

N° 101

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2009

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2010, 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° 32

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* ; M. Jean-Paul Alduy, 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 Guéné, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1946, 1967 à 1974 et T.A. 360

Sénat : 100 (2009-2010)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPAUX CONSTATS ET OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	7
CHAPITRE PREMIER - PRÉSENTATION DES CRÉDITS DE LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI »	9
I. LE PÉRIMÈTRE GLOBAL DES DÉPENSES LIÉES À LA POLITIQUE DE L'EMPLOI	11
A. DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES POUR 2010 EN DIMINUTION DE 6 % PAR RAPPORT À 2009	11
B. LES CRÉDITS DU PLAN DE RELANCE DE L'ÉCONOMIE CONSACRÉS À L'EMPLOI.....	13
C. LE COÛT GLOBAL DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI EST CINQ FOIS SUPÉRIEUR AUX CRÉDITS BUDGÉTAIRES	15
II. QUELLE EST L'EFFICACITÉ AU REGARD DE L'EMPLOI DES DÉPENSES MISES EN JEU ?	16
A. QUEL EST LE VÉRITABLE IMPACT SUR LE MARCHÉ DE L'EMPLOI DES DÉPENSES FISCALES ?	16
1. <i>Un exemple d'évaluation : la prime pour l'emploi présente une efficacité incertaine</i>	16
2. <i>Le cas des services à la personne : la difficulté d'isoler la contribution spécifique des mesures fiscales dans les évolutions de l'emploi</i>	17
3. <i>Pour une évaluation systématique de l'efficacité des dépenses fiscales</i>	18
B. QUELLE EST L'EFFICACITÉ DES EXONÉRATIONS GÉNÉRALES ET CIBLÉES DE COTISATIONS SOCIALES ?	21
1. <i>Un dispositif budgétairement insoutenable</i>	21
2. <i>Absence d'évaluation et déficit d'information du Parlement</i>	24
3. <i>Une mesure d'exonération ciblée dans le secteur des hôtels, cafés et restaurants qui ne se justifie plus</i>	25
C. L'ÉVALUATION DE L'EFFICACITÉ DES DÉPENSES BUDGÉTAIRES DE LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI »	26
CHAPITRE II - PRÉSENTATION DES PROGRAMMES	29
I. LE PROGRAMME 102 « ACCÈS ET RETOUR À L'EMPLOI »	30
A. LA DOTATION BUDGÉTAIRE POUR 2010	30
B. LA JUSTIFICATION DES CRÉDITS	31
1. <i>Pôle emploi : un bilan d'étape de la fusion</i>	31
a) Pôle emploi : le nouvel opérateur issu de la fusion de l'ANPE et des ASSEDIC	31
b) Le pilotage de la politique de l'emploi et les différentes sources de financement de Pôle emploi.....	32
c) Une subvention pour charges de service public en « croissance zéro » malgré un surcoût directement induit par la fusion de 245 millions d'euros	33

d) Un bilan d'étape de la fusion Pôle emploi	34
(1) Un contexte de montée du chômage et d'accroissement de l'activité de Pôle emploi	34
(2) Des marges de progression pour renouer avec une qualité de service et des conditions de travail satisfaisantes	35
(3) Néanmoins, il est probable que la création de Pôle emploi aura permis de surmonter plus efficacement la crise que l'ANPE et les Assedic séparément	35
2. <i>Le fonds de solidarité : une augmentation de la subvention de l'Etat</i>	37
3. <i>Les contrats aidés : le maintien d'une politique de l'emploi « contra-cyclique » mais coûteuse</i>	38
a) La mise en place du contrat unique d'insertion	38
b) Les emplois subventionnés par la politique de l'emploi	39
4. <i>Renforcer l'accompagnement des jeunes vers l'emploi</i>	40
II. LE PROGRAMME 103 « ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES ET DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI »	43
A. LA DOTATION BUDGÉTAIRE POUR 2010	43
B. LA JUSTIFICATION DES CRÉDITS	44
1. <i>La dotation de l'association nationale pour la formation professionnelle des adultes</i>	44
2. <i>Le développement de la formation en alternance : une priorité nationale</i>	45
III. LE PROGRAMME 111 « AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'EMPLOI ET DES RELATIONS DU TRAVAIL »	47
A. LA DOTATION BUDGÉTAIRE POUR 2010	47
B. LA JUSTIFICATION DES CRÉDITS	47
1. <i>La poursuite du plan de modernisation et de développement de l'inspection du travail</i>	47
2. <i>La politique de valorisation des emplois</i>	48
IV. LE PROGRAMME 155 « CONCEPTION, GESTION ET ÉVALUATION DES POLITIQUES DE L'EMPLOI ET DU TRAVAIL »	49
A. LA DOTATION BUDGÉTAIRE POUR 2010	49
B. LA JUSTIFICATION DES CRÉDITS	49
1. <i>Le plafond d'emploi des fonctionnaires</i>	50
2. <i>Les effectifs des opérateurs percevant un financement de l'Etat au titre des charges de service public et des transferts</i>	51
EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	53
• ARTICLE 61 Adaptation des dispositions relatives au financement du contrat unique d'insertion à certains publics spécifiques	53
• ARTICLE 62 Extension des publics bénéficiaires du nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'entreprise (NACRE)	54
• ARTICLE 63 (nouveau) Extension aux régies de quartiers du régime d'agrément des associations de services à la personne	56
• ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 63 Suppression de l'exonération de cotisations patronales sur l'avantage en nature dans les hôtels, cafés et restaurants	58
• ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 63 Application aux entreprises de 50 salariés et plus d'une obligation d'accueillir un taux d'apprentis au moins égal à 4 % des effectifs	59

AMENDEMENT PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES SUR LES CRÉDITS DE LA MISSION	60
AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES PORTANT ARTICLES ADDITIONNELS APRÈS L'ARTICLE 63	62
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	65
TRAVAUX DE LA COMMISSION	67
• Audition de M. Christian Charpy, directeur général de Pôle emploi (5 mai 2009).....	67
• Examen en commission.....	75
ANNEXE - LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	79

LES PRINCIPAUX CONSTATS ET OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. LES CONSTATS SUR LES CRÉDITS POUR 2010

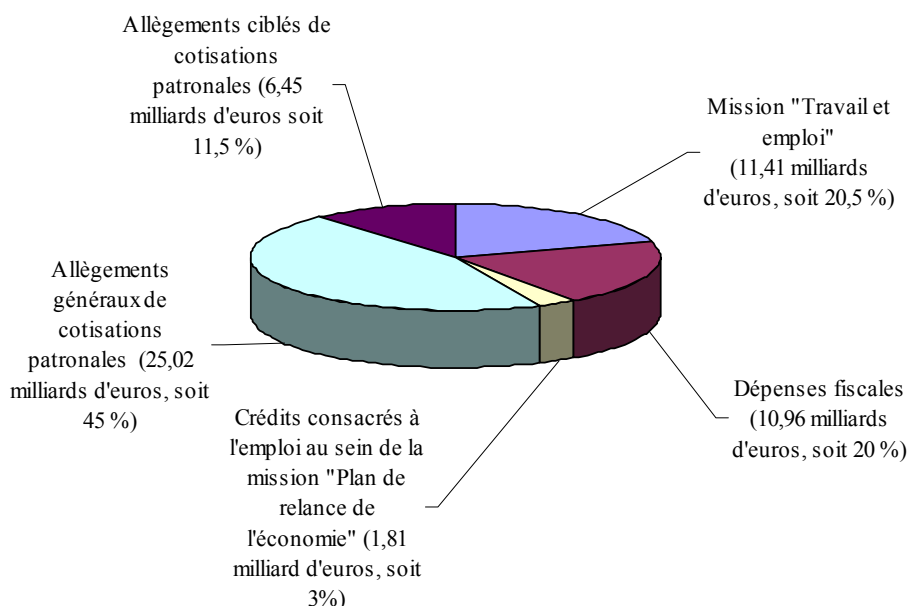
1.1 Les crédits de la mission « Travail et emploi » s'établissent à 11,41 milliards d'euros de crédits de paiement.

