

N° 99

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2008

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2009, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 31

TRAVAIL ET EMPLOI

Rapporteur spécial : M. Serge DASSAULT

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Alain Lambert, *vice-présidents* ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufils, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Pierre Fourcade, Christian Gaudin, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, Henri de Raincourt, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1127, 1198 à 1203 et T.A. 204

Sénat : 98 (2008-2009)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPAUX CONSTATS ET OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
CHAPITRE PREMIER - LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI » EN 2009 : UN BUDGET DE RÉFORME POUR AFFRONTER LA CRISE	7
I. LE COÛT GLOBAL DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI PROGRESSE MALGRÉ UN BUDGET REVU À LA BAISSE	7
A. UNE RÉDUCTION DURABLE DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES SUR LA PÉRIODE 2009 À 2012	7
1. <i>Un budget 2009 en baisse de 5 %</i>	7
2. <i>... qui s'inscrit dans la programmation pluriannuelle des finances publiques</i>	8
B. MAIS UN COÛT GLOBAL DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI ORIENTÉ À LA HAUSSE	10
1. <i>Des dépenses fiscales particulièrement dynamiques</i>	11
2. <i>Les exonérations générales et ciblées de cotisations sociales : un empilement coûteux de dispositifs dont l'efficacité sur l'emploi reste à démontrer</i>	12
a) <i>Le coût croissant des exonérations générales de cotisations sociales</i>	12
b) <i>Les heures supplémentaires et les exonérations ciblées constituent une part non négligeable des pertes de recettes</i>	14
c) <i>L'évaluation indispensable de l'efficacité sur l'emploi des exonérations de cotisations sociales</i>	16
II. UN BUDGET DE RÉFORME QUI DOIT AFFRONTER LA CRISE	18
A. UN BUDGET DE RÉFORME	18
1. <i>La révision générale des politiques publiques à l'œuvre</i>	18
a) <i>Pôle emploi : le nouvel opérateur issu de la fusion de l'ANPE et des ASSEDIC</i>	18
b) <i>Les DIRECCTE : la création des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi</i>	21
c) <i>La fusion des sections de l'inspection du travail</i>	22
2. <i>Les réformes à achever et les défis à relever</i>	23
a) <i>Le contrat unique d'insertion : une réforme sans maîtrise des coûts ?</i>	23
b) <i>La réforme de la formation professionnelle</i>	25
c) <i>La réforme de la politique de l'emploi</i>	25
B. UN BUDGET DE CRISE	26
1. <i>Une année 2008 contrastée sur le plan de l'emploi</i>	26
2. <i>Le plan pour l'emploi annoncé le 28 octobre 2008</i>	28
a) <i>Les mesures du plan pour l'emploi</i>	28
b) <i>L'impact du plan pour l'emploi sur le budget 2009</i>	28

CHAPITRE II - PRÉSENTATION DES PROGRAMMES	31
I. LE PROGRAMME 102 « ACCÈS ET RETOUR À L'EMPLOI »	31
A. LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES»	31
B. LE FINANCEMENT DU FONDS DE SOLIDARITÉ.....	32
1. <i>La réduction de la subvention de l'Etat pour 2009</i>	32
2. <i>La gestion de la créance de l'Etat sur l'Unédic transférée au fonds de solidarité</i>	33
C. L'ALLÈGEMENT DE CHARGE RÉSULTANT DE LA CRÉATION DU RSA.....	34
D. LA SUBVENTION D'ÉQUILIBRE À « PÔLE EMPLOI »	34
II. LE PROGRAMME 103 « ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES ET DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI »	34
A. LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES.....	34
B. LA RÉDUCTION DE CRÉDITS DE L'AFPA.....	35
III. LE PROGRAMME 111 « AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'EMPLOI ET DES RELATIONS DU TRAVAIL »	36
A. LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES.....	36
B. LA MISE EN ŒUVRE DE DÉCISIONS MINISTÉRIELLES ET LEUR TRADUCTION BUDGÉTAIRE	37
1. <i>La poursuite du plan de modernisation et de développement de l'inspection du travail</i>	37
2. <i>La politique de valorisation des emplois</i>	37
IV. LE PROGRAMME 155 « CONCEPTION, GESTION ET ÉVALUATION DES POLITIQUES DE L'EMPLOI ET DU TRAVAIL »	38
A. LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES.....	38
B. LE PLAFOND D'EMPLOI DES FONCTIONNAIRES DE L'ETAT PRIS EN COMPTE PAR LA MISSION	38
C. LES EMPLOIS DES OPÉRATEURS SUBVENTIONNÉS PAR LA MISSION POUR REMPLIR DES CHARGES DE SERVICE PUBLIC	40
EXAMEN DES ARTICLES 79 À 81 RATTACHÉS	41
AMENDEMENT PRÉSENTÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES PORTANT ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 81	47
MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	49
EXAMEN EN COMMISSION	53

LES PRINCIPAUX CONSTATS ET OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. LES CONSTATS SUR LES CRÉDITS POUR 2009

1.1 Les crédits de la mission « Travail et emploi » s'établissent à 11,81 milliards d'euros de crédits de paiement.

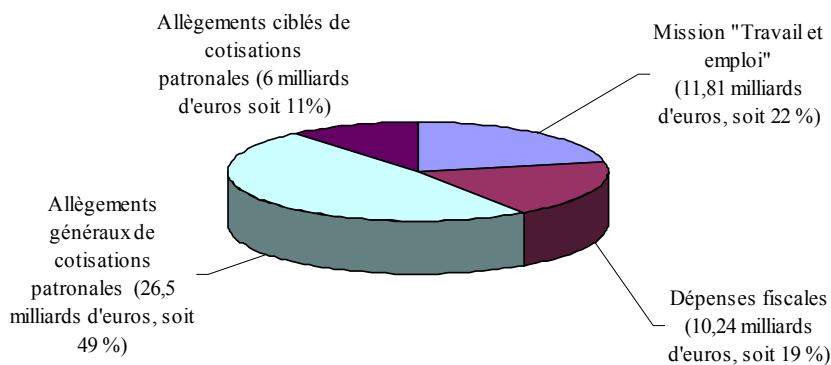
En baisse de 5,2 % par rapport à 2008 (12,46 milliards d'euros), le périmètre budgétaire de la mission « Travail et emploi » ne représente qu'un peu plus d'un cinquième des dépenses totales de l'Etat au titre de la politique de l'emploi. Doivent être pris en compte :

- les dépenses fiscales pour un montant de 10,24 milliards d'euros, au lieu de 9,6 milliards d'euros pour 2008;
- les allègements généraux de cotisations patronales pour un montant estimatif de 26,5 milliards d'euros, dont 23,4 milliards d'euros d'allègements généraux de charges « Fillon » et 3,1 milliards d'euros d'exonérations au relatives aux heures supplémentaires de la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA) ;
- et les exonérations ciblées de cotisations patronales qui représentent 6 milliards d'euros.

1.2 Au total, la politique de l'emploi mobilisera près de 55 milliards d'euros pour 2009. Par rapport aux prévisions pour 2008 (50 milliards d'euros), l'augmentation atteint 10 %.

*

Répartition des dépenses de l'Etat au titre de la politique de l'emploi pour 2009



1.3 La mission « Travail et emploi » représente en termes d'emploi 10.860 ETPT (10.186 en 2008) qui figurent en totalité sur le programme « support » n° 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi »).

1.4. En outre, il convient de prendre en compte les emplois des principaux opérateurs subventionnés par l'Etat dont le nombre est de 44.523 ETPT, soit près de quatre fois plus que les ETPT directement requis par la mission. Au total, la mission mobilise plus de 55.000 personnes dont 42.000 pour le Pôle emploi issu de la fusion de l'ANPE et des Assédic.

2. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPECIAL

2.1 **Les dépenses fiscales les plus lourdes ne sont pas celles qui créent des emplois.** La prime pour l'emploi (3,9 milliards d'euros) et l'exonération des heures supplémentaires (900 millions d'euros) doivent être considérées comme des dépenses d'ordre social. Il s'agit de redistribution de pouvoir d'achat et non de politique de l'emploi.

2.2 Le cumul de l'ensemble des exonérations représente près de 33 milliards d'euros par an jusqu'en 2011. En 15 années de mise en œuvre, les exonérations générales de cotisation sociales auront représenté plus de 200 milliards d'euros au total. Votre rapporteur spécial considère **que l'efficacité des allègements généraux de cotisations sociales au regard de la politique de l'emploi doit faire l'objet d'une évaluation par le gouvernement.**

2.3 Votre rapporteur spécial se félicite de la création de Pôle emploi issu du rapprochement de l'ANPE et des Assédic. Il rappelle que **les coûts supplémentaires de la fusion ont été estimés à près de 350 millions d'euros** liés notamment :

- au recours à des cabinets conseils extérieurs ;
- à la création de la nouvelle identité visuelle du futur opérateur du service public de l'emploi ;
- et au rapprochement des statuts des personnels.

Il juge souhaitable de saisir l'opportunité de la réforme du service public de l'emploi pour **rationaliser l'action des multiples intervenants que sont les maisons de l'emploi, les missions locales et les PLIE**

2.4 Votre rapporteur spécial considère **que les contrats aidés du secteur non marchand sont des dispositifs coûteux et peu efficaces pour un retour durable à l'emploi.** L'ensemble des contrats aidés représentera plus de 1,6 milliard d'euros en 2009.

2.5 Au final, compte tenu des coûts supplémentaires faisant du budget 2009 **un budget de crise, le montant des crédits budgétaires qui seront consommés en 2009 devrait dépasser les 12 milliards d'euros. Ce qui remet ainsi en cause l'objectif d'encadrement des crédits présenté par le projet de loi de programmation pluriannuelle des finances publiques pour la période 2009 à 2012.**

CHAPITRE PREMIER - LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI » EN 2009 : UN BUDGET DE RÉFORME POUR AFFRONTER LA CRISE

I. LE COÛT GLOBAL DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI PROGRESSE MALGRÉ UN BUDGET REVU À LA BAISSSE

A. UNE RÉDUCTION DURABLE DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES SUR LA PÉRIODE 2009 À 2012

1. Un budget 2009 en baisse de 5 %...

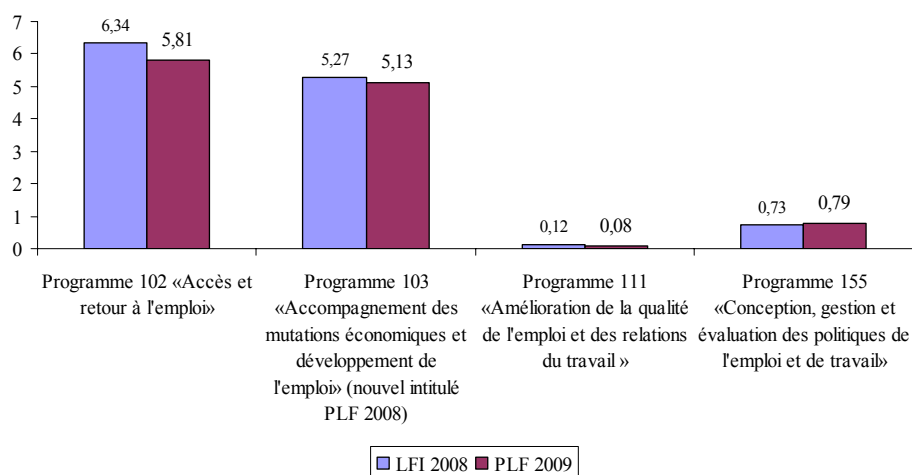
Le budget pour 2009 de la mission « Travail et emploi » s'établit à 11,81 milliards d'euros en crédits de paiement, soit une baisse de 5,2 % par rapport à 2008 (12,46 milliards d'euros), alors que le budget général progresse de 2,6 %. Les moyens budgétaires regroupant les actions en faveur de la politique de l'emploi sont rassemblés dans quatre programmes.

Les programmes 102 « Accès et retour à l'emploi » et 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » absorbant à eux seuls plus de 90 % des crédits de paiement de la mission et sont gérés le ministère des finances, de l'industrie et de l'emploi.

Le programme 111, recueille moins de 1 % des crédits de paiement de la mission, et a pour objet l'amélioration des conditions d'emploi et de travail des salariés du secteur concurrentiel. Enfin, Le programme 155 est un « programme support » qui regroupe les moyens humains et matériels dévolus aux autres programmes de la mission.

Répartition des crédits et évolution de 2008 à 2009

(en milliards d'euros)



La décomposition des crédits de la mission montre une réduction généralisée des crédits, de l'ordre de 650 millions d'euros qui se traduit principalement par des économies réalisées sur les deux programmes relevant de la politique de l'emploi, à savoir :

- la subvention d'équilibre de l'Etat au fonds de solidarité (1,4 milliard d'euros prévus pour 2009 au lieu de 1,6 milliard d'euros en 2008) ;

- les contrats aidés (1,6 milliard d'euros prévus pour 2009 au lieu de 1,9 milliard d'euros pour 2008).

