mesure de l'obtention, après une trajectoire scolaire linéaire, d'un diplôme initial sélectif particulièrement valorisé par les employeurs ». L'OCDE note, dans ce même rapport, qu'un jeune Français déscolarisé de plus de seize ans sur cinq est actuellement laissé sans solution.

3. Une insertion dans l'emploi difficile pour les jeunes

Les indicateurs de l'insertion dans l'emploi des jeunes sont de fait insatisfaisants. L'enquête Génération 2004 du Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ)⁽¹⁾ apporte deux enseignements : la part des jeunes sortis de formation initiale sans diplôme est de 17 % et ce pourcentage reste constant depuis 1998 ; par ailleurs, 31 % de ces mêmes jeunes sont au chômage au cours des premiers mois de leur vie active, et encore 14 % en 2007, soit trois ans après leur sortie. En outre, la même étude montre que les jeunes sortis du système éducatif en 2004 occupent également plus souvent que leurs prédécesseurs de la génération 2001 des emplois à durée déterminée. Ils travaillent aussi plus fréquemment à temps partiel, et ce de façon contrainte dans deux tiers des cas.

En 2008, selon les analyses de la DARES précitées, environ un tiers des salariés âgés de 15 à 29 ans, du secteur privé comme du secteur public, a un contrat temporaire (intérim, contrat à durée déterminée, emploi aidé), contre un peu plus de un sur sept pour l'ensemble des actifs occupés. Une étude du CREDOC confirme cette tendance. Elle recense, parmi les jeunes sortis d'études, 2,4 millions de bénéficiaires d'un contrat à durée indéterminée à temps plein, mais aussi 1,3 million de personnes en « éloignement relatif de l'emploi de qualité » (contrat à durée indéterminée à temps partiel, contrat à durée déterminée à temps plein ou intérim à temps plein) et 1,2 million de personnes en « éloignement fort de l'emploi de qualité » (contrat à durée déterminée et intérim à temps partiel, contrats aidés, chômage), auxquels il faut ajouter 430 000 personnes hors du marché du travail⁽²⁾.

B. DE PREMIÈRES RÉPONSES D'URGENCE AMORCÉES DÈS LE PRINTEMPS 2009 ET CONFIRMÉES PAR LE BUDGET POUR 2010

Face à cette situation, le Président de la République a présenté, le 24 avril 2009, un plan d'urgence pour l'emploi des jeunes, annonçant la mobilisation de 1,3 milliard d'euros d'ici juin 2010 dans le cadre du plan de relance de l'économie, au bénéfice de 500 000 jeunes.

(1) Voir par exemple : « Génération 2004, des jeunes pénalisés par la conjoncture », Bref, n° 248, janvier 2008.

(2) Matthieu Angotti, « Quelle deuxième chance pour les jeunes en difficulté ? », Crédoc, Consommation et modes de vie, n° 218, février 2009.

Entré en vigueur dès le printemps 2009, et prévu jusqu'en juin 2010, ce plan est financé sur la mission « *Plan de relance de l'économie* », créée pour 2009 et 2010 par la loi de finances rectificative pour 2009 (n° 2009-122 du 4 février 2009) afin de tenir compte de la crise économique.

Cette somme est gérée par le Fonds d'investissement social (FISO)⁽¹⁾, installé par le Président de la République le 10 avril 2009, en réponse à une initiative des partenaires sociaux lors du sommet social du 18 février 2009. Ce fonds a une vocation conjoncturelle : coordonner l'action des différents acteurs de l'emploi dans la crise, dans le respect de l'autonomie de gestion et de responsabilité des financements de chacun d'entre eux. Il est animé par une cellule de pilotage composée des ministres concernés et des partenaires sociaux représentatifs au niveau national. Il a bénéficié d'un premier abondement à hauteur de 500 millions d'euros à la suite de l'adoption de la loi de finances rectificative pour 2009 du 4 février 2009, puis d'un deuxième abondement de 800 millions d'euros à la suite de l'adoption de la deuxième loi de finances rectificative pour 2009 (n° 2009-431 du 20 avril). En outre, l'État a prévu 150 millions d'euros au titre du Fonds d'expérimentation en faveur de la jeunesse.

Il faut ajouter à ces sommes des financements du Fonds social européen, utilisés autant que de besoin pour soutenir les actions portées par le FISO, ainsi que, comme le souligne l'instruction de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle du 22 juin 2009, la mobilisation des partenaires sociaux.

Concernant les actions au service de l'emploi et de la formation des jeunes, les montants mobilisés par l'État, inscrits sur le programme 316 de la mission « *Plan de relance de l'économie* », sont pour 2009 prévus par les deux lois de finances rectificatives précitées, pour un montant total de 485 millions d'euros. C'est cet effort qu'amplifient les crédits inscrits dans le présent budget, pour un montant de 733,8 millions d'euros. Le tableau présenté ci-après retrace la répartition de ces crédits suivant les différentes mesures du plan d'urgence pour l'emploi des jeunes.

(1) Le FISO n'est toutefois pas une nouvelle structure mais un mode de coopération souple : il n'a pas de structure budgétaire propre et les abondements de l'État sont budgétés en loi de finances.

**Les mesures du plan d'urgence pour l'emploi des jeunes
(en millions d'euros)**

Mesures proposées	2009	2010	Total
prime pour l'embauche d'un jeune en contrat de professionnalisation	114	144,5	258,5
prime pour l'embauche d'un apprenti supplémentaire	18	36	54
dispositif "zéro charge" pour le recrutement d'un apprenti dans les entreprises de plus de dix salariés	15	55,3	70,3
prime pour l'embauche d'un ancien stagiaire en contrat à durée indéterminée	97	30	127
contrats initiative emploi pour des jeunes dans des secteurs prioritaires	75	102,1	177,1
contrat d'accompagnement dans l'emploi "passerelle"	77	167,4	244,4
contrat d'accompagnement formation	80	181,5	261,5
écoles de la deuxième chance	9	17	26
Total	485	733,8	1218,8

1. Une prime pour l'embauche en contrat à durée indéterminée des jeunes stagiaires

Le décret n° 2009-692 du 15 juin 2009 a institué une prime pour l'embauche en contrat à durée indéterminée des jeunes stagiaires. Il a ouvert aux employeurs le bénéfice d'une prime de 3 000 euros s'ils embauchent sous contrat à durée indéterminée, entre le 24 avril et le 30 septembre 2009, des jeunes ayant effectué un stage dans l'entreprise.

Ne peuvent bénéficier de cette prime les établissements qui ont procédé, dans les six mois précédant l'embauche, à un licenciement économique sur le poste pourvu par le recrutement, ni les employeurs qui ne sont pas à jour de leurs obligations déclaratives et de paiement à l'égard des organismes de recouvrement des cotisations et des contributions de sécurité sociale ou d'assurance chômage.

Les seuls stages concernés sont les stages en milieu professionnel ayant fait l'objet d'une convention entre le stagiaire, l'entreprise d'accueil et, s'il y a lieu, l'établissement d'enseignement. On rappelle à cet égard que l'article 30 du projet de loi relatif à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie interdit désormais les stages qui ne sont pas intégrés à un cursus pédagogique.

Le stagiaire doit être âgé de vingt-six ans à la date de la conclusion du contrat de travail. Il doit avoir effectué, au sein de la structure procédant à l'embauche, un ou plusieurs stages d'une durée cumulée d'au moins huit semaines et ayant débuté entre le 1^{er} mai 2008 et le 24 avril 2009. L'embauche devait avoir lieu entre le 24 avril et le 30 septembre 2009 et sous contrat à durée indéterminée, mais à temps plein ou à temps partiel (au moins égal à un mi-temps). Sont exclus du bénéfice du dispositif les contrats aidés des secteurs marchand et non marchand.

L'aide est versée par l'Agence de services et de paiement (ASP), avec laquelle l'État a conclu une convention à cet effet, en deux temps : 1 500 euros dans le mois suivant la date de réception du dossier, et 1 500 euros dès lors que le contrat de travail a été maintenu pendant au moins six mois.

Lors du point d'étape sur la mise en œuvre du plan d'urgence pour l'emploi des jeunes du 24 septembre 2009 à Bercy, M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'État chargé de l'emploi, et M. Martin Hirsch, haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté et à la jeunesse, ont annoncé la prolongation de cette mesure jusqu'au 30 juin 2010 au profit des stagiaires entrés en entreprise avant le 30 septembre 2009. En effet, le délai court laissé aux entreprises pour procéder à ces embauches n'avait pas permis au dispositif de recevoir le succès escompté : au 24 septembre, seuls 1 676 stagiaires avaient bénéficié de la mesure. Un décret fixant les modalités de cette prolongation est en instance de publication.

L'action n° 4 du programme n° 316 « *Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi* » de la mission « *Plan de relance de l'économie* » comporte des crédits à hauteur de 30 millions d'euros pour le financement de cette mesure, prévoyant en 2010 le versement de 20 000 aides au titre du second versement dû pour les embauches de 2009.

2. La relance de l'apprentissage

Par deux autres décrets du même jour (les décrets n° 2009-693 et 2009-695 du 15 juin 2009), ont été fixées les modalités de deux aides à l'embauche d'apprentis, conformément aux annonces du président de la République. Les embauches concernées sont celles des apprentis réalisées entre le 24 avril 2009 et le 30 juin 2010.

a) L'aide à l'embauche d'apprentis supplémentaires

Le décret n° 2009-693 a ouvert le bénéfice, au profit des employeurs de moins de cinquante salariés, d'une aide de l'État pour les embauches d'apprentis supplémentaires. Le montant de l'aide est de 1 800 euros par embauche. Le tiers de l'aide est accordé à l'issue des trois premiers mois d'exécution du contrat, le solde à l'issue du sixième mois. L'aide est versée par Pôle emploi, avec qui l'État a conclu une convention à cet effet. La demande d'aide est adressée à Pôle emploi à l'issue des deux mois qui suivent l'embauche.

Pour 2010, l'action n° 4 du programme n° 316 précité prévoit, pour le versement de 20 000 aides, un coût total de la mesure de 36 millions d'euros.

b) L'extension du dispositif « zéro charge » aux apprentis

Le décret n° 2009-695 a étendu le dispositif « zéro charge » (mis en place pour l'année 2009 pour toute embauche réalisée par les entreprises de moins de dix salariés) aux embauches d'apprentis dans les entreprises de onze salariés et plus. Ces entreprises étaient en principe redevables, pour leurs apprentis, des

charges relatives à la retraite complémentaire et à l'assurance chômage : le dispositif « zéro charge » consiste en un remboursement de ces charges, pour une période de douze mois, pour toutes les embauches d'apprentis réalisées dans ces entreprises entre le 24 avril 2009 et le 30 juin 2010, à la condition que la durée effective du contrat d'apprentissage soit supérieure à deux mois.

Cette aide est gérée par Pôle emploi, avec qui l'État a conclu une convention à cet effet. La demande est adressée à Pôle emploi dans un délai de trois mois suivant l'embauche.

Le coût total de la mesure est évalué dans l'action n° 4 du programme n° 316 « *Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi* » de la mission « *Plan de relance de l'économie* », sur la base de 120 000 recrutements en apprentissage dans des entreprises de plus de dix salariés entre avril 2009 et juin 2010. L'assiette moyenne étant évaluée à 32 % du SMIC brut, sur 151,67 heures mensuelles, le coût moyen mensuel de l'aide est estimé à 60,2 euros. Au total, ce sont 55,3 millions d'euros qui sont prévus à ce titre dans l'action n° 4.

Selon les informations transmises à votre rapporteur par les services du secrétariat d'État chargé de l'emploi, fin juin 2009, le nombre d'apprentis est de 394 000, contre 403 000 en juin 2008. Depuis le mois d'août, les flux d'entrées en apprentissage sont en nette progression, avec 13 015 entrées contre 7 533 au mois de juillet. En septembre, on dénombre 36 722 apprentis supplémentaires.

3. L'aide aux contrats de professionnalisation

Autre mesure importante du Plan d'urgence pour l'emploi des jeunes, la prime pour l'embauche d'un jeune en contrat de professionnalisation a été créée par le décret n° 209-694 du 15 juin 2009. Cette aide est attribuée pour l'embauche de jeunes en contrat de professionnalisation entre le 24 avril 2009 et le 30 juin 2010. Tout employeur qui embauche un jeune de moins de vingt-six ans en contrat de professionnalisation pour une durée supérieure à un mois ou qui transforme un contrat de professionnalisation à durée déterminée conclu avant le 24 avril 2009 en contrat de professionnalisation à durée indéterminée peut recevoir cette aide. La demande est déposée par l'employeur auprès de Pôle emploi dans un délai de trois mois après l'embauche.

L'aide est d'un montant de 1 000 euros, portée à 2 000 euros pour les embauches de jeunes ayant un niveau d'études inférieur au baccalauréat (niveaux V, V bis ou VI). Pour les salariés à temps partiel, le montant de l'aide est calculé *pro rata temporis*. L'aide est versée pour moitié à l'issue du deuxième mois d'exécution du contrat de professionnalisation, le solde à l'issue du sixième mois.

L'action n° 4 du programme n° 316 prévoit des crédits pour le financement de cette mesure à hauteur de 144,5 millions d'euros, ce chiffre s'appuyant sur l'hypothèse de l'entrée en contrats de professionnalisation de

170 000 jeunes au second semestre 2009 et au premier semestre 2010, et de l'éligibilité d'un tiers d'entre eux à une prime de 2 000 euros.

Selon les informations transmises à votre rapporteur par les services du secrétariat d'État chargé de l'emploi, fin juin 2009, le nombre de jeunes présents en contrats de professionnalisation est de 164 000, contre 186 000 en juin 2008. On constate une progression significative des entrées en contrats de professionnalisation depuis le mois d'août (7 338 entrées, après 4350 entrées au mois de juillet 2009). Pour mémoire, au mois d'août 2008, 7 133 entrées étaient comptabilisées. En septembre, on dénombre 17 460 entrées en contrats de professionnalisation, correspondant à un niveau équivalent à celui de septembre 2008 ⁽¹⁾.

4. Le développement de contrats aidés

a) Les contrats d'accompagnement dans l'emploi « passerelles »

Cette nouvelle forme de contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE) constitue une autre des mesures du plan d'urgence pour l'emploi. Elle a fait l'objet de la circulaire du 29 mai 2009.

À durée déterminée, ce contrat prévoit une durée de travail d'au moins vingt heures par semaine. Il s'adresse uniquement aux jeunes âgés de seize à vingt-cinq ans révolus, rencontrant des difficultés d'accès au marché du travail. La circulaire précise que le dispositif intègre les jeunes diplômés, tous niveaux de diplômes confondus, qui souhaitent acquérir une première expérience professionnelle, effectuer une réorientation professionnelle ou accomplir « *une période d'emploi* » afin de « *favoriser leur stabilisation sur le marché du travail* ».

Ce contrat est destiné prioritairement aux recrutements par les collectivités territoriales, notamment les communes (alors que le CAE « de droit commun » s'adresse plus largement au secteur non marchand : collectivités territoriales, associations relevant de la loi de 1901, comités d'entreprise, etc.).

Le CAE-passerelle doit être conclu pour une durée initiale de 12 mois (cette durée est de six mois pour le contrat de droit commun), les renouvellements sollicités devant rester « limités » mais pouvant être admis, par exemple pour permettre au jeune d'achever une action de formation en cours.

Dans le dispositif de droit commun, une partie des coûts de l'embauche est prise en charge par l'État, avec un plancher de 90 % du taux horaire brut du SMIC. Pour le CAE-passerelle, la circulaire indique qu'un taux unique de prise en charge de 90 % s'applique.

(1) Ces données sont cependant en cours de consolidation.

L'objectif recherché n'est pas l'intégration au sein de la fonction publique territoriale, mais l'acquisition par les jeunes de compétences transférables ultérieurement dans les entreprises du secteur marchand, dans un contexte de baisse des embauches. Le contrat peut prévoir la possibilité de recourir à des périodes d'immersion en entreprise, appartenant notamment au même bassin d'emploi. L'entreprise d'accueil peut proposer le recrutement du jeune concerné, en particulier par le biais d'un contrat initiative-emploi, sans attendre la fin du contrat passerelle conclu avec la collectivité territoriale.

À l'instar du CAE de droit commun, le CAE-passerelle nécessite au préalable la conclusion d'une convention avec le service public de l'emploi (Pôle emploi et missions locales). Le premier CAE passerelle a été signé le 18 juin 2009 par la ville de Villefranche-sur-Saône.

L'action n° 4 du programme n° 316 prévoit des crédits à hauteur de 167,4 millions d'euros pour le financement des CAE passerelles. Le chiffre réalisé repose sur les hypothèses de durée prévisionnelle des contrats de douze mois et la conclusion en 2009 des 30 000 contrats annoncés. Le taux de prise en charge est fixé à 90 % du SMIC horaire, sur la base d'une durée hebdomadaire de travail de vingt heures, le montant moyen de l'aide versée étant de 691,1 euros.

Selon les informations transmises à votre rapporteur par les services du secrétariat d'État à l'emploi, le nombre de nouveaux CAE jeunes conclus dans les seules collectivités et associations entre le 1^{er} juin et le 25 octobre est de 16 029. Sur la période de juin à septembre 2008 ce nombre était de 6 364. On constate donc le doublement des prescriptions pour les jeunes dans le dispositif des contrats aidés, alors que dans le même temps le nombre total de contrats aidés a progressé de 26 %.

b) Les contrats initiative-emploi (CIE) pour des jeunes dans des secteurs prioritaires

Autre mesure du Plan d'urgence pour l'emploi des jeunes, le développement des contrats initiative emploi vise à favoriser l'insertion professionnelle durable, dans le secteur marchand, des personnes présentant des difficultés d'accès à l'emploi. L'objectif, posé par le Président de la République dans son discours du 24 avril 2009, est d'ouvrir 50 000 de ces contrats au cours du second semestre 2009 aux jeunes de moins de vingt-six ans, prioritairement en direction des métiers porteurs, notamment ceux du développement durable ⁽¹⁾ et des entreprises de l'économie sociale et solidaire. L'aide de l'État à l'employeur peut atteindre 47 % du SMIC brut par heure travaillée.

(1) On note sur ce sujet qu'à l'initiative de Mme la secrétaire d'État en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat, un « plan de mobilisation des filières et des territoires pour le développement des métiers liés à la croissance verte » sera élaboré d'ici fin 2009, plan qui comportera notamment des actions incitatives en faveur du recrutement des jeunes.

L'action n° 4 du programme 316 a prévu un montant de 102,1 millions d'euros au profit du financement de cette mesure, compte tenu d'une durée prévisionnelle des contrats de 9,88 mois et de la conclusion effective de 50 000 contrats en 2009. Pour un taux de prise en charge moyen de 43,5 % du SMIC horaire sur la base d'une durée hebdomadaire du travail de 33 heures, le montant moyen de l'aide est de 551,10 euros.

Selon les informations transmises à votre rapporteur par les services du secrétariat d'État à l'emploi, plus de 18 182 CIE ont d'ores et déjà été signés pour les jeunes depuis le lancement du programme. Le dispositif connaît une très forte montée en charge ces dernières semaines. Les contrats sont conclus en contrat à durée indéterminée dans 80 % des cas et favorisent une véritable stabilisation dans l'emploi pour les jeunes.

c) Les contrats d'accompagnement formation (CAF)

Le but poursuivi par la mobilisation des contrats d'accompagnement formation est, aux termes de la circulaire du 12 juin 2009, d'offrir aux jeunes inscrits à Pôle emploi 50 000 places supplémentaires dans les programmes d'accompagnement et de formation à la rentrée 2009. Ces formations seront ciblées sur des métiers porteurs et s'accompagneront de périodes de travail en entreprise.