En baisse de 6 % par rapport à 2009 (12,16 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 également pris en compte :

- les crédits dédiés à l'emploi au sein de la mission « Plan de relance de l'économie », pour un montant de 1,81 milliard d'euros ;
- les dépenses fiscales pour un montant de 10,96 milliards d'euros, au lieu de 10,24 milliards d'euros pour 2009 ;
- les allègements généraux de cotisations patronales pour un montant estimatif de 25,02 milliards d'euros, dont 22,1 milliards d'euros d'allègements généraux de charges « Fillon » et 2,9 milliards d'euros d'exonérations 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 6,45 milliards d'euros.

1.2 Au total, la politique de l'emploi mobilisera près de 55,65 milliards d'euros pour 2010 (55 milliards d'euros prévus pour 2009).

Répartition des dépenses de l'Etat au titre de la politique de l'emploi pour 2010



1.3 La mission « Travail et emploi » représente en termes d'emploi 10.680 ETPT (10.860 en 2009) correspondant à une charge de 595,5 millions d'euros 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 atteint 50.000 ETPT, soit près de cinq fois plus que les ETPT directement requis par la mission. Au total, la mission mobilise plus de 60.000 personnes dont 46.000 pour Pôle emploi.

2. LES OBSERVATIONS ET PROPOSITIONS FORMULÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

2.1 Quelle est l'**efficacité des dépenses fiscales** au regard de l'emploi ?

- les **effets sur l'emploi de la prime pour l'emploi sont incertains**. Il s'agit davantage d'une mesure d'ordre social et de redistribution de pouvoir d'achat qui relèverait avec plus de pertinence de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » ;

- au-delà du constat selon lequel le secteur des **services à la personne** est marqué par un fort dynamisme de l'emploi sur le long terme, il est **difficile d'isoler la contribution spécifique des plans de soutien à cette activité dans les évolutions de l'emploi** ;

- votre rapporteur spécial recommande une **présentation systématique, au sein de chaque projet annuel de performances, d'une évaluation de chaque dépense fiscale** rattachée à titre principal à la mission.

2.2 Quelle est l'**efficacité des exonérations générales et ciblées de cotisation sociales** ?

- le Gouvernement n'a toujours pas remis au Parlement le **rapport évaluant l'efficacité des allègements généraux et ciblés de cotisations sociales au regard de la politique de l'emploi**. Le délai de remise était fixé au le 15 juin 2009 ;

- votre rapporteur spécial propose la **suppression de l'exonération ciblée de cotisations sociales sur l'avantage constitué par le « panier repas » des salariés dans les hôtels, cafés et restaurant** dont le coût est de 150 millions d'euros ; ce dispositif ne se justifie plus depuis l'abaissement à 5,5 % du taux de TVA dans la restauration dont le coût est estimé à 3 milliards d'euros en 2010.

2.3 Une **rationalisation du réseau des maisons de l'emploi** est souhaitable en fonction de l'évaluation de l'efficacité de chacune d'elles afin de maintenir au cas par cas le conventionnement et le financement de l'Etat (90 millions d'euros pour 205 maisons conventionnées).

2.4 Votre rapporteur spécial entend mettre l'accent sur le **renforcement significatif de l'action des missions locales** afin d'aller « au contact » et d'accompagner les jeunes de 16 à 25 ans les plus défavorisés. Ainsi, les 150 millions d'euros de crédits de l'exonération de l'aide en nature dans la restauration, dont il vous propose un amendement de suppression, pourraient être redirigés vers :

- les **missions locales pour un montant de 100 millions d'euros** ;

- et le **fonds d'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ)** qui finance les actions de prise en charges des jeunes (aide au permis de conduire, prospection d'entreprises, prêt de scooter, etc.) pour un montant de **50 millions d'euros**.

2.5 Considérant que l'apprentissage constitue le meilleur facteur d'insertion professionnelle des jeunes, votre rapporteur spécial propose un amendement tendant à **inciter toutes les entreprises de cinquante salariés et plus à accueillir au moins 4 % d'apprentis parmi leurs effectifs**.

2.6 La subvention pour charges de service public versée à Pôle Emploi est reconduite pour un montant de 1,36 milliard d'euros, identique à celui de 2009. Pourtant, **la dernière estimation du surcoût directement induit par la fusion s'établit à 245 millions d'euros**, hors redéploiements informatiques et charges liées à l'alignement « par le haut » du nouveau statut des personnels.

2.7 L'indicateur relatif au pourcentage d'opérateurs placés sous un contrat d'objectifs et de moyens conclu avec l'Etat comportant des indicateurs d'efficience gagnerait en clarté en précisant les opérateurs qui remplissent cette condition et le pourcentage des indicateurs conformes aux objectifs de performance.

Votre rapporteur spécial souligne que le taux de réponses du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi à son questionnaire budgétaire était de 95 % à la date du 10 octobre 2009, date limite fixée par l'article 49 de la LOLF.

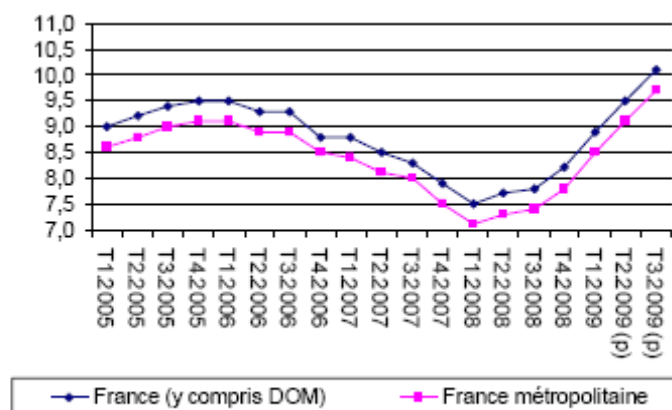
CHAPITRE PREMIER PRÉSENTATION DES CRÉDITS DE LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI »

Alors que le taux de chômage était tombé, en juin 2008, à **son plus bas niveau historique depuis 25 ans pour s'établir à 7,2 %**, passant sous la barre des deux millions de demandeurs d'emploi, 41.300 nouvelles inscriptions étaient enregistrées en août 2008, soit un record depuis quinze ans. En octobre 2008, le nombre de demandeurs d'emploi¹ repassait le seuil des deux millions, pour atteindre les 2,5 millions en avril 2009.

Avec la crise économique et financière, le taux de chômage est remonté à 9,1 % au deuxième trimestre 2009 en France métropolitaine (9,5 % en prenant en compte les DOM) et continuerait de croître sensiblement au second semestre pour atteindre, à la fin 2009, 9,7 % en France métropolitaine (10,1 % y compris DOM)².

Evolution du taux de chômage trimestriel depuis 2005

(en %)



Source : INSEE

Le budget pour 2010 s'inscrit dans une phase de stabilisation de l'économie française qui, après quatre trimestres consécutifs de baisse de l'activité, a renoué à partir du deuxième trimestre 2009 avec la croissance (+ 0,3 %). Néanmoins, l'amélioration de la situation de l'emploi demeure hautement incertaine dans la mesure où « dans l'ensemble des pays avancés, la violence de la crise a conduit les entreprises à un ajustement à la baisse de leur productivité, plutôt que de leurs effectifs. C'est pourquoi la reprise

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.