Les variations de crédits qui affectent les programmes 111 et 155 apparaissent importantes en pourcentage. Sont revues à la baisse les dotations de l'action « Qualité et effectivité du droit » dans la mesure où la hausse des moyens constatés en 2008 était motivée par l'organisation des élections des conseillers prud'hommes. En revanche, la croissance de 60 millions d'euros du programme 155 est due à un apport d'effectifs d'inspecteurs de l'agriculture et des transports suite à la fusion de ces services avec l'inspection du travail.

Décomposition des crédits de paiement de la mission « Travail et emploi »

(en milliards d'euros)

	LFI 2008	PLF 2009	Solde 2008/2009	Variation 2008/2009
Programme 102 «Accès et retour à l'emploi»	6,34	5,81	-0,53	-8,36%
Programme 103 «Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi»	5,27	5,13	-0,14	-2,66%
Programme 111 «Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail »	0,12	0,08	-0,04	-33,33%
Programme 155 «Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail»	0,73	0,79	0,06	8,22%
Totaux	12,46	11,81	-0,65	-5,22%

Source : d'après le projet annuel de performances « Travail et emploi » pour 2009

2. ... qui s'inscrit dans la programmation pluriannuelle des finances publiques

Conformément aux décisions prises dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, les crédits de la mission « Travail et emploi » sont présentés dans un cadre financier pluriannuel. Alors que l'article 4 du projet de loi de programmation des finances publiques pour la période 2009 à 2012, en cours d'adoption par le Parlement, prévoit que les dépenses de l'Etat n'excèdent pas sur cette période l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation, **les crédits de la mission s'inscrivent clairement dans un mouvement constant de réduction des dépenses.**

Evolution des crédits sur la période 2009-2011

(en milliards d'euros)

	2009		2010		2011	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programmes 102 et 103	10,87	10,94	9,85	9,85	9,60	9,60
Total de la mission « Travail et emploi »	11,73	11,82	10,74	10,74	10,61	10,51

Source : article 5 du projet de loi de programmation des finances publiques pour la période 2009 à 2012 et réponses au questionnaire budgétaire « Travail et emploi » sur le budget 2009

Cette évolution pluriannuelle s'explique principalement par :

- **l'extinction d'un certain nombre de dispositifs** tels que les contrats aidés en extinction (emplois jeunes, contrat emploi consolidé ou SEJE) et les bénéficiaires de l'allocation équivalent retraite qui vont s'éteindre à horizon 2011 ;

- **l'impact pluriannuel de réformes structurelles engagées jusqu'en 2009** telle que la réforme de l'exonération du contrat de professionnalisation ou le plafonnement des aides à l'emploi dans le secteur des hôtels, cafés et restaurants à 30 équivalents temps plein ;

- **l'optimisation de moyens de la formation professionnelle**, à partir de 2010 et suite aux négociations engagées entre les partenaires sociaux, les régions et l'Etat, permettra de mieux orienter vers les demandeurs d'emploi et les salariés en situation de fragilité les formations, dans le cadre du dispositif de sécurisation des parcours professionnels ;

- **la mise en œuvre de la fusion ANPE-Assedic au sein de « Pôle emploi »** permettra d'accroître l'efficacité et l'efficacé du service public de l'emploi en renforçant l'accompagnement des demandeurs d'emploi et les services aux entreprises. Le rapprochement des deux réseaux permettra également d'augmenter la part des agents qui interviennent auprès des publics, de rationaliser les différents dispositifs d'aide et le patrimoine immobilier des deux réseaux ;

- **la mobilisation d'une ressource extrabudgétaire pérenne** que constitue le transfert de la taxe additionnelle aux droits de consommation sur le tabac affecté aux OPCA (organismes paritaires collecteurs agréés) vers le fonds de solidarité pour un montant de 114 millions d'euros.

C'est avec constance que votre rapporteur spécial rappelle la nécessité de réduire le déficit des finances publiques et considère que la réduction des dépenses de l'Etat doit être la plus largement appliquée. En conséquence, **il se félicite que l'effort de maîtrise des dépenses publiques soit ainsi mis en œuvre à court et moyen termes sur les crédits de la mission « Travail et emploi »**.

B. MAIS UN COÛT GLOBAL DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI ORIENTÉ À LA HAUSSE

Le périmètre budgétaire de la mission « Travail et emploi » ne représente qu'un cinquième des dépenses globales de l'Etat au titre de la politique de l'emploi. Doivent également être pris en compte :

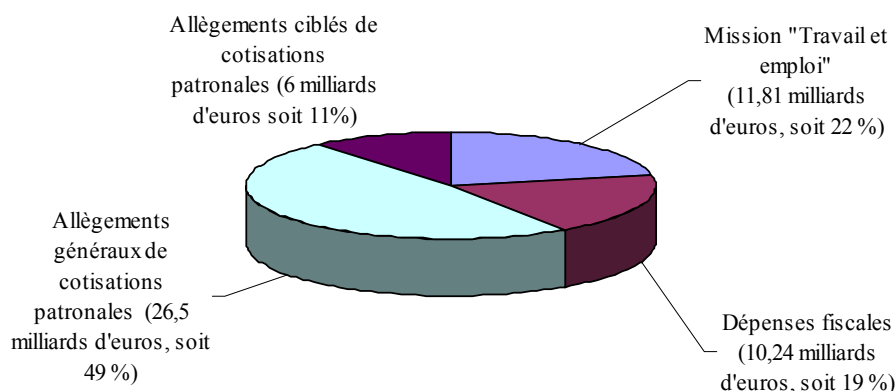
- les **dépenses fiscales pour un montant de 10,24 milliards d'euros en 2009**, au lieu de 9,6 milliards d'euros pour 2008;

- les **allègements généraux de cotisations patronales pour un montant estimatif de 26,5 milliards d'euros**, dont 23,4 milliards d'euros d'allègements généraux de charges « Fillon » et 3,1 milliards d'euros d'exonérations au relatives aux heures supplémentaires de la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA) ;

- et les **exonérations ciblées de cotisations patronales en direction de publics particuliers**, de secteurs d'activités ou géographiques pour un montant de **6 milliards d'euros**.

Au total, la politique de l'emploi mobilisera près de 55 milliards d'euros pour 2009. Par rapport aux prévisions pour 2008 (50 milliards d'euros), l'augmentation atteint 10 %.

Répartition des dépenses de l'Etat au titre de la politique de l'emploi pour 2009



Sources : projet annuel de performances « Travail et emploi » pour 2009 et projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009

1. Des dépenses fiscales particulièrement dynamiques

Le montant des dépenses fiscales, 10,24 milliards d'euros pour 2009, tend à égaler les crédits budgétaires de la mission. Alors qu'en 2008, seuls dix mesures dépassaient les 100 millions d'euros de perte de recettes fiscales, ce nombre s'établit à 11 pour 2009, l'instauration de la TVA à 5,5 % pour les services d'aide à la personne par les entreprises agréées passant de 90 millions d'euros à 120 millions d'euros.

Alors que la non-indexation de la prime pour l'emploi en 2009 revient à en réduire le coût global, la montée en puissance du dispositif d'exonération d'impôt sur le revenu des heures supplémentaires représentera 900 millions d'euros en 2009.

Les 11 dépenses fiscales de plus de 100 millions d'euros de la mission « Travail et emploi »

(en millions d'euros)

Dépenses fiscales	Programme	Chiffage pour 2008	Chiffage pour 2009	Variation 2008/2007
Prime pour l'emploi	102	4.230	3.900	-8%
Réduction d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile	103	1.040	1.500	44%
Crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile	103	1.260	1.200	-5%
Exonération au titre des heures supplémentaires	103	400	900	125%
TVA à 5,5 % pour les cantines et restaurants d'entreprise	111	790	790	0%
Exonération de TVA des prestations de services rendus aux personnes physiques par les associations agréées	103	550	600	9%
Crédit d'impôt en faveur de l'apprentissage	103	300	330	10%
Exonération du salaire des apprentis	103	250	270	8%
Exonération de la participation employeur aux tickets restaurant	111	220	240	9%
Réduction d'impôt sur les cotisations syndicales	111	125	120	-4%
TVA à 5,5 % pour les services d'aide à la personne par les entreprises agréées	103	90	120	33%

Votre rapporteur spécial estime que **les dépenses fiscales les plus lourdes ne sont pas celles qui créent les emplois**. Hormis les dispositifs orientés sur les services à la personne et, dans une moindre mesure, sur les services de main d'œuvre tels que la restauration, **la prime pour l'emploi et l'exonération des heures supplémentaires doivent être considérées comme des dépenses d'ordre social**. Il s'agit de redistribution de pouvoir d'achat et non de politique de l'emploi.

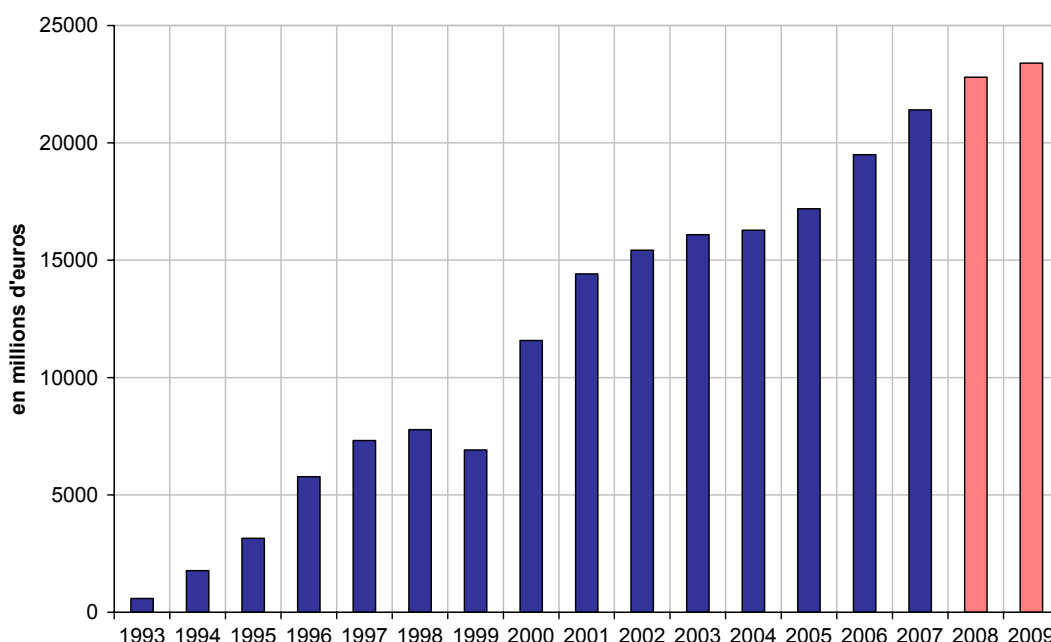
2. Les exonérations générales et ciblées de cotisations sociales : un empiement coûteux de dispositifs dont l'efficacité sur l'emploi reste à démontrer

a) Le coût croissant des exonérations générales de cotisations sociales

Instaurées en 1993 à la suite des travaux menés par le Commissariat général du plan¹, il s'agissait, par la baisse des charges sur les bas salaires, de rendre le travail des salariés peu qualifiés économiquement viable, d'améliorer la compétitivité des entreprises et, ainsi, de freiner en partie les délocalisations, dans le contexte d'un chômage massif et touchant particulièrement les personnes peu qualifiées. Les allègements concernent les salaires compris entre le SMIC et 1,6 fois le SMIC, soit près de 10 millions de salariés. Au niveau du SMIC, la réduction s'élève à 28,1 points de cotisations patronales dans les entreprises de moins de 20 salariés et 26 points dans les autres. Au total, le **montant des allègements généraux s'est élevé à 21,4 milliards d'euros en 2007**.

Les dernières projections, établies dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, indiquent que ces montants devraient atteindre **22,8 milliards d'euros en 2008 et 23,4 milliards d'euros en 2009**.

Montants des allègements généraux de cotisations sociales depuis 1993 et projections pour 2008 et 2009



Source : projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009

¹ Rapports « Charpin » et « Brunhes », 1992-1993.

En revanche, alors que la part imputable à la réduction du temps de travail dans le montant global des allègements généraux avait été estimée en 2006 à **11 milliards d'euros** sur 19 milliards d'euros d'allègements généraux, aucune actualisation de ce coût ne peut plus aujourd'hui être présentée. Les dispositifs d'allègements « Robien » et « Aubry I » ayant cessé de produire leurs effets à cette date, le calcul des allègements n'est plus lié au temps de travail mais au seul niveau de rémunération.

Néanmoins, il convient de considérer que le niveau sans précédent de ce « fardeau », **qui représente près de la moitié du déséquilibre budgétaire pour 2009, constitue un héritage des « 35 heures »**.

Dès l'examen de la mission « Travail et emploi » du projet de loi de finances pour 2007, votre rapporteur spécial estimait déjà nécessaire une révision de la politique systématique de réduction du coût du travail¹. Il s'était ainsi prononcé en faveur d'une diminution progressive du niveau et du coût des exonérations, préconisant une réduction de 1,6 à 1,5 SMIC, dans un premier temps, puis 1,4 SMIC jusqu'à une suppression, à terme du dispositif.