Pôle emploi doit conclure, pour la mise en œuvre de ces contrats, des accords-cadres régionaux, qui permettront l'achat d'actions de formation. À compter de septembre 2009, Pôle emploi, les missions locales et les permanences d'accueil, d'information et d'orientation prescrivent les entrées en formation, chaque jeune s'engageant dans le contrat d'accompagnement formation avec l'opérateur retenu.

Les jeunes concernés sont les jeunes de seize à vingt-cinq ans révolus, dont la formation initiale n'a pas permis un accès à l'emploi, qu'ils aient ou non déjà obtenu une certification (sont visés les jeunes de niveau de qualification II à VI). Deux types de parcours sont prévus : un parcours « certifiant », dans lequel l'objectif est l'obtention d'un premier ou d'un meilleur niveau de qualification, suivi d'un stage en entreprise ; un parcours « d'adaptation », où les formations visent surtout l'accès à l'emploi durable, y compris par les contrats en alternance, pour des jeunes dont la formation initiale n'est pas adaptée aux réalités du marché du travail local.

La gestion de la mesure est confiée à Pôle emploi pour la partie formation et à l'Agence de services et de paiement pour la partie rémunération des stagiaires. Cette mesure doit permettre de renforcer l'offre de formation des collectivités territoriales, mobilisables par les missions locales, pour construire les parcours d'insertion. Le montant de 181,5 millions d'euros prévu à l'action n° 4 du programme 316 est fondé sur un flux d'entrées de 50 000 jeunes d'ici fin 2009, dans un programme d'une durée de quatre mois, qui inclut une allocation de

stagiaire de la formation professionnelle et l'achat d'actions de formation pour un coût global estimé à 1 650 euros mensuels en moyenne.

Cet ensemble de mesures très complet est donc de nature à assurer la prise en compte de la diversité des parcours des jeunes concernés, tout en favorisant dans le même temps leur insertion aussi pérenne que possible dans l'emploi.

C. DES MESURES STRUCTURELLES DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2010, CORRÉLÉES À CELLES DU PROJET DE LOI SUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Au-delà des mesures d'urgence destinées à faire face à la crise, le gouvernement a décidé de mettre en œuvre des mesures « structurelles », relevant du « fond », pour reprendre la distinction énoncée par M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'État à l'emploi, et M. Martin Hirsch, haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté et haut-commissaire à la jeunesse, lors de leur audition par la commission des affaires sociales le mardi 6 octobre 2009 (*voir en annexe le compte rendu de cette audition*). Naturellement, la distinction entre les deux types de mesures n'est pas toujours tranchée et les deux peuvent aller de pair.

Certaines de ces mesures ont été annoncées par le Président de la République lors de la présentation de son plan « Agir pour la jeunesse » le 29 septembre 2009 à Avignon. Elles sont, en partie, inspirées des recommandations du livre vert présenté en juillet dernier par le haut-commissaire à la jeunesse, destinées à compléter le plan de mobilisation pour l'emploi des jeunes. Elles visent à favoriser l'accès des jeunes à l'emploi, de manière directe ou indirecte.

Il est vrai que le champ de l'action publique au profit de l'emploi des jeunes n'est pas aisé à délimiter. Le présent avis budgétaire est centré sur les crédits de la mission « *Travail et emploi* » ainsi que, à titre complémentaire, sur ceux du programme « *Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi* » du la mission « *Plan de relance de l'économie* ». Mais en retenant le thème de l'emploi des jeunes, le rapporteur aborde des sujets qui relèvent aussi d'autres missions au sein de la nomenclature du budget de l'État. Ce n'est pas un hasard si le document de politique transversale du projet de loi de finances pour 2010, dédié à l'« *orientation et [l']insertion professionnelle des jeunes* », soit un ensemble de sujets au service – même de manière indirecte – de l'emploi, énumère 22 programmes, relevant de 11 missions (sur un total de 33).

Le tableau présenté en annexe regroupe les 15 programmes dont les actions, qui concourent spécifiquement ou très majoritairement à la politique d'orientation et d'insertion professionnelle des jeunes, ont été retenues en vue d'un chiffrage de cette politique : au total, le présent budget y consacre 3,74 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 3,75 milliards d'euros en crédits de paiement, ce qui représente une augmentation de plus de 19 % par

rapport à la loi de finances initiale pour 2009 (qui prévoyait 3,13 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 3,15 milliards d'euros en crédits de paiement).

Les principales de ces différentes mesures structurelles peuvent être regroupées au sein de cinq axes thématiques : l'orientation ; la lutte contre le décrochage scolaire ; le droit à une « deuxième » chance ; l'alternance ; la politique de la ville.

1. La création d'un « service public de l'orientation »

a) Éducation et formation : une dynamique d'ensemble au service de l'emploi

Une acception large de la question de l'emploi des jeunes conduit à envisager l'éducation et l'orientation comme des éléments de la politique au service de l'insertion professionnelle. On ne détaillera pas dans le présent avis la politique éducative, mais il faut rappeler qu'au plan national, plusieurs réformes ont été mises en œuvre ou sont engagées par le gouvernement : établissement du « socle commun de connaissances et de compétences » visant à garantir à tous un acquis minimum ; réforme de l'enseignement primaire, qui a introduit deux heures d'aide individualisée par semaine pour les élèves qui en ont besoin ; déploiement de l'accompagnement éducatif dans les collèges ; lancement de la réforme du lycée général et technologique ; généralisation du « parcours de découverte des métiers et des formations » à la rentrée 2009, dans tous les établissements et à tous les élèves depuis la classe de 5^{ème} jusqu'aux classes terminales des lycées généraux et technologiques et des lycées professionnels ; réforme de la voie professionnelle avec l'établissement d'un cycle de trois ans d'accès au baccalauréat professionnel ; prise en charge par le service public de l'enseignement supérieur, aux termes de la loi relative aux libertés et responsabilités des universités, d'une mission d'orientation et d'insertion professionnelle des étudiants ; *etc.*

b) La consécration d'un service public de l'orientation

Dès son discours sur la formation professionnelle, le mardi 3 mars 2009 à Alixan, le Président de la République avait proposé la création d'un « *droit à l'information et à l'orientation* ». Le 29 septembre 2009, il est revenu sur ce sujet en rappelant que « *le problème de l'orientation aujourd'hui dans notre pays, c'est qu'elle n'existe pas ou si mal* ». Le livre vert sur la politique de la jeunesse, rendu public le 7 juillet 2009, a par ailleurs affirmé la nécessité de bâtir un service public de l'orientation territorialisé et s'appuyant sur un programme national d'expérimentations pour les jeunes.

C'est dans ce contexte⁽¹⁾ que l'article 4 du projet de loi relatif à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie consacre, à l'article L. 6111-3 du code du travail, le droit pour toute personne à être informée, conseillée et accompagnée en matière d'orientation professionnelle, au titre du droit à l'éducation tel qu'il est garanti à chacun par l'article L. 111-1 du code de l'éducation. En outre, ce même article définit un « service public de l'orientation tout au long de la vie », qui est organisé de manière à « *garantir à toute personne l'accès à une information gratuite, complète et objective sur les métiers, les formations, les certifications, les débouchés et les niveaux de rémunération ainsi que l'accès à des services de conseil et d'accompagnement en orientation de qualité et organisés en réseaux* ».

L'article 4 crée également un délégué à l'information et à l'orientation, placé auprès du Premier ministre, doté d'un pouvoir de proposition, d'établissement de normes et d'évaluation en matière d'orientation scolaire et professionnelle.

2. La lutte contre le décrochage scolaire

On recense chaque année environ 120 000 élèves quittant le collège ou le lycée sans diplôme ou qualification reconnue, qu'ils aient « décroché » en fin de collège ou en première année de certificat d'aptitudes professionnelles (CAP) ou brevet d'études professionnelles (BEP) ou encore qu'ils abandonnent en cours de scolarité au lycée sans avoir obtenu le baccalauréat général ou technologique, ni de diplôme professionnel de niveau V.

Ainsi que l'avait déjà observé le rapport d'information présenté par M. Jacques Grosperin au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale sur les écoles de la deuxième chance et l'accès à l'emploi en mars 2009, il existe une véritable difficulté, bien connue, à repérer les décrocheurs, le concept étant lui-même complexe : un jeune peut décrocher tout en continuant à assister passivement aux cours ; l'absentéisme des élèves qui ne vont plus en cours peut souvent être, dans un premier temps, partiel et progressif.

En juin 2005, les inspections générales de l'éducation nationale et de la recherche avaient évoqué le phénomène dans un rapport remis au ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche ainsi qu'au ministre délégué à l'enseignement supérieur et à la recherche, intitulé : « *Sorties sans qualification* ». Depuis, le Centre de l'emploi, des revenus et de la cohésion

(1) Voir aussi sur cette question le rapport (n° 1793) présenté par M. Gérard Cherpion au nom de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale en juillet 2009 sur le projet de loi relatif à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie.

sociale (CERC) ou le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CRÉDOC) ont encore enrichi ces analyses ⁽¹⁾.

De manière à compléter les missions générales d'insertion (MGI) déjà prises en charge par les établissements scolaires pour détecter les décrocheurs, une instruction commune du ministre de l'éducation nationale et de la secrétaire d'État chargée de la politique de la ville a créé, le 27 janvier 2009, 5 000 postes de médiateurs de réussite scolaire, chargés de la prévention de l'absentéisme. En outre, une circulaire ministérielle du 22 avril 2009 a demandé aux préfets et aux recteurs, en concertation avec le président du conseil régional, d'établir des coordinations au plan local à cette même fin.

Le « Livre vert sur la politique de la jeunesse », déjà évoqué, a repris cette préoccupation. Dans son discours « Agir pour la jeunesse », le mardi 29 septembre 2009, le président de la République a présenté un plan de lutte contre le décrochage scolaire : « *il est des jeunes – 100 000 par an – qui disparaissent totalement de notre système entre 16 et 18 ans* », à l'issue de la scolarité obligatoire. Pour lutter contre le décrochage, trois outils sont mobilisés.

a) Le renforcement des moyens des missions locales

Les missions locales ont vocation à être, selon les termes du président de la République, le « *pivot de l'accompagnement des jeunes* ». Le réseau des missions locales et des PAIO est aujourd'hui 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.

On dénombre 486 structures (420 missions locales et 66 permanences d'accueil, d'information et d'orientation – PAIO). En 2008, 467 000 jeunes y ont été reçus en premier accueil et 1,011 million ont été reçus en entretien. Sur l'ensemble des jeunes accompagnés en 2008, 425 000 ont conclu un contrat de travail « classique », 74 000 un contrat aidé ou un contrat en alternance et 209 000 ont suivi une formation. Au total, en 2007, 481 000 jeunes ont accédé à un emploi ou une formation, total qui représente 48 % des jeunes reçus en entretien.

En juin 2009, on évalue à 634 524 le nombre de jeunes qui ont bénéficié d'au moins un entretien au sein du réseau des missions locales ou PAIO au cours des cinq derniers mois (qu'il s'agisse d'un entretien individuel, d'une information collective ou d'un atelier).

Au sein du programme « *Accès et retour à l'emploi* » de la mission « *Travail et emploi* », des crédits ont été prévus à hauteur de 179,60 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement pour 2010,

(1) Pour une mise en perspective de la question, se reporter au rapport précité de M. Jacques Gasperrin (rapport d'information n° 1543, enregistré le 18 mars 2009), notamment pp 43-44.

qui se décomposent comme suit : 175,6 millions d'euros pour le fonctionnement du réseau (locaux, salaires, etc.) ; 4 millions d'euros pour l'animation régionale.

Conformément à la place centrale qui revient aux missions locales dans le nouveau dispositif « anti-décrocheurs », la mission « *Plan de relance de l'économie* » comporte en outre, dans le programme « *Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi* », un renforcement des moyens des missions locales à hauteur de 40 millions d'euros supplémentaires.

b) Le développement du contrat d'insertion dans la vie sociale

La loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 a confié aux missions locales le soin de mettre en œuvre un droit à l'accompagnement des jeunes ayant des difficultés d'accès à la vie professionnelle. Elle a prévu que le cadre principal de cet accompagnement serait le contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS), dont la mise en œuvre est confiée par l'État aux missions locales et aux PAIO.

Le CIVIS s'adresse à des jeunes de 16 à 25 ans révolus (soit jusqu'à leur vingt-sixième anniversaire) rencontrant des difficultés particulières d'insertion professionnelle. Il a pour objectif d'organiser les actions nécessaires à la réalisation de leur projet d'insertion dans un emploi durable. Ce contrat est conclu avec les missions locales ou les PAIO. Les titulaires d'un contrat sont accompagnés par un référent. La durée du contrat est d'un an renouvelable. Les titulaires âgés d'au moins 18 ans peuvent bénéficier d'un soutien de l'État sous la forme d'une allocation versée pendant les périodes durant lesquelles ils ne perçoivent 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, période renouvelable une fois.

Au 30 septembre 2009, 808 939 jeunes étaient entrés dans le dispositif depuis 2005 ; on en dénombrait 560 213 sortis, dont 202 634 vers l'emploi durable. Sur l'année 2009, 138 216 jeunes y sont entrés et 130 540 en sont sortis, dont 35 077 en emploi durable. L'effectif moyen de jeunes présents en CIVIS depuis deux ans est de 270 000 jeunes.

Dans la mission « *Travail et emploi* », les crédits prévus au profit du versement de l'allocation s'élèvent à 55 millions d'euros, compte tenu d'une hypothèse de 150 000 bénéficiaires en 2010 et d'un montant moyen de 366 euros par an. Il faut y ajouter les crédits prévus au programme « *Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi* » précité, qui s'élèvent à 80 millions d'euros. Ce montant est destiné, selon les indications contenues dans le projet annuel de performance de la mission « *Plan de relance de l'économie* », à « *accroître le nombre de contrats ouverts, revaloriser l'allocation maximale et mieux accompagner les jeunes, dans un cadre de droits et de devoirs renforcés* ». Il est aussi prévu que cette mesure comprenne une aide au permis de conduire.

c) La mise en place des plateformes régionales d'orientation

Troisième élément du dispositif anti-décrocheurs, les plateformes régionales d'orientation ont vocation à être généralisées à la rentrée 2010, pour garantir le repérage et le suivi de tous les décrocheurs scolaires. Des crédits à hauteur de 30 millions d'euros sont prévus dans le programme « *Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi* » à cet effet.

Le tableau présenté ci-après synthétise les crédits budgétaires pour 2010 consacrés à la lutte contre le décrochage scolaire.

***Les crédits consacrés à la lutte contre le décrochage scolaire
(en millions d'euros)***

	Mission « Travail et emploi »	Mission « Plan de relance de l'économie »	Total
Missions locales	180	40	220
CIVIS	55	80	135
Plateformes régionales de l'orientation	-	30	30
Total	235	150	385

L'action engagée dans le présent budget en faveur d'un accompagnement renforcé des jeunes vers l'emploi va cependant au-delà de ce dispositif, puisqu'il faut ajouter les crédits du Fonds d'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ), à hauteur de 20 millions d'euros, dont la vocation est, depuis sa création par la loi de finances pour 2005, le financement des actions complémentaires à l'accompagnement personnalisé et renforcé des jeunes confrontés à des obstacles multiples (sociaux, familiaux, culturels et relationnels).

Il faut aussi citer la participation de l'État à des opérations spécifiques d'accompagnement des jeunes diplômés vers l'emploi (1 million d'euros) et le dispositif d'accompagnement des parcours grâce aux actions de parrainage (4 millions d'euros).

Le parrainage vise à faciliter l'accès ou le maintien dans l'emploi de demandeurs d'emploi rencontrant des difficultés d'insertion professionnelle, notamment les jeunes, en les faisant accompagner par des personnes bénévoles formées à cet effet ; les crédits prévus sont destinés au financement de la structuration de l'animation régionale et des opérations de communication et de promotion pour le parrainage, au soutien financier aux réseaux de parrains - souvent liés aux partenariats entre missions locales et chambres de commerce et d'industrie – ainsi qu'aux actions de formation des parrains.

3. Les dispositifs de formation au service d'une « deuxième chance »

a) Le réseau des écoles de la deuxième chance (E2C)

Le programme « *Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi* » prévoit 17 millions d'euros au profit de l'augmentation du nombre de places dans les écoles de la deuxième chance. Si cette mesure fait partie du plan d'urgence pour l'emploi des jeunes, elle revêt cependant un caractère structurel. Le développement de ces écoles constitue aussi une déclinaison du plan « *Espoir banlieues* » présenté par le Président de la République le 8 février 2008.

L'article 38 du projet de loi relatif à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie prévoit en outre que le réseau des écoles de la deuxième chance tend à assurer une couverture complète et équilibrée du territoire national, en concertation avec les collectivités territoriales.

Le rapport précité présenté par M. Jacques Gasparrin, consacré notamment aux écoles de la deuxième chance, a rappelé le développement rapide de ces écoles, créées par la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, dans le but de proposer une formation à des personnes de dix-huit à vingt-cinq ans dépourvues de qualification professionnelle ou de diplôme.

On dénombre déjà 43 sites en fonctionnement dans 12 régions et 25 départements. Les écoles de la deuxième chance ont accueilli 4 100 jeunes en 2008, contre 1000 en 2003 et 2700 en 2006. Le financement des écoles est assuré par l'État mais aussi les collectivités territoriales (notamment les régions, au titre de leur compétence en matière de formation professionnelle des jeunes).

Le montant de 17 millions d'euros s'ajoute aux 3 millions d'euros qui sont par ailleurs prévus au programme « *Politique de la ville* » de la mission « *Ville et logement* ». Une aide de 150 000 euros est prévue par création d'écoles, ce montant permettant de financer une vingtaine de projets par an.

Selon les informations transmises au rapporteur par les services du secrétariat d'État chargé de l'emploi, aujourd'hui, on dénombre aujourd'hui 4 737 places dans les écoles de la deuxième chance. L'objectif 2009-2010 est de créer 7 200 places supplémentaires pour pouvoir offrir aux jeunes 12 000 places annuellement. Au 1^{er} septembre 2009, 22 régions ont déclinées un plan de déploiement d'écoles. Les régions envisagent de créer 5 072 places nouvelles, dont 970 places dès 2009.

b) L'Établissement public d'insertion de la défense (ÉPIDe)

Autre instrument pour la formation au profit d'une « seconde chance », l'Établissement public d'insertion de la défense a été institué à l'été 2005. Inspiré de l'expérience du service militaire adapté outre-mer, il s'adresse à des jeunes de 18 à 22 ans qui sont soit sans diplôme ou sans titres professionnels, soit en voie de

marginalisation sociale. Déployé sur l'ensemble du territoire national, il s'adresse notamment aux populations des zones urbaines sensibles et, à ce titre, s'inscrit dans la dynamique du plan « Espoir banlieues ». Pour 2010, des crédits à hauteur de 50 millions d'euros sont prévus dans le programme « *Accès et retour à l'emploi* » de la mission « *Travail et emploi* », pour le financement de ses frais de fonctionnement. En outre, 26 millions d'euros sont inscrits dans le programme « *Politique de la ville* » de la mission « *Ville et logement* », pour favoriser l'optimisation du fonctionnement de vingt centres.

4. Le développement de l'alternance

a) Un soutien quantitativement important de compensation des exonérations de charges

Si la relance de l'alternance passe en premier lieu par les mesures d'urgence présentées *supra*, elle comprend un volet que l'on peut dire structurel. Celui-ci est constitué traditionnellement de mesures de financement, qui correspondent à la compensation par l'État des exonérations de charges associées aux contrats d'apprentissage, aux contrats de professionnalisation et au dispositif dit PACTE propre à la fonction publique (parcours d'accès aux carrières des fonctions publiques territoriales, hospitalières et de l'État). Un total de 1,014 milliard d'euros est prévu à ce titre dans le programme « *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* » de la mission « *Travail et emploi* ».

b) Une amélioration qualitative des dispositifs

L'effort budgétaire en faveur de l'alternance ne saurait faire oublier la nécessité de l'amélioration qualitative des dispositifs. L'alternance fait ainsi l'objet de certaines dispositions du projet de loi relatif à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie. Aux termes du projet de loi, le contrat de professionnalisation est étendu aux bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA), de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) et de l'allocation pour les adultes handicapés (AAH), aux bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI) et de l'allocation parent isolé (API) outre-mer, ainsi qu'aux personnes ayant bénéficié du contrat unique d'insertion (CUI). Par ailleurs, l'accès au contrat de professionnalisation est facilité pour certains jeunes sans qualification. Pour tous ces publics, la durée du contrat de professionnalisation peut être portée à vingt-quatre mois.