² Source : Insee.

pourrait, à son tour, être sans effet sur l'emploi si sa vigueur devait être insuffisante »¹.

Dans ce contexte, votre rapporteur spécial estime primordial que la compétitivité de la France soit renforcée. Pour cela, **l'accès à l'emploi doit être encouragé et la formation professionnelle des jeunes doit devenir une priorité nationale :**

- en 2009, **120.000 jeunes sont sortis du système scolaire sans diplôme et sans qualification.** Cette situation est d'autant plus inquiétante que parmi les jeunes sortis de l'école en 2004, 32 % des élèves sans diplôme n'ont toujours pas trouvé d'emploi, contre 17 % des titulaires d'un CAP et 14 % de l'ensemble de la génération concernée ;

- cet échec à prendre en charge les personnes sans formation se traduit par une **hausse très importante du nombre de jeunes de moins de 25 ans inscrits à Pôle emploi.** Ils sont particulièrement touchés par la crise. Leur nombre a augmenté de 32,6 % de mai 2008 à mai 2009, passant de 483.000 à 640.000 quand la hausse générale du chômage était de 18,4 %.

Plusieurs questions essentielles se posent aujourd'hui :

- au-delà des crédits de la mission « Travail et emploi », **quel est le périmètre global des dépenses liées à la politique de l'emploi ?**

- **l'efficacité des dépenses est-elle évaluée au regard des personnes qui en ont le plus besoin, notamment les jeunes ?**

¹ *Note de conjoncture d'octobre 2009 « Synthèse des prévisions à court terme pour l'économie française 2009-2010 » – Sénat - Service des études économiques et de la prospective.*

I. LE PÉRIMÈTRE GLOBAL DES DÉPENSES LIÉES À LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

A. DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES POUR 2010 EN DIMINUTION DE 6 % PAR RAPPORT À 2009

Les crédits de la mission « Travail et emploi » s'établissent à **11,41 milliards d'euros de crédits de paiement**, en baisse de 6 % par rapport à 2009 (12,16 milliards d'euros).

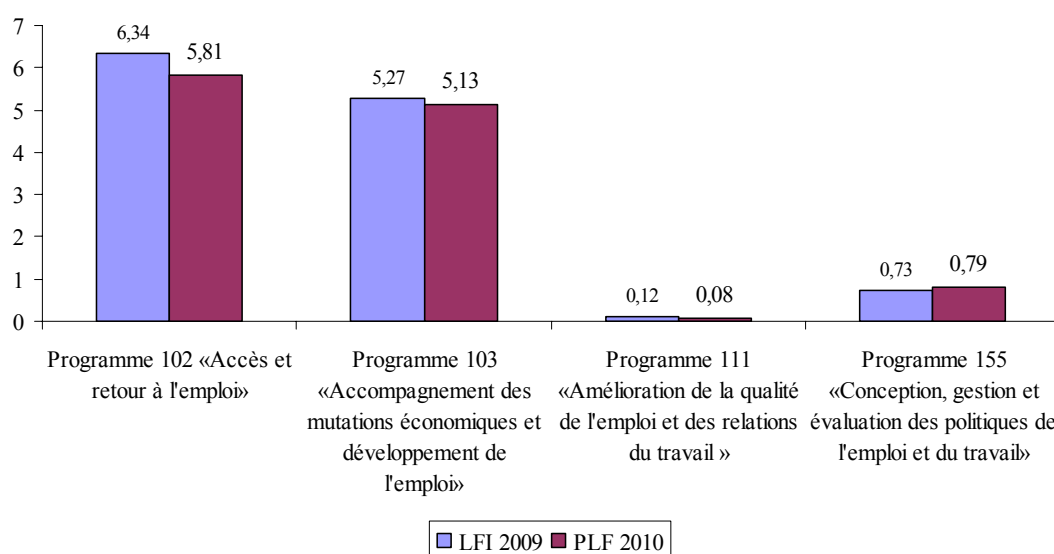
Les crédits de la mission « Travail et emploi » se décomposent en quatre programmes.

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

Le programme 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail » 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 « Conception, gestion et évaluation de la politique de l'emploi et du travail » est un « programme support » qui regroupe les moyens humains et matériels dévolus aux autres programmes de la mission.

Répartition des crédits et évolution de 2009 à 2010

(en milliards d'euros)



Source : d'après le projet annuel de performances « Travail et emploi » annexé au projet de loi de finances pour 2010

Le **programme 102 « Accès et retour à l'emploi »** s'élève à 5,88 milliards d'euros dont 1,36 milliard est versé à Pôle emploi au titre de la subvention pour charge de service public, 1,5 milliard au Fonds de solidarité pour indemniser les demandeurs d'emploi en fin de droit et 1,7 milliard pour les contrats aidés.

Le **programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi »** absorbera 4,6 milliards d'euros dont les utilisations principales sont :

- les dispositifs d'exonération de charges associées aux contrats en alternance (1 milliard d'euros) ;

- la compensation aux régions du coût financier des compétences qui leur ont été transférées en matière de formation professionnelle et d'apprentissage (1,7 milliard d'euros) ;

- et, en ce qui concerne le développement de l'emploi, les exonérations spécifiques de charges sociales (900 millions d'euros) notamment pour les zones de revitalisation rurale et les services à la personne.

Le **programme 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail »** est doté de 80 millions d'euros destinés à l'amélioration des conditions de travail et à l'application du droit du travail par l'administration.

Le **programme 155 « Conception, gestion et évaluation de la politique de l'emploi et du travail »** porte 810 millions d'euros dévolus à l'ensemble des moyens humains et matériels mis en œuvre par les autres programmes de la mission.

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

(en milliards d'euros)

	LFI 2009	PLF 2010	Solde 2008/2009	Variation 2008/2009
Programme 102 «Accès et retour à l'emploi»	6,03	5,88	-0,15	-1,20%
Programme 103 «Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi»	5,25	4,64	-0,61	-4,90%
Programme 111 «Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail »	0,09	0,08	-0,01	-0,08%
Programme 155 «Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail»	0,79	0,81	0,02	0,16%
Totaux	12,16	11,41	-0,75	-6,02%

Source : d'après le projet annuel de performances « Travail et emploi » pour 2010

La mission emploie 10.680 équivalents temps pleins travaillés (ETPT) au sein de l'administration. En outre, il convient de prendre en compte les emplois des principaux opérateurs subventionnés par l'Etat dont le nombre atteint 50.000 ETPT, soit près de cinq fois plus que les ETPT relevant directement de l'Etat. Au total, **la mission mobilise plus de 60.000 personnes** dont 46.000 pour Pôle emploi.

B. LES CRÉDITS DU PLAN DE RELANCE DE L'ÉCONOMIE CONSACRÉS À L'EMPLOI

La mission « Plan de relance de l'économie » a été créée par la loi n° 2009-122 du 4 février 2009 de finances rectificative pour 2009 pour traduire en termes budgétaires le plan de relance annoncé par le Président de la République le 4 décembre 2008. 12,56 milliards d'euros en crédits de paiement pour 2009 sont répartis entre trois programmes¹ :

- le programme 315 « Programme exceptionnel d'investissement public » (2,80 milliards d'euros) ;

- le programme 316 « Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi » (7,56 milliards d'euros) ;

- le programme 317 « Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité » (2,20 milliards d'euros).