En ce sens, **un scénario de réduction du point de sortie du dispositif, pourrait cependant donner lieu à des destructions d'emplois** résultant de l'alourdissement des charges pesant sur les entreprises. Mais s'il est communément admis par l'ensemble des évaluations² que l'instauration du dispositif d'exonération aurait créé de l'ordre de 300.000 emplois depuis 1993, **la question du nombre d'emplois détruits par la baisse ou la suppression des allègements ne fait pas l'objet du même consensus³**.

Le Conseil d'orientation pour l'emploi indique dans un rapport de février 2006⁴ que *« l'extrapolation des ordres de grandeur qui précèdent conduit la DGTPE et la DARES à estimer que, quelles que soient les circonstances ayant présidé aux montées en charge successives des allègements de cotisations sociales sur les bas salaires, leur suppression totale aujourd'hui conduirait à détruire environ 800.000 emplois en l'espace de quelques années »*.

En revanche, les études menées dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) ont constaté qu'il ne s'agissait pas de l'instrument le plus efficace pour améliorer la compétitivité de la France car 72 % des allègements sont concentrés dans le secteur tertiaire, moins exposé à la concurrence internationale et aux délocalisations que le secteur industriel.

¹ Rapport n° 78 (2006-2007), annexe n° 33.

² Rapport du Conseil d'orientation pour l'emploi au Premier ministre relatif aux aides publiques du 8 février 2008.

³ Dès 2005, le Commissariat général du plan indiquait les évaluations disponibles laissaient « persister des incertitudes sur l'ampleur des créations nettes d'emploi ». La fourchette des effets estimés des allègements en vigueur en 1997 était comprise entre 100.000 emplois (Gafsi, l'Horty, Mihoubi, 2004) et 490.000 (Laroque et Salanié, 2000).

⁴ « Rapport au Premier ministre relatif aux aides publiques », février 2006, consultable à l'adresse http://www.coe.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_Aides_publicques.pdf.

Par ailleurs, le projet de loi en faveur des revenus du travail, actuellement en cours d'adoption par le Parlement, propose que les allègements de charge soient conditionnés à l'ouverture de négociations sur les salaires. Ainsi, au niveau de l'entreprise, le non respect de l'ouverture de négociations annuelles obligatoires conduira à une réduction de 10 % du montant des allègements de cotisations patronales les 2 premières années et de 100 % ensuite. Il propose également que dans les branches où les minima resteront en dessous du SMIC en 2010 le coefficient d'allègement s'applique au niveau du premier coefficient de la branche et non plus au niveau du SMIC.

Mais, en postulant que la totalité ou la quasi-totalité des entreprises vont être incitées à respecter leurs obligations en matière de négociations salariales, l'impact financier du projet de loi devrait être nul.

b) Les heures supplémentaires et les exonérations ciblées constituent une part non négligeable des pertes de recettes

Les exonérations des heures supplémentaires et complémentaires votées dans le cadre de la loi sur le travail, l'emploi et le pouvoir d'achat (TEPA) sont entrées en vigueur le 1^{er} octobre 2007 et constituent un volet additionnel des allègements généraux de cotisations sociales. Elles ont connu une montée en charge durant toute l'année 2008.

Progression du dispositif d'exonération des heures supplémentaires de 2007 à 2008

	4 ^{ème} trimestre 2007	1 ^{er} trimestre 2008	2 ^{ème} trimestre 2008
Coût (<i>en millions d'euros</i>)	569	660,2	695,8
Nombre d'heures exonérées (<i>en millions</i>)	149,4	172,6	182,4

Source : Acoff - Urssaf (exploitation des bordereaux de cotisations)

Aussi, le total des allègements généraux de charges atteindra 26,5 milliards d'euros en 2009.

Coût des exonérations des heures supplémentaires et complémentaires

(en milliards d'euros)

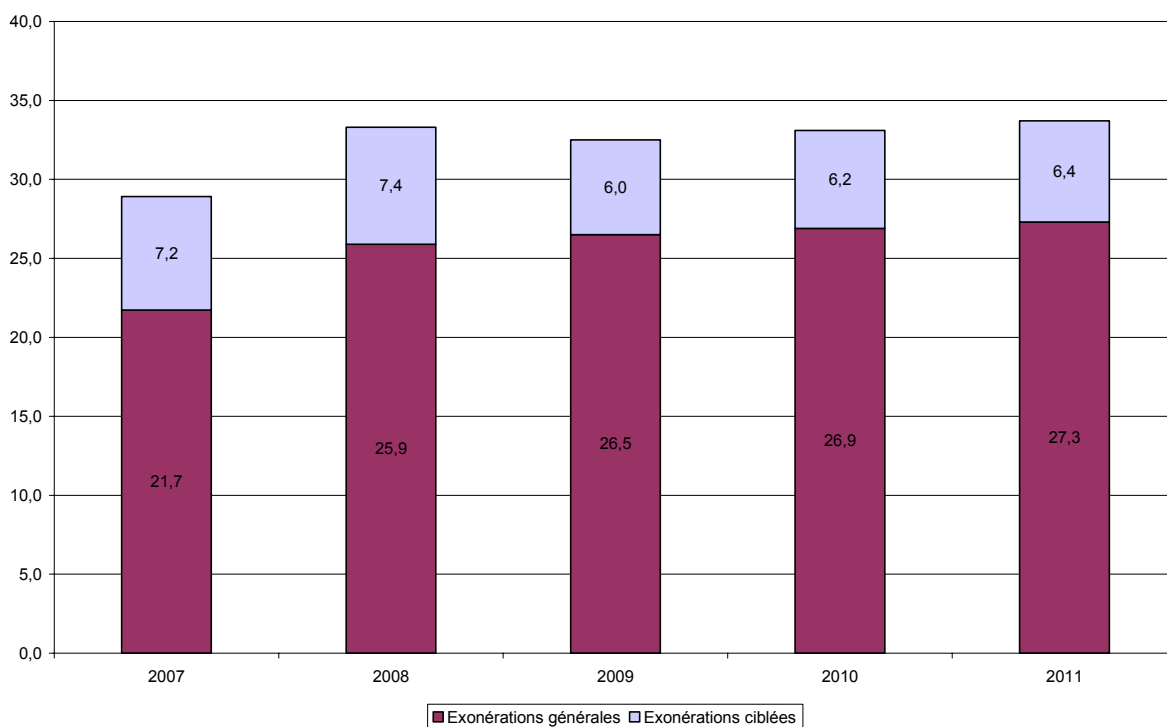
	Besoin des régimes 2007	Besoin des régimes 2008	Besoin des régimes 2009
Coût des exonérations heures supplémentaires et complémentaires	0,26	3	3,1
Total des exonérations générales de cotisations sociales	21,7	25,9	26,5

Source : réponse au questionnaire budgétaire « Travail et emploi » pour 2009

En outre, près de 55 dispositifs d'exonérations « ciblés » visent des publics particuliers, des secteurs économiques ou des zones géographiques. De 2009 à 2011, la dépense fiscale afférente représentera 18 % de l'ensemble du coût des exonérations générales et ciblées, soit plus de 6 milliards d'euros par an.

Montants des exonérations générales et ciblées de cotisations sociales en 2007 et projections pour 2008 à 2011

(en milliards d'euros)



Source : projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009

Le cumul de l'ensemble des exonérations représente près de **33 milliards d'euros par an jusqu'en 2011.**

c) L'évaluation indispensable de l'efficacité sur l'emploi des exonérations de cotisations sociales

Depuis l'adoption de la loi de finances pour 2006¹, le financement des allègements généraux de charge, qui relevait de la mission « Travail et emploi », a été transféré vers le budget de la sécurité sociale. L'affectation d'un « panier » de recettes fiscales s'est substituée à la dotation budgétaire. Il en ressort donc une perte de recettes pour le budget de l'Etat.

De fait, l'évaluation de ce dispositif ne fait l'objet d'aucune mesure de sa performance au regard de la politique de l'emploi, que ce soit dans les projets de loi de finances successifs, ou dans les projets de loi de financement de la sécurité sociale. Votre rapporteur spécial considère que **l'efficacité sur l'emploi de la politique d'exonération de charges sur les bas salaires fait l'objet d'un débat non tranché.**

Aujourd'hui, une diminution progressive du niveau et du coût des exonérations est souhaitable, afin de redéployer ces moyens vers d'autres politiques, notamment le soutien à la compétitivité des entreprises.

Dès 2005 et suite à la saisine du commissaire au plan par notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, le Commissariat général du Plan, devenu en 2006 le Centre d'analyse stratégique (CAS), constatait que « *les marges de manœuvre pour amplifier la politique d'allègement du coût du travail sur les bas salaires [avaient] atteint leurs limites* »² dans la mesure où les cotisations patronales de sécurité sociale au niveau du SMIC avaient presque totalement disparu. La question était d'ores et déjà posée du **redéploiement des moyens affectés à la politique de soutien aux bas salaires**, peu qualifiés et présentant de faibles perspectives d'évolution, vers des politiques d'organisation du travail qualifiantes.

A cet égard, votre rapporteur spécial considère que **l'efficacité des allègements généraux de cotisations sociales au regard de la politique de l'emploi doit faire l'objet d'une évaluation** par le gouvernement.

En 15 années de mise en œuvre, les exonérations générales de cotisation sociales auront représenté **plus de 200 milliards d'euros au total.**

Or, le fait qu'une part très large de ce soutien a bénéficié au secteur tertiaire, pour 64 % en moyenne sur la période 1993-1997, conduit à observer

¹ Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

² *Eléments de débats sur les politiques générales d'allègements, note du 5 décembre 2005 établie par le Commissariat général du plan sur la saisine de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale.*

que la part d'allègements reçus par le tertiaire était supérieure aux poids de l'emploi et de la masse salariale de ce secteur¹.

Par ailleurs, la Cour des comptes a réitéré sa position en faveur d'une diminution des allègements généraux de cotisations et a appelé à « revenir sur le maquis des multiples exonérations, abattements, déductions et réductions aux finalités diverses, qui créent de fortes inégalités et constituent une perte de ressources publiques, alors que leur intérêt économique n'est pas ou plus démontré »². De plus, cette préoccupation est d'autant plus vive que « compte tenu de la situation économique actuelle et prévisible pour 2009, il est indispensable de rechercher toutes les solutions permettant d'augmenter les recettes »³.

Enfin, la Cour des comptes a réalisé une étude sur la mise en place d'un nouveau barème progressif de cotisations patronales pour rendre plus lisible le dispositif français de cotisations sociales et d'exonérations. Effectuée à la demande de la commission des affaires culturelles de l'Assemblée nationale⁴, celle-ci s'est prononcée en faveur d'une simplification des dispositifs d'exonérations et de financement des charges sociales, sans toutefois retenir les formules de « barémisation » jugées trop complexes.

Il devient donc **urgent qu'un bilan de l'efficacité du dispositif sur l'emploi soit réalisé** et que des études soient menées quant aux méthodes envisageables pour en réduire la charge sur les finances publiques. Cette demande vient **appuyer la réforme des dispositifs d'exonération de charges sociales décidée dans le cadre de la révision générale des politiques publiques**.

Votre rapporteur spécial propose donc d'insérer un **article additionnel après l'article 81 afin que le gouvernement présente un rapport au Parlement avant le 15 juin 2009**.

¹ Note précitée du Commissariat général du plan.

² Intervention de M. Philippe Séguin, Premier Président de la Cour des comptes, le 10 septembre 2008 relative à la présentation du rapport de la Cour des comptes sur la sécurité sociale.

³ Ibid.

⁴ Assemblée nationale, rapport d'information n° 1002 (XIII^{ème} législature) « La barémisation des exonérations de cotisations sociales ».

II. UN BUDGET DE RÉFORME QUI DOIT AFFRONTER LA CRISE

A. UN BUDGET DE RÉFORME

Les comités de modernisation des politiques publiques (CMPP) ont pris trois séries de décisions le 12 décembre 2007, le 4 avril et le 11 juin 2008 qui ont concerné la mission « Travail et Emploi ».

Ainsi, l'administration entendait dès le 12 décembre 2007 mettre en œuvre un pilotage des finances publiques au moyen d'un **budget pluriannuel** pour l'Etat. Pour toutes les missions, le budget est défini pour les années 2009, 2010 et 2011 et est présenté dans le cadre du projet de loi de programmation des finances publiques actuellement en cours d'examen par le Parlement.

De plus, la **fusion de l'ANPE et des Assedic** a été mise en place sur le plan juridique par la loi du 13 février 2008 relative à la réforme du service public de l'emploi.

Le 4 avril 2008, le CMPP annonçait la modernisation de l'organisation locale de l'Etat par le **regroupement de huit structures au sein d'une direction régionale chargée des entreprises, de la consommation, du travail et de l'emploi** (DIRECCTE).

Dans le cadre de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle, l'objectif de « flexsécurité », qui a fait l'objet d'un accord national interprofessionnel le 11 janvier 2007, a été formalisé par la loi du 25 juin 2008 relative à la modernisation du marché du travail.

Au final, **le budget 2009 constitue véritablement le premier exercice budgétaire sur lequel s'appliqueront en année pleine les principales réformes du gouvernement.**

1. La révision générale des politiques publiques à l'œuvre

a) Pôle emploi : le nouvel opérateur issu de la fusion de l'ANPE et des ASSEDIC

La loi n° 2008-126 du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi a institué un opérateur unique issu de la fusion ANPE et du réseau opérationnel de l'assurance chômage.