Certaines mesures du projet de loi tendent aussi à améliorer le statut de l'apprenti, en particulier les dispositions suivantes : l'apprenti peut bénéficier d'un congé supplémentaire de cinq jours ouvrables pour la préparation de ses épreuves ; les apprentis dont le contrat a été rompu sans qu'ils soient à l'initiative de cette rupture peuvent poursuivre leur formation dans le centre de formation d'apprenti avec le statut de stagiaire de la formation professionnelle pendant trois mois maximum ; les apprentis qui n'ont pas encore trouvé d'employeur peuvent suivre

une formation dans un centre de formation d'apprenti pendant deux mois maximum (cette disposition ne s'appliquant qu'aux formations engagées jusqu'au 31 octobre 2010).

5. La relance de la politique de la ville

a) Le développement du contrat d'autonomie

Dans le cadre du plan « Espoir banlieues » a été mis en œuvre le contrat d'autonomie, par lequel un jeune s'engage à la recherche effective d'un emploi : cette prestation d'accompagnement vers l'emploi, la formation qualifiante et la création d'entreprises s'adresse aux jeunes de moins de vingt-six ans, résidant dans les villes sous contrat urbain de cohésion sociale ⁽¹⁾ et suivis ou non par le service public de l'emploi. D'une durée maximale de 18 mois, elle est confiée à des opérateurs privés de placement.

L'objectif fixé est celui de 45 000 jeunes en emploi dans les trois ans. Près de 10 000 contrats avaient été signés en juin 2009. Pour 2010, le programme « *Accès et retour à l'emploi* » de la mission « *Travail et emploi* » prévoit des crédits à hauteur de 65 millions d'euros, pour un coût moyen estimé, par jeune en contrat d'autonomie, de 7 800 euros.

b) Le parcours animation sport

Le parcours animation sport est un dispositif offrant la possibilité aux jeunes, issus en particulier des zones urbaines sensibles, d'intégrer un parcours professionnel pour accéder à un emploi d'animateur ou d'éducateur dans le champ du sport et de l'animation. Ce parcours individualisé, accompagné par un référent, a pour objectif de conduire chaque jeune à un diplôme professionnel. Il comporte aussi l'accès à un contrat de travail aidé. Pour 2010, sont prévus au bénéfice de ce parcours respectivement 3,7 millions d'euros et 2 millions d'euros dans les programmes « *Sport* » et « *Jeunesse et vie associative* » de la mission « *Sport, jeunesse et vie associative* ».

L'ensemble de ces mesures atteste l'existence d'une convergence des pouvoirs publics autour de quelques grands axes, en vue de bâtir une politique « de fond » au profit de l'emploi des jeunes. Ces efforts nombreux doivent cependant encore être poursuivis, de manière à ce qu'en pratique, sur le terrain, les freins à l'emploi puissent être levés.

(1) *Le contrat urbain de cohésion sociale est l'un des outils principaux de mise en œuvre de la politique de la ville : il fédère les initiatives et les actions de l'ensemble des partenaires de l'État au service d'un projet portant sur cinq champs prioritaires (emploi et activité économique, habitat et cadre de vie, réussite éducative, prévention de la délinquance et citoyenneté, santé).*

D. DES DÉFIS POUR LE COURT ET LE MOYEN TERME : LEVER LES FREINS À L'EMPLOI SUR LE TERRAIN

1. Appliquer au plus vite le dispositif « anti-décrochage »

a) L'affectation des moyens attribués

Ainsi que l'ont indiqué à votre rapporteur les services du secrétariat d'État chargé de l'emploi, la déclinaison précise des montants complémentaires alloués au titre des missions locales et du CIVIS (à savoir respectivement 40 millions d'euros et 80 millions d'euros) dans le programme « *Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi* » ainsi que les modalités de mise en œuvre de ces financements doivent encore faire l'objet d'un examen, selon le processus décrit ci-après : des propositions sont sur le point d'être faites par le Gouvernement de sorte qu'au courant du mois de novembre, puisse se dérouler la consultation des acteurs concernés. Suivra la phase de validation nationale des objectifs et indicateurs associés, puis la fixation dans la convention pluriannuelle d'objectifs conclue entre le représentant de l'État et chaque mission locale des indicateurs qui auront été retenus.

L'article 37 du projet de loi relatif à l'orientation et la formation professionnelle tout au long de la vie prévoit que les résultats obtenus par les missions locales en termes d'insertion professionnelle et sociale, ainsi que leur action, font l'objet d'une évaluation, dont les résultats conditionneront le niveau des financements accordés par les collectivités territoriales.

Votre rapporteur, tout en étant conscient de l'importance de cette procédure, estime qu'il serait souhaitable que celle-ci soit mise en œuvre dans les meilleurs délais, au profit d'un déploiement effectif des crédits lui aussi rapide.

b) Une nouvelle coopération entre les missions locales, Pôle emploi et l'État

Les missions locales sont engagées dans un partenariat avec Pôle emploi, au profit d'une réduction du chômage des jeunes de seize à vingt-cinq ans. Un premier travail important avait été accompli avec l'accord de partenariat renforcé de 2006. Depuis la loi du 13 février 2008 portant réforme de l'organisation du service public de l'emploi, la création de Pôle emploi offre l'opportunité d'utiliser au mieux les compétences de chaque réseau et de mettre en place un maillage opérationnel sur l'ensemble du territoire.

Le bureau du Conseil national des missions locales a, le 21 octobre 2009, examiné un projet d'accord-cadre en vue d'un partenariat renforcé entre les missions locales, Pôle emploi et l'État. Cette démarche est envisagée sur une période de cinq années et cinq objectifs sont fixés : faciliter l'accès à l'emploi des jeunes de 16 à 25 ans en mobilisant l'ensemble de l'offre de service des missions locales ; développer une démarche de diagnostic partagé ; développer les interventions concertées en direction des entreprises ; réaliser plus d'actions

communes en direction des jeunes et des employeurs ; mener en commun des actions de valorisation du partenariat, afin d'en assurer la lisibilité auprès des jeunes et des employeurs. La mise en œuvre effective de cette coordination est également, aux yeux de votre rapporteur, l'une des conditions de la réussite du plan « anti-décrocheurs ».

c) La « campagne jeunes » mise en œuvre par l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes

Il est nécessaire de promouvoir l'ensemble des dispositifs existants pour favoriser la formation et l'insertion des jeunes. Votre rapporteur est particulièrement sensible, une fois les dispositifs et les crédits adoptés, à ce que la phase législative puisse être suivie d'une phase de transmission de l'information, et ce au plus près du terrain.

En vue d'une meilleure communication des pouvoirs publics à l'attention des jeunes, il ne peut que saluer les efforts entrepris aujourd'hui par l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), sur le point de lancer une campagne destinée à mobiliser les personnes de 18 à 35 ans en leur ouvrant des perspectives en matière de formation, que celles-ci soient en fin de formation initiale ou en situation professionnelle difficile. La stratégie retenue d'un choix de canaux d'information modernes, et d'une campagne en plusieurs temps – qui laissera place à l'intervention d'un « train pour l'emploi et l'égalité des chances » au mois de mars 2010 –, doit être saluée ; le rapporteur estime qu'une telle initiative devrait pouvoir être reproduite par d'autres acteurs institutionnels.

Il rejoint de ce point de vue la préoccupation générale énoncée par le Conseil d'orientation pour l'emploi (COE) dans son point d'étape sur l'emploi en date du 21 octobre 2009. Il note en effet : « *La priorité est bien sûr d'appliquer, d'abord, toutes les mesures prises, en déployant l'énergie nécessaire pour qu'elles soient connues de leurs bénéficiaires* ».

2. Poursuivre l'effort en faveur de l'apprentissage

a) Améliorer encore le statut de l'apprenti

Dans son discours sur le thème de la jeunesse le 29 septembre 2009, le Président de la République a abordé la question de l'amélioration du statut de l'apprenti et de son alignement sur celui de l'étudiant : « *Nous améliorerons le statut des apprentis, pour qu'ils bénéficient d'avantages inspirés de ceux aujourd'hui accordés aux étudiants. (...) Si on veut revaloriser l'apprenti, donnons à l'apprenti les mêmes avantages qu'à l'étudiant. On n'oppose pas les uns aux autres, on dit que l'apprenti comme l'étudiant ont choisi un parcours d'excellence* ».

Sans doute, de nombreuses mesures ont-elles déjà été prises pour favoriser le statut des apprentis, en particulier aux termes de la loi de programmation pour la cohésion sociale. Mais beaucoup reste à faire, qu'il s'agisse de logement, des avantages respectifs liés à la carte d'apprentis ou à la carte d'étudiant, ou encore de la politique d'aide à la mobilité des apprentis. Ces éléments sont aussi déterminants pour l'attractivité de l'apprentissage auprès des jeunes.

b) Évaluer le système de financement de l'apprentissage

La question du financement de l'apprentissage a été posée lors de la discussion du projet de loi relatif à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie. Le sujet de la répartition entre la part dite du « quota » (réservée au financement de l'apprentissage) et celle du « hors quota » (qui peut bénéficier aux établissements d'enseignement technique et professionnel) continue en effet à susciter des réflexions. Près de cinq années après l'adoption de la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005, qui a profondément modifié les circuits de financement de l'apprentissage (avec la création du Fonds national de modernisation et de développement de l'apprentissage ou l'institution de la politique de conclusion de conventions d'objectifs et de moyens entre les régions et l'État au profit du développement quantitatif et qualitatif de l'apprentissage), votre rapporteur estime qu'il pourrait être aujourd'hui opportun de procéder à une évaluation en détails des effets de la réforme, afin de tracer des perspectives pour les années à venir.

c) Resserrer le lien entre l'apprentissage et les métiers

Favoriser l'établissement d'un lien plus étroit entre la formation et le métier est une préconisation qui n'est pas nouvelle mais mérite pourtant d'être rappelée⁽¹⁾. L'exemple récent de la création d'une « université des métiers de l'artisanat » va dans ce sens, à la suite de la conclusion d'une convention de partenariat entre l'Assemblée permanente des chambres des métiers et le Conservatoire national des arts et métiers. L'université des métiers et de l'artisanat a pour objectif de « *former une nouvelle génération de collaborateurs et de chefs d'entreprise* », par la création de nouveaux titres, notamment le certificat « *entrepreneur – métier de l'artisanat* » : ce certificat combine une formation calquée sur celle du certificat d'aptitude professionnelle (CAP), en vue de l'exercice d'un métier, et une formation au management au sein d'une entreprise artisanale.

d) Développer l'apprentissage dans le secteur public

Le développement de l'apprentissage dans le secteur public reste un objectif à atteindre. Le rapport remis par M. Laurent Hénart au Premier ministre le

(1) Voir aussi sur cette question l'avis de M. Bernard Perrut au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur les crédits du travail et de l'emploi du projet de loi de finances pour 2007 (avis n° 3364 – tome 13, novembre 2006).

13 octobre 2009 propose, à cet effet, de mettre en œuvre un programme national concerté, reposant en particulier sur l'objectif consistant à atteindre en cinq ans le nombre de 100 000 jeunes formés en alternance dans le secteur public. Cet objectif pourrait être atteint par le recours aux moyens suivants : la constitution au sein des comités de coordination régionale de l'emploi et de la formation professionnelle d'une commission spécialisée à cet effet, l'extension aux employeurs publics du dispositif des développeurs d'apprentissage, l'harmonisation du contrat d'apprentissage du secteur public et du dispositif de droit commun ou encore la rénovation du parcours d'accès aux carrières de la fonction publique (PACTE).

3. Assurer la diffusion et le suivi des mesures expérimentales au profit d'une meilleure insertion des jeunes

a) De nombreuses mesures expérimentales prévues par le projet de loi relatif à l'orientation et la formation professionnelle tout au long de la vie

Le projet de loi relatif à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie comporte de nombreuses mesures prévues à titre expérimental, au profit du développement de l'emploi des jeunes. Ces mesures sont, notamment, les suivantes : la prise en compte des acquis des apprentis ayant échoué à l'examen pour l'obtention d'un certificat de qualification professionnelle ; la généralisation des clauses d'insertion au bénéfice des jeunes peu qualifiés dans les marchés publics ; la conclusion de conventions d'objectifs entre le représentant de l'État dans le département et les organismes privés de placement en vue de faciliter l'identification des offres d'emploi non pourvues dans les bassins d'emploi ; ou encore le développement du tutorat en entreprise par l'ouverture du financement de la rémunération des salariés assurant le tutorat au titre de la participation des employeurs au développement de la formation professionnelle.

Votre rapporteur estime indispensable que ces mesures puissent faire l'objet d'un véritable suivi de sorte que, le moment venu, un bilan de leur mise en œuvre puisse être réalisé en connaissance de cause.

b) Le fonds d'expérimentations pour la jeunesse

Dans le même état d'esprit, votre rapporteur ne peut que saluer la création du Fonds d'expérimentations pour la jeunesse, par l'article 25 de la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion. Selon les informations transmises par les services du haut-commissariat aux solidarités actives contre la pauvreté et à la jeunesse au rapporteur, 50 millions d'euros seraient prévus pour les deux années 2010 et 2011 au profit, notamment, des jeunes de 16 à 18 ans décrocheurs et des jeunes de 18 à 25 ans peu qualifiés ou au chômage depuis une longue durée. La même préoccupation relative au suivi attentif de la mise en œuvre de ces expérimentations prévaut.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

EXAMEN DES CRÉDITS

La Commission des affaires sociales examine pour avis les crédits pour 2010 de la mission « Travail et emploi », sur le rapport de M. Bernard Perrut, sur les crédits Emploi, au cours de sa séance du mercredi 28 octobre 2009.

Un débat suit l'exposé de M. le rapporteur pour avis.

M. le président Pierre Méhaignerie. Je salue la passion qui a animé le discours du rapporteur pour avis. Pour ma part, je retiens le « faire connaître » : il est essentiel que les bonnes pratiques puissent être contagieuses.

M. Francis Vercamer. Je m'exprime ici en tant que porte-parole du Nouveau Centre sur les crédits « Emploi » de la mission. Avant toute chose, je souhaite féliciter Bernard Perrut pour la qualité de son rapport.

En 2009, l'État a su, en collaboration avec les partenaires sociaux mais aussi les collectivités locales, adopter des mesures efficaces face au chômage et à la crise, tels que la promotion de la formation professionnelle ou le développement du chômage partiel. Je souhaite que cet effort soit confirmé en 2010, face à l'aggravation considérable de la situation des salariés. À ce titre, je souhaite formuler quatre remarques.

Concernant les contrats aidés, je salue avec conviction l'augmentation du nombre des contrats aidés ouverts cette année. Cependant, je tiens à rappeler que les contrats aidés doivent être des tremplins vers un emploi pérenne et non des places de parking pour les jeunes. C'est pourquoi, il faut insister sur l'accompagnement des bénéficiaires. Plus précisément, sur le contrat unique d'insertion, il nous faudra veiller à ce qu'il n'y ait pas de rupture de charge entre les anciens et les nouveaux contrats, qui pourrait léser certaines personnes en difficulté.

Ma deuxième remarque porte sur les maisons de l'emploi. Ces dernières ont fait la preuve de leur utilité. Je souhaite simplement rappeler qu'il est nécessaire de maintenir leur spécificité au regard des différents bassins d'emploi et de la situation particulière des salariés.

Par ailleurs, l'allocation équivalent retraite, attribuée aux salariés âgés de moins de 60 ans, ayant cotisé 160 trimestres de retraite, avait été prorogée exceptionnellement en 2009, en raison du contexte de crise. J'estime que l'État doit consentir le même effort pour 2010, compte tenu du contexte économique. De plus, la progression des montants financiers correspondants ne serait pas exponentielle.

Ma dernière remarque concerne le reclassement et la transition professionnelle. Il existe aujourd'hui une multitude de dispositifs qui créent des distorsions entre salariés. En effet, le niveau et la durée d'indemnisation en cas de licenciement varient considérablement selon les entreprises. Il est inadmissible de laisser persister une telle rupture d'égalité entre les salariés. Il convient donc d'harmoniser les conditions d'indemnisation, en lissant par exemple les régimes applicables respectivement dans les entreprises de plus et de moins de mille salariés.

M. Michel Liebgott. Je m'inscris en faux contre l'optimisme du rapporteur concernant le contexte socio-économique de notre pays. Nous ne sommes absolument pas en sortie de crise. Ce sont des mesures structurelles et non des mesures conjoncturelles que le Gouvernement doit prendre, car nous avons un retard considérable à rattraper par rapport à nos voisins européens. En effet, fin 2008, avant même le début de la crise, le taux de chômage en France était de 7,8 %. Ce chiffre correspond au taux actuel du chômage en Allemagne, où il est de 7,7 % et au Royaume-Uni, où il est de 7,5 %. Le taux de chômage est désormais de 9,5 % en France.

On peut certes noyer le poisson et mélanger les genres, en comptabilisant les crédits inscrits sur la mission « Plan de relance de l'économie », il n'en reste pas moins que les crédits de la mission « Travail et emploi » sont en baisse. Qu'en sera-t-il l'année prochaine lorsque les crédits du Plan de relance auront disparu mais que la crise, elle, sera toujours là ? J'estime qu'il s'agit non seulement d'un recul pour cette année mais d'un motif d'inquiétude pour l'avenir.

Selon la Direction de l'animation, de la recherche et des études statistiques (DARES) du ministère du travail, certains secteurs d'activité connaissent des destructions d'emploi sans précédent. L'industrie a perdu 52 000 emplois au premier trimestre 2009. Depuis début 2008, près de 225 000 emplois ont été supprimés dans le secteur de l'intérim.

Le taux de chômage au sens du Bureau international du travail a connu une hausse historique de 1,3 point au cours du premier semestre 2009. Il est ainsi revenu au même niveau qu'au premier trimestre 2006. Par conséquent, six trimestres de hausse auront suffi à effacer huit trimestres de baisse du chômage.

À cette crise sans précédent, s'ajoute un effet d'aubaine pour les employeurs, parfaitement analysé par certains cabinets indépendants, tels que le cabinet Syndex, qui a observé la propension de certaines entreprises à profiter du contexte économique pour délocaliser leur activité ou améliorer leur productivité.

Face à l'ampleur de la crise, les crédits inscrits dans ce projet de loi de finances sont-ils suffisants ? La réponse est non. À périmètre constant, sans comptabiliser les crédits du Plan de relance, et en tenant compte des mouvements financiers liés à la suppression des dispositifs d'aide à la restauration dans le cadre

du passage à la TVA à taux réduit, les crédits de la mission diminuent en réalité de 1,73 % en valeur relative.

Comme le relève fort justement l'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOPSS), on peut considérer qu'une hausse nette des crédits dédiés à cette mission aurait été plus que bienvenue en période de crise. Laurent Hénart l'a lui-même récemment déclaré à l'occasion de l'examen de ce même budget en Commission des finances, le volume des crédits doit être suffisant pour que nos dispositifs d'emplois aidés jouent pleinement leur rôle contracyclique. Force est de constater que ce n'est pas le cas.