Les modalités de mise en œuvre de ces crédits ont emprunté deux voies : soit la gestion directe au titre de la mission « Plan de relance de l'économie », soit le transfert en direction des missions « habituellement » compétentes. Ainsi, au cours de l'année 2009, plusieurs mouvements budgétaires ont été décidés, par décrets de transfert, en direction des programmes 102 et 103 de la mission « Travail et emploi » ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous.

Transferts de crédits de la mission « Plan de relance de l'économie » vers la mission « Travail et emploi » intervenus en 2009

(en millions d'euros)

Programme de réception	Dispositif	Montant des décrets de transfert en AE	Montant des décrets de transfert en CP
Programme 102	Ecoles de la deuxième chance	9,0	9,0
	Insertion par l'activité économique	18,5	18,5
	Majoration du taux à 90 % pour les CAE signés à partir d'avril 2009	253,0	253,0
Programme 103	Chômage partiel	258,0	218,0
	Convention de formation du fonds national de l'emploi	51,0	51,0
	Fonds national de revitalisation territoriale	4,0	4,0
	Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) et engagements de développement des emplois et des compétences (EDEC)	30,0	30,0
TOTAL		623,5	583,5

Source : délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle

¹ Source : Projet de loi de finances pour 2010 – rapport général n° 101, annexe 19 de M. Jean Arthuis, président.

Conçu pour produire ses effets principaux en 2009, le plan de relance doit s'éteindre progressivement en 2010. A cet effet, le projet de loi de finances pour 2010 prévoit 2,34 milliards d'euros en AE et 4,1 milliards d'euros en CP dont 2,05 milliards d'euros sont dédiés au programme 316.

Il convient de considérer que parmi ces crédits, **1,81 milliard d'euros concernent la politique de l'emploi** :

- l'action 04 « **aide à l'embauche dans les très petites entreprises** » pour un montant de 410 millions d'euros ;

- l'action 05 « **Politiques actives de l'emploi** » pour laquelle 1,4 milliards d'euros sont répartis entre 16 dispositifs.

Les 16 dispositifs relevant des « Politiques actives de l'emploi » en 2010

(en millions d'euros)

Dispositifs	Montant en AE et CP
Prime pour l'embauche d'un jeune en contrat de professionnalisation	144,5
Prime pour l'embauche d'un apprenti supplémentaire	36,0
Dispositif « zéro charge » pour le recrutement d'un apprenti dans les entreprises de plus de 10 salariés,	55,3
Prime pour l'embauche d'un ancien stagiaire en contrat durable	30,0
Contrat initiative emploi pour des jeunes dans des secteurs prioritaires	102,1
Contrat d'accompagnement dans l'emploi « passerelle »	167,4
Contrat d'accompagnement formation	181,5
Ecoles de la deuxième chance	17,0
Reconstitution de l'allocation équivalent retraite	161,4
Allocation en faveur des demandeurs d'emploi en formation	65,2
Majoration des taux d'aide pour les contrats aidés dans le secteur non-marchand	334,6
Prime pour certains demandeurs d'emploi	15,0
Convention de reclassement personnalisé	47,4
Contrat de transition professionnelle	68,1
Mesures en faveur de l'insertion par l'activité économique	7,3
Mesure du plan « Agir pour la jeunesse » en faveur de la lutte contre le « décrochage scolaire » et de l'insertion professionnelle des jeunes	150,0

Source : projet annuel de performances « Plan de relance de l'économie » annexé au projet de loi de finances pour 2010.

C. LE COÛT GLOBAL DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI EST CINQ FOIS SUPÉRIEUR AUX CRÉDITS BUDGÉTAIRES

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 également pris en compte :

- les **crédits dédiés à l'emploi** au sein de la mission « **Plan de relance de l'économie** », pour un montant de **1,81 milliard d'euros** ;

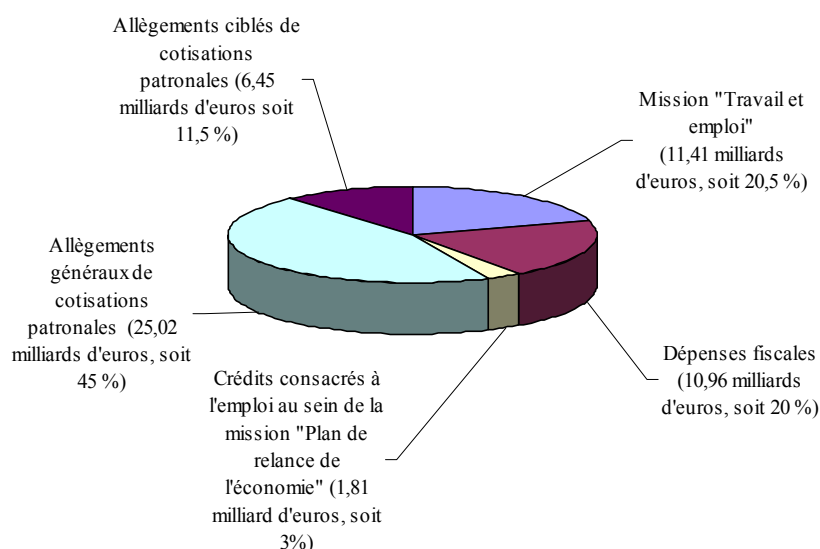
- les **dépenses fiscales** pour un montant de **10,96 milliards d'euros**, au lieu de 10,24 milliards d'euros en 2009 ;

- les **allègements généraux de cotisations patronales**¹ pour un montant estimatif de **25,02 milliards d'euros**, dont 22,1 milliards d'euros d'allègements généraux de charges « Fillon » et 2,9 milliards d'euros d'exonérations relatives aux heures supplémentaires de la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA) ;

- les **exonérations ciblées** de cotisations patronales qui représentent **6,45 milliards d'euros**.

Au total, **la politique de l'emploi mobilisera 55,65 milliards d'euros en 2010** (55 milliards d'euros prévus en 2009).

Répartition des dépenses de l'Etat au titre de la politique de l'emploi pour 2010



Sources : projet annuel de performances « Travail et emploi » annexé au projet de loi de finances pour 2010 et projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2010

¹ Depuis l'adoption de la loi de finances pour 2006, le financement des allègements généraux de charges, 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.

Votre rapporteur spécial considère qu'une grande partie de ces dépenses échappe à un véritable contrôle parlementaire sur la performance de l'ensemble de la politique de l'emploi. En effet, **l'évaluation de l'efficacité des dispositifs mis en œuvre au regard de la lutte contre le chômage demeure au mieux déficiente et au pire inexistante.**

II. QUELLE EST L'EFFICACITÉ AU REGARD DE L'EMPLOI DES DÉPENSES MISES EN JEU ?

A. QUEL EST LE VÉRITABLE IMPACT SUR LE MARCHÉ DE L'EMPLOI DES DÉPENSES FISCALES ?

Le montant des dépenses fiscales, 10,96 milliards d'euros pour 2010, équivaut à celui des crédits budgétaires de la mission. Alors qu'en 2008, seules dix mesures dépassaient les 100 millions d'euros de perte de recettes fiscales, ce nombre s'établit à treize pour 2010. Outre la TVA à 5,5 % pour les services d'aide à la personne par les entreprises agréées, qui est passée de 90 millions d'euros à 120 millions d'euros en 2009, le classement pour 2010 intègre deux nouvelles « niches fiscales » :

- le crédit d'impôt en faveur de l'intéressement (500 millions d'euros) ;

- l'exonération partielle de la prise en charge par l'employeur des frais de transport entre le domicile et le lieu de travail qui est passée de 60 millions d'euros en 2009 à 100 millions pour 2010.