Les objectifs de cette fusion sont de simplifier les démarches de l'ensemble des usagers en mettant à leur disposition un réseau unifié et polyvalent et de leur offrir un ensemble rénové de prestations nécessaires au recrutement et au placement. Cette nouvelle institution se voit confier les principales missions suivantes :

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

- accueil et accompagnement des personnes à la recherche d'un emploi, d'une formation ou d'un conseil professionnel ;
- tenue de la liste des demandeurs d'emploi ;
- service des allocations du régime de l'assurance chômage et du régime de solidarité ;
- mise à disposition des actifs d'un ensemble de prestations facilitant leur orientation sur le marché du travail et donnant accès à un accompagnement personnalisé à chacune des étapes de leur parcours professionnel ;
- mise à disposition des services de l'Etat et de l'UNEDIC des données recueillies et traitées par la nouvelle institution relatives au marché du travail et à l'indemnisation des demandeurs d'emploi.

Dans la continuité du programme de campagne du Président de la République, il s'agit du **projet majeur du gouvernement que votre rapporteur spécial appelait de ses vœux**.

Ainsi, dès l'annonce, faite le 2 octobre 2007, par le Président de la République du lancement de la fusion de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et du réseau opérationnel de l'assurance chômage (Unédic), constitué de l'ensemble des antennes Assédic, votre rapporteur spécial s'était intéressé à l'impact financier de ce rapprochement. La perspective du rapprochement des salariés en place – près de 28.000 contractuels de droit public à l'ANPE, 14.000 salariés de droit privé aux Assédic – posait d'emblée des problématiques complexes telles que la juxtaposition de statuts différents, la redondance des locaux, le redéploiement des personnels vers le contact avec le public et la définition de l'offre de service du futur opérateur.

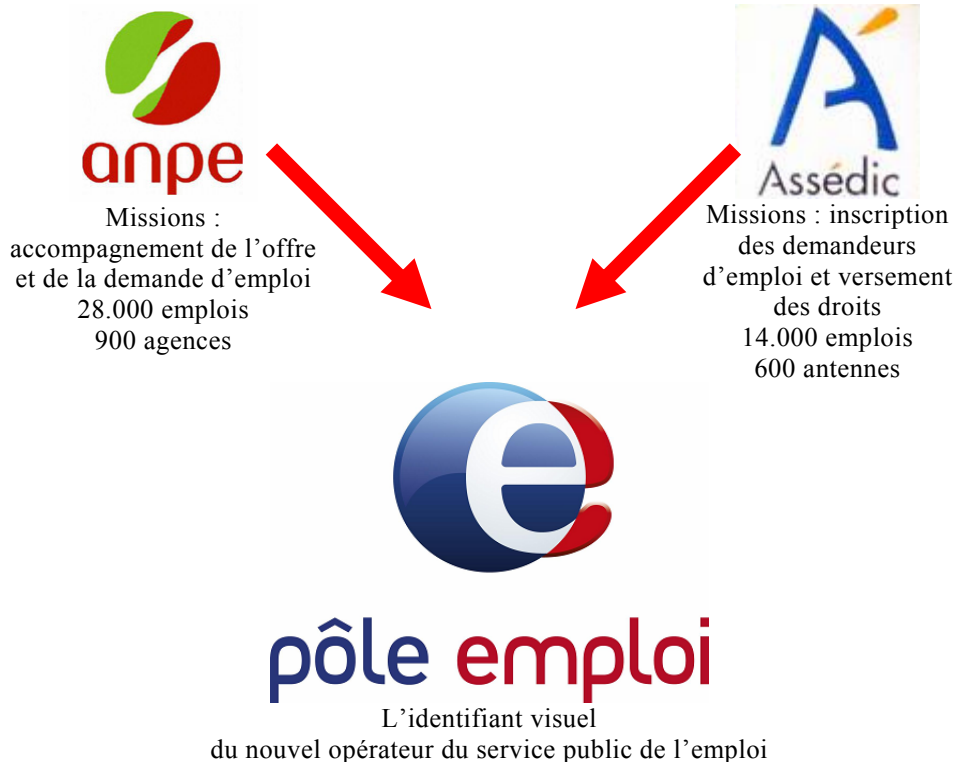
Les **travaux de votre rapporteur spécial** s'appuyant notamment sur un référé de la Cour des comptes, ont permis de préciser que **les opérations de rapprochement des services créeraient, dans un premier temps, des coûts supplémentaires de l'ordre de 350 millions d'euros¹**, liés notamment :

- au recours à des cabinets conseils extérieurs ;
- à la création de la nouvelle identité visuelle du futur opérateur du service public de l'emploi² ;
- et, principalement, au rapprochement des statuts des personnels.

¹ Rapport d'information n° 409 (2007-2008) « Fusion ANPE-UNEDIC : quel calendrier et quel coût pour la réforme du service public de l'emploi ».

² La création du nouveau logo de l'institution aura coûté 135.000 euros dans le cadre d'un appel d'offres attribué à la société Nomen.

**Pôle emploi, le nouvel opérateur du service public de l'emploi
issu de la fusion de l'ANPE et des Assedic**



Dès 2009, l'engagement de l'Etat se traduit par une augmentation de la subvention pour charges de service public versée à la nouvelle institution de 50 millions d'euros par rapport à 2008, soit un montant total de 1,36 milliard d'euros.

Néanmoins, votre rapporteur spécial estime que le véritable impact de la fusion sur l'augmentation des coûts n'est pas encore chiffré dans la mesure où l'offre de service du nouvel opérateur reste en négociation entre les partenaires sociaux. Il rappelle toutefois que l'objectif initialement fixé **d'affecter un conseiller pour 30 demandeurs d'emploi lui semble d'ores et déjà irréaliste tant d'un point de vue organisationnel que budgétaire**. Alors que le Pôle emploi comptera, début 2009, 42.000 emplois, il faudrait élever les effectifs à près de 67.000 conseillers pour atteindre un ratio de 1/30^{ème}.

Le financement du régime de l'assurance chômage dont l'assiette est constituée par les contributions des employeurs et des salariés s'élèverait à 26,8 milliards d'euros selon les prévisions de l'Unédic pour 2008. Le versement des droits sera désormais effectué par le Pôle emploi.

Votre rapporteur spécial souhaite que l'impact financier de la fusion soit compensé par :

- l'émergence d'économies d'échelle dans la gestion du nouvel opérateur ;
- la **rationalisation du parc immobilier** ;
- et la réalisation de **gains de productivité**.

Il rappelle que ses recommandations, formulées dans le cadre de l'audition de du 19 juin 2008 de M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'Etat chargé de l'emploi, appelaient à fixer une « feuille de route » pour la création effective du nouvel opérateur public de l'emploi avant le 1^{er} janvier 2009 et la constitution d'une « masse critique » de guichets uniques dès le 1^{er} juillet 2009.

Enfin, il juge souhaitable de saisir l'opportunité de la réforme du service public de l'emploi pour rationaliser l'action des multiples intervenants que sont les maisons de l'emploi, les missions locales et les PLIE¹.

b) Les DIRECCTE : la création des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi

La réforme de l'organisation de l'action territoriale de l'Etat se traduit pour la mission « Travail et emploi » par la création des DIRECCTE. Ces directions constitueront des services déconcentrés communs au ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et au ministère du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité. Elles auront en charge tous les aspects de la vie des entreprises, en dehors de la fiscalité, avec pour finalité le développement de l'activité économique.

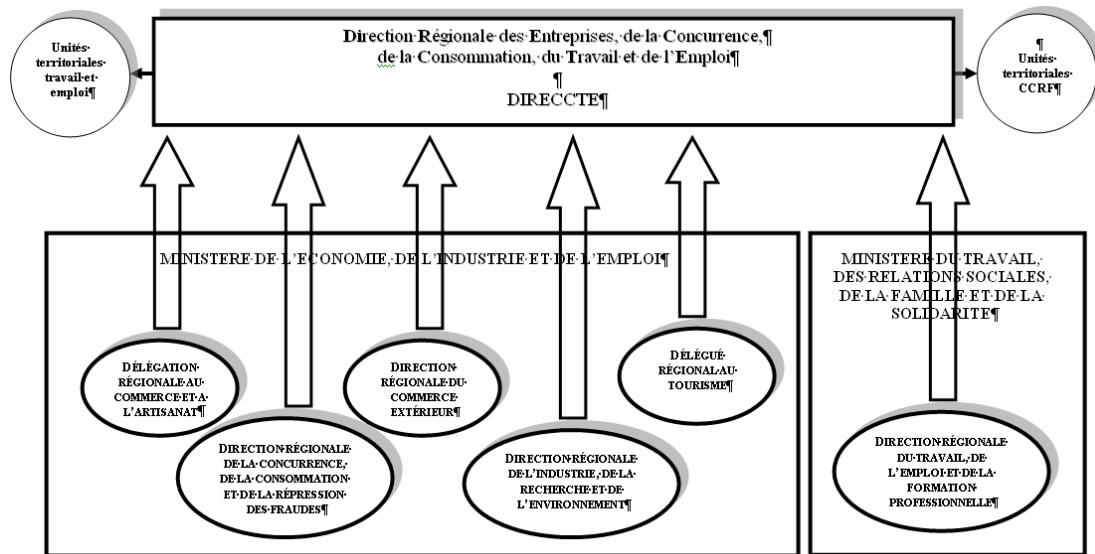
Les travaux de préfiguration ont débuté dans cinq régions, dès le second semestre 2008, en vue de la création effective des DIRECCTE en 2009 qui recouvriront les directions suivantes : DRTEFP (travail et emploi), DRIRE (industrie : pôle développement économique), DGCCRF (consommation, concurrence, répression des fraudes), DRCA (commerce et artisanat), DRCE (commerce extérieur), DRT (tourisme). L'échelon départemental de la mission sera supprimé.

En outre, les services de l'inspection du travail, de l'agriculture et des transports seront fusionnés en 2009 et rattachés à la DIRECCTE.

Les DIRECCTE doivent être opérationnelles au plus tard le 1^{er} janvier 2011.

¹ Plans locaux d'insertion et d'emploi.

Schéma de fusion et d'organisation des DIRECCTE



Source : réponse au questionnaire budgétaire « Travail et emploi » pour 2009

Les principaux enjeux sont de mettre à la disposition des entreprises un interlocuteur unique et de promouvoir une approche plus intégrée de l'action administrative, afin de favoriser la compétitivité des entreprises et de développer l'emploi, tout en assurant le respect des réglementations du travail, la loyauté des marchés et la sécurité des consommateurs.

La création de ces nouvelles directions devrait également permettre, par la mutualisation des moyens issus du regroupement des différents services régionaux, de réduire leurs dépenses de fonctionnement. Elle doit également accompagner la mise en œuvre de la décision gouvernementale de non remplacement d'un départ à la retraite sur deux.

c) La fusion des sections de l'inspection du travail

Le Conseil de modernisation des politiques publiques a pris la décision de fusionner, à partir de 2009, les services de l'inspection du travail, qui relevaient jusqu'alors de trois ministères distincts : travail, transports et agriculture. Cette inspection du travail unifiée doit être rattachée au ministère du travail. L'objectif poursuivi par cette réorganisation est notamment de mieux assurer la cohérence de l'action publique de l'Etat.

Cette disposition se traduit en termes budgétaires par le transfert, au ministère du travail, des emplois et des crédits auparavant affectés aux ministères chargés de l'agriculture et des transports, pour assurer cette mission d'inspection. Ces transferts sont estimés à 683 ETPT en 2009, 676 ETPT en 2010 et 667 ETPT en 2011.

En conséquence, les crédits de personnel et de fonctionnement augmenteront de 40,6 millions d'euros en 2009, de 41,34 millions d'euros en 2010 et de 43,51 millions d'euros en 2011.

2. Les réformes à achever et les défis à relever

a) Le contrat unique d'insertion : une réforme sans maîtrise des coûts ?

Le projet de loi généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, en cours d'adoption, prévoit que les dispositifs existants seront réunis autour de deux instruments regroupés sous le label commun de « contrat unique d'insertion » (CUI) :

- le CAE pour le secteur non marchand ;
- et le CIE pour le secteur marchand.

Il s'agit de réduire le nombre de dispositifs et de simplifier leur gestion pour les utilisateurs, les services administratifs et les employeurs.

La loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 visait à renforcer l'accompagnement et la formation en contrat aidé. Ainsi, 30 % des salariés en CAE et 32 % des salariés en contrat d'avenir sortis de ces dispositifs en 2006 déclaraient avoir suivi une formation au cours de leur contrat.

Depuis l'entrée en vigueur des contrats aidés, ont été prescrits 226.919 CIE, 799.881 CAE et 316.815 contrats d'avenir. Votre rapporteur spécial a constamment souligné les deux écueils majeurs que soulève l'utilisation des contrats aidés :

- le coût élevé des dispositifs de prise en charge par l'Etat qui atteint 95 % des salaires versés aux bénéficiaires dans le cas des CAE ;
- le très faible taux de réinsertion dans l'emploi durable, moins de 30 %, créé par les contrats du secteur non marchand, alors que ce taux est supérieur à 50 % pour les contrats du secteur marchand.