Je déplore que, concernant l'allocation de fin de formation, les « stocks » soient couverts, mais que rien ne soit prévu pour les nouvelles entrées en 2010. Par ailleurs, la non reconduction de l'allocation équivalent retraite est une erreur, alors même que se multiplient les plans de sauvegarde de l'emploi et que les seniors peinent à trouver du travail. Enfin, je regrette que l'allocation de solidarité spécifique n'augmente pas cette année.

Par ailleurs, le montant des crédits de paiement alloués à Pôle emploi laisse perplexe. En effet, alors même que près de 500 000 emplois ont été supprimés cette année, les crédits n'augmentent pas d'un euro. Les moyens financiers ne sont absolument pas à la hauteur de la crise économique. Chaque conseiller doit d'ores et déjà suivre 150 personnes : c'est l'accompagnement des personnes en difficulté qui en pâtira.

La mission « Travail et emploi », c'est aussi le programme 103 sur l'accompagnement des mutations économiques et le développement de l'emploi. Sur ce sujet, je formulerai deux remarques. La première concerne le chômage partiel. On sait que ce dernier demeure le meilleur amortisseur contre la crise. C'est pourquoi y consacrer 60 millions d'euros me semble notoirement insuffisant. Par ailleurs, les crédits au profit des conventions de reclassement personnalisé et des contrats de transition professionnelle sont désormais intégrés au programme 316 de la mission « Plan de relance de l'économie », par définition transitoire. Je regrette que vous ne les inscriviez pas dans la durée. Faut-il y voir le signe que le Gouvernement envisage leur suppression après la crise ?

En conclusion, les organismes indépendants annoncent un taux de chômage qui pourrait dépasser les 10 % en 2010. C'est pourquoi, vous l'aurez bien compris, les crédits de cette mission ne nous semblent pas à la hauteur de la crise qui continuera de sévir en France.

M. le président Pierre Méhaignerie. Michel Liebgott a évoqué la situation de l'Allemagne. Il serait effectivement intéressant de procéder à une comparaison des politiques conduites dans nos deux pays de 2000 à 2007. L'Allemagne a réduit les salaires et les prestations sociales et est repassée à la semaine de 40 heures, quand la France passait aux 35 heures. M. Joscha Fischer, qui fut le leader des Verts allemands, a lui-même convenu que la politique a été

beaucoup plus sociale-démocrate en France qu'en Allemagne. Mais aujourd'hui, il y a un problème de compétitivité comparée.

M. Gérard Cherpion. Il est inexact de dire que le budget est en baisse, alors même que 1,4 milliard d'euros de mesures exceptionnelles pour l'emploi sont inscrits sur la mission « Plan de relance de l'économie ». De nombreuses mesures très utiles sont poursuivies et amplifiées comme les contrats passerelles, les écoles de la deuxième chance, la prise en charge des demandeurs d'emploi en fin de formation, la convention de reclassement personnalisé et de contrat de transition professionnelle ; par ailleurs, le processus de convergence de ces deux derniers dispositifs se poursuit, ce dont on doit se féliciter.

S'agissant des jeunes, la crise ne suffit pas à expliquer leur niveau de chômage, mais elle aggrave la situation, car ce niveau augmente plus vite que pour l'ensemble de la population. Il y a là un problème structurel qui est illustré par le fait que les jeunes mettent aujourd'hui dix ans pour être aussi bien insérés dans l'emploi (pour rejoindre le taux de chômage moyen) que les générations précédentes. Des mesures très significatives sont prises pour répondre à ce défi, mesures qui sont en grande partie inscrites dans le projet de loi relatif à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie ; elles sont axées sur la lutte contre le décrochage scolaire, le renforcement de l'apprentissage et celui du tutorat.

Le rapporteur pour avis peut-il donner des informations sur la montée en charge de Pôle emploi concernant le public des jeunes et ses relations conventionnelles avec les missions locales ?

Que pense-t-il des deux propositions suivantes :

– le Conseil d'orientation pour l'emploi propose d'élargir le périmètre des employeurs potentiels de contrats aidés aux grandes entreprises publiques, élargissement qui serait associé à des engagements de ces entreprises sur l'embauche de jeunes en provenance des quartiers de la politique de la ville ;

– dans le cadre de l'évaluation de la loi sur la formation professionnelle tout au long de la vie, que nous envisageons dans un an, ne faut-il pas mettre l'accent sur les mesures destinées aux jeunes ?

Mme Marie-Christine Dalloz. Contrairement à ce que certains ont dit, l'analyse du budget montre que la lutte contre le chômage est au cœur de la politique du Gouvernement. Il convient également de remercier les personnels de Pôle emploi, qui travaillent dans un contexte difficile, de leur engagement. L'État joue pleinement son rôle d'accompagnement de la mutation de cette institution en lui versant une dotation de 1,36 milliard d'euros. Cette mutation correspond à une attente sur le terrain : il nous faut rapidement de plus en plus de sites mixtes. S'agissant du service public de l'emploi, l'accent mis sur les mesures de coordination doit également être salué ; le financement de 205 maisons de l'emploi permet enfin une pérennisation de ce dispositif.

Le plan de relance pour l'économie permet, par ailleurs, la reconduction des nombreuses mesures prises en 2009 : la prise en charge du chômage partiel et sa réorientation vers les actions de formation ; les contrats aidés, avec une enveloppe permettant d'en financer 360 000 ; l'amplification de l'expérience du contrat de transition professionnelle, qui sera appliqué sur 40 sites et non plus 21 et qu'il est envisagé, ce qui est souhaitable, d'élargir aux salariés en fin de contrats à durée déterminée ou de missions d'intérim.

Le budget 2010 permettra aussi une bonne prise en charge des demandeurs d'emploi en fin de droits, grâce à l'augmentation de la dotation au fonds de solidarité. En conclusion, ce budget ne justifie ni triomphalisme, ni catastrophisme. Les outils se diversifient, le service public de l'emploi se modernise et les résultats sont au rendez-vous.

Mme Marisol Touraine. Sur le fond, monsieur le Président, la référence aux 35 heures est un véritable « leitmotiv » du discours de la majorité. Il faut rappeler qu'en 1997 la France avait déjà un taux de chômage plus élevé que celui de l'Allemagne ; de 1997 à 2002 notre pays a créé deux millions d'emplois ; depuis 2002, il était loisible à la majorité actuelle de supprimer les 35 heures – ce qu'elle n'a pas fait – si la réduction du temps de travail était une telle catastrophe. Le vrai problème, on le sait bien, est celui de la compétitivité à l'exportation des petites et moyennes entreprises, qui est beaucoup plus forte en Allemagne qu'en France.

Le travail du rapporteur pour avis doit être salué, comme d'habitude, pour sa qualité et sa pondération. Il y a effectivement de bonnes mesures parmi celles annoncées en direction des jeunes. Mais on n'y trouve pas un levier pour une véritable politique structurelle de la jeunesse, rien qui soit susceptible de faire basculer vers une nette amélioration de la situation de nos jeunes.

Une faiblesse récurrente de la politique pour les jeunes réside dans la multiplication des dispositifs d'exception les concernant. Or, l'application de certaines mesures de droit commun améliorerait beaucoup la situation des jeunes. On peut penser, par exemple, à un allongement de la durée d'indemnisation du chômage en fin de contrat à durée déterminée ou d'intérim, lequel bénéficierait à tous mais de fait particulièrement aux jeunes, et qui constituerait une bien meilleure réponse que l'extension du RSA.

Concernant l'apprentissage, on nous annonce une augmentation du nombre d'entrées. Pourtant, sur le terrain, nous recevons constamment des parents qui s'inquiètent de l'absence de maîtres d'apprentissage pour leurs enfants. C'est contradictoire.

Le contrat passerelle est une bonne mesure dans son principe. Mais pourquoi le limiter à un an. Il faudrait aller vers des horizons plus durables - pourquoi pas trois ans ? –, un peu dans la philosophie de ce qu'étaient les emplois jeunes.

Enfin, les plateformes d'orientation constituent une mesure vraiment peu convaincante. Sur le terrain, rien ne se met vraiment en place.

M. le président Pierre Méhaignerie. De 1997 à 2002 le rythme de création d'emplois a été le même en France qu'en Europe : la France était au neuvième rang sur quinze. De plus, nombre de ces emplois créés étaient des emplois publics dans les collectivités locales et les hôpitaux, en conséquence de l'application des 35 heures, ce qui a lourdement et durablement grevé les finances publiques.

M. Maxime Gremetz. La question du budget n'est qu'un élément du grand drame du chômage que nous vivons actuellement. En Picardie, on n'a jamais vu une augmentation aussi rapide du chômage et autant de fermetures d'entreprises, y compris appartenant à de grands groupes ; 145 entreprises sont en difficulté. Pourtant ces grands groupes ont reçu d'énormes subventions.

Et cependant, le budget de l'emploi est en baisse ! Quant au Fonds d'investissement social, ses crédits sont tout à fait insuffisants et, en outre, le préfet de la région Picardie n'est même pas informé des décisions prises au niveau central pour l'attribution de moyens dans sa région. Il faut absolument augmenter les moyens du budget de l'emploi et du Fonds d'investissement social. Toutes les associations le disent d'ailleurs : il y a un manque de visibilité sur les mesures annoncées, parce que les crédits pour les mettre en œuvre ne sont pas prévus. Ces crédits doivent être inscrits au budget. Le programme 102 « Accès et retour à l'emploi » voit ses crédits diminuer en 2010 par rapport à la loi de finances initiale pour 2009. Cette baisse est scandaleuse.

Il faut aussi évoquer le contrôle de la recherche d'emploi. Le service téléphonique que veut mettre en place Pôle emploi n'est pas du tout une idée acceptable. Faute de moyens, la fusion de l'ANPE et des Assédic est pour le moment un échec. Il faut donc donner plus de moyens à Pôle emploi. Quant à l'allocation de solidarité spécifique, son niveau est misérable et l'augmentation des crédits ne fait qu'accompagner l'explosion du chômage de longue durée. Enfin, il n'existe une faible remontée du nombre de contrats aidés que parce que ce nombre a fortement baissé en 2007 et en 2008.

En bref, ce budget est un budget minable, car on fait comme si de rien n'était, comme s'il n'y avait pas de crise.

M. Georges Colombier. Le développement des contrats d'apprentissage et des contrats de professionnalisation est une très bonne politique, mais sur le terrain, on constate qu'il manque des supports, c'est-à-dire des entreprises ou des artisans pour accueillir les bénéficiaires de ce type de dispositifs. Concernant le service public de l'orientation, je partage l'opinion de Pierre Méhaignerie, selon laquelle la priorité doit être maintenant de « faire connaître » ce nouveau service public.

M. Dominique Dord. Je tiens à remercier le rapporteur pour avis d'avoir rappelé que jamais l'on avait, jusqu'ici, pris autant de mesures de soutien à l'économie et à l'emploi, même si celles-ci ne figurent pas toutes dans la mission « Travail et emploi ». S'agissant de l'apprentissage, son développement est effectivement une bonne chose, mais je m'interroge néanmoins sur la portée des dispositifs proposés.

En outre, le présent budget consacre la notion, bien française, de « contrats aidés ». Dispose-t-on néanmoins d'indicateurs objectifs sur l'efficacité de ces contrats et sur le sort de leurs bénéficiaires à l'issue du contrat ?

Par ailleurs, est-il possible de mesurer l'impact des nouvelles mesures proposées sur le fonctionnement des maisons de l'emploi ?

Mme Monique Iborra. À lire le rapport présenté par notre rapporteur pour avis, on constate que les mesures annoncées en faveur des jeunes existaient en fait déjà et qu'elles bénéficient juste d'un nouvel habillage. Concernant les contrats d'apprentissage et de professionnalisation, est-il possible de trouver des chiffres officiels ailleurs qu'au secrétariat d'État à l'emploi, qui me semble en ce domaine juge et partie ? En effet, entre les chiffres annoncés et le vécu au niveau des régions chargées de mettre en œuvre ces mesures, le décalage est saisissant.

Un mot sur les contrats autonomie : c'est la Bérézina et on assiste à une gabegie d'argent public.

Enfin, il n'est pas raisonnable, si l'on regarde avec lucidité la situation de Pôle emploi, de lui confier la gestion des nouveaux contrats de formation. Cet opérateur subit actuellement des pressions très fortes et lui confier de nouvelles missions, alors que le personnel n'y est pas préparé, est très contre-productif.

Mme Martine Carrillon-Couvreur. Il est indiqué dans le rapport que des crédits spécifiques en faveur des personnes handicapées sont prévus dans le budget ; il me semble indispensable d'aller plus loin en ce domaine et de développer d'une part, les dispositifs spécifiques en faveur des personnes les plus fragiles et d'autre part, les liens entre les dispositifs de droit commun et les dispositifs spécifiques.

M. Jean-Patrick Gille. Même si la crise financière semble derrière nous, celle de l'emploi est, elle, devant nous et, manifestement, vous la sous-estimez. Concernant Pôle emploi, je crains que nous soyons engagés dans un scénario semblable à celui que connaît France Télécom, avec la mise en place à marche forcée de la polyvalence des personnels. En outre, le caractère précipité de la mise en œuvre de la politique immobilière risque d'aboutir à des mobilités de personnels excessives et être source de tensions. Enfin, je regrette l'absence de prise en compte par Pôle emploi de l'action territoriale, ce qui pose notamment la question des maisons de l'emploi, qui doit être creusée.

J'ajoute que l'Unédic va, dès l'année prochaine, se retrouver face à un lourd déficit, et l'on peut s'interroger sur sa volonté de continuer, comme cela est prévu, à financer Pôle emploi.

S'agissant de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), on assiste à une véritable stratégie de démantèlement : le transfert de patrimoine dont elle a bénéficié est en fait un cadeau empoisonné, car cette association ne dispose pas des moyens budgétaires suffisants pour entretenir ce parc immobilier. Elle sera donc très probablement obligée d'en vendre une partie.

Par ailleurs, le rapport présenté aujourd'hui explique clairement que de nombreuses mesures structurelles vont, en 2010, être financées par le Fonds d'investissement social (FISO), alors que ce fonds est, par définition, temporaire. Qui prendra le relais pour financer ces mesures ? Le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels ? Qu'en pensent les partenaires sociaux ?

Enfin trois questions précises : quelles évolutions pour l'allocation équivalent retraite ? Comment fonctionnera la nouvelle formule de l'allocation de fin de formation ? Comment financera-t-on le RSA jeune ?

Mme Bérengère Poletti. Le système des aides à l'emploi est particulièrement complexe. En la matière, on peut se demander pourquoi faire simple quand on peut faire compliqué... J'ai pu observer cela, tant au niveau national que sur le terrain, dans ma région d'origine, les Ardennes, durement frappée par la crise. Si l'on perçoit les signes d'une reprise économique, elle ne porte ses fruits sur le terrain qu'après un certain délai d'inertie. En tout état de cause, il est indispensable que les banques soutiennent les entreprises, qui sont à bout de souffle dans certains territoires.

La création de Pôle emploi correspond à un souci de simplification administrative très bien venu. Mais la réforme est intervenue à un moment difficile, la crise économique se traduisant par un fort accroissement du nombre de demandeurs d'emplois.

Quant à la formation des salariés, on peut se demander si les moyens adéquats y sont consacrés.

Il faut, enfin, rappeler l'importance en termes d'accès à l'emploi de l'enseignement technique agricole, dont les crédits étaient menacés l'an dernier.

Mme Laurence Dumont. Le rapport fait état de certaines difficultés rencontrées dans la mise en place de Pôle emploi : c'est un euphémisme !

La fusion des Assédic et de l'ANPE a été mal pensée, mal gérée et mise en œuvre sans y associer les personnels. Le débat en séance publique permettra au Gouvernement de nous présenter l'évaluation qu'il fait de cette fusion.

Il aurait fallu écouter les salariés : le fait que 30 % d'entre eux aient récemment participé à un mouvement de grève, avec des taux de mobilisation atteignant 70 % dans mon département, témoigne d'un profond malaise parmi le personnel de Pôle emploi.

De même, il aurait mieux valu distinguer clairement les missions de formation et d'accompagnement vers l'emploi.

On peut aussi regretter que Pôle emploi recrute une part importante de ses personnels en contrat de travail à durée déterminée plutôt qu'en contrat à durée indéterminée.

En mai dernier, la Commission avait entendu M. Christian Charpy, directeur général de Pôle emploi et notre collègue Dominique Tian avait établi à cette occasion un rapport d'information sur l'application de la loi n° 2008-126 du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi. Une nouvelle audition de M. Charpy me paraît nécessaire pour évaluer à la fois les moyens budgétaires de Pôle emploi et sa politique de ressources humaines.

M. Christophe Sirugue. Pôle emploi connaît une situation dramatique, et ni la conjoncture actuelle, ni le texte du projet de loi, ne nous donnent de raisons d'espérer une amélioration de cette situation. En effet, alors que les besoins d'accompagnement vers l'emploi augmentent du fait de la crise, les crédits qui y sont consacrés vont baisser.

En outre, les instruments de la politique de l'emploi sont marqués par une grande instabilité, au point que personne n'y comprend plus rien. Plus grave, le Gouvernement change de stratégie en la matière : alors qu'il expliquait avant la crise que le recours aux contrats aidés n'était pas justifié, il cherche désormais à les développer en imposant aux préfets des objectifs quantitatifs considérables. Par ailleurs, les outils de la politique d'accompagnement des chômeurs dans l'emploi sont d'une trop grande complexité.

Dans le même temps, on ne dispose d'aucun dispositif adapté pour l'accompagnement de ceux qui sont très éloignés de l'emploi, le contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) ne remplissant pas cette fonction. De même, la plateforme d'aide aux jeunes sans diplôme n'est pas aussi efficace qu'elle le devrait.

J'ajoute qu'on a mobilisé des fonds publics très importants pour créer des maisons de l'emploi, qui sont aujourd'hui affaiblies par les réformes en cours. Ainsi, à Châlons-sur-Saône, ville dont je suis maire, la maison de l'emploi est fragilisée notamment par le départ de l'ANPE, à la suite de la création de Pôle emploi ; les autres partenaires étant confrontés à des difficultés budgétaires, il ne reste plus dans la maison de l'emploi que la mission locale.

Il faut aussi veiller à ne pas mettre en péril les structures d'insertion : les partenaires concernés tirent la sonnette d'alarme à propos de difficultés de financement qui affectent leur capacité d'intervention, alors qu'elles sont de plus en plus nécessaires compte tenu de la conjoncture.

Enfin, diverses mesures ont été annoncées en faveur de l'emploi, mais on peut se demander quelle structure sera chargée de les mettre en œuvre. Pôle emploi rencontre, en effet, trop de difficultés pour assumer de nouvelles missions.

M. le président Pierre Méhaignerie. La Commission envisageant des déplacements dans certaines maisons de l'emploi, il nous serait utile de disposer de plus amples informations sur le cas que vous avez cité.

M. Jean Ueberschlag. Dans son travail, le rapporteur pour avis a fait preuve de la lucidité qu'on lui connaît.

Compte tenu de la part importante des crédits du travail et de l'emploi qui financent en fait des actions de formation, le budget qui nous est soumis pourrait être intitulé : « budget de la formation professionnelle ».

Les moyens financiers consacrés à la politique de l'emploi sont peu lisibles : ils représenteraient 12 milliards d'euros de crédits de paiement éparpillés. Il serait utile que nous disposions enfin du « jaune » budgétaire annexé au projet de loi de finances, qui concerne ces questions.

La politique française de l'emploi se caractérise par une multiplicité de dispositifs de formation, qui ne bénéficient qu'à 1 % des actifs. À l'inverse, en Allemagne, il n'y a qu'un dispositif de formation professionnelle, et 14 % des salariés en bénéficient.

Pour avoir réfléchi au sujet de l'apprentissage depuis vingt ans, et procédé à des comparaisons internationales approfondies, je regrette son faible développement en France.