Il convient de préciser que la mesure de **l'efficacité des crédits ou réductions d'impôts au regard de l'emploi est difficilement appréhendable**, y compris pour les services appelés à justifier du bien fondé des politiques mises en œuvre.

1. Un exemple d'évaluation : la prime pour l'emploi présente une efficacité incertaine

Ainsi, la création d'indicateurs de performance pour mesurer l'efficacité des dépenses fiscales a jusqu'ici été dévolue à la seule mesure de **l'efficacité de la prime pour l'emploi (PPE)**. Or, l'indicateur retenu dans le projet annuel de performance mesure la part des bénéficiaires de la PPE précédemment au chômage ou inactifs. Ce taux pour 2009 est de 11,7%¹. Outre le caractère peu significatif du résultat de l'indicateur de performance, votre rapporteur spécial considère par ailleurs que **certains dispositifs, pourtant rattachés à la mission « Travail et emploi », dont la prime pour l'emploi, mais aussi la compensation du coût de l'exonération des heures**

¹ Ces données concernent la part des personnes en situation de chômage en décembre 2006 et ayant bénéficié de la PPE en 2008 au titre des revenus de 2007.

supplémentaires, relèvent davantage de dépenses d'ordre social et de redistribution de pouvoir d'achat.

Les effets sur l'emploi de la prime pour l'emploi

L'efficacité de la PPE reste encore incertaine, peu d'études ayant pu être menées sur ce dispositif avec le recul nécessaire. Les quelques études disponibles¹ concluent à un **impact très faible voire non significatif de la PPE sur le taux d'emploi**. L'ensemble de ces études portent néanmoins sur la PPE d'avant 2004, plus faible qu'aujourd'hui.

D'autres travaux montrent par ailleurs que la PPE reste un dispositif mal connu, ce qui limite son caractère incitatif et donc ses effets potentiels sur l'emploi. Si les personnes éligibles à la PPE sont informées de son existence et de ses principes, ils ne connaissent généralement pas les règles précises de fixation de son montant.

Source : réponses au questionnaire budgétaire

En raison de l'**efficacité incertaine de la PPE sur l'emploi**, votre rapporteur spécial considère que **ce crédit d'impôt ne devrait plus être rattaché à la mission « Travail et emploi »**. En effet, dans la logique de baisse progressive de son montant (3,2 milliards d'euros pour 2010 au lieu de 3,9 milliards en 2009), du fait de l'absence d'indexation annuelle de son taux, et d'articulation avec le revenu de solidarité active (RSA), il conviendrait plus légitimement d'inscrire son examen au titre de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

2. Le cas des services à la personne : la difficulté d'isoler la contribution spécifique des mesures fiscales dans les évolutions de l'emploi

Selon l'Acoss, le nombre d'employeurs de salariés à domicile (employeurs directs ou faisant appel à un organisme mandataire, hors employeurs d'assistants maternels) a augmenté de 6,3 % en 2006 et de 4,3 % en 2007, soit le taux de croissance le plus élevé depuis 1999. Le nombre d'utilisateurs du chèque emploi-services universel (CESU) a progressé de 10,4 % pour représenter 72 % des particuliers employeurs depuis 2007.

En 2008, plus de 1,6 million de salariés exerçaient une activité dans le champ des services à la personne en France métropolitaine (1,32 million de salariés exerçaient au domicile de particuliers et 283.100 étaient assistants maternels). Pour les seules entreprises privées agréées, la progression des effectifs a été de 79 % en 2007 et de 42 % en 2008.

¹ *Economie et statistique (n° 412, 2008) « Les effets incitatifs de la prime pour l'emploi : une évaluation difficile » - Revue de l'OFCE (n° 88, janvier 2004) « Un bilan des études sur la prime pour l'emploi ».*

Effectifs salariés (en milliers) du secteur des services à la personne

	2006	2007	2008
Salariés des particuliers employeurs (hors assistants maternels) (1)	949,5	1 012,3	1 038,1
<i>variation en %</i>		+6,6%	+2,6%
Salariés gérés par des organismes prestataires (2)	230,2	265,8	284,3
<i>variation en %</i>		+15,5%	+6,9%
Total hors assistants maternels	1 179,7	1 278,1	1 322,4
<i>variation en %</i>		+8,3%	+3,5%
Assistants maternels (hors domicile) (1)	269,5	278,0	283,1
<i>variation en %</i>		+3,1%	+1,8%
Total y compris Assistants maternels	1 449,2	1 556,1	1 605,5
<i>variation en %</i>		+7,4%	+3,2%

(1) Données Ircem (effectifs salariés hors doubles comptes à la fin du deuxième trimestre de l'année).

(2) Dares - Etats mensuels d'activité, salariés gérés par des organismes prestataires, nombre moyen de salariés mis à disposition chaque mois (moyenne sur le trimestre).

Source : réponses au questionnaire budgétaire

Toutefois, au-delà du constat selon lequel ce secteur est marqué par un fort dynamisme de l'emploi sur le long terme, lié au vieillissement de la population, et par une proportion encore importante d'emplois non déclarés, « il est difficile d'isoler la contribution spécifique des plans d'aide au secteur dans les évolutions de l'emploi »¹.

3. Pour une évaluation systématique de l'efficacité des dépenses fiscales

La mesure de l'efficacité des dépenses fiscales constitue une priorité. La question qui se pose alors est de savoir s'il convient de privilégier la mise en place d'indicateurs de performances associés à chaque « niche fiscale » ou s'il est préférable de procéder par voie d'évaluations.

Selon les services du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, le choix de l'évaluation est préconisé pour trois raisons :

- le responsable de programme n'a pas les moyens de piloter les dépenses fiscales qui constituent des dépenses automatiques pour l'Etat ;
- le choix d'un indicateur de performance oblige à choisir parmi les objectifs d'une politique fiscale dont les effets sont, par définition, « protéiformes »² ;

¹ Source : réponses au questionnaire budgétaire.

² Il en est ainsi, par exemple, de la prime pour l'emploi dont l'intérêt ne se limite pas à la reprise d'emploi. Celle-ci soutient, en effet, le pouvoir d'achat d'un tiers des actifs. Elle représente l'équivalent d'un treizième mois, pour les personnes rémunérées au SMIC.

- enfin, si le coût brut d'une dépense fiscale peut être aisément mesuré, il en va tout autrement du coût net, qui prendrait également en compte les rentrées engendrées par la dépense fiscale. C'est particulièrement le cas en matière d'emploi, puisque les personnes retrouvant un travail sont également susceptibles de payer l'impôt sur le revenu ou, en accroissant leur dépenses, d'accroître, pour l'Etat, les recettes tirées de la taxe sur la valeur ajoutée. Au-delà des seules rentrées fiscales, la reprise d'emploi, en augmentant les cotisations sociales des personnes bénéficiaires des dispositifs, contribue également à l'équilibre des organismes de sécurité sociale.

Au final, ces éléments plaident donc en faveur d'une évaluation en profondeur des dépenses fiscales plutôt qu'à la mise en place d'indicateur de performance. Si votre rapporteur spécial souscrit volontiers à cette analyse, il regrette que cette démarche ne soit pas étendue à l'ensemble des dépenses fiscales. A cet égard, **il recommande une présentation systématique, au sein de chaque projet annuel de performances, d'une évaluation de chaque dépense fiscale** rattachée à titre principal, au même titre que les sections relatives aux « objectifs et indicateurs de performance » et à « la justification au premier euro » des dépenses budgétaires.

Cette recommandation s'avère d'autant plus légitime que, les dépenses fiscales constituent un poste dynamique de perte de recettes pour l'Etat, ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous.