Il s'avère que **les dispositifs les plus coûteux sont donc les moins efficaces en termes de retour à l'emploi.**

D'autre part, ces dispositifs constituent, année après année, des sources de surconsommation de crédits. Ainsi, près de 260.000 contrats nouveaux ont été enregistrés en 2007 alors que la loi de finances initiale n'en prévoyait que 160.000. Comme l'année précédente, en 2006, les montants consommés ont dépassé de 60 % les crédits prévus et s'établissent à **1,5 milliard d'euros en crédits de paiement, au lieu des 962 millions d'euros prévus.**

Evolution de la consommation en crédits de paiement des contrats aidés de 2006 à 2009

(en millions d'euros)

	Crédits de paiement en LFI 2006	Crédits consommés en 2006	Crédits de paiement en LFI 2007	Crédits consommés en 2007	Crédits de paiement en LFI 2008	Crédits de paiement en PLF 2009
Contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE), secteur non marchand	690,46	1.418,71	962,25 (pour 160.000 contrats)	1.536,99 (pour 256.764 contrats)	791,40	812,00
Contrats d'avenir (CAV), secteur non marchand	747,00	302,53	623,46 (pour 100.000 contrats)	536,76 (pour 122.892 contrats)	454,93	398,66
Contrats initiative emploi (CIE), secteur marchand	274,85	415,46	303,40 (pour 40.000 contrats)	231,35 (pour 36.860 contrats)	202,55	158,15
TOTAL des contrats aidés	1.712,31	2.136,70	1.889,11 (pour 300.000 contrats)	2.305,10 (pour 416.516 contrats)	1.448,88	1.368,81

Source : réponses au questionnaire budgétaire

Au montant total pour 2009 de 1,36 milliard d'euros des contrats aidés, il convient d'ajouter le coût de l'aide dégressive de l'Etat au titre des contrats d'avenir (398,66 millions d'euros).

Au total, l'ensemble des contrats aidés représentera 1,6 milliard d'euros en 2009.

A la sous-budgétisation chronique de ces crédits budgétaires s'ajoute l'inscription de nouveaux contrats, non prévus en loi de finances initiale. Ainsi, 60.000 contrats aidés supplémentaires ont été annoncés fin juin 2008¹.

De plus, le plan emploi, annoncé par le Président de la République dans son discours de Rethel du 28 octobre 2008, prévoit la création de 100.000 contrats aidés dans le secteur non marchand qui viendraient s'ajouter aux 230.000 prévus pour 2009. Le surcoût serait l'ordre de 250 millions d'euros.

¹ Le besoin de financement complémentaire des contrats d'accompagnement dans l'emploi souscrits fin 2007 et en 2008 a fait l'objet, le 17 novembre 2008, d'une transmission pour avis de votre commission des finances d'un projet de décret d'avance portant ouverture de crédits de 277,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 251,4 millions d'euros de crédits de paiement sur la mission « Travail et emploi ». Elle a rendu son avis le vendredi 21 novembre 2008.

Au final, si l'on considère que 300.000 personnes représentent un point de chômage, l'effet contra-cyclique des contrats aidés, revient à faire baisser le nombre de demandeurs d'emploi. Cependant, votre rapporteur spécial en souligne le coût qu'il juge disproportionné dans la mesure où les contrats non marchand ne conduisent pas, selon lui, à une sortie durable du chômage.

b) La réforme de la formation professionnelle

La réforme de la formation professionnelle doit constituer, avec la création de Pôle emploi, l'autre versant majeur de la politique de l'emploi. Plus que les aides aux entreprises par l'exonération de charges et que le soutien aux contrats du secteur non marchand, votre rapporteur spécial souligne la priorité qu'il accorde aux crédits de formations.

A ce titre, il approuve les objectifs de la réforme de la formation professionnelle qui vise à un recentrage des dispositifs et des financements sur ceux qui en ont le plus besoin, en particulier les demandeurs d'emploi, et à une simplification de la collecte des fonds. La phase de négociation de cette réforme est engagée entre l'Etat, les régions, les syndicats et le patronat et représente un enjeu de 26 milliards d'euros qui ne relèvent pas de la mission « Travail et emploi ».

c) La réforme de la politique de l'emploi

Votre rapporteur spécial appelle de ses vœux la poursuite de la réforme de la politique de l'emploi.

Il indique que les travaux menés dans le cadre de la **révision générale des politiques publiques** permettaient d'identifier un **gisement d'économie de 1,6 milliard d'euros**¹ qui devaient résulter du remplacement des minima sociaux, de la prime pour l'emploi par le dispositif unique du revenu de solidarité active (RSA) et de la réforme des contrats aidés et de la suppression de l'intégralité des aides budgétaires dans le secteur des hôtels, cafés et restaurants.

A cet égard, il regrette que le financement du RSA ait conduit à la création d'un nouveau prélèvement social obligatoire de 1,1 % et persiste à considérer que les dispositifs d'exonérations sur les bas salaires ne doivent plus représenter l'outil principal de la politique de l'emploi. Ceux-ci constituent maintenant des « trappes à bas salaires » néfastes tant pour l'évolution des rémunérations que pour la reconnaissance des compétences au sein de l'entreprise.

Il souligne que les défis majeurs de **la compétitivité économique de la France reposent sur le développement de la formation, la valorisation des savoirs** tout au long de la vie et la mise en place d'une **organisation du travail qualifiante**.

¹ Comité de suivi de février 2008 de l'équipe d'audit « Emploi et formation professionnelle ».

B. UN BUDGET DE CRISE

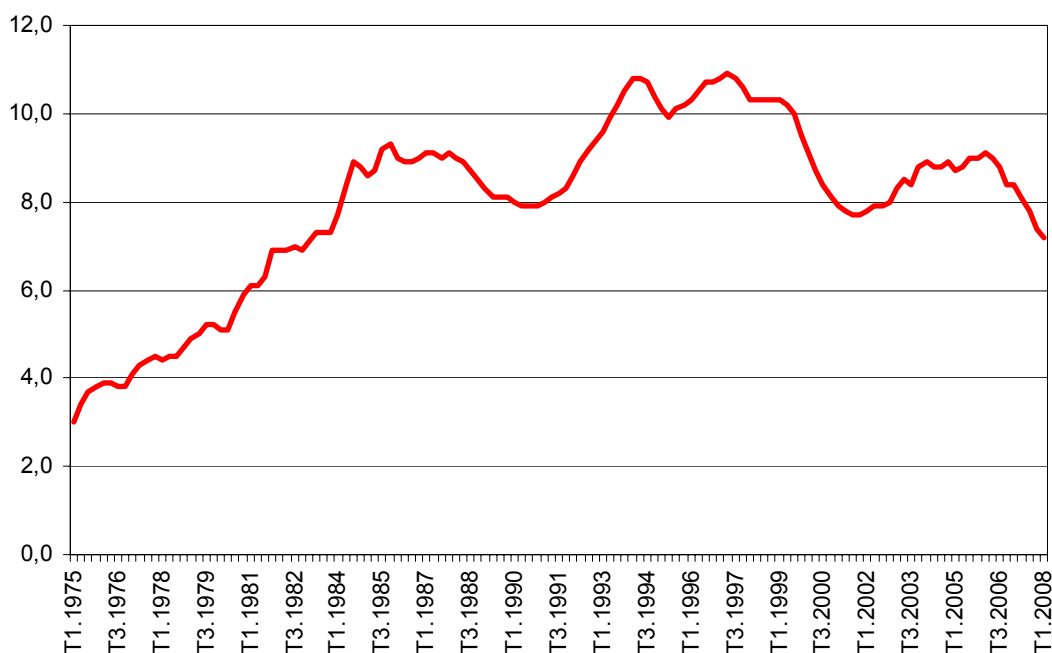
1. Une année 2008 contrastée sur le plan de l'emploi

L'année 2008 se termine par un bilan contrasté de l'évolution de l'emploi.

Alors que le taux de chômage est tombé, en juin 2008, à son **plus bas niveau historique de puis 25 ans pour s'établir à 7,2 %**, passant sous la barre des deux millions de demandeurs d'emploi, 41.300 inscriptions au chômage étaient enregistrées en août 2008, soit un record depuis 15 ans. En septembre 2008, le nombre de demandeurs d'emploi¹ s'établissait à 1.957.600.

Evolution du taux de chômage trimestriel depuis 1975

(en %)



Sources : ANPE / Dares

La crise financière, bancaire et désormais économique, a conduit l'ensemble des acteurs de la politique de l'emploi à revoir leurs prévisions pour 2009. Ainsi, l'Unédic a réajusté à la baisse ses excédents et à la hausse le nombre de chômeurs supplémentaires indemnisés selon trois scénarios de croissance.

¹ Demandeurs d'emploi de catégorie 1 : immédiatement disponibles, à la recherche d'un temps plein et ayant travaillé moins d'un mi-temps dans le mois.

Les effets de la croissance sur l'assurance chômage en 2009

Hypothèses de croissance pour 2009	Nombre de chômeurs supplémentaires indemnisés	Excédent au 31 décembre 2009 (en milliards d'euros)
+ 0,2 %	58.000	3,3
0 %	74.000	3,2
- 1 %	162.000	2,4

Source : Unédic

L'emploi salarié affilié à l'Unédic a enregistré une diminution de 0,2 % dès le deuxième trimestre 2008, soit 35. 000 salariés en moins.

En lien avec le fort ralentissement de la croissance de l'économie française attendu cette année, les créations d'emplois devraient être moins nombreuses. Le rythme des embauches devrait ainsi fortement s'infléchir en 2008, avec une création nette annuelle de 43.000 emplois contre 208.000 en 2007.

Evolution comparée de l'emploi affilié et du PIB en moyenne annuelle



Source : Unédic

Une moindre augmentation de la population active permettrait néanmoins de limiter la hausse du chômage en 2008. Le nombre de demandeurs d'emploi de catégorie 1 augmenterait ainsi de 46.000. Si l'on considère l'ensemble des catégories de chômeurs, on observerait une légère baisse de 19.000 demandeurs.

2. Le plan pour l'emploi annoncé le 28 octobre 2008

a) Les mesures du plan pour l'emploi

Dans ce contexte de crise, le Président de la République a présenté lors son discours de Reithel du 28 octobre 2008 sur la mobilisation pour l'emploi, les principales mesures pour une « sécurité sociale professionnelle ». Ce plan pour l'emploi prévoit notamment :

- **le recours à 100.000 contrats aidés** en plus des 230.000 figurant déjà dans le projet de loi de finances pour 2009 ;
- **l'assouplissement du droit du travail** en prônant un recours plus aisé aux contrats à durée déterminée pour les PME ;
- **le soutien aux services à la personne** en proposant « une avance » sur les crédits d'impôt en faveur des emplois à domicile ;
- **l'accélération de la mise en œuvre du Pôle emploi ;**
- **et l'extension du contrat de transition professionnelle (CTP)** qui était jusqu'ici réservé aux licenciés économiques d'entreprises de moins de 1.000 salariés dans 7 bassins d'emplois sinistrés. Le CTP offre une indemnisation égale à 100 % de l'ancien salaire net pendant douze mois et un accompagnement renforcé.

b) L'impact du plan pour l'emploi sur le budget 2009

Le coût des 100.000 contrats aidés supplémentaires est évalué à 250 millions d'euros qui ne résulteraient pas d'un redéploiement interne à la mission. **Cette charge nouvelle sera gagée par une diminution des crédits sur les autres missions du budget général**, en déduction de la réserve de précaution. Nonobstant le contexte de la crise actuelle, votre rapporteur spécial est défavorable par principe à ce dispositif et au surcoût d'ores et déjà anticipé des crédits de la mission « Travail et emploi » pour 2009.

S'agissant de l'extension du contrat de transition professionnelle, il convient de préciser que cette annonce intervient alors même que les crédits de paiement correspondants pour 2009 sont en forte baisse par rapport au budget pour 2008, passant de 22,5 à 8,2 millions d'euros. Même portée à son niveau de l'année précédente, une telle somme, permettrait au plus de financer 1.500 contrats.

Au final, compte tenu des coûts supplémentaires faisant du budget 2009 un budget de crise, **le montant des crédits budgétaires qui seront consommés en 2009 dépasse déjà les 12 milliards d'euros.** Ce qui remet en cause l'objectif d'encadrement des crédits présenté par le projet de loi de programmation pluriannuelle des finances publiques pour la période 2009 à 2012

CHAPITRE II - PRÉSENTATION DES PROGRAMMES

I. LE PROGRAMME 102 « ACCÈS ET RETOUR À L'EMPLOI »

A. LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES»

D'un montant de 6,33 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 6,34 milliards d'euros en crédits de paiement, ce programme s'inscrit dans la perspective annoncée par le gouvernement d'atteindre le plein emploi d'ici 2012, en luttant contre le chômage et l'exclusion durable du marché de l'emploi.