Les statistiques des derniers mois en la matière montrent une baisse du nombre d'apprentis, et rien ne permet d'anticiper un retournement de tendance en cours d'année, car leur recrutement se fait très majoritairement à la rentrée scolaire. Cette baisse s'explique au moins en partie par les contraintes pesant sur les maîtres d'apprentissage. En effet, le contrat d'apprentissage appartient à la catégorie des contrats de travail, et de ce fait, le maître d'apprentissage est soumis au contrôle de l'inspection du travail, ce qui explique certaines réticences des entreprises à recruter des apprentis. En Alsace, il existait un corps d'inspecteurs de l'apprentissage, ce qui me paraît plus adapté.

On peut notamment regretter que les trois fonctions publiques ne comptent au total que 6 500 apprentis, alors qu'à la suite d'une initiative législative à laquelle j'ai participé, il leur est désormais possible d'affilier leurs apprentis à l'assurance chômage de droit commun. La commune dont je suis maire ne compte

que 20 000 habitants, mais emploie déjà 100 apprentis : ce n'est hélas pas le cas de toutes les collectivités territoriales comparables.

M. Patrick Roy. Le problème de l'emploi des jeunes est particulièrement inquiétant.

Malgré les multiples dispositifs d'aides mis en place, il faut reconnaître qu'il s'agit le plus souvent de contrats aidés, qui ne constituent qu'un pis-aller. Pour les jeunes titulaires de diplômes, l'insertion professionnelle ne va déjà pas sans difficultés ; que dire alors des jeunes non qualifiés ? On ne leur offre pas de perspectives d'avenir.

D'ailleurs, il n'est qu'à voir la mécanisation d'un nombre croissant de tâches, comme celles des caissières de supermarché, pour se convaincre que le nombre d'emplois marchands nécessitant peu de qualifications est de plus en plus réduit. Il y a une certaine hypocrisie à leur faire espérer, dans le cadre des dispositifs proposés, une véritable carrière professionnelle.

M. Jacques Domergue. Il y a lieu de féliciter le rapporteur pour avis d'avoir su voir clair dans le maquis des outils de la politique de l'emploi. Car le système actuel ne satisfait personne : il ne satisfait pas, en premier lieu, les employés de Pôle emploi, débordés par une activité croissante, et ce, en dépit de recrutements importants. Il ne satisfait pas non plus les bénéficiaires de contrats aidés, car ces contrats ne sont, en fait, que des palliatifs à la disparition d'emplois marchands, notamment dans l'industrie.

Le vrai problème de l'emploi en France tient à la perte de compétitivité de nos entreprises, en particulier industrielles. Pour compenser la disparition d'emplois industriels, on cherche à développer des emplois tertiaires, par exemple dans le secteur des aides à la personne, mais il faut reconnaître que ces emplois ont un caractère assez artificiel. Afin d'améliorer la situation de l'emploi, il faut avant tout recréer de l'activité économique : cela mériterait de constituer la conclusion du rapport.

M. le rapporteur pour avis. Je tiens d'abord à saluer la mobilisation et la motivation de chacun sur ce sujet essentiel de l'emploi des jeunes. Mais je tiens à souligner que je n'ai jamais prétendu que nous étions sortis de la crise économique.

Concernant l'évolution du budget de l'emploi, il me semble important de rappeler un certain nombre de chiffres. D'une part, les mesures au profit du développement de l'emploi des jeunes ont vu leurs crédits augmenter entre la loi de finances initiale pour 2009 et le présent projet de loi de finances. Ainsi, le CIVIS bénéficiait de 55 millions d'euros l'année dernière, de 135 millions cette année. Les missions locales ont vu leurs crédits évoluer de 156 à 220 millions d'euros. Par ailleurs, si l'on considère l'ensemble des politiques transversales au service de l'orientation et de l'insertion des jeunes, les crédits ont connu en un an une augmentation de 19 %, passant de 3,2 à 3,7 milliards d'euros.

Si l'on en vient maintenant à des données plus globales sur l'ensemble du budget de l'emploi, les crédits inscrits sur les programmes 102, 103 et 316 sont en augmentation de 1,2 milliard d'euros de 2009 à 2010, compte non tenu de l'aide de 550 millions d'euros au profit du secteur des hôtels-cafés-restaurants, qui n'a pas été reconduite cette année en raison de l'abaissement du taux de TVA applicable dans ce secteur à 5,5 %. Il faut en effet comparer ce qui est comparable.

J'ajoute enfin qu'au regard des crédits inscrits dans la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques pour la période 2009-2011, les crédits destinés aux politiques de l'emploi bénéficiaire, pour 2010, d'une augmentation de 2 milliards d'euros, soit une hausse de 20 %, par rapport aux chiffres prévisionnels pour cette même année.

Pour ce qui concerne la situation de Pôle emploi, nul ne peut contester les difficultés rencontrées par cette institution, qui a été mise en place à un moment où la situation économique a été très dégradée. Le présent budget prévoit, conformément au plan de financement envisagé lors de la création de l'institution, une dotation de l'État à Pôle emploi de 1,36 milliard d'euros.

Sur le plan qualitatif, de premiers résultats peuvent être soulignés. Ainsi, plus de 1 200 personnels d'encadrement ont été nommés. En septembre 2009, 16 500 agents avaient été formés comme conseiller personnel. Dans le cadre de la restructuration du réseau, l'objectif du nouvel opérateur est de mettre en place 950 sites mixtes à l'automne 2009. Les sites mixtes, qui étaient au nombre de 350 à mi-septembre, devraient représenter 80 % des agences dans le courant du mois de novembre et 100 % d'entre elles à la fin de l'année 2009. Quant au service téléphonique 3949, le taux d'aboutement est passé de 60 % en juillet à 80 % en septembre 2009. On peut rappeler, en outre, que près de 2,5 millions d'appels sont reçus mensuellement. Autre donnée importante : s'agissant du taux d'inscriptions réalisées moins de cinq jours après l'identification du demandeur d'emploi, après qu'une baisse de ce taux a été observée fin 2008, une remontée constante est intervenue depuis le mois de janvier 2009.

Pour ce qui concerne maintenant les maisons de l'emploi, la réforme actuellement en cours est une nécessité liée, d'une part, à la fin de la période de conventionnement, au 31 décembre 2009, des premières maisons de l'emploi créées, d'autre part, à la réforme du service public de l'emploi dans le cadre de la loi du 13 février 2008. Dans ce contexte, la définition d'un nouveau cahier des charges doit permettre de clarifier les missions confiées aux maisons de l'emploi.

Le nouveau cahier des charges structure l'intervention des maisons de l'emploi autour de quatre axes : l'élaboration d'un diagnostic du marché local devant permettre de déboucher sur une stratégie des acteurs locaux de l'emploi ; l'aide à l'ensemble des employeurs publics et privés pour une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences territoriales dans le cadre des mutations économiques ; le développement local ; la réduction des freins culturels ou sociaux à l'embauche.

Le Gouvernement nous a confirmé que l'objectif principal est bien de ne pas doubler les activités du nouvel opérateur, mais de permettre, en fonction d'un contexte local spécifique, notamment en milieu rural, un accès facilité au service public de l'emploi. Il s'agit donc bien de redéfinir un cadre favorisant l'efficacité de l'action des maisons de l'emploi.

S'agissant de la question de la reconduction de l'allocation équivalent retraite à compter du 1^{er} janvier 2010, cette question sera en effet utilement évoquée lors de la séance publique.

Les crédits inscrits au présent budget au profit des mesures de chômage partiel sont de 60 millions d'euros. Cette somme doit être appréciée compte tenu de ce que, à tout moment, le cas échéant, elle pourra faire l'objet de compléments.

Concernant la question de l'harmonisation des régimes respectifs de la convention de reclassement personnalisé (CRP) et du contrat de transition professionnelle (CTP), les différences de statut s'estompent. Il faut à cet égard évoquer l'avancée que constitue l'accord national interprofessionnel du 8 juillet 2009, qui a prévu une revalorisation de l'allocation attribuée aux bénéficiaires d'une convention de reclassement.

La question des effets des 35 heures en termes de créations d'emplois doit être abordée avec la plus grande prudence. Je rappelle que, de l'avis général, ce sont des créations d'emplois à hauteur de 400 000 à 450 000 qui sont le plus souvent évoquées.

La question de l'emploi des travailleurs handicapés est effectivement essentielle. Je sais que Paul Jeanneteau l'abordera lors de la discussion des crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » la semaine prochaine en commission.

J'en viens à la question des résultats, en termes d'insertion professionnelle des jeunes, des dispositifs évoqués. Je crois sincèrement qu'il est indispensable d'assurer un suivi des jeunes, en particulier grâce aux missions locales. Je rappelle en outre que, selon les estimations qui m'ont été transmises par le Gouvernement, le contrat initiative emploi, dont je rappelle qu'il doit bénéficier à 50 000 jeunes en 2009 (et près de 20 000 jeunes en sont déjà bénéficiaires), constitue un contrat à durée indéterminée dans 80 % des cas.

S'agissant du contrat d'autonomie, l'objectif poursuivi est celui de 45 000 jeunes en emploi à l'horizon de trois ans. Près de 10 000 de ces contrats ont déjà été conclus en 2009. Je reconnais que ce premier résultat n'est peut-être pas à la hauteur de nos espérances. Néanmoins, ce sont 65 millions d'euros qui sont prévus à ce titre dans le projet de loi de finances pour 2010.

Concernant l'AFPA, je rappelle que la subvention qui lui est versée se compose de deux parties : d'une part, une subvention d'un montant de 109,2 millions d'euros au titre de l'action de rapprochement de l'offre et de la

demande d'emploi menée par cet organisme, inscrite au programme 102 « Accès et retour à l'emploi » ; d'autre part, une subvention de 69,3 millions d'euros au titre principalement de sa mission de certification des demandeurs d'emploi et des actifs peu qualifiés, inscrite au programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi ».

Il me faut aussi apporter une autre précision : on ne peut affirmer que les crédits affectés aux missions locales et au CIVIS ne sont pas pérennes, dans la mesure où ils figurent, en grande partie, dans le programme 102 « Accès et retour à l'emploi », qui fait partie de la nomenclature permanente de la mission « Travail et emploi » du budget.

Un dernier élément d'information concerne l'apprentissage. D'une part, bien sûr, les chiffres d'entrées en apprentissage sont plus importants au moment de la rentrée qu'à d'autres moments de l'année, mais ce qui est remarquable c'est le maintien des chiffres à la hauteur de ceux de septembre 2008, et cela en dépit des effets de la crise. D'autre part, à ceux qui s'interrogent sur les écarts entre les données nationales et les observations réalisées sur le terrain, j'indique que les données nationales correspondent souvent à celles établies par la Direction de l'animation, de la recherche et des études statistiques (DARES) du ministère du travail.

Au total, c'est vrai, on ne peut aborder qu'avec humilité et objectivité ce thème de l'emploi des jeunes. Alain disait, « *Le pessimisme est d'humeur et l'optimisme de volonté* ». Ayons la volonté ! Les choses sont parfois complexes. Mettons-les néanmoins en œuvre.

M. le président Pierre Méhaignerie. Nous en venons à l'article 61 rattaché et aux amendements qui ont été déposés.

Article 61

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

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article sans modification.

Après l'article 61

La Commission est saisie d'un amendement n° AS 4 présenté par M. Michel Liebgott.

M. Michel Liebgott. Cet amendement vise à supprimer l'exonération de cotisations sociales patronales relative à l'avantage en nature que constitue le repas fourni aux salariés des hôtels-café-restaurants sur leur lieu de travail.

M. le président Pierre Méhaignerie. Cette mesure a déjà été adoptée par notre Commission dans le cadre de la discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2010 la semaine dernière.

M. le rapporteur pour avis. Il n'y a en effet pas lieu d'y revenir.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur pour avis, la Commission rejette l'amendement.

Article 35, état B

La Commission est saisie d'un amendement n° AS 2 de M. Michel Liebgott (précédemment réservé).

M. Michel Liebgott. Il s'agit de faire profiter de la suppression de l'exonération de cotisations sociales dans le secteur des hôtels-cafés-restaurants, que nous venons d'évoquer, aux bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique.

M. le rapporteur pour avis. Je tiens à indiquer que le montant de cette exonération n'est pas de 100 millions, mais de 150 millions d'euros. Pour notre Commission, la suppression de cette exonération vise non à permettre un redéploiement des crédits, mais à favoriser une économie budgétaire.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur pour avis, la Commission rejette l'amendement.

Article additionnel après l'article 61

Ouverture de la possibilité d'obtenir l'agrément « services à la personne » aux régies de quartiers

La Commission est saisie de l'amendement n° AS 1 de M. Paul Jeanneteau.

M. Paul Jeanneteau. Cet amendement, en ouvrant la possibilité aux régies de quartiers de bénéficier d'un agrément « services à la personne » au titre de leurs activités d'aide à domicile, leur permettra aussi de recourir au dispositif du chèque-emploi-service-universel. Ces structures sont aujourd'hui exclues du champ d'application de ce dispositif, alors que les associations intermédiaires, dont les activités peuvent être proches, ont la possibilité d'en bénéficier.

M. le rapporteur pour avis. Je suis favorable à cette initiative, dans la mesure où le champ de ce dispositif est limité aux activités d'aide à domicile et compte tenu du rôle important que jouent les régies de quartiers dans le développement économique local. Un décret sera toutefois sans doute nécessaire pour préciser la portée de ce dispositif.

M. Jean-Patrick Gille. Nous voterons cet amendement, mais je me demande si ce dispositif proposé par cet amendement n'a pas été déjà intégré dans notre droit ?

M. Paul Jeanneteau. J'avais déposé une proposition de loi sur ce même sujet, et il me semble que d'autres groupes politiques ont fait de même.

*Suivant l'avis favorable du rapporteur pour avis, la Commission **adopte** l'amendement.*

*

*Conformément aux conclusions du rapporteur pour avis et de M. Francis Vercamer, rapporteur pour avis pour la partie « Travail », la Commission émet un **avis favorable** à l'adoption des crédits pour 2010 de la mission « Travail et emploi ».*

AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION

Amendement n° AS 1 présenté par M. Paul Jeanneteau, Mme Anne Grommerch, MM. Céleste Lett, Michel Heinrich, Guy Malherbe et Mme Valérie Rosso-Debord

Après l'article 61

Insérer l'article suivant:

I. – Après le troisième alinéa de l'article L. 7232-4 du code du travail, il est inséré un alinéa ainsi rédigé:

« a bis) Les régies de quartiers ; »

II. – La perte de ressources pour l'État et les régimes sociaux résultant des dispositions du I est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

III. – Les dispositions du I sont applicables à compter du 1^{er} janvier 2011. Lorsque le montant de l'aide mentionnée à l'article L.7233-2 du code du travail excède l'impôt dû, l'excédent n'est pas restitué.

Amendement n° AS 2 présenté par M. Michel Liebgott et les commissaires membres du groupe Socialiste, radical, citoyen et divers gauche

Article 35, état B

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

(en euros)

Programmes	+	-
Accès et retour à l'emploi	+ 100 000 000	0
Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi		-100 000 000
Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	0	0
Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	0	0
TOTAUX	100 000 000	100 000 000
SOLDE	0	

Amendement n° AS 4 présenté par M. Michel Liebgott et les commissaires membres du groupe Socialiste, radical, citoyen et divers gauche

Après l'article 61

Insérer l'article suivant :

Le code de la sécurité sociale est ainsi modifié :

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

II. – L'article L. 241-14 est abrogé. »

ANNEXE 1

Liste des personnes auditionnées par le rapporteur

(par ordre chronologique)

- **Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI)** – **M. Jean-François Bernardin**, président, et **M. Bernard Legendre**, directeur-adjoint chargé de la formation des systèmes d'information, de l'innovation et de l'intelligence économique
- **Force Ouvrière (FO)** – **M. Stéphane Lardy**, secrétaire confédéral du secteur emploi-formation
- **Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi** – **M. Frédéric de Géry**, conseiller budgétaire au cabinet du ministre, et **M. Olivier Villemagne**, chargé de mission au cabinet du ministre
- **Secrétariat d'État chargé de l'emploi** – **M. Fabrice Robert**, directeur-adjoint du cabinet du secrétaire d'État, **Mme Gabrielle Hoppé**, conseillère, et **Mme France Henry-Labordère**, conseillère parlementaire
- **Haut commissariat aux solidarités actives contre la pauvreté et haut commissariat à la jeunesse** – **M. Xavier Moal** et **M. Jérôme Teillard**, conseillers techniques
- **Assemblée permanente des chambres de métiers (APCM)** – **M. Alain Griset**, président, **M. François Moutot**, directeur général, et **Mme Béatrice Saillard**, responsable des relations institutionnelles
- **Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME)** – **M. Georges Tissié**, directeur des affaires sociales
- **Confédération française démocratique du travail (CFDT)** – **M. Christian Janin** et **M. Thibault Weber**, secrétaires confédéraux

Contributions écrites :

- **Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)**
- **Conseil national des missions locales (CNML)**
- **Union professionnelle artisanale (UPA)**
- **Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres (CFE-CGC)**

ANNEXE 2

Tableau retraçant l'évaluation des crédits consacrés à la politique transversale d'orientation et d'insertion professionnelle des jeunes

N° et intitulé du programme ou de l'action		LFI 2009		PLF 2010	
		Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
102	Accès et retour à l'emploi	533 724 583	545 912 957	496 704 000	516 684 000
01	Amélioration de l'efficacité du service public de l'emploi	0	0	0	0
02	Amélioration des dispositifs en faveur de l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail	533 724 583	545 912 957	496 704 000	516 684 000
103	Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	1 219 583 703	1 219 583 703	1 105 011 000	1 105 011 000
02	Amélioration de l'insertion dans l'emploi par l'adaptation des qualifications et la reconnaissance des compétences	1 219 583 703	1 219 583 703	1 105 011 000	1 105 011 000
155	Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	220 000	440 000	250 000	200 000
06	Études, statistiques, évaluation et recherche	220 000	440 000	250 000	200 000
141	Enseignement scolaire public du second degré	985 229 878	985 229 878	994 290 767	994 270 767
01	Enseignement en collège	643 000 000	643 000 000	650 000 000	650 000 000
03	Enseignement professionnel sous statut scolaire	400 000	400 000	200 000	200 000
04	Apprentissage	6 187 254	6 187 254	6 215 249	6 215 249
07	Aide à l'insertion professionnelle	50 543 359	50 543 359	50 886 096	50 866 096
08	Information et orientation	281 643 865	281 643 865	283 534 022	283 534 022
09	Formation continue des adultes et validation des acquis de l'expérience	3 455 400	3 455 400	3 455 400	3 455 400
139	Enseignement privé du premier et du second degrés	155 000 000	155 000 000	155 000 000	155 000 000
03	Enseignement en collège	155 000 000	155 000 000	155 000 000	155 000 000
214	Soutien de la politique de l'éducation nationale	28 259 000	28 259 000	28 308 000	28 308 000
07	Établissements d'appui de la politique éducative	28 259 000	28 259 000	28 308 000	28 308 000
143	Enseignement technique agricole	300 000	300 000	300 000	300 000
04	Évolution des compétences et dynamique territoriale	300 000	300 000	300 000	300 000
137	Égalité entre les hommes et les femmes	650 000	650 000	650 000	650 000
02	Égalité professionnelle	650 000	650 000	650 000	650 000

147	Politique de la ville	29 000 000	29 000 000	29 000 000	29 000 000
02	Revitalisation économique et emploi	29 000 000	29 000 000	29 000 000	29 000 000
219	Sport	7 913 000	7 913 000	7 662 705	7 662 705
04	Promotion des métiers du sport	7 913 000	7 913 000	7 662 705	7 662 705
163	Jeunesse et vie associative	10 002 800	10 002 800	53 088 000	53 088 000
02	Promotion des actions et expérimentations en faveur de la jeunesse (libellé modifié)	5 077 800	5 077 800	50 148 000	50 148 000
03	Promotion des actions en faveur de l'éducation populaire et des métiers de l'animation (libellé modifié)	4 925 000	4 925 000	2 940 000	2 940 000
177	Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	12 040 000	12 040 000	10 170 000	10 170 000
01	Prévention de l'exclusion	12 040 000	12 040 000	10 170 000	10 170 000
138	Emploi outre-mer	145 998 232	146 998 234	169 521 985	158 211 985
02	Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle	145 998 232	146 998 234	169 521 985	158 211 985
124	Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales	840 000	8 840 000	9 175 000	9 175 000
06	Soutien de l'administration sanitaire et sociale	840 000	8 840 000	9 175 000	9 175 000
316	Soutien exceptionnel à l'activité économique et sociale			683 800 000	683 800 000
05	Politiques de l'emploi			683 800 000	683 800 000
TOTAL		3 128 761 196	3 150 169 572	3 742 931 457	3 751 531 457

Source : document de politique transversale sur l'orientation et l'insertion professionnelle des jeunes (projet de loi de finances pour 2010).