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

(en millions d'euros)

Dépenses fiscales	Programme	Chiffre 2008	Chiffre 2009	Chiffre 2010	Variation 2010/2009	Nombre de bénéficiaires
Prime pour l'emploi	102	4 230,00	3 900,00	3 200,00	-18%	8,9 millions
Crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile	103	1 260,00	1 200,00	1 750,00	46%	1,2 million
Réduction d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile	103	1 040,00	1 500,00	1 250,00	-17%	2 millions
Exonération au titre des heures supplémentaires	103	400,00	900,00	1 200,00	33%	4,4 millions
TVA à 5,5 % pour les cantines et restaurants d'entreprise	111	790,00	790,00	830,00	5%	non déterminé
Exonération de TVA des prestations de services rendus aux personnes physiques par les associations agréées	103	550,00	600,00	650,00	8%	6.800 entreprises
Crédit d'impôt en faveur de l'intéressement	111	-	-	500,00		non déterminé
Crédit d'impôt en faveur de l'apprentissage	103	300,00	330,00	370,00	12%	175.000 entreprises
Exonération du salaire des apprentis	103	250,00	270,00	350,00	30%	424.000
Exonération de la participation employeur aux tickets restaurant	111	220,00	240,00	240,00	0%	2,7 millions
Réduction d'impôt sur les cotisations syndicales	111	125,00	120,00	120,00	0%	1,5 million
TVA à 5,5 % pour les services d'aide à la personne par les entreprises agréées	103	90,00	120,00	120,00	0%	6.400 entreprises
Exonération partielle de la prise en charge par l'employeur des frais de transport entre le domicile et le lieu de travail	111	60,00	60,00	100,00	67%	non déterminé
TOTAL		9 315,00	10 030,00	10 680,00	6%	

Source : projet annuel de performances « Travail et emploi » annexé au projet de loi de finances pour 2010

B. QUELLE EST L'EFFICACITÉ DES EXONÉRATIONS GÉNÉRALES ET CIBLÉES DE COTISATIONS SOCIALES ?

1. Un dispositif budgétairement insoutenable

En quinze années de mise en œuvre, les exonérations générales de cotisation sociales auront représenté plus de 200 milliards d'euros au total¹. 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 relève d'un débat qui n'est pas tranché. Les études disponibles du Conseil d'orientation pour l'emploi, du Centre d'analyse stratégique, de la révision générale des politiques publiques, de la Cour des comptes ainsi que, plus récemment, le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires ne font pas consensus sur l'intérêt économique des allègements généraux.

Le Conseil d'orientation pour l'emploi indique, dans un rapport de février 2006², 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.

En ce sens, le Conseil des prélèvements obligatoires a préconisé une **réduction, voire une suppression, des allègements généraux sur les bas salaires** car ceux-ci ne favorisent que les emplois peu qualifiés. Il conviendrait au contraire de réduire les charges sur les emplois à forte valeur ajoutée pour renforcer la compétitivité de la France³.

¹ Instaurées en 1993, 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.

² « 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.

³ Conseil des prélèvements obligatoires « Les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée » (octobre 2009). Ce rapport a été réalisé à la demande du Président de la commission des finances du Sénat, notre collègue Jean Arthuis, en application de l'article L. 351-3 du code des juridictions financières. M. Philippe Séguin, premier président de la Cour des comptes, président du conseil des prélèvements obligatoires, a remis cette étude à la commission des finances lors de l'audition du 7 octobre 2009 (compte rendu disponible sur le site internet du Sénat : <http://www.senat.fr/bulletin/20091005/fin.html#toc10>).

Or, votre rapporteur spécial rappelle que les allègements généraux de cotisations patronales s'élèveront en 2010 à **25,02 milliards d'euros**, dont 22,1 milliards d'euros d'allègements généraux de charges « Fillon » et 2,9 milliards d'euros d'exonérations relatives aux heures supplémentaires de la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA).

Coût des allègements généraux :

(en millions d'euros)

Dispositifs	Besoin des régimes 2007	Besoin des régimes 2008	Besoin prévisionnel des régimes 2009	Besoin prévisionnel des régimes 2010
Réduction Fillon	21.433	22.608	22.357	22.099
Exonération d'allocations familiales ("exo AF")	26	26	26	26
ARTT Robien	1	-	-	-
RTT Aubry I	3	-	-	-
TOTAL	21.473	22.634	22.383	22.125

Source : réponses au questionnaire budgétaire

Le tableau ci-dessous retrace les prévisions de coût et le financement des exonérations des heures supplémentaires et complémentaires.

Coût des exonérations des heures supplémentaires et complémentaires

(en millions d'euros)

Dispositifs	Besoin des régimes 2007	Besoin des régimes 2008	Besoin prévisionnel des régimes 2009	Besoin prévisionnel des régimes 2010
Heures supplémentaires et complémentaires	263	2.954	2.953	2.898
Rachat des jours de congés acquis jusqu'au 31 décembre 2007 (art. 1 ^{er} de la loi du 8 février 2008)		73		
TOTAL coût des exonérations heures supplémentaires et complémentaires	263	3.026	2.953	2.898

Source : réponses au questionnaire budgétaire

En outre, près de 55 dispositifs d'exonérations « ciblés » visent des publics particuliers, des secteurs économiques ou des zones géographiques spécifiques. De 2009 à 2011, la dépense fiscale afférente représentera 18 % de l'ensemble du coût des exonérations générales et ciblées, soit 6,45 milliards d'euros pour 2010. Au total, **31,47 milliards d'euros devront être, pour partie, compensés par l'Etat à la sécurité sociale l'année prochaine.**