Deux principaux efforts financiers doivent être particulièrement soulignés dans le cadre de ce programme :

- l'engagement de l'Etat en faveur de la réussite de la fusion ANPE-Assédic, afin de permettre un accompagnement plus efficace des demandeurs d'emploi, qui se traduit par une augmentation de 50 millions d'euros par rapport à 2008 de la subvention pour charges de service public versée à la nouvelle institution ;

- le renforcement par l'Etat de son action en faveur de l'emploi des jeunes sortis du système éducatif sans qualification et rencontrant des difficultés particulières d'insertion, avec la création du contrat d'autonomie financé à hauteur de 68 millions d'euros en autorisations d'engagement et 50 millions d'euros en crédits de paiement.

Présentation de l'évolution des dotations du programme 102, par actions et sous actions :

(en millions d'euros)

	LFI 2008	PLF 2009 (périmètre constant)	Evolution (à périmètre constant)
	CP	CP	CP
Action 1 - Coordination du service public de l'emploi, indemnisation des demandeurs d'emploi et rapprochement de l'offre et de la demande d'emploi	3.447,07	3.213,69	- 6,79 %
Sous action 1 : Coordination du service public de l'emploi indemnisation des demandeurs d'emploi	2.027,88	1.744,49	- 13,97 %
Sous action 2 : Rapprochement de l'offre et de la demande d'emploi	1.419,19	1.469,20	+ 3,52 %
Action 2 : Mise en situation d'emploi des publics fragile	2.898,24	2.597,29	- 10,38 %
Sous action 1 : Construction de parcours vers l'emploi durable	1.989,67	1.657,53	- 16,69 %
Sous action 2 : Accompagnement des publics les plus en difficulté	908,56	939,75	+ 3,43 %

B. LE FINANCEMENT DU FONDS DE SOLIDARITÉ

1. La réduction de la subvention de l'Etat pour 2009

Les recettes du fonds de solidarité sont constituées d'une subvention de l'Etat et du produit de la contribution de solidarité des fonctionnaires qui s'élève à 1 % de leur traitement brut.

Le montant de la subvention que l'Etat versera en 2009 au profit du fonds de solidarité s'élève à 1.473 millions d'euros, en baisse de 200 millions d'euros par rapport à 2008.

Ce montant correspond à l'écart entre une prévision de dépenses évaluée à 2.858, 81 millions d'euros et, d'une part, un montant de ressources propres du Fonds estimé à 1.271,81 millions d'euros, et d'autre part, des recettes exceptionnelles pour 2009 d'un montant de 114 millions d'euros, soit un besoin de financement de 1.473 millions d'euros. La prévision de dépense totale correspond à la prise en compte des paiements suivants :

- revalorisation des allocations de 1,6 % au 1^{er} janvier 2009 ;
- 1.940,54 millions d'euros pour 344.480 bénéficiaires de l'ASS ;
- 591,27 millions d'euros pour 61.077 bénéficiaires de l'AER (stock de bénéficiaires) ;
- 36,62 millions d'euros pour le maintien de l'ASS aux bénéficiaires de l'ACCRES ;
- 61,08 millions d'euros pour le versement d'une prime de retour à l'emploi d'un montant de 1.000 euros aux bénéficiaires de l'ASS reprenant, sous conditions, une activité professionnelle d'au moins quatre mois ;
- 30,92 millions d'euros pour le versement de l'intéressement à la reprise d'activité des bénéficiaires de l'ASS (primes forfaitaires de 150 euros) ;
- 50 millions d'euros pour les bénéficiaires de l'AFF (stock de bénéficiaires) ;
- 113,78 millions d'euros pour le versement de l'aide forfaitaire aux employeurs de bénéficiaires de l'ASS en CA et CI-RMA ;
- 3,79 millions d'euros au titre de l'allocation de professionnalisation et de solidarité ;
- 27,6 millions d'euros au titre de l'allocation de fin de droits ;
- 3,21 millions d'euros au titre de l'allocation transitoire.

Nombre de bénéficiaires des versements effectués pour le fonds de solidarité

EFFECTIF	2005 (RAP)	2006 (RAP)	2007 (RAP)	2008 (PAP)	2009 (PLF)
ASS	391.000	375.267	370.000	374.380	344.480
AER	50.000	65.900	84.400	62.217	61.077
AFF	-	-	24.000	33.908	7.735
ASS-ACCRES	-	-	-	6.400	6.500
AF-CNE	-	-	-	5.780	-
APS	-	-	114	106	230
AFD	-	-	-	-	2.483
AT	-	-	3.52-	1.485	1.170

Source: réponse au questionnaire budgétaire « Travail et emploi » pour 2009

2. La gestion de la créance de l'Etat sur l'Unédic transférée au fonds de solidarité

En 2005, le déficit de l'assurance chômage s'était encore accru avec un déficit cumulé de 13,45 milliards d'euros à fin 2005. Cependant, la situation du régime a tendance à s'améliorer depuis 2005 car le déficit de gestion s'élevait à 3,1 milliards d'euros en 2005 pour atteindre un résultat positif de 344 millions d'euros en 2006. Cette amélioration s'expliquait par l'accélération de la croissance économique et par la hausse des effectifs affiliés au régime d'assurance ainsi que par une baisse des charges d'allocations.

En outre, un accord sur le remboursement de la dette de l'Unédic envers l'Etat a été trouvé et une **convention relative à la clarification des relations financières entre l'Etat et l'Unédic a été signée le 22 décembre 2006.**

En tenant compte des différents sujets financiers restés en suspens entre les deux parties, **la dette de l'Unédic envers l'Etat a été ramenée à un montant de 769 millions d'euros et cédée au fonds de solidarité, en application de l'article 50 de la loi de finances pour 2007.** Cette créance a été inscrite dans le budget 2007 du fonds de solidarité et mobilisée sous forme d'une cession à un ou plusieurs tiers.

L'Unédic a connu un résultat annuel excédentaire à hauteur de 3,519 milliards d'euros en 2007 et prévoit le maintien de l'amélioration de la situation financière pour 2008, avec un résultat annuel excédentaire évalué à 4,699 milliards d'euros. Le déficit cumulé est cependant resté à un niveau élevé en 2007 (9,590 milliards d'euros) mais tend à se réduire (il devrait atteindre 4,890 milliards d'euros en 2008).

L'évolution de la situation du régime en 2009 dépendra notamment des décisions prises dans le cadre de la renégociation de la convention d'assurance chômage ainsi que des perspectives de croissance et d'évolution du chômage. Néanmoins, il convient de se féliciter d'une part de la réduction de la subvention d'équilibre versée par l'Etat au fonds de solidarité pour 2009 et d'autre part de l'amélioration de la santé financière de l'Unédic.

C. L'ALLÈGEMENT DE CHARGE RÉSULTANT DE LA CRÉATION DU RSA

Le revenu de solidarité active (RSA) s'accompagne de la suppression de la prime de 1.000 euros hors allocation spécifique de solidarité, dont les crédits seront en conséquence progressivement transférés du programme 102 vers le programme 304 « Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales » :

- 38,3 millions d'euros dans le cadre en 2009 ;
- 153,2 millions d'euros en 2010 ;
- et 170 millions d'euros en 2011.

D. LA SUBVENTION D'ÉQUILIBRE À « PÔLE EMPLOI »

Le budget 2009 est marqué par la création de la subvention de l'Etat à « Pôle emploi », en remplacement de celle versée à l'ANPE. Mais il convient de souligner que l'augmentation de 50 millions d'euros de la subvention entre 2008 et 2009 correspond au montant de la subvention de l'ANPE de 2007. Ainsi que l'indiquait votre rapporteur spécial, le coût prévisible de la fusion, estimée à plus de 350 millions d'euros, excède très largement cette prévision budgétaire.

II. LE PROGRAMME 103 « ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES ET DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI »

A. LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES

Ce programme, doté de crédits de 5,75 milliards d'euros en autorisation d'engagement et 5,81 milliards d'euros en crédits de paiement, vise d'une part, à favoriser la sécurisation des parcours professionnels et, d'autre part, à développer l'emploi au travers de l'accroissement de l'activité.

Dans le cadre de ce programme, la compensation des exonérations de charges sociales aux organismes de sécurité sociale implique en 2009 une augmentation des crédits de 350 millions d'euros, par rapport à 2008.

La répartition des crédits de ce programme a un caractère indicatif. En effet, au sein des programmes, le gestionnaire dispose d'une liberté totale pour redéployer les crédits entre les titres, en raison du principe de fongibilité. Le délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle, responsable de programme, n'est pas limité par la fongibilité asymétrique puisque les programmes 102 et 103 ne comportent pas de titre 2 correspondant aux charges de personnel.

En contrepartie, les gestionnaires de programmes doivent s'engager sur des objectifs et rendre compte, chaque année, des résultats obtenus. L'ensemble de ces informations sera regroupé dans le rapport annuel de performances

(RAP) de 2008 qui sera élaboré début 2009 en vue de l'examen du projet de loi de règlement des comptes pour 2008.

Présentation de l'évolution des dotations du programme 103, par actions et sous-actions
(en millions d'euros)

	LFI 2008	PLF 2009 (périmètre constant)	Evolution (à périmètre constant)
	CP	CP	CP
Action 1 – Anticipation et accompagnement des conséquences des mutations économiques sur l'emploi	510,26	425,08	- 16,69 %
Sous action 1 Anticipation des mutations et gestion active des ressources humaines	66,73	61,80	- 7,38 %
Sous action 2 : Implication des branches et des entreprises dans la prévention du licenciement et le reclassement des salariés	443,53	363,28	- 18,09 %
Action 2 : Accès des actifs à la qualification	3.425,40	3.173,03	- 7,36 %
Sous action 1 : Amélioration de l'accès à la qualification	3.342,40	3.098,09	- 7,30 %
Sous action 2 : Reconnaissance des compétences acquises par les personnes	83	75	- 9,63 %
Action 3 : Développement de l'emploi	1.340,25	1.532,61	+ 14,35 %
Sous action 1 : Baisse du coût du travail pour faciliter le développement de territoires et de secteurs à forts potentiels d'emplois	1.195,71	1.271,11	+ 6,30 %
Sous action 2 : Promotion de l'activité	144,53	261,50	+ 80,93 %

B. LA RÉDUCTION DE CRÉDITS DE L'AFPA

La dotation de fonctionnement pour 2009 de l'AFPA s'établit à 169,2 millions d'euros, soit une baisse de près de 40 %. En effet, une partie des crédits attribués en 2008 à l'AFPA seront consacrés en 2009 à l'organisation d'un marché public de formation au profit des publics fragiles pris en charge par l'Etat. Ce changement de périmètre tire les conséquences juridiques de l'avis du Conseil de la concurrence du 18 juin 2008 qui ouvre à la concurrence le marché de la formation professionnelle.

Le programme d'activité de service public de l'AFPA se répartit, à ce stade et à titre prévisionnel, entre le programme 102 « Accès et retour à l'emploi » et le programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » de la mission Travail et emploi. La justification au premier euro du projet annuel de performances pour 2009 se ventile comme suit :

- au titre du programme 102 : 109,20 millions d'euros pour le service d'orientation professionnelle, les missions d'appui au service public pour l'emploi (SPE), la professionnalisation des acteurs et la présence territoriale de l'AFPA.

- au titre du programme 103 : 54,63 millions d'euros pour la politique de certification y compris l'ingénierie et 5,37 millions d'euros au titre de la contribution de l'AFPA au plan seniors et au contrat de transition professionnelle.

Evolution des crédits alloués à l'AFPA

(en millions d'euros)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Subvention de fonctionnement							
Crédits ouverts en loi de finances initiale	716,30	714,88	713,86	694,68	132,89	281,49	169,20
Mouvement de crédit	- 10,00	-	- 12,00				
Subvention allouée	706,30	714,88	701,86	694,68	132,89	281,49	169,20
Evolution		+8,58	-13,22	-7,18	-561,79	+148,60	-112,29

Source : réponse au questionnaire budgétaire « Travail et emploi » pour 2009

III. LE PROGRAMME 111 « AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'EMPLOI ET DES RELATIONS DU TRAVAIL »

A. LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES

Le tableau suivant retrace l'évolution des crédits destinés à l'amélioration :

Evolution des crédits dévolus à l'accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques

(en millions d'euros)

	Crédits de paiement 2008	Crédits de paiement 2009	Part des crédits du programme	Variation PLF 2009/ LFI 2008
Action 1 - Santé et sécurité au travail	28,29	25,71	30%	-9,1%
Action 2 - Qualité et effectivité du droit	68,82	31,48	36%	-54,3%
Action 3 - Dialogue social et démocratie sociale	29,85	29,70	34%	-0,5%
Total du programme « Développement de l'emploi »	126,97	86,89	100%	-31,6%

La réduction des crédits observée sur l'action 2 « Qualité et effectivité du droit » doit être considérée comme un « retour à la normale », dans la mesure où les crédits de 2008 correspondaient en réalité à une dotation supérieure en raison de l'organisation des élections des conseillers prud'hommes le 3 décembre 2008.

B. LA MISE EN ŒUVRE DE DÉCISIONS MINISTÉRIELLES ET LEUR TRADUCTION BUDGÉTAIRE

1. La poursuite du plan de modernisation et de développement de l'inspection du travail

La poursuite en 2009, par l'organisation du recrutement de 160 agents (60 inspecteurs du travail et 100 contrôleurs du travail) du plan de modernisation et de développement de l'inspection du travail (PMDIT) lancé en 2007, et qui doit se poursuivre jusqu'en 2010, prévoit notamment un renforcement des effectifs de l'inspection, afin de mener à bien les priorités relatives à la qualité de l'emploi et des relations du travail et permettre de compléter le maillage territorial de l'inspection du travail.