ANNEXE 3

Compte rendu de l'audition, ouverte à la presse, de M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'État à l'emploi, et de M. Martin Hirsch, Haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté et Haut-commissaire à la jeunesse, sur le plan d'action en faveur des jeunes, par la commission des affaires sociales le mardi 6 octobre 2009

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Mardi 6 octobre 2009

La séance est ouverte à seize heures quinze.

(Présidence de M. Pierre Méhaignerie, président de la Commission)

La Commission des affaires sociales entend M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'État à l'emploi, et M. Martin Hirsch, Haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté et Haut commissaire à la jeunesse, sur le plan d'action en faveur des jeunes.

M. le président Pierre Méhaignerie. Nous accueillons avec plaisir messieurs. Laurent Wauquiez et Martin Hirsch.

Nous mesurons tous, sur le terrain, que les jeunes sont ceux qui souffrent le plus de la crise. Nous avons pris connaissance du Livre vert sur la politique de la jeunesse ainsi que des mesures annoncées par le Président de la République. Nous attendons, messieurs les ministres, d'en connaître les modalités d'application et les échéances.

Une commission mixte paritaire s'est réunie ce matin. On y a abordé le service public de l'orientation, l'expérimentation du livret de compétences, l'interdiction des stages hors cursus et le repérage des élèves décrocheurs. Sur la question de l'apprentissage, la commission mixte paritaire a adopté un amendement déposé par nos collègues socialistes revenant sur une proposition du Gouvernement adoptée par le Sénat. En acceptant temporairement des jeunes sans maître d'apprentissage, la commission a redouté, en effet, que les centres de formation d'apprentis n'accueillent tous les jeunes en difficulté, ce qui détériorerait leur image.

M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'État à l'emploi. Monsieur Hirsch et moi-même répondrons à vos questions sur le plan d'action en faveur des jeunes, qu'il s'agisse des mesures destinées à faire face à la crise ou des mesures structurelles. Certes, les jeunes ont particulièrement souffert depuis le début de la crise. Mais cette dernière ne doit pas servir d'alibi : le problème d'accès à l'emploi que rencontrent les jeunes se pose depuis vingt ou trente ans dans notre pays. Dans les pays nordiques ou en Allemagne, notamment, le parcours d'un jeune vers un emploi et vers un CDI est à la fois plus court et moins aléatoire.

Remarquez qu'il n'existe pas qu'une jeunesse, mais « des » jeunesses : certains jeunes travaillent, d'autres sont en apprentissage, ou en formation à l'Université, ou en stage, etc. Il nous appartient donc de couvrir, par des solutions diverses, la diversité de situations que connaissent les jeunes, en n'oubliant pas que l'emploi est leur meilleur gage d'autonomie. Sur le terrain, le réseau des missions locales – dont monsieur Perrut est le président – se révèle un relais très utile, en favorisant et en accélérant la déclinaison des mesures : mesures d'urgence liées à la crise, annoncées le 24 avril, et mesures plus structurelles, destinées à résoudre des difficultés de fond, annoncées le 29 septembre par le Président de la République.

S'agissant des premières, nous avons fait en sorte d'utiliser le plus possible en faveur des jeunes le dispositif « zéro charges », destiné à favoriser l'embauche dans les très petites entreprises. Un tel dispositif est d'une simplicité absolue : téléchargement sur Internet et traitement par les services de Pôle emploi. Il a permis, depuis le début de l'année, 500 000 embauches, dont la moitié a concerné des jeunes de moins de vingt-cinq ans.

Pour inciter les entreprises à continuer à former des jeunes en apprentissage ou en contrat de professionnalisation, nous avons relevé les dispositifs d'accompagnement financier, qui permettent de réduire de quasiment 30 % le coût d'un jeune en apprentissage et de doubler les aides en cas de contrat de professionnalisation.

Cinquante et un grands patrons ont décidé d'accueillir 24 000 jeunes supplémentaires en alternance en 2009-2010, sur un total de 100 000 jeunes. Un suivi permettra de s'assurer que les engagements pris seront bien tenus.

Monter un contrat d'apprentissage ou de professionnalisation ne va pas de soi. Nous avons donc décidé de financer 200 développeurs de l'apprentissage qui, sur le terrain, dans chaque département, seront chargés d'informer les entreprises des mesures dont elles pourraient bénéficier et de faciliter leurs démarches administratives. Il s'agit de démarcher 100 000 entreprises d'ici à la fin de la campagne afin d'atteindre, en vitesse de croisière, un million d'apprentis. Par ailleurs, dans le cadre de la mission confiée à M. Jean-François Pillard, les branches professionnelles se sont engagées à recruter environ 40 000 jeunes en contrat de professionnalisation.

L'apprentissage n'est pas une formation destinée à des jeunes en difficulté. Nous rejetons une telle vision, qui relève du passé.

Vous vous êtes demandé en commission mixte paritaire s'il convenait d'allonger le délai accordé au jeune pour trouver une entreprise, qui n'est actuellement que d'un mois et demi, qui plus est dans une période qui n'est pas très favorable, entre l'été et le début de la rentrée.

La formule a été expérimentée par certains départements, comme le Pas-de-Calais ou les Yvelines, par certaines régions comme l'Auvergne, où les centres de formation ont accepté des jeunes qui n'avaient pas encore trouvé de place en entreprise et leur ont laissé un délai supplémentaire. Cette souplesse a permis à la totalité d'entre eux de trouver un maître d'apprentissage et de poursuivre leur apprentissage. Un tel système existe d'ailleurs en Allemagne.

De nombreux jeunes qui, l'année dernière, auraient trouvé une place en entreprise, risquent de n'en pas trouver et d'être « sur le carreau », alors qu'ils n'auraient eu besoin que de quelques semaines supplémentaires. Je regrette donc que la commission mixte paritaire n'ait pas retenu cette mesure, qui ne visait en rien à faire de l'apprentissage au rabais mais à offrir une solution concrète. Il s'agit en effet simplement de donner un statut à un jeune qui, à défaut, en serait dépourvu et de ne pas mettre dans l'illégalité le centre qui l'aurait accueilli. Je souhaite donc que l'on puisse réfléchir à nouveau à ce dispositif très attendu par certains jeunes et par les centres de formation.

Les contrats passerelles montent en puissance de manière satisfaisante. Leur but est de permettre à des jeunes, en cette époque de crise, de faire leur première expérience professionnelle en collectivité locale et de passer ensuite dans le secteur privé. Je peux vous citer l'exemple de jeunes architectes, qui ont signé des contrats passerelles de deux ans, dans le Nord.

Les dispositifs anti-décrochage nous tiennent très à cœur, à Martin Hirsch, à M. Luc Chatel et à moi-même. Chaque année, 100 000 jeunes décrochent à seize ans. Or, ils ne peuvent espérer entrer dans un dispositif de suivi, de formation et d'orientation qu'à partir de dix-huit ans. En outre, avec le pseudo « droit de suite » de l'Éducation nationale, personne ne s'occupe d'eux pendant un an et, s'ils n'ont pas entre temps poussé la porte de la mission locale, leur situation s'est alors trop dégradée pour qu'on puisse espérer les aider.

Nous avons donc décidé de travailler conjointement, en nous appuyant notamment sur le réseau des missions locales, pour mettre en place des plates-formes antidécrochage orientant les jeunes vers tel ou tel type de formation, de stage professionnalisant ou de parcours. Là encore, la formule a été testée – en Basse-Normandie et dans la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur – avec des résultats suffisamment intéressants pour qu'on la généralise.

Nous allons renforcer les dispositifs d'accompagnement dans le cadre du contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) grâce à des dotations supplémentaires de 80 millions d'euros. Cela permettra par exemple de financer le permis de conduire, donc de favoriser la mobilité des jeunes, parfois indispensable pour qu'ils accèdent à un emploi.

Nous avons également voulu, avec le Conseil national des missions locales, présidé par monsieur Perrut, élargir le champ d'action de ces dernières, auxquelles une enveloppe supplémentaire de 40 millions d'euros a été attribuée.

Un certain nombre des mesures de fond annoncées par le Président de la République relèvent des dispositifs « autonomie », auxquels Martin Hirsch s'est largement consacré. D'autres relèvent de l'apprentissage et de l'alternance, sur lesquels le Président de la République m'a demandé de lui faire, avant la fin de l'année, toute une série de propositions.

Dans 70 % des cas, une personne formée en alternance trouve un emploi durable en moins de six mois. Si l'on veut améliorer l'autonomie et l'accès à l'emploi des jeunes, il faut donc développer l'alternance. Cela suppose de lever certains obstacles pratiques, notamment en ouvrant aux apprentis les mêmes avantages qu'aux étudiants, en particulier en matière d'accès au logement ou de tarifs préférentiels.

Pour aider les jeunes à trouver une entreprise, il faut se doter d'instruments modernes, dresser la liste de tous les endroits où il est possible de se former par alternance, permettre aux entreprises de déposer leurs offres en ligne et aux jeunes d'y accéder. Les régions Nord-Pas-de-Calais et Midi-Pyrénées l'ont expérimenté.

Nous voulons également développer la formation en alternance dans la fonction publique. M. Laurent Hénart remettra prochainement un rapport à ce propos.

Développer l'alternance suppose aussi d'élargir son champ au-delà des seuls domaines du bâtiment et de la restauration. On peut aussi former de cette façon des ingénieurs, des commerciaux ou des informaticiens, ce qui contribuera en outre à améliorer l'image de ce type de formations.

Le Président de la République m'a demandé de tester auprès des partenaires sociaux, avec M. Xavier Darcos, un dispositif autorisant les prérecrutements, qui sécurisent le parcours et l'accès à l'emploi des jeunes en leur permettant d'intégrer sereinement leur formation, mais qui garantissent aussi aux entreprises leur investissement en matière de formation.

Je terminerai avec deux idées simples. D'abord, il faut sortir du discours consistant à proposer aux étudiants de rester plus longtemps sur les bancs de l'Université pour faire baisser les statistiques du chômage, ou dire qu'on « liquide » l'emploi des seniors pour leur trouver des places. Opposer ainsi les générations est tout simplement criminel et nous avons tous une responsabilité en la matière : aider les jeunes à accéder à l'emploi, ce ne doit pas être pousser les seniors dehors.

Ensuite, on ne peut pas se contenter de mesures d'urgence. Il faut, de façon structurelle, faire progresser les formations en alternance et accroître l'autonomie des jeunes. On ne sortira de la crise par le haut que si l'on s'attaque aux problèmes de fond – que l'on a d'ailleurs identifiés depuis des années.

M. Martin Hirsch, haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté et haut-commissaire à la jeunesse. Merci d'avoir organisé cette audition sur la façon dont on répond aux besoins et aux attentes des jeunes et d'avoir participé de manière constructive aux travaux qui ont été conduits ces derniers mois.

Deux axes ont été choisis : d'une part, des mesures rapides, opérationnelles pour cette rentrée ; d'autre part, une réflexion et des décisions de fond sur des sujets qui se tiennent les uns les autres : la formation, l'orientation, les ressources, la citoyenneté, l'emploi, la santé, le logement. Tout ceci concourt à donner aux jeunes la place qui leur appartient.

Je traiterai plus particulièrement des mesures de fond annoncées ces derniers jours.

S'agissant du livret de compétences, le calendrier proposé est le suivant : début d'expérimentation à partir du début de l'année 2010, avec des établissements volontaires. Il s'agirait, soit d'ouvrir l'évaluation des compétences à d'autres matières que les matières purement scolaires, soit d'aller un peu plus loin en tenant compte du livret de compétences au moment des décisions d'orientation. La démarche serait ensuite généralisée.

Nous souhaitons, par ailleurs, que les plates formes de prévention et de lutte contre le décrochage couvrent l'ensemble du territoire à la rentrée 2011. Grâce au Fonds expérimental, onze conventions devraient être passées dans la moitié des régions, d'ici la fin 2009. Elles associeront, parfois pour la première fois, l'État – le rectorat, l'enseignement agricole – les missions locales et la région.

C'est dans ce cadre que seront instaurés l'obligation et le droit à une formation jusqu'à dix-huit ans. Il ne s'agit pas de prolonger l'obligation de la scolarité mais de viser tout à la fois la scolarité, l'alternance, l'emploi, le service civique et toute forme adaptée aux problèmes des jeunes de seize à dix-huit ans, dont 14 % ne se trouvent nulle part dans le système actuel. Nous prévoyons d'appliquer cette obligation de manière uniforme dans les deux ans qui viennent. Une phase d'expérimentation sera sans doute nécessaire.

Le « service public de l'orientation », terme retenu ce matin par la commission mixte paritaire et sur lequel vous avez été nombreux à insister, se construira par étapes. Il concernera à la fois l'éducation, l'emploi et l'enseignement supérieur.

Des mesures d'entrée dans l'emploi, d'encouragement à la formation et de soutien aux revenus ont été adoptées. Celle qui concerne le dixième mois de bourse entrera en vigueur en septembre 2010 dans les universités qui auront modifié leur maquette universitaire pour assurer à la fois dix mois de cours et des mécanismes de contrôle d'assiduité. Un cahier des charges sera élaboré pour vérifier que les universités remplissent bien ces conditions. Une telle mesure était attendue depuis très longtemps.

Le revenu de solidarité active (RSA) sera ouvert aux jeunes de moins de vingt-cinq ans qui ont un enfant à charge ou qui ont travaillé deux ans au cours des trois années précédentes. Nous déposerons un amendement au projet de loi de finances, afin que le dispositif puisse s'appliquer au début de 2010. Nous y travaillons avec la Caisse nationale d'allocations familiales.

J'ai demandé au président de l'Assemblée des départements de France si les départements préféreraient assumer la responsabilité du RSA des moins de vingt-cinq ans, comme c'est le cas pour le RSA des plus de vingt-cinq ans, ou la confier directement à l'État, aux caisses d'allocations familiales et, sans doute, aux missions locales. Je précise que l'ensemble des dépenses liées aux RSA pour les moins de vingt-cinq ans sera pris en charge par le Fonds national de solidarité active.

Des mesures concernent les missions locales et le CIVIS. Laurent Wauquiez et moi-même ouvrons les travaux avec le Conseil national des missions locales et l'Union nationale des missions locales. Il s'agit de voir comment les missions locales se positionnent par rapport aux nouvelles mesures proposées et quel rôle elles souhaitent tenir dans la lutte contre le décrochage et dans les différents dispositifs.

Elles seront en première ligne pour le CIVIS. Grâce à un financement supplémentaire, on devrait atteindre de 220 000 à 240 000 bénéficiaires, contre 160 000 à 180 000 aujourd'hui. Cela dépendra de l'augmentation du montant moyen du contrat, aujourd'hui plafonné à 900 euros par an et par jeune, ce qui est insuffisant.

Je précise que les 40 millions d'euros apportés aux missions locales sont bien des moyens supplémentaires : ils ne se substituent pas au Fonds social européen, dont la diminution sera compensée par une dotation de l'État. L'objectif est de financer, en moyenne, deux emplois supplémentaires par mission locale.

Le service civique, auquel 40 millions d'euros sont également consacrés, devrait concerner 10 000 jeunes en 2010. Nous souhaitons nous appuyer sur une proposition de loi qui fait son chemin au Sénat, avant de venir à l'Assemblée nationale. Le dispositif, que nous espérons opérationnel au 1^{er} janvier 2010, simplifie considérablement tous les mécanismes de volontariat actuellement soumis à des statuts hétérogènes.

Parmi les autres mesures annoncées, figure le doublement de l'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé pour les jeunes de moins de vingt-cinq ans, qui entraîne une dépense supplémentaire de 30 millions d'euros qui vous sera proposée dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale, pour une application au 1^{er} janvier 2010.

Des mesures concernant l'extension ou l'application de la garantie du risque locatif devraient faire l'objet de décrets pris d'ici à la fin du mois de novembre, en application de la loi que vous avez adoptée dernièrement.

L'interdiction des stages hors cursus, qui a été introduite dans le projet de loi sur la formation professionnelle, fera l'objet de discussions au sein du comité des stages. Si cette disposition a pu vous être proposée, c'est que les organisations patronales, syndicales et de jeunes se sont mises d'accord : pas de formation sans stage – d'où l'alternance – et pas de stage sans formation – les stages ne doivent pas se substituer à des contrats de droit commun. Nous définirons sous peu ce qu'est un stage dans un cursus.

L'ensemble de ces mesures fait parfois l'objet de programmes expérimentaux, avec les collectivités territoriales, les associations et les missions locales – qui sont très nombreuses à s'être engagées. Nous lancerons, dans les semaines qui viennent, un deuxième appel à expérimentation sur les questions de logement et de santé. Début 2010, débiteront les expérimentations, que nous aurons l'occasion de vous présenter, sur les revenus d'autonomie : l'une sur un revenu contractualisé d'autonomie et l'autre sur les mécanismes de dotation d'autonomie.

M. Bernard Perrut. Nous ne pouvons qu'être satisfaits que le Président de la République ait affiché cette grande ambition en direction de la jeunesse, en s'appuyant sur les travaux que vous avez menés l'un et l'autre.

L'insertion professionnelle est la priorité. Elle ne peut se faire sans l'engagement des entreprises, sans le renforcement de l'apprentissage, sans la valorisation du travail, sans le goût de l'effort. S'il convient d'énoncer les droits des jeunes, il faut aussi leur rappeler certaines exigences.

J'en viens à mes questions.

Pourriez-vous apporter des précisions sur le renforcement du contrat CIVIS, qui est mis en œuvre par les missions locales et qui a fait la preuve de son efficacité ? Allez-vous modifier ses critères d'application ?

S'agissant du repérage des décrocheurs, nous n'avons pas encore toutes les réponses. Qui va les repérer ? Qui va s'en occuper ? Jusqu'à présent, ils relevaient pendant un an de l'Éducation nationale mais ils n'étaient ni repérés ni suivis.

S'agissant des plates formes de lutte contre le décrochage, quel sera le rôle des missions locales dont le Président de la République, dans son discours, a fait le « pivot » de l'accompagnement des jeunes ? Quels moyens leur seront alloués ? Comment se nouera l'engagement entre le jeune et la mission locale ?

Sur l'apprentissage, monsieur Wauquiez a apporté bien des réponses. Je tiens, pour ma part, à insister sur l'apprentissage dans la fonction publique, qu'elle soit d'État, territoriale ou hospitalière. En ce domaine, nous ne montrons pas l'exemple. Pourtant, l'apprentissage permet de préparer les jeunes à des métiers que l'on retrouve dans le secteur privé. C'est aussi l'esprit des contrats d'accompagnement vers l'emploi passerelles, que nous sommes un certain nombre à avoir mis en œuvre.

Il faudrait, de manière symbolique, que chacune des 36 600 communes de France accepte de prendre un jeune, soit en contrat d'apprentissage, soit en contrat d'accompagnement. On pourrait lancer cette idée auprès de l'Association des maires de France, pour que chaque maire s'associe à l'action menée en direction des jeunes.