Montant des exonérations générales et ciblées entre 2008 et 2010

En millions d'euros

		2008	2009		2010	
DISPOSITIFS		Coût*	Coût*	Évolution 2009/2008	Coût*	Évolution 2010/2009
MESURES COMPENSÉES						
n° de fiche	EXONÉRATIONS A VOCATION GÉNÉRALE					
1	Réduction générale des cotisations patronales de sécurité sociale (réduction « Fillon ») ⁽¹⁾	22 606	22 357	-1 %	22 099	-1 %
2	Exonération des heures supplémentaires et complémentaires	2 954	2 953	0 %	2 898	-2 %
34	Exonération des cotisations d'allocations familiales	26	26	-1 %	26	0 %
44	Rachat des jours de congés acquis jusqu'au 31 décembre 2007 (loi du 6 février 2008 pour le pouvoir d'achat)	73				
TOTAL EXONÉRATIONS A VOCATION GÉNÉRALE		25 660	25 336	-1,3 %	25 023	-1,2 %
EXONÉRATIONS CIBLÉES						
3	Contrat d'apprentissage	927	980	6 %	693	-29 %
4	Contrat de professionnalisation et contrat de formation agricole	464	159	-66 %	72	-55 %
5	Parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière et de l'État (PACTE)	2,3	2,0	-12 %	3,0	47 %
8/44	Structures d'aide sociale / Entreprises d'insertion (y c. entreprises de travail temporaire d'insertion)	11	12	10 %	10	-11 %
37	Régime social simplifié	35	161	++	158	-2%
39	Salarié créateur ou repreneur d'entreprise	8	11	36 %	12	11 %
43	Contrat de retour à l'emploi (métropole)	2,6	2,1	-17 %	2,0	-6 %
62	Indemnités de rupture versées dans le cadre d'un accord de GPEC	2	2	0 %	10	++
C du 2	Volontariat pour l'insertion	0	0,8	++	0	--
C du 2	Volontariat associatif	4,0	6,5	62 %	0	-100 %
	Contrat initiative emploi (CIE)	33	23	-31 %	16	-29 %
Sous-total exonérations ciblées sur des publics particuliers		1 488	1 359	-8,7 %	976	-28,2 %
13	Aide à domicile employée par une association ou une entreprise auprès d'une personne non fragile	194	226	17 %	223	-1 %
14	Abattement pour les particuliers employeurs cotisant sur l'assiette réelle	261	267	10 %	303	6 %
15	Contrat vendanges	13	14	10 %	14	0 %
16	Extension de l'exonération travailleurs occasionnels demandeurs d'emploi aux groupements d'employeurs (ETARF)	9,3	8,8	-6 %	7,1	-19 %
16	Extension de l'exonération travailleurs occasionnels demandeurs d'emploi (augmentation de la durée de la mesure de 100 à 119 jours)	39	19	-52 %	18	-4 %
17	Embauche de salariés sous CDI par les groupements d'employeurs agricoles	1,5	1,3	-11 %	1,3	0 %
18	Transformation de CDD en CDI par les employeurs de main d'œuvre agricole	6,7	6,9	-20 %	7,1	2 %
19	Embauche de jeunes travailleurs occasionnels de moins de 26 ans	2,2	2,3	3 %	2,2	-5 %
21	Prolongation pour 2009 de l'exonération en faveur de jeunes chefs d'exploitation ou d'entreprises agricoles		4,1			
31	Avantages en nature repas dans les hôtels, cafés, restaurants	160	158	-1 %	150	-5 %
32	Jeunes entreprises innovantes	120	126	5 %	105	-16 %
32	Jeunes entreprises universitaires	0	3	++	5	67%
35	Exonération en faveur des marins salariés	43	43	0 %	45	5 %
35	Exonération de cotisations patronales d'allocations familiales pour les entreprises d'armement maritime	9,2	8,7	-5 %	9,0	4 %
36	Porteurs de presse		11		12	9 %
42	Correspondants locaux de presse	0,010	0,050	++	0,100	100%
66	Exploitation de l'image collective du sportif	32	36	10 %	26	-27 %
Sous-total exonérations ciblées sur des secteurs économiques		893	955	6,9 %	928	-2,7 %
22	Création d'emplois en zones de revitalisation rurale (ZRR)	82	36	-57 %	45	27 %
22/25/40	Création d'emplois en zones de redynamisation urbaine (ZRU)	8,5	6,9	-19 %	9,0	31 %
23	Organismes d'intérêt général et associations en ZRR	327	219	-33 %	191	-13 %
24/25/40	Zones Franches Urbaines (ZFU)	325	276	-15 %	238	-14 %
26	Bassins d'emploi à redynamiser (BER)	3,4	5,6	65 %	3,0	-46 %
26	Contrat d'accès à l'emploi en outre mer	19	17	-9 %	17	-3 %
29/41	Entreprises et travailleurs indépendants implantés en outre mer	1 130	1 093	-3 %	1 067	-1 %
30	Zones de restructuration de la défense (ZRD)					
44	Contrat de retour à l'emploi en outre mer	0,050	0,043	-14 %	0,030	-30 %
Sous-total exonérations ciblées selon le secteur géographique		1 894	1 654	-12,7 %	1 590	-3,9 %
TOTAL EXONÉRATIONS CIBLÉES		4 275	3 967	-7,2 %	3 494	-11,9 %
TOTAL MESURES COMPENSÉES [1]		29 936	29 302	-2,1 %	28 517	-2,7 %

En millions d'euros

		2008	2009		2010	
DISPOSITIFS		Coût*	Coût*	Évolution 2009/2008	Coût*	Évolution 2010/2009
MESURES NON COMPENSÉES						
6	Stagiaire en entreprises	81	81	0 %	79	-3 %
7	Contrat d'accompagnement dans l'emploi / Contrat unique d'insertion à compter du 1 ^{er} janvier 2010	442	384	-13 %	498	30 %
43	Contrat d'avenir	300	268	-11 %	183	-32 %
9	Associations intermédiaires	81	78	-3 %	78	0 %
10	Aide à domicile employée par un particulier fragile	845	847	0 %	874	3 %
11	Aide à domicile employée par une association ou une entreprise auprès d'une personne fragile	638	682	7 %	737	8 %
	Taux de cotisations réduits pour l'emploi de travailleurs occasionnels demandeurs d'emploi agricoles (assurances sociales et allocations familiales) ⁽¹⁾	118	87	-26 %	78	-10 %
21	Exonération en faveur de jeunes chefs d'exploitation ou d'entreprises agricoles	50	51	1 %	51	1 %
27	Contrat d'insertion par l'activité dans les DOM	4,8	4,3	-10 %	3,5	-20 %
33	Arbitres et juges sportifs	32	32	2 %	33	2 %
38	Aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise (ACCRE)	148	150	2 %	157	4 %
43	Contrat emploi consolidé (CEC)	10	2	-82 %	1	-66 %
44	Contrat de retour à l'emploi (métropole-part de 10 % non compensée)	0,3	0,2	-29 %	0,2	2 %
44	Contrat de retour à l'emploi (DOM-part de 10 % non compensée)	0,007	0,005	-29 %	0,003	-30 %
56	Prime transport					
64	Convention de reclassement personnalisé	28	67	++	77	15 %
65	Contrat de transition professionnelle	1	6	++	18	++
66	Bonus exceptionnel outre mer		63	++	95	51 %
67	Prime exceptionnelle versée dans les entreprises de moins de cinquante salariés (mesure exceptionnelle 2008)	71				
67	Prime exceptionnelle versée dans les entreprises ayant conclu un accord d'intéressement avant le 30 juin 2009 (mesure exceptionnelle 2009)					
TOTAL EXONÉRATIONS NON COMPENSÉES [II]		2 850	2 801	-1,7 %	2 963	5,8 %
TOTAL EXONÉRATIONS COMPENSÉES ET NON COMPENSÉES [I]+[II]		32 785	32 103	-2,1 %	31 480	-1,9 %

Source : projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2010 - annexe 5 « Présentation des mesures d'exonérations de cotisations et contributions et de leur compensation »

Parmi les exonérations ciblées, les mesures non compensées atteindront plus de 2,9 milliards d'euros en 2010 (soit environ les deux cinquièmes de ce sous-ensemble) en raison notamment de la montée en charge des nouveaux contrats uniques d'insertion.

2. Absence d'évaluation et déficit d'information du Parlement

Au regard de la dégradation des comptes publics, tant du budget de l'Etat que de la sécurité sociale, votre rapporteur spécial avait proposé, dans le cadre de l'examen de la loi de finances initiale pour 2009, qu'à défaut d'une diminution progressive des taux et seuils d'application des allègements généraux, soit réalisé par le Gouvernement un bilan des dispositifs d'exonération des cotisations sociales.

C'est donc à son initiative que l'article 189 de la loi de finances pour 2009 a prévu la **remise au Parlement avant le 15 juin 2009 d'un rapport évaluant l'efficacité des allègements généraux et ciblés de cotisations sociales au regard de la politique de l'emploi.**

Ce rapport doit notamment exposer :

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

Or, votre rapporteur spécial regrette très vivement le **retard pris dans l'élaboration de ce rapport qui, à ce jour, n'a toujours pas été transmis au Parlement.**

C'est pourquoi, en l'absence de toute information complémentaire, il maintient les considérations qui étaient à l'origine de la demande de rapport :

- l'efficacité sur l'emploi de la politique d'exonération de charges sur les bas salaires fait l'objet d'un débat dont les conclusions n'ont pas été tranchées ;

- 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.