Programme de recrutement du plan de modernisation et de développement de l'inspection du travail

Corps	2007	2008	2009	2010	Total
Inspecteurs du travail	70	60	60	50	240
Contrôleurs du travail	120	100	100	100	420
Ingénieurs et médecins	10	10	10	10	40
TOTAL	200	170	170	160	700

Source : réponse au questionnaire budgétaire « Travail et emploi » pour 2009

2. La politique de valorisation des emplois

Enfin, la politique de valorisation des emplois engagée au sein de la mission, qui accompagne notamment le PMDIT, se traduira, pour la période 2009-2011, par l'achèvement de la mise en place d'une filière administrative de catégorie B en services déconcentrés par une requalification d'emplois de catégorie C.

Cette mesure permettra notamment le redéploiement de contrôleurs du travail affectés sur des postes administratifs vers des fonctions de contrôle en section d'inspection.

IV. LE PROGRAMME 155 « CONCEPTION, GESTION ET ÉVALUATION DES POLITIQUES DE L'EMPLOI ET DU TRAVAIL »

A. LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES

Le tableau suivant retrace l'évolution des crédits destinés à la conception, la gestion et l'évaluation des politiques de l'emploi et du travail.

Evolution des crédits dévolus à la conception, la gestion et l'évaluation des politiques de l'emploi et du travail

(en millions d'euros)

Actions	Crédits de paiement pour 2008	Crédits de paiement pour 2009	Part des crédits du programme	Variation PLF 2009/LFI 2008
Gestion du programme « Accès et retour à l'emploi »	108,12	107,16	14%	-0,9%
Gestion du programme « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » (libellé modifié)	81,66	83,38	11%	2,1%
Gestion du programme « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail »	191,79	245,11	31%	27,8%
Soutien	312,71	318,49	40%	1,8%
Etudes, statistiques, évaluation et recherche	37,27	38,37	5%	3,0%
Total du programme 155	731,58	792,52	100%	8,3%

B. LE PLAFOND D'EMPLOI DES FONCTIONNAIRES DE L'ETAT PRIS EN COMPTE PAR LA MISSION

Au total, la mission mobilise plus de 55.000 personnes, dont 10.860 fonctionnaires. Ainsi, 44.523 emplois sont financés par des subventions aux opérateurs du programme.

S'agissant des fonctionnaires, le plafond d'emplois de la mission est fixé par le programme 155 au titre du soutien aux trois autres programmes 102, 103 et 111.

Evolution 2007/2009 du plafond d'emplois de la mission Travail et Emploi

Catégorie d'emplois	Exécution 2007	Plafond 2008	Demandés pour 2009	Variation 2009/2008
Emplois fonctionnels	154	184	144	-40
A administratifs	1 658	1 027	1 494	467
A techniques	1 525	1 554	1 832	278
B administratifs	188	409	632	223
B techniques	3 013	3 080	3 281	201
Catégorie C	3 869	3 932	3 477	-455
Totaux	10 407	10 186	10 860	674

Cette augmentation de 674 ETPT par rapport à 2008 s'explique principalement par la fusion des inspections du travail, des transports et de l'agriculture, conformément aux décisions formulées par le Conseil de modernisation des politiques publiques en date du 12 décembre 2007.

A structure constante, hors changement de périmètre et transferts, le plafond d'emplois 2009 reste inchangé, le renforcement d'effectifs au titre des priorités de la mission étant compensé numériquement par les suppressions réalisées en application des engagements interministériels de réduction de l'emploi public.

L'année 2009 sera marquée par la poursuite du plan pluriannuel de modernisation et de développement de l'inspection du travail. Dans un environnement économique ouvert marqué par le développement des échanges à l'échelle européenne ou internationale et par la complexité croissante des risques professionnels, l'inspection du travail doit être en capacité d'exercer sa mission de contrôle dans le domaine de la santé au travail ou de l'application des normes sociales avec l'appui de l'administration centrale et le concours d'experts. C'est pourquoi ce plan met en place les conditions effectives d'un travail en réseau et prévoit le renforcement de l'inspection du travail.

En 2009, l'application de ce plan se traduira par l'organisation du recrutement de 160 agents (60 inspecteurs du travail et 100 contrôleurs du travail), qui viendront progressivement renforcer les services de l'inspection.

Par ailleurs, la filière administrative en services déconcentrés sera renforcée par l'arrivée d'agents de catégories A administratifs (40 attachés) et l'achèvement de la requalification des agents de catégorie C en secrétaires administratifs (catégorie B).

C. LES EMPLOIS DES OPÉRATEURS SUBVENTIONNÉS PAR LA MISSION POUR REMPLIR DES CHARGES DE SERVICE PUBLIC

Le nombre d'emplois subventionnés par les programmes de la mission est retracé dans le tableau ci-dessous. Parmi ces 46.835 emplois à temps plein (ETP), 44.523 sont rémunérés par une subvention pour charges de service public. Les 2.312 ETP restant sont rémunérés par les ressources propres des opérateurs.

Les plafonds des opérateurs qui ont été définis pour 2009 sont conformes au principe de non remplacement d'un départ en retraite sur deux. Pour les années suivantes, le schéma d'emploi des opérateurs prendra en compte les normes générales en matière d'effectifs de l'Etat.

Votre rapporteur spécial estime indispensable que l'Etat s'assure du service rendu par les opérateurs aux moyens de conventions d'objectifs dont les résultats quantifiés seraient annuellement transmis au Parlement.

Les ETP des opérateurs et le montant des transferts et subventions d'équilibre à la charge de la mission « Travail et emploi » en 2009

	ETP hors plafond	ETP sous plafond	Total des ETP	Montant de la subvention d'équilibre de l'Etat (en millions d'euros)
Mission Travail et Emploi	2.312	44.523	46.835	5.066,43
Programme 155	25	171	196	22,08
INTEFP	0	97	97	15,9
CEE	25	74	99	6,18
Programme 111	21	194	215	18,71
AFSSET	12	115	127	7,72
ANACT	9	79	88	10,99
Programme 102	2.266	44.039	46.305	5.005,64
fonds de solidarité	0	15	15	1.472,95
Pôle emploi fusion ANPE-UNEDIC	2.266	40.506	42.772	1.393,15
EPIDe	0	969	969	50
ASP		2.549	2.549	2.089,54
Programme 103	0	119	119	20
ANSP	0	21	21	20

Source : réponse au questionnaire budgétaire « Travail et emploi » pour 2009

EXAMEN DES ARTICLES 79 À 81 RATTACHÉS

ARTICLE 79

Mesure en faveur de la formation et de l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés

Commentaire : le présent article propose un prélèvement de 50 millions d'euros sur le FDIPH.

I. LE DROIT PROPOSÉ

Le présent article institue au premier alinéa un prélèvement de 50 millions d'euros sur les réserves du Fonds de développement pour l'insertion professionnelle des handicapés (FDIPH) géré par l'AGEFIPH.

Le dernier alinéa supprime la limite d'âge de 30 ans pour l'accès aux contrats d'apprentissage des travailleurs handicapés.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les recettes du fonds sont constituées des sommes versées par les employeurs ne s'acquittant pas de l'obligation d'emploi de travailleurs handicapés dans la proportion de 6 % de l'effectif total de leurs salariés. Le FDIPH a pour objet d'accroître les moyens consacrés à l'insertion des handicapés en milieu ordinaire de travail en finançant des actions de formation et d'insertion ainsi que des adaptations de postes pour les travailleurs handicapés.

Ce prélèvement sur le FDIPH représente 9 % du montant de 570 millions d'euros des recettes du fonds. Selon le gouvernement, les besoins du fonds, en 2008, ont été de 400 millions d'euros. Aussi, il souhaite retirer la somme de 50 millions d'euros de la gestion de l'AGEFIPH pour l'affecter au financement d'autres actions de formation, notamment la rémunération des stagiaires handicapés.

Décision de la commission : votre commission des finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 80

Suppression de la prise en charge par l'Etat de l'allocation de fin de formation (AFF)

Commentaire : le présent article propose de supprimer la prise en charge par l'Etat de l'allocation de fin de formation

I. LE DROIT EXISTANT

L'Etat a pris en charge, jusqu'en 2008, le financement de la prolongation de l'indemnisation de certains demandeurs d'emploi en fin de droits, sous la forme de l'« allocation de fin de formation ».

II. LE DROIT PROPOSÉ

Le présent article propose de supprimer, à compter du 1^{er} janvier 2009, la prise en charge financière par l'Etat des nouveaux flux de cette allocation de fin de formation (AFF). Il est prévu que le fonds de solidarité, financé par le budget de l'Etat, continue à prendre en charge le financement de l'allocation attribuée aux demandeurs d'emploi avant la suppression de l'AFF au 1^{er} janvier 2009.

Pour le gouvernement, il s'agit d'inciter à des entrées en formation plus précoces pendant la période d'indemnisation en allocation de retour à l'emploi (AREF) et de simplifier le mode de financement d'une même action de formation qui a aujourd'hui deux financeurs : les Assédic et l'Etat.

L'économie prévue pour le budget de l'Etat est de près de 169 millions d'euros en 2009.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cet article conduira les partenaires sociaux à faire peser sur l'assurance chômage la charge de ce dispositif. Au demeurant, le gouvernement considère que le retour à une situation financière en excédent de l'Unédic permet aujourd'hui ce transfert de charges. Environ 37.000 bénéficiaires de l'allocation sont concernés par la suppression du dispositif.

Néanmoins, le but du nouveau service public de l'emploi est notamment de proposer les formations suffisamment tôt pour qu'elles s'achèvent avant la fin de la période d'indemnisation et le déclenchement de ce type d'allocation. A terme, le nombre de bénéficiaires devrait ainsi se réduire progressivement.

Décision de la commission : votre commission des finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 81

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

Commentaire : le présent article propose de réduire de 15 à 10 points le taux de réduction de cotisations patronales des particuliers employeurs

I. LE DROIT EXISTANT

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

Cette loi a accordé aux particuliers employeurs une exonération de cotisations de sécurité sociale de 15 points lorsqu'ils déclarent leurs salariés sur une base réelle, afin de favoriser la déclaration sur base réelle au détriment de la déclaration au forfait. En 2007, 60 à 70 % des particuliers employeurs ont déclaré leurs salariés sur la base du salaire réel.

II. LE DROIT PROPOSÉ

Le présent article porte à 10 points, au lieu de 15, la réduction de cotisations patronales de sécurité sociale dues par les particuliers employeurs. Il entraîne la diminution de la compensation versée par l'Etat à la sécurité sociale au titre de cette exonération, soit une économie de l'ordre de 93 millions d'euros pour l'exercice 2009.

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

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

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La réduction du taux de l'abattement de cotisations patronales applicable aux particuliers employeurs a été prévue avant le plan pour l'emploi et le soutien aux services à la personne annoncé par le Président de la République à l'occasion du discours de Rethel du 28 octobre 2008.

Par ailleurs, les services à la personne continuent à représenter un des rares secteurs dynamiques sur le plan de l'emploi.

Ainsi, en 2007, 1,9 million de salariés relevaient du secteur des services à la personne. Plus de 85 % sont employés par des particuliers employeurs. En matière de création d'emplois, on constate entre 2005 et 2007 que près d'un emploi sur six a été créé dans le secteur des services à la personne. Ainsi, 128.000 emplois ont été créés en 2007 soit 46.000 emplois en équivalents temps plein¹. De même, le volume total d'heures travaillées a atteint 1.329 millions, soit une hausse de 69 millions par rapport à 2006. Cette progression s'explique par le dynamisme des particuliers employeurs et des organismes prestataires de services à la personne.

En dépit de l'économie annoncée et de la position favorable par principe de votre rapporteur spécial en faveur de la réduction des exonérations de cotisation sociale, il convient de considérer que dans le contexte économique actuel le présent article doit être supprimé, au bénéfice d'une évaluation de l'ensemble des dispositifs d'allègement de charges.

Décision de la commission : votre commission des finances vous propose de supprimer cet article².

¹ Source BIPE d'après DARES et IRCEM.

² La suppression de cet article par l'Assemblée nationale a donc conduit, in fine, votre commission à confirmer la suppression de cet article.

**AMENDEMENT PRÉSENTÉ
PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES
PORTANT ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 81**

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 81

Après l'article 81, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le gouvernement remet au Parlement, avant le 15 juin 2009, un rapport évaluant l'efficacité des allègements généraux et ciblés de cotisations sociales au regard de la politique de l'emploi.

Ce rapport s'attachera notamment à exposer :

- a) le bilan et le coût de ces dispositifs depuis leur mise en oeuvre ;
- b) les méthodes envisageables pour en réduire la charge sur les finances publiques ;
- c) les dispositifs alternatifs de soutien à l'emploi et aux entreprises.

OBJET

L'efficacité des allègements généraux de cotisations sociales au regard de la politique de l'emploi doit faire l'objet d'une évaluation par le gouvernement.