Tous ces sujets devront être précisés dans les semaines ou les mois qui viennent. En tant que rapporteur du budget de l'emploi, je me demande en particulier comment se concrétiseront financièrement tous ces engagements.

M. Christophe Sirugue. Le constat qui a été fait est juste : les différences entre les publics jeunes et les sept années nécessaires pour accéder à l'emploi rendent la situation tout bonnement catastrophique. Pour autant, parce qu'elles ne font que renforcer les dispositifs actuels, les mesures proposées ne me paraissent pas susceptibles d'enclencher une nouvelle dynamique.

Dans la mesure où les chefs d'entreprise n'embauchent qu'en fonction de l'activité, comment, dans la période actuelle, un dispositif « zéro charges » pourrait-il se traduire par de vraies créations d'emplois ? Ne faut-il pas craindre un effet d'aubaine ? Par ailleurs, cela fait maintenant dix ans que la télévision diffuse des messages valorisant l'apprentissage. Les développeurs de l'apprentissage apporteront-ils davantage que ce qui se fait aujourd'hui, notamment dans le cadre des chambres de commerce et d'industrie ? Enfin, on semble découvrir aujourd'hui un « service public de l'orientation ». Mais quel était donc jusqu'ici le rôle des centres d'information et d'orientation ?

Si je ne doute pas, monsieur le secrétaire d'État, que vous connaissiez la différence entre l'alternance et l'apprentissage, il m'a semblé que vous laissiez planer une certaine confusion. Une clarification s'impose.

On a dit qu'il y avait « des » jeunesse. Or, je constate que le plan proposé, qui comprend des avancées significatives, s'adresse plutôt à des étudiants ou à des jeunes déjà engagés dans des parcours – même chaotiques – et pas du tout à ceux qui, aujourd'hui, ne sont dans aucun dispositif. Or, ce sont eux que l'on trouve au bas de nos immeubles et je doute que le discours sur les droits et les devoirs ait un impact sur eux.

M. Jacques Domergue. Mon collègue a raison : en période de difficultés économiques, il est très difficile de remettre les jeunes sur le chemin de l'emploi. Le manque d'activité constitue un frein.

Nous payons aujourd'hui le prix d'une très ancienne politique visant à valoriser l'université au détriment de l'apprentissage des métiers dits manuels. Un gros travail reste à faire pour améliorer l'image de ces professions. Les jeunes doivent comprendre que l'on peut s'épanouir en travaillant de ses mains.

En rencontrant des jeunes en contrat de professionnalisation, j'ai pu mesurer tout l'espoir qu'ils plaçaient dans ce processus. Ils disposent en effet d'une formation à la fois théorique et pratique, mais aussi, insistent-ils, d'un contact avec l'entreprise, dans laquelle ils restent souvent – en l'occurrence, il s'agit le plus souvent de très petites entreprises. Quant aux entreprises plus importantes, elles sont réticentes à engager des jeunes en alternance au moment même où elles mettent en place des plans de licenciement. Ce serait très mal vécu. Comment régler ce problème ?

M. Jean-Patrick Gille. Je me félicite que votre réflexion ait permis une meilleure reconnaissance des missions locales et de leurs partenaires, alors que la rumeur courait, il y a neuf mois, de leur absorption par Pôle emploi.

Vous avez évoqué les financements dont elles pourraient bénéficier. Quelles seront les contreparties au principe, adopté ce matin, d'évaluer les activités ?

Les ambitions de monsieur Wauquiez sont légitimes, mais on ne peut s'en tenir à une politique du chiffre. À cet égard, je dois m'expliquer sur l'amendement adopté ce matin par la commission mixte paritaire. Je comprends le souhait du Gouvernement d'apporter une certaine sécurité juridique. Mais s'il me paraît salubre que la région puisse prendre le relais en cas de rupture du contrat d'apprentissage, on ne peut pas, faute de modifier la nature même de l'apprentissage, appliquer à l'entrée le principe adopté pour la sortie. Dans le cas contraire, les centres de formation regrouperaient deux sortes d'apprentis : ceux ayant un maître d'apprentissage et les autres, contraints de suivre une sorte de stage théorique en espérant trouver plus tard une entreprise d'accueil.

Sans qu'il soit nécessaire de modifier la loi, une réponse très simple peut être apportée au problème que vous évoquez, grâce aux contrats emploi formation mis en œuvre par l'intermédiaire de Pôle emploi. Il serait possible d'organiser dans ce cadre des modules de préparation à l'apprentissage d'une durée de un à trois mois, soit une durée suffisante pour mobiliser les énergies et trouver un employeur susceptible de prendre les jeunes concernés en apprentissage. Voilà une solution pragmatique au problème posé par l'adoption de notre amendement, qui n'était pas destiné à embêter le Gouvernement, mais qui exprimait notre crainte de voir changer la nature même du contrat d'apprentissage. Il est en effet essentiel de réduire la séparation, aujourd'hui trop marquée dans notre pays, entre la période de formation et celle de l'emploi. L'apprentissage va justement dans ce sens, contrairement à votre proposition d'assouplir les conditions d'inscription dans les centres de formation, qui laisserait en outre

pendante la question des jeunes qui n'auraient toujours pas trouvé d'entreprise d'accueil en décembre.

Je souhaite maintenant insister sur les dispositions qui, à mes yeux, nécessitent un travail plus approfondi, notamment au point de vue juridique. Il en est ainsi de l'obligation de formation jusqu'à dix-huit ans, mesure issue du Livre vert. Cette obligation incomberait à l'État, mais n'a-t-on pas également parlé d'un « devoir » pour le jeune concerné ?

Il convient également de revenir avec les partenaires sociaux sur la question du prérecrutement, d'autant que ses modalités ne peuvent pas être les mêmes dans tous les secteurs d'activité.

Selon l'usage qui en est fait, le livret de compétences peut aboutir au meilleur – lutter contre la tyrannie exercée par le diplôme dans notre société – comme au pire, s'il devait se substituer au diplôme et marquer à vie son titulaire.

Je suis très attaché au droit à la formation initiale différée, qui figurait dans l'accord national interprofessionnel. Les jeunes accéderaient plus facilement à l'emploi si on garantissait à tous la possibilité de revenir plus facilement en formation. Or, la crise vous contraint à des mesures qui tendent à maintenir le fossé entre formation et emploi. Nous devons changer de paradigme et faciliter le passage de l'un à l'autre.

Vous avez peu parlé des écoles de la deuxième chance. Il s'agit d'un excellent dispositif, mais ce serait une erreur d'en faire la réponse unique à la situation des seize-dix-huit ans et des décrocheurs. Faire de l'apprenti un « étudiant des métiers » me paraîtrait une très bonne chose.

Comme Christophe Sirugue, il me semble qu'aucune réponse n'est apportée aux les jeunes ayant totalement décroché. A ce propos, quels seront les rôles respectifs des plateformes régionales d'orientation et des missions générales d'insertion de l'Éducation nationale ?

M. le président Pierre Méhaignerie. Jacques Domergue s'est demandé comment donner plus de considération aux jeunes apprentis. Quatre ou cinq départements ont créé une « faculté des métiers », expression particulièrement valorisante pour les jeunes. Par ailleurs, je rappelle que lorsque nous avons discuté tout à l'heure de l'amendement de Jean-Patrick Gille, nous avons souligné la nécessité de ne pas faire apparaître les centres de formation d'apprentis ou les facultés des métiers comme des endroits vers lesquels on pousse ceux qui n'ont rien trouvé d'autre.

M. Dominique Dord. Pendant ou après la crise, le vrai sujet est celui de l'orientation. Or, celle-ci est rendue difficile par la mauvaise perception qu'ont les familles des différents métiers. Je propose donc trois idées simples.

Tout d'abord, il convient de proscrire l'expression « travail manuel », voire de sanctionner son usage, surtout par un responsable public ! L'expression « Revaloriser le travail manuel » est à elle seule dévalorisante. On sépare le travail manuel du travail intellectuel, comme si le premier ne nécessitait aucune réflexion.

L'apprentissage est également connoté négativement, quoique dans une moindre mesure. Il faudrait obliger chacune des vingt plus grandes écoles de commerce et d'ingénieur, ainsi que l'ENA, à compter au moins 10 % d'élèves en apprentissage.

Enfin, je suis sidéré de voir qu'à Aix-les-Bains tous les jeunes veulent être fonctionnaires municipaux. Cela pose un vrai problème de représentation des métiers, que le centre d'information et d'orientation, ou le nouveau « service public de l'orientation », ne pourront pas résoudre. Je le dis depuis des années : il faudrait publier régulièrement des statistiques indiquant aux familles et aux jeunes le nombre d'emplois disponibles dans chaque filière, le salaire à l'embauche ou avec vingt ans d'ancienneté, etc. Il faut donner aux gens une connaissance pratique des métiers et des carrières professionnelles.

M. le haut-commissaire. Monsieur Perrut s'est demandé qui devait repérer les décrocheurs. Ce sont avant tout les enseignants, mais d'autres acteurs peuvent être concernés. La journée d'appel de préparation à la défense est sans doute aussi un bon moment pour les détecter ; un groupe de travail a été formé sur ce sujet. Mais il est un point sur lequel tout le monde est tombé d'accord pendant la phase de concertation, c'est la nécessité de mettre en place un outil informatique partagé entre les missions générales d'insertion de l'Éducation nationale – dont

l'existence n'est pas mise en cause –, les missions locales, les services des régions, les centres d'alternance, les mairies, etc. On ne peut en effet lutter contre le décrochage si on ne sait pas où sont les jeunes concernés.

Monsieur Sirugue affirme que rien n'est prévu pour les jeunes situés hors de tout dispositif, mais le CIVIS est justement fait pour eux – c'est du moins ainsi que nous l'avons conçu. Peut-être faudrait-il modifier ce dispositif, afin qu'il soit encore mieux adapté aux jeunes les plus en difficulté ? Quoi qu'il en soit, j'ai souvent vu des jeunes « récupérés » par les missions locales *via* le CIVIS.

M. Christophe Sirugue. Mais comment aller chercher ceux qui restent hors de tout soutien ?

M. le haut-commissaire. Il importe de vérifier, pour tous les dispositifs – ceux qui existent déjà comme les nouveaux que nous mettons en place pour faire face à la crise –, qu'une part significative des contrats est passée avec des jeunes venant des quartiers les plus difficiles, des zones urbaines sensibles, etc. Les conventions passées avec les différents acteurs, qui bénéficient de financements publics, devront prendre en compte cette exigence.

M. le président Pierre Méhaignerie. Pour ces jeunes et pour leurs familles, l'Établissement public d'insertion de la défense peut constituer une réponse efficace, bien que coûteuse. On y trouve une certaine discipline, et il donne aux jeunes non seulement une formation professionnelle, mais aussi des repères et de la confiance en soi.

M. le haut-commissaire. Je pense par ailleurs que le service civique ne peut réussir que s'il intéresse aussi bien l'ingénieur des mines à la recherche d'une autre expérience que le jeune en difficulté, que l'on va aller chercher pour lui redonner un peu de sens.

Qu'est-ce que le service public d'orientation va changer par rapport au dispositif actuel, monsieur Sirugue ? Il devra apporter justement ce que réclamait monsieur Dord : une information sur les carrières, les rémunérations, les perspectives de recrutement, etc. Il le fera à travers des structures accréditées : missions locales, établissements de l'Éducation nationale, centres d'information et d'orientation.

Aujourd'hui, on oriente surtout en fonction de l'offre d'éducation disponible : on tente de diriger les jeunes vers les filières où il existe des places. L'objectif est de parvenir à l'inverse : que le service public de l'orientation soit une mission à part entière, susceptible d'avoir un impact sur l'offre d'éducation. Des missions précises sont prévues, comme de faire bénéficier de stages de découverte de l'entreprise tous les jeunes, quel que soit leur réseau relationnel, d'organiser la réorientation d'une filière à l'autre, d'informer sur les débouchés.

Monsieur Gille s'est interrogé sur le prérecrutement : le Président de la République lui-même a demandé aux partenaires sociaux de se saisir de la question. S'agissant des jeunes âgés de seize à dix-huit ans, je vous renvoie au discours qu'il a prononcé à Avignon : « C'est un droit pour les jeunes, mais c'est une obligation pour la Nation. Nous consacrerons ce droit et cette obligation dans la loi, et nous les mettrons en œuvre dans les faits. »

S'agissant du livret de compétences, nous ferons tout pour qu'il apporte le meilleur, ce que les programmes expérimentaux permettront de vérifier.

Enfin, les écoles de la deuxième chance sont désormais financées par l'État, ce qui était réclamé depuis quatorze ans.

M. le président Pierre Méhaignerie. Pour un tiers seulement !

Mme Monique Iborra. C'est un cofinancement !

M. le haut-commissaire. Sans doute, mais c'est tout de même un progrès. Quoi qu'il en soit, ces écoles constituent une bonne réponse pour les jeunes de seize à dix-huit ans, sans être la seule, toutefois.

M. le secrétaire d'État. Pour répondre à monsieur Perrut, l'insertion professionnelle est notre priorité. C'est d'ailleurs sur ce point que portent les dispositifs les plus importants. Sur le CIVIS, nous allons travailler avec le Conseil national des missions locales, comme toujours. Ce contrat bénéficiera d'une dotation de 80 millions d'euros, dont 30 millions destinés aux aides à la

mobilité. Un groupe de travail constitué avec le conseil national et la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle doit en arrêter les modalités concrètes de fonctionnement.

En ce qui concerne l'apprentissage dans la fonction publique, M. Laurent Hénart présentera la semaine prochaine un rapport qui nous permettra d'y voir plus clair, notamment pour savoir si seuls les métiers extérieurs à la fonction publique doivent être concernés.

La position de certaines mairies, qui refusent de prendre des jeunes sous contrat, est inacceptable, surtout en cette période. Sachant que le financement est assuré à 90 % par l'État, même une commune pauvre doit pouvoir offrir à des jeunes en grande difficulté la possibilité de s'en sortir en faisant leurs premiers pas dans une collectivité locale.

M. le président Pierre Méhaignerie. Sans doute, mais lorsque, au bout d'un an, on doit annoncer à un jeune qu'il ne peut plus rester, c'est moralement très dur.

M. le secrétaire d'État. Mais, n'est-il pas encore plus criminel de ne pas donner sa chance à un jeune, au prétexte qu'on ne pourra pas lui permettre de rester un an plus tard ? L'intérêt du contrat-passerelle est justement de reposer sur des bases claires. L'objectif est de permettre au jeune concerné de faire valoir une véritable expérience, avec un accompagnement de formation et des partenariats d'entreprise destinés à faciliter son insertion professionnelle au moment de la reprise économique. Cela vaut mieux qu'un trou de deux ans dans un CV.

J'en viens aux financements. Sur la mission « Relance », les différentes mesures évoquées sont dotées de 150 millions d'euros : 80 millions pour le CIVIS, 40 millions pour les missions locales, 30 millions pour les plateformes. Le budget de la mission « Emploi », prévoit également près de 180 millions d'euros pour le CIVIS, destinés aux missions locales, et 20 millions pour le Fonds pour l'insertion professionnelle des jeunes.

Le dispositif « zéro charges » entraîne trois types de situations. Pour un tiers, il se traduit en embauches supplémentaires ; pour un autre, il permet des embauches qui avaient été prévues, mais finalement annulées par les employeurs en raison de problèmes de trésorerie. Un tiers, enfin, correspond effectivement à un effet d'aubaine. Mais cela reste la mesure la plus efficace par son rapport entre le coût et le nombre d'emplois créés.

L'alternance est une notion plus large que l'apprentissage : elle comprend les contrats d'apprentissage et les contrats de professionnalisation, ces derniers étant destinés à un public plus large et parfois plus en difficulté. Les deux systèmes sont très différents en termes de publics visés, d'âges, de modalités de financement et de fonctionnement. Entre 2006 et aujourd'hui, le nombre de contrats d'apprentissage est passé de 260 000 à 320 000, celui de contrats de professionnalisation de 140 000 à 170 000. Le travail de fond, que nous effectuons depuis plusieurs années, porte donc ses fruits. Nous revenons de loin, puisque dans les années 1980, certains parlaient de supprimer purement et simplement l'alternance.

Il est en effet très important de ne pas assimiler l'apprentissage à la formation aux métiers manuels. Ce n'est pas rendre service à l'apprentissage que de le prétendre adapté à un seul type de métiers : il vaut pour tous les types de formation et dans tous les domaines. Cette méthode permet de surmonter le fossé, évoqué par monsieur Gille, entre d'une part une formation un peu théorique et, de l'autre, l'univers du travail. J'apprécie la proposition d'inciter chaque grande école à prendre l'engagement de développer des formations en apprentissage. Nous y travaillons. L'ESSEC l'a fait – et cela marche très bien – mais pas HEC, par exemple.

M. le haut-commissaire. HEC bénéficie pourtant de la taxe d'apprentissage !

M. le secrétaire d'État. De telles formations favorisent l'ascenseur social : toutes les écoles doivent donc s'y mettre. En ce qui concerne l'ENA, une des années de scolarité peut être assimilée à une formation en alternance.

L'idée de « faculté des métiers » fait partie des mesures que l'on doit examiner dans le cadre de la réflexion sur le développement de l'alternance.

L'école de la deuxième chance constitue une réponse possible pour les jeunes de seize à dix-huit ans, mais ce serait en effet une erreur d'en faire la seule solution.

S'agissant des missions locales comme, plus généralement, de toutes les politiques sociales, j'estime que l'on ne s'est pas assez doté d'outils d'évaluation. Au sein de mon ministère, le nombre de mesures pour lesquelles nous ne disposons pas de dispositifs structurés d'évaluation reste très élevé. Ainsi, il n'existait pas de mesure de l'activité partielle : nous avons dû la construire. En ce qui concerne les missions locales, l'objectif est de pouvoir exploiter les nombreuses informations qu'elles font remonter, mais aussi de diffuser les bonnes pratiques.

Enfin, je reviendrai sur la disposition supprimée lors de la commission mixte paritaire de ce matin. En aucun cas notre but n'était de changer la nature du contrat d'apprentissage. Nous pensons simplement qu'il est plus facile, pour un apprenti, de trouver une entreprise d'accueil en trois mois qu'en un mois et demi. Il est vrai que certains centres de formation, certaines régions ont déjà fait le choix d'étendre ce délai, mais ils le font de façon totalement illégale, et en courant des risques juridiques très importants. En cas d'accident, le président de la région, le directeur du centre de formation ou le président de la chambre de commerce et d'industrie peut se retrouver en prison. C'est pourquoi il est important de prévoir un peu de souplesse.

Cette proposition est en outre adaptée à la situation sur le terrain. Dans de nombreux centres de formation, en effet, une partie des apprentis a signé un contrat prévoyant une entrée différée dans l'entreprise. C'est pourquoi certains de ces centres ont modifié le rythme de la formation délivrée, en commençant par une partie plus théorique. Ils sont donc parfaitement capables de s'adapter.

Nous ne parviendrons pas à franchir un pas significatif en termes de nombre de contrats d'apprentissage si les jeunes ne disposent que d'un mois et demi pour trouver une place en entreprise. La fenêtre est trop étroite. C'est pourquoi nous avons besoin d'un peu de souplesse, d'autant que là où il a été expérimenté, le système fonctionne très bien.

Il est vrai que le contrat accompagnement formation pourrait constituer une réponse, mais celle-ci serait purement conjoncturelle. Je n'aime pas beaucoup cette proposition qui relèverait d'une approche « au rabais » de l'apprentissage.

Mme Valérie Rosso-Debord. Un nombre insuffisant d'élèves peut entraîner des suppressions de postes dans les établissements ainsi que la réaffectation des enseignants. Cela constitue un frein pour les équipes pédagogiques, qui ne peuvent pas, dans ces conditions, jouer un rôle d'accompagnement en direction des apprentis. Comment éviter l'amputation d'une filière lorsqu'elle n'est pas alimentée ?

Mme Monique Iborra. Comme Christophe Sirugue, je vois peu de mesures nouvelles, mais surtout une mise en avant et un refinancement de dispositifs existants.

Le dispositif « zéro charges » ne risque-t-il pas d'entrer en concurrence avec l'apprentissage ?

M. le secrétaire d'État. Il s'applique aussi à l'apprentissage. Une entreprise de moins de dix salariés qui prend un jeune en contrat d'apprentissage peut donc en bénéficier. Dès lors, il n'y a pas de concurrence.

Mme Monique Iborra. Les chiffres dont je dispose – une diminution de 10 % des contrats d'apprentissage et de 40 % des contrats de professionnalisation – ne correspondent pas à ceux que vous avez annoncés. Peut-être une actualisation est-elle nécessaire ?

Vous semblez très attaché à la mesure supprimée en commission mixte paritaire, mais je ne pense pas que nous puissions revenir sur notre vote. Dans le cas contraire, nos délibérations n'auraient servi à rien. Je comprends parfaitement votre volonté de faire du chiffre. Mais affirmer que votre proposition faciliterait la recherche par l'apprenti d'une entreprise d'accueil ne correspond pas à la réalité. Et si vous financez très largement les développeurs d'apprentissage, n'est-ce pas pour leur permettre de trouver des entreprises à la place des apprentis ?

Il est exact qu'un bon moyen de faciliter la conclusion de contrats d'apprentissage serait de généraliser l'expérience menée en Midi-Pyrénées ou dans le Nord-Pas-de-Calais, par laquelle on rapproche la demande de l'offre afin de faciliter l'accès des jeunes aux entreprises. Toutefois, je ne partage pas votre avis sur les difficultés que rencontreraient les jeunes en ce domaine, à partir du moment où les régions, les chambres des métiers et tous les acteurs concernés sont suffisamment impliqués. Enfin, même si votre intention est louable, qu'advient-il d'un jeune n'ayant toujours pas trouvé d'entreprise au bout de trois mois ? Contrairement à ce que vous

affirmez, en tout cas, les centres de formation sont loin d'accueillir la mesure que vous proposez avec enthousiasme.

J'en viens aux plateformes destinées à repérer les décrocheurs. Elles existent déjà : ce sont les missions générales d'insertion de l'Éducation nationale – souvent financées par les régions, d'ailleurs. Pourquoi ne pas leur donner plus de moyens aux MGI pour faire ce travail qui concerne avant tout l'Éducation nationale ?

Quant aux missions locales, que vous semblez aujourd'hui découvrir, elles ont été bien ignorées lors de la mise en place des contrats d'autonomie. À cette occasion, on avait en effet attribué des financements importants à des organismes privés pour effectuer un travail que les missions étaient en mesure de faire. Je me réjouis de leur reconnaissance – même si celle-ci est tardive –, mais je note que la dotation allouée par l'État aux missions locales dans le cadre de la loi pour la cohésion sociale n'a pas été réévaluée, ce qui s'est traduit par des licenciements. Deux postes supplémentaires ne suffiront pas à permettre aux missions de remplir leurs obligations.

En ce qui concerne le financement de l'apprentissage, monsieur le secrétaire d'État, vous n'avez pas évoqué les contrats d'objectifs et de moyens que vous aviez promis de signer avec les régions. Nous avons récemment reçu une lettre de la délégation générale indiquant que ces contrats auraient leur avenant en 2010-2011 « sous réserve de fonds disponibles ». Comment voulez-vous que les régions s'engagent dans de telles conditions ?

Enfin, même si l'apprentissage a une meilleure image depuis qu'il a été confié aux régions, il suffirait, pour le valoriser davantage, de prévoir des cursus allant du CAP jusqu'à l'enseignement supérieur.

M. Georges Colombier. Je ne peux que rendre compte de ce que m'ont dit de nombreux jeunes désireux de signer un contrat d'apprentissage ou en alternance : ils éprouvent les plus grandes difficultés à trouver une entreprise d'accueil.

Pouvez-vous donner des précisions sur le service civique qui doit être mis en place en 2010 ? Quels moyens humains et financiers y seront consacrés ?

Enfin, on parle d'abaisser à seize ans la majorité associative. N'y a-t-il pas un risque de conflit entre majorité légale et majorité associative – par exemple s'agissant de la possibilité pour un mineur trésorier d'une association de signer des chèques ?

M. Élie Aboud. Vous avez cité des écoles où on n'a pas besoin de l'apprentissage, car les flux y sont inversés. Ce sont des chasseurs de tête qui vont à HEC ou à l'ESSEC, et non leurs étudiants qui vont vers les entreprises. En revanche, dans les universités – contrairement aux IUT –, cela ne fonctionne pas. Les centres d'information et d'orientation sont plutôt des centres d'accueil que des forces de propositions. Quels moyens concrets peut-on mettre en place pour valoriser l'apprentissage au sein des universités ?

Mme Marie-Françoise Clergeau. Vous n'avez pas apporté de réponse à la question de Bernard Perrut sur le Fonds d'aide aux décrocheurs. Quelle est l'articulation entre le contrat CIVIS et le dispositif de revenu contractualisé pour les jeunes de moins de vingt-cinq ans en difficulté ?

Quel serait le montant de l'allocation d'autonomie ? Certaines prestations familiales pourraient être remplacées par une aide directe aux jeunes : pouvez-vous préciser ce point ? Combien de personnes seraient concernées par cette première expérience ?

Je comprends vos intentions en matière de revalorisation du statut de l'alternance. Mais sur le terrain, je constate que l'apprenti est confronté à de nombreuses difficultés, en particulier pour se loger. À la limite, il faudrait trois logements : sur le lieu habituel, sur le lieu de la formation et près de l'employeur. Il est donc urgent d'apporter une réponse en ce domaine. Une aide au logement spécifique est-elle prévue dans le prochain budget ?

M. Gérard Cherpion. L'emploi des jeunes comprend deux aspects : celui de l'accès à l'emploi, et celui des jeunes dans l'emploi. Or, il faut à un jeune dix ans pour intégrer la moyenne des cohortes des gens en emploi. Même après avoir trouvé un emploi, son parcours reste donc chaotique, ce qui rend nécessaire la mise en place de dispositifs d'accompagnement. La loi que nous venons de voter apporte une première réponse, celle du tutorat – une mesure qui n'oppose pas les générations, mais au contraire les rend complémentaires. La formation professionnelle

joue également un rôle. Mais, il faut sans doute développer d'autres mesures pour accompagner les jeunes dans l'emploi.

Mme Gisèle Biémouret. Comment allez-vous inciter les jeunes les plus défavorisés, ceux qui ont le plus besoin de mixité sociale, à accomplir un service civique ?

M. Michel Issindou. L'apprentissage en alternance est un outil incontournable : il permet une insertion rapide dans l'emploi, la transmission des savoir-faire, etc. Mais si l'alternance permet aux plus dégoûtés de mieux s'en sortir, seule la croissance permettra de créer des emplois, pas l'alternance ou l'apprentissage ! Vous pouvez donner par ce moyen une formation au million de jeunes actuellement sans emploi ; il n'en demeure pas moins que les employeurs n'embauchent que lorsque leur carnet de commandes est plein. Si monsieur le secrétaire d'État souhaite déroger aux règles habituelles, c'est bien parce que les employeurs hésitent à recruter des apprentis.

Je sais que mes propos feront hurler monsieur Wauquiez, mais selon moi, deux choix ont été effectués au détriment de l'emploi des jeunes. Le premier date de 2007 et de la loi TEPA, lorsque l'on a favorisé les heures supplémentaires pour les personnes disposant déjà d'un emploi. Certes, leur pouvoir d'achat s'en est trouvé amélioré, mais cette décision, outre le coût qu'elle représente pour la sécurité sociale, a contribué à ralentir l'entrée des jeunes dans l'emploi.

Le deuxième choix consiste à favoriser l'emploi des seniors, ce qui me paraît en contradiction avec la volonté de développer l'emploi des jeunes – les résultats sont d'ailleurs mauvais dans les deux domaines. Il ne s'agit pas d'opposer les générations, mais de faire jouer la solidarité : quand, à soixante ans, on bénéficie d'une retraite à taux plein, il convient de laisser la place, car le départ d'un ancien a souvent – pas toujours, certes – pour conséquence le recrutement d'un jeune, notamment dans les collectivités locales. À cet égard, les dispositions qui, comme celle de la surcote, conduisent à reculer l'âge de départ en retraite bénéficiant au système d'assurance vieillesse mais pénalisent les jeunes. Il faut savoir ce que l'on veut.

En ce qui concerne les décrocheurs, depuis des années, les collectivités tentent de les récupérer. Nous aurons du mal, je le crains, à faire revenir une partie d'entre eux, même si l'on ne peut qu'approuver la série de mesures envisagées dans ce domaine. Il faudra aller les chercher dans la rue et les amener à l'emploi. Quelle sanction pourra encourir un jeune refusant, à dix-huit ans, tout dispositif d'accompagnement ?

M. Rémi Delatte. Les mesures présentées par le Gouvernement sont bien différenciées et adaptées aux problèmes rencontrés par la jeunesse aujourd'hui. Mais si chacun peut trouver une réponse, cette diversification se traduit par un surcroît de complexité, non seulement pour le monde de l'entreprise, qui ne s'y retrouve pas toujours dans le maquis des contrats, mais aussi pour le jeune demandeur d'emploi. Ne peut-on craindre un alourdissement, un manque de lisibilité de son propre parcours ?

La mission locale, on l'a bien compris, fera office de pivot dans l'application des mesures envisagées, et c'est légitime. Mais qui jouera ce rôle du côté des entreprises ? Le Pôle emploi ? Quels moyens seront nécessaires pour satisfaire aux mieux ces deux demandes ?

M. le secrétaire d'État. La question de madame Rosso-Debord recoupe en partie celle de monsieur Dord. Nous avons commencé à dresser la liste des filières susceptibles de recruter dans les années à venir et à cibler des formations axées sur ces carrières. L'outil que nous développons dans ce but sera également utile à Pôle emploi.

Il me semble voir une contradiction dans les propos de madame Iborra : comment concilier la baisse de 40 % du nombre de contrats de professionnalisation avec l'affirmation selon laquelle les jeunes n'ont aucune difficulté à trouver une entreprise d'accueil ?

Mme Monique Iborra. Cela n'a rien à voir avec les contrats d'apprentissage.

M. le secrétaire d'État. Sans doute. Mais, je suis totalement en accord avec l'affirmation de monsieur Colombier : les jeunes apprentis ont, en ce moment, des difficultés à trouver des entreprises. D'où, selon moi, la nécessité de faire preuve de souplesse.

S'agissant de la lettre adressée par la délégation générale, ayant constaté que le groupe socialiste proposait des amendements tendant à réduire l'enveloppe destinée aux contrats

d'objectifs et de moyens, j'ai jugé prudent de ne pas signer de lettre d'engagement. C'est une plaisanterie, bien sûr.

Mme Monique Iborra. Une plaisanterie de très mauvais goût, qui conduira à dissuader les régions de signer ces contrats d'objectifs et de moyens !

M. le secrétaire d'État. Il ne s'agissait que d'une clause de prudence. J'essaie de m'assurer que les financements sont disponibles, avant de signer les contrats pour la période 2010-2011.

La remarque de monsieur Aboud sur les écoles de commerce est très juste, mais l'objectif est symbolique : nous cherchons à valoriser l'apprentissage, à le tirer vers le haut, à montrer qu'il ne concerne pas que des « petits emplois ». Ce n'est bien sûr pas dans les grandes écoles que l'on trouve les jeunes les plus en difficulté. Mais si nous y développons l'apprentissage, celui-ci pourra servir de moteur pour l'ascenseur social.

Madame Clergeau a raison : le logement est un des grands obstacles pratiques qui limitent l'accès à l'apprentissage. Il est vrai qu'un apprenti doit concilier trois lieux : le domicile, l'entreprise et le centre de formation. Ce point fera partie de ceux qui seront mis à l'étude dans le cadre des ateliers de l'apprentissage.

M. le président Pierre Méhaignerie. Dans ce domaine, certains ont trouvé des solutions. Mais l'information sur les bonnes pratiques ne circule pas assez vite dans ce pays.

M. le secrétaire d'État. Je remercie monsieur Cherpion, dont l'amendement a permis de financer le tutorat avec l'argent de la formation. C'est pour moi le meilleur moyen de favoriser l'emploi des jeunes. Sur ce point, nous avons une vraie divergence avec monsieur Issindou.

Pour répondre à monsieur Delatte, il appartient aux guichets que nous mettons en place, et non aux employeurs ou aux jeunes, de gérer la complexité. Dans le cadre du service public de l'orientation, un agrément sera donné aux organismes susceptibles de délivrer les informations nécessaires. Pour ce qui est des employeurs, ce qui relève de l'alternance doit être traité par les chambres de commerce et d'industrie et les chambres des métiers, tandis qu'il appartient au Pôle emploi et aux missions locales d'effectuer la collecte des offres d'emploi.

M. Maxime Gremetz. Je suis peut-être un des seuls, ici, à avoir bénéficié d'une formation par l'apprentissage, même si je n'en tire aucune gloire.

Je m'interroge. La Picardie et l'État ont signé une convention destinée à porter à 5 000 le nombre d'apprentis dans cette région. Quel en est le résultat ? Lors des réunions qui ont lieu régulièrement avec les employeurs, les préfets, les représentants des chambres consulaires, etc., la question du nombre de places en entreprise revient toujours. Certaines filières, dit-on, manquent de main-d'œuvre, mais personne n'est capable de m'en donner des exemples. Ces difficultés existaient déjà avant la crise, et elles n'ont fait que s'aggraver. Dans ce contexte, les employeurs refusent de s'engager à prendre des apprentis.

Par ailleurs, il serait temps de penser au statut de l'apprenti.

M. le haut-commissaire. Madame Iborra s'est demandée si on déshabillait les missions générales de l'insertion pour habiller les missions locales, ou réciproquement. La réponse est non. Les plateformes régionales d'orientation sont justement destinées à apporter des financements supplémentaires, afin que l'ensemble des acteurs – missions générales d'insertion, missions locales, centre d'information et d'orientation – acceptent de s'intéresser non pas simplement à ceux qui frappent à leur porte, mais aussi aux autres, qu'il faut aller chercher. Il n'est pas question de prendre l'argent à certains pour le redonner à d'autres, ni de privilégier l'un ou l'autre de ces acteurs. Je vous invite, à cet égard, à consulter les conventions : je vais en signer une à Toulouse en novembre.

Madame Clergeau s'est interrogée sur les expérimentations relatives au revenu d'autonomie et à la dotation d'autonomie. La philosophie générale est simple : le contrat CIVIS s'adresse aux jeunes en difficulté, le dixième mois de bourse aux étudiants, le RSA aux jeunes actifs. Reste à remettre en ordre les systèmes de soutien destinés aux jeunes, un domaine dans lequel vous avez été nombreux à vous exprimer. D'une manière générale, la gauche défend l'allocation d'autonomie, tandis qu'à l'UMP, de nombreux députés sont favorables à un revenu d'autonomie, à condition qu'il ne soit pas cumulable avec les autres dispositions, mais vienne s'y substituer.

En matière de revenu des jeunes, deux problèmes se posent. Le premier est la question de savoir si les soutiens au revenu favorisent l'accès aux formations et l'entrée dans l'emploi. Le deuxième est cette courbe en V que décrit la relation entre les revenus de la famille et l'ampleur des aides. En effet, un jeune issu d'une famille pauvre est moyennement aidé : il bénéficie des aides sous conditions de ressources, mais pas de l'enseignement gratuit des meilleures écoles. S'il est issu de la classe moyenne, il n'est pas aidé du tout, ne bénéficiant ni des aides sous conditions de ressources, ni des mesures fiscales. Enfin, s'il est issu d'une classe favorisée, il est fortement aidé. Ainsi, mes enfants ont accès aux meilleures études, bénéficient du quotient familial, etc. Les enjeux sont donc d'une part de mieux articuler le soutien aux jeunes avec la formation, la qualification et l'entrée dans l'emploi, de l'autre d'établir une relation inversement proportionnelle entre les revenus de la famille et le soutien accordé.

Ce rééquilibrage est toutefois compliqué à réaliser, car il ne faudrait pas remplacer le système actuel par quelque chose de moins satisfaisant. D'où l'intérêt de lancer, avec quelques milliers de volontaires, des programmes expérimentaux portant sur des configurations différentes : d'un côté, un revenu d'autonomie associant une garantie de revenu et des obligations plus fortes de la part des jeunes ; de l'autre, la dotation d'autonomie, qui peut être calibrée en fonction des revenus de la famille dont le jeune est issu et de ses différents projets professionnels. Il convient de déterminer si chacun de ces systèmes apporte une meilleure réponse aux jeunes issus des classes moyennes, s'ils permettent de lever des obstacles sur la voie de la formation, et s'ils accélèrent le parcours vers un véritable emploi. Je ne connais pas la réponse ; et c'est pourquoi nous vous proposerons de donner une habilitation législative à la mise en place de programmes expérimentaux.

Vous avez insisté sur le foisonnement des mesures. De fait, ce programme a été construit de manière très « partenariale » : la commission comprenait quatre-vingts parlementaires, de la majorité comme de l'opposition, les différents réseaux, les organisations syndicales et patronales, etc. Il essaie de rééquilibrer, dans les années à venir, le discours sur la jeunesse dans le débat public et l'effort de la Nation vis-à-vis des jeunes.

Il passe, notamment, par le service civique sur lequel madame Biémouret nous a interrogés. Le service civique attirera les jeunes parce que les causes seront choisies avec eux, parce qu'il sera indemnisé, parce qu'il comptera pour la retraite et qu'un suivi sera assuré.

Nous disposons de différents outils pour faire, dans la durée, une politique de la jeunesse. Certes, c'est très compliqué. Mais les acteurs des différents dispositifs, qui s'étaient impliqués jusqu'à présent de manière trop cloisonnée, vont pouvoir travailler ensemble à l'avenir des jeunes.

S'agissant des bonnes pratiques, le président Méhaignerie a tout à fait raison. On a confié à deux élus, l'un de droite et l'autre de gauche, M. Frédéric Valletoux, maire de Fontainebleau et M. Olivier Noblecourt, adjoint au maire de Grenoble, la mission d'inciter les élus à s'impliquer dans les systèmes d'agences de bonnes pratiques. La mutualisation des pratiques assurerait une force d'expertise qui n'existe pas actuellement. On a tendance à refaire cinquante fois la même chose ou à continuer pendant des années des programmes qui n'aboutissent pas.

Enfin, j'ai entendu plusieurs intervenants affirmer que c'était la croissance qui créait l'emploi. Certes. Mais c'est aussi la démographie qui crée les opportunités. Ne nous trompons pas d'époque. Il existe un écart durable entre les sorties du marché du travail et le nombre de jeunes y entrent. De nombreux secteurs auront des besoins de main d'œuvre qu'ils auront du mal à satisfaire et nous pourrions craindre des délocalisations par défaut de main d'œuvre.

Si nous ne sommes pas capables de parvenir à une adéquation entre la formation des jeunes et les aspirations des employeurs, nous nous trouverons dans une situation abominable avec, d'un côté, du chômage pour certaines catégories, de l'autre, des manques de main d'œuvre patents – je pense aux services ou à l'industrie. Interrogez l'Union des industries et des métiers de la métallurgie sur ses projections de besoins dans les différents métiers, depuis l'ingénieur jusqu'au technicien : ils sont importants. Ils n'apparaissent pas aujourd'hui, mais ils apparaîtront sans aucune doute l'année prochaine et dans les prochaines années.

M. le président Pierre Méhaignerie. Merci pour toutes ces réponses et pour votre passion.

La séance est levée à dix-huit heures vingt-cinq.