En 15 années de mise en œuvre, les exonérations générales de cotisation sociales auront représenté plus de 200 milliards d'euros au total. Or, l'évaluation de ce dispositif ne fait pas l'objet de mesure de sa performance au regard de la politique de l'emploi, ni dans les projets de loi de finances successifs, ni véritablement dans les projets de loi de financement de la sécurité sociale. De plus, l'effet sur l'emploi de la politique d'exonération de charges sur les bas salaires fait l'objet d'un débat non tranché. Les études disponibles du Conseil d'orientation pour l'emploi, du Centre d'analyse stratégique, de la révision générale des politiques publiques ainsi que l'avis de la Cour des comptes ne font pas consensus sur l'intérêt économique des allègements généraux.

Au regard de la dégradation des comptes publics, tant du budget de l'Etat que de la sécurité sociale, il devient donc urgent qu'un bilan des dispositifs d'exonération des cotisations sociales soit réalisé par le gouvernement et que des études soient menées sur les méthodes envisageables pour en réduire la charge sur les finances publiques et sur les dispositifs alternatifs de soutien à l'emploi et aux entreprises.

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN PREMIÈRE DÉLIBÉRATION

L'Assemblée nationale a adopté en première délibération deux amendements de modification de crédits à l'état B de l'article 35, un amendement rédactionnel à l'article 79, deux amendements rédactionnels à l'article 80, un amendement de suppression de l'article 81.

A. ARTICLE 35 ETAT B

En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté deux amendements portant majorations de crédits et minorations de crédits à titre non reconductible, pour un solde de 250 millions d'euros, selon la répartition suivante :

Modification des autorisations d'engagement et des crédits de paiement

(en euros)

Programmes	+	-
Accès et retour à l'emploi	250.000.000	529.0000
Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	0	0
Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail Dont titre 2	0 0	0 0
Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail Dont titre 2	529.0000 0	0 0
TOTAUX	250.529.000	529.000
SOLDE	250.000.000	

En premier lieu, à l'initiative du gouvernement, l'Assemblée nationale a majoré, à titre non reconductible le plafond de la mission « Travail et emploi » en dotant de 250 millions d'euros le programme 102 « Accès et retour à l'emploi » afin de financer 100.000 emplois aidés du secteur non marchand supplémentaires, dans le cadre du plan pour l'emploi présenté, le 28 octobre 2008 à Rethel, par le Président de la République. Les charges nouvelles induites par cet amendement sont gagées par une diminution de crédits sur d'autres programmes du budget général, en déduction de la réserve de précaution de ceux-ci.

En second lieu, à l'initiative de nos collègues députés Frédéric Lefebvre et Gaëtan Gorce, un amendement portant transfert de crédits du programme 102 « Accès et retour à l'emploi » vers le programme 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail » pour un montant de 529.000 euros, destinés à abonder les crédits de la direction de l'animation, de la recherche, des études et de la statistique (DARES) et du centre d'étude de l'emploi (CEE). Cette mesure vise à développer les travaux d'évaluation des politiques de l'emploi.

B. ARTICLE 79 (MODIFIÉ) RATTACHÉ

A l'initiative de notre collègue député Frédéric Lefebvre, l'Assemblée nationale a adopté un amendement rédactionnel relatif au versement en deux échéances semestrielles au cours de l'année 2009 de la contribution de 50 millions d'euros au centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) par le fonds de développement pour l'insertion professionnelle des handicapés (FDIPH).

C. ARTICLE 80 (MODIFIÉ) RATTACHÉ

A l'initiative de notre collègue député Frédéric Lefebvre, l'Assemblée nationale a adopté deux amendements rédactionnels sur la suppression de la prise en charge par l'Etat de l'allocation de fin de formation (AFF).

D. ARTICLE 81 (SUPPRIMÉ) RATTACHÉ

A l'initiative de notre collègue député Frédéric Lefebvre, l'Assemblée nationale a supprimé l'article 81 qui vise à réduire de 15 à 10 point la réduction de cotisations sociales applicable aux particuliers employeurs. **L'amendement de suppression initialement adopté par votre commission des finances est ainsi satisfait.**

II. MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN SECONDE DÉLIBÉRATION

En seconde délibération, elle a adopté un amendement de majoration de crédits, à titre non reconductible et à titre reconductible, de 77,2 millions d'euros et de minoration de crédit, à titre reconductible, de 32,4 millions d'euros, pour un solde de 44,7 millions d'euros, selon la répartition suivante :

Modification des autorisations d'engagement et des crédits de paiement

(en euros)

Programmes	+	-
Accès et retour à l'emploi	0	29.817.200
Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	77.200.000	0
Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	0	786.073
Dont titre 2	0	0
Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	0	1.891.490
Dont titre 2	0	0
TOTAUX	77.200.000	32.494.763
SOLDE	44.705.237	

A. MAJORATION DES CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a majoré, à titre non reconductible le plafond de la mission « Travail et emploi » de 382.800 euros, répartis comme suit :

- 42.000 euros sur le programme 102 « Accès et retour à l'emploi », action 01 « Amélioration de l'efficacité du service public de l'emploi », titre 6, catégorie 64 ;

- 140.800 euros sur l'action 02 « Amélioration des dispositifs en faveur de l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail », titre 6, catégorie 64, du programme 102 précité ;

- 200.000 euros sur le programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi », action 02 « Amélioration de l'insertion dans l'emploi par l'adaptation des qualifications et la reconnaissance des compétences », titre 6, catégorie 64.

B. MAJORATION DES CRÉDITS À TITRE RECONDUCTIBLE

Deux majorations de crédits à titre reconductible ont été adoptées en seconde délibération pour un montant total de 107 millions d'euros répartis ainsi qu'il suit :

- 93 millions d'euros sur le programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi », action 03 « Développement de l'emploi », titre 6, catégorie 61, qui résultent de la suppression de l'article 81 portant réduction du taux d'exonération de charges sociales pour les particuliers employeurs ;

- 14 millions d'euros sur l'action 01 « Anticipation et accompagnement des conséquences des mutations économiques sur l'emploi » du programme 103 précité, en raison de la prorogation du dispositif des contrats de transition professionnelles prévu par le plan en faveur de l'emploi annoncé par le président de la République.

C. MINORATION DES CRÉDITS À TITRE RECONDUCTIBLE

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a procédé à une minoration de crédits, à titre reconductible, de 62.6772563 euros afin de gager les ouvertures de crédits afférentes aux contrats aidés supplémentaires et à l'extension des contrats de transition professionnelle du plan en faveur de l'emploi, qui est ainsi répartie :

- 30 millions d'euros sur le programme 102 « Accès et retour à l'emploi » ;

- 30 millions d'euros sur le programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » ;

- 786.073 euros sur le programme 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail » ;

- 1.891.490 euros sur le programme 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 13 novembre 2008 sous la présidence de M. Jean Arthuis, la commission a procédé à l'examen du rapport spécial de M. Serge Dassault, rapporteur spécial, sur la mission « Travail et emploi » et les articles 79 à 81 rattachés.

M. Serge Dassault, rapporteur spécial, a rappelé les principales données budgétaires concernant la mission, pour laquelle il est prévu 11,81 milliards d'euros de crédits de paiement pour 2009, soit une baisse de 5,2 % par rapport à 2008. Il a souligné que le périmètre budgétaire de la mission ne représente qu'un cinquième des dépenses globales de la politique de l'emploi qui mobilise 55 milliards d'euros pour 2009, soit une augmentation de 10 % par rapport à 2008, due essentiellement à la hausse des exonérations de cotisations sociales. Celles-ci représenteraient un coût de 33 milliards d'euros, répartis entre 23,4 milliards d'euros d'allègements généraux de charges, 3,1 milliards d'euros d'exonérations relatives aux heures supplémentaires instituées par la loi du 21 août 2007 relative au travail, à l'emploi et au pouvoir d'achat (TEPA), et 6 milliards d'euros d'exonérations ciblées. En outre, les dépenses fiscales s'élèveraient à 10,24 milliards d'euros, dont 3,9 milliards d'euros au titre de la prime pour l'emploi.

Toutefois, il a salué la présentation, par le Gouvernement, d'un véritable budget de réforme, s'agissant notamment de la fusion de l'ANPE et des Assédic ou de la réforme des contrats aidés.

Il s'est félicité de la création du Pôle emploi et a souhaité que l'impact financier de ce regroupement, que la commission avait évalué à près de 350 millions d'euros, soit compensé par l'émergence d'économies d'échelle dans la gestion du nouvel opérateur, la rationalisation du parc immobilier et la réalisation de gains de productivité.

M. Serge Dassault, rapporteur spécial, a indiqué que les contrats d'accompagnement vers l'emploi et les contrats d'insertion dans l'emploi seraient regroupés sous le label commun de « contrat unique d'insertion » (CUI). Néanmoins, il a souligné le coût élevé de ces dispositifs et le très faible taux de réinsertion, de l'ordre de 30 %, dans l'emploi durable des contrats du secteur non marchand. Il a précisé que l'ensemble des contrats aidés représenterait une charge d'1,6 milliard d'euros en 2009, à laquelle il convient d'ajouter les 100.000 contrats aidés supplémentaires, annoncés par le Président de la République dans son discours de Rethel du 28 octobre 2008, dont le coût est évalué à 250 millions d'euros. Estimant que ce surcoût était une hypothèse basse, il a considéré que l'exécution prévisible de la mission « Travail et emploi » dépasserait les 12 milliards d'euros en 2009, remettant ainsi en cause l'objectif de réduction progressive des dépenses présenté par le projet de programmation des finances publiques pour la période 2009-2012.

Afin de rétablir l'équilibre des finances publiques, il a appelé de ses vœux une réduction des dépenses fiscales dont il estime, pour ce qui concerne la prime pour l'emploi et les exonérations des heures supplémentaires, qu'elles ne relèvent pas de la politique de l'emploi, mais de la « redistribution sociale » de pouvoir d'achat. Par ailleurs, il a considéré que les dispositifs d'exonération de cotisations patronales sur les bas salaires ne devaient plus représenter l'outil principal de la politique de l'emploi.

Considérant que les allègements généraux de charges constituaient des « trappes à bas salaire » néfastes tant pour l'évolution des rémunérations que pour la reconnaissance des compétences au sein de l'entreprise, il a souligné que la compétitivité économique de la France devait reposer sur le développement de la formation, la valorisation des savoirs tout au long de la vie et la mise en place d'une organisation du travail qualifiante.

Enfin, **M. Serge Dassault, rapporteur spécial**, a souhaité que la politique de l'emploi prenne en compte les problématiques posés par l'échec scolaire et l'insuffisance tant de la formation professionnelle que de l'apprentissage.

En conclusion, il a insisté sur la nécessité de réduire le poids que représentent, sur le budget de l'Etat et la dette publique, les sommes mobilisées au titre de la mission « Travail et emploi ». Il a souhaité qu'une évaluation de l'efficacité sur l'emploi de toutes les exonérations de charges soit présentée au Parlement par le Gouvernement avant de supprimer ou de limiter dans le temps, et dans leur montant, les dispositifs qui ne se justifient plus.

S'agissant des trois articles rattachés, **M. Serge Dassault, rapporteur spécial**, a proposé de donner un avis favorable à l'adoption, sans modification, de l'article 79 tendant au prélèvement de 50 millions d'euros sur le fonds de développement pour l'insertion professionnelle des handicapés, et de l'article 80 relatif à la suppression de la prise en charge par l'Etat de l'allocation de fin de formation.

Il a ensuite présenté un amendement tendant à supprimer l'article 81, qui propose de réduire de 15 à 10 points le taux de réduction de cotisations patronales des particuliers employeurs.

Enfin, il a présenté un amendement tendant à insérer un article additionnel après l'article 81 visant à demander la remise au Parlement d'un rapport du Gouvernement sur l'efficacité des allègements généraux de cotisations sociales au regard de la politique de l'emploi.

M. Jean Arthuis, président, a souligné la constance des propositions du rapporteur spécial en faveur de la résorption de la dette publique et des dispositifs d'exonération de charges.

Sur la recommandation de son rapporteur spécial, la commission a alors **décidé** de proposer au Sénat d'**adopter** sans modification les **crédits** de la **mission « Travail et emploi »** et les **articles 79 et 80 rattachés**, ainsi que l'amendement portant **suppression de l'article 81** et l'amendement portant **article additionnel après l'article 81**.

Réunie le **jeudi 20 novembre 2008**, sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président**, la commission a **confirmé son vote favorable à l'adoption sans modification des crédits de la mission « Travail et emploi »**, tels qu'amendés par l'Assemblée nationale, ainsi qu'à l'adoption, sans modification, des **articles 79** relatif aux mesures en faveur de la formation et de l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés et **80** tendant à supprimer la prise en charge par l'Etat de l'allocation de fin de formation (AFF). Enfin, elle a confirmé son vote favorable à la suppression, par l'Assemblée nationale, de **l'article 81** tendant à réduire le taux de l'abattement de cotisations patronales de sécurité sociale applicable aux particuliers employeurs et à l'adoption de l'amendement portant **article additionnel après l'article 81** tendant à la remise au Parlement d'un rapport du gouvernement évaluant l'efficacité sur l'emploi des exonérations générales et ciblées de charges sociales.