3. Une mesure d'exonération ciblée dans le secteur des hôtels, cafés et restaurants qui ne se justifie plus

Parmi les exonérations ciblées compensées par le budget de la présente mission figure une **exonération de cotisations sociales patronales spécifique au secteur des « hôtels cafés restaurants »** : il s'agit d'exonérer de cotisation le montant forfaitaire des repas des salariés qui sont à la charge de l'employeur. Or, cet avantage institué par la loi de finances pour 1998 ne se justifie plus depuis l'abaissement à 5,5 % du taux de TVA dans la restauration¹. La réduction du taux de TVA dans la restauration, dont le coût pour 2010 est estimé à 3 milliards d'euros, a donné lieu à la suppression, pour 2010, des aides à l'emploi dans le secteur HCR prévues en 2009 à hauteur

¹ Le Conseil des ministres de l'Union européenne a autorisé, le 10 mars 2009, l'instauration de taux réduits de TVA dans de nouveaux secteurs dont la restauration. L'article 22 de la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques a instauré un taux de TVA de 5,5 % dans la restauration à compter du 1^{er} juillet 2009, contre 19,6 % précédemment.

Lors des Etats généraux de la restauration du 28 avril 2009, un contrat d'avenir d'une durée de trois ans a été signé entre l'Etat et les neuf organisations professionnelles représentatives du secteur de la restauration. Les organisations professionnelles signataires se sont engagées :

- à une baisse des prix de 11,8 % sur au moins sept produits ;
- à créer 40.000 emplois supplémentaires en deux ans, qui se décomposent en 20.000 créations supplémentaires d'emplois pérennes et 20.000 jeunes supplémentaires en alternance, en plus des embauches annuelles habituelles qui sont estimées à 15.000 ;
- à engager des négociations sur les salaires et à investir dans la mise aux normes des équipements ainsi que dans l'amélioration de l'accueil.

de 550 millions d'euros¹ mais n'a pas entraîné, pour l'instant, la remise en cause de l'avantage susmentionné.

Par ailleurs, il convient de préciser que la réalisation effective de l'objectif de baisse des prix dans la restauration est infirmée par les constats de l'INSEE² et que le Conseil des prélèvements obligatoires a émis de fortes réserves sur le fait que l'engagement à embaucher 40.000 nouveaux salariés de la restauration en deux ans soit respecté³.

A l'initiative de nos collègues députés, Chantal Brunel et Gilles Carrez, rapporteur général, la commission des finances de l'Assemblée nationale avait adopté deux amendements tendant à supprimer tant l'exonération prévue à l'article L. 241-14 du code de la sécurité sociale que les crédits budgétaires correspondants. Ces amendements ont cependant été retirés en séance publique.

Néanmoins, l'indice des prix à la consommation du mois d'octobre 2009, établi par l'INSEE, confirme que les prix dans les cafés et restaurants sont restés stables pour le deuxième mois consécutif. Aussi, votre rapporteur spécial vous propose-t-il, à son tour, la **suppression de l'exonération ciblée de cotisations sociales sur l'avantage en nature que représente le « panier repas » des salariés dans les hôtels, cafés et restaurant**, dont le coût est de 150 millions d'euros.

C. L'ÉVALUATION DE L'EFFICACITÉ DES DÉPENSES BUDGÉTAIRES DE LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI »

Par principe, les éléments permettant d'évaluer la pertinence et l'efficacité des dépenses budgétaires figurent dans le projet annuel de performances de la mission dans les chapitres « Présentation des crédits et des dépenses fiscales », « Objectifs et indicateurs de performance », « Justification au premier euro » et « Analyse des coûts ». Les observations de votre rapporteur spécial concernant les programmes et l'utilisation des crédits figurent ci-après dans le chapitre II « Présentation des programmes » du présent rapport.

Le projet de loi de finances pour 2010 présente toutefois une nouveauté : « la présentation de la programmation pluriannuelle » qui intègre une « **présentation stratégique de la mission** » co-rédigée au nom des deux ministres en charge de l'emploi et du travail. Outre son caractère symbolique, il s'agit d'une clarification que votre rapporteur spécial appelait de ses vœux

¹ Il s'agissait au sein du programme 103 des aides à l'emploi, au conjoint collaborateur et aux « extra » équivalentes à une prime mensuelle moyenne de 125 euros pour près de 360.000 bénéficiaires en 2009.

² Les prix sont restés stables dans les restaurants en septembre par rapport au mois précédent et ont baissé de 0,3 % dans les cafés (INSEE, indices des prix à la consommation de septembre 2009).

³ Conseil des prélèvements obligatoires - « Les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée » (octobre 2009), rapport précité.

dès l'examen du projet de loi de finances pour 2008. En effet, il avait été relevé que le caractère interministériel de la mission ainsi que le transfert de la délégation générale à l'emploi et à la formation (DGEFP) du « Travail » vers « l'Emploi » étaient susceptibles de porter préjudice à la nécessaire coordination des politiques publiques.

S'agissant de l'évaluation de l'efficacité des dépenses budgétaires consacrées à la politique de l'emploi, plusieurs sujets, qui seront développés ci-après dans le chapitre II, ont attiré l'attention de votre rapporteur spécial et l'on conduit à proposer des amendements en matière de formation et d'accès à l'emploi des jeunes.

Concernant, en premier lieu, les contrats aidés, votre rapporteur spécial regrette que le montant des sommes engagées pour 2010 (1,7 milliard d'euros) soit supérieur à celui prévu en 2009 (1,6 milliard d'euros). Ces dispositifs sont extrêmement coûteux et sont peu efficaces pour un retour durable à l'emploi. En effet, l'essentiel des moyens sont orientés vers les contrats aidés dans le secteur non marchand (1,2 milliard d'euros) dont le taux d'insertion dans l'emploi durable est de 25 %. Par comparaison, les dispositifs de formation en alternance (contrats d'apprentissage ou de professionnalisation) offrent les meilleurs taux d'insertion dans l'emploi : plus de 60 % pour un coût unitaire inférieur à celui des contrats aidés.

C'est pourquoi la **formation professionnelle des jeunes** et, en particulier, **l'apprentissage** doivent être privilégiés et devenir une **priorité nationale afin que les jeunes ne sortent pas du système éducatif sans aucune qualification**.

S'agissant de l'accès à l'emploi des jeunes les plus défavorisés, votre rapporteur a relevé au cours de ses auditions que **les missions locales** constituent un outil de proximité pour détecter et accompagner ces personnes. Ce réseau, constitué de quelque 480 missions locales et permanences d'accueil, d'orientation et d'information et de 11.000 conseillers, contribue à conduire plus de 400.000 jeunes vers un contrat de travail classique, 74.000 d'entre eux vers des contrats aidés ou en alternance et 209.000 vers des formations. En dépit d'un retour relativement faible vers l'emploi durable sur la base de ce dispositif, il convient de souligner que **les missions locales demeurent la structure privilégiée de contact avec les jeunes de 16 à 25 ans**. C'est pourquoi, Pôle emploi a confié aux missions locales l'accompagnement de 230.000 jeunes pour 2009.

En revanche, le bilan des **maisons de l'emploi** s'avère moins favorable. Ainsi, ce réseau, issu de la loi de cohésion sociale de 2005, est constitué de 205 maisons de l'emploi conventionnées dont le coût représentera 90 millions d'euros en 2010. Depuis la création de Pôle emploi se pose la question de la redéfinition des missions des maisons de l'emploi. Celles-ci ont en effet pour vocation de fédérer en un même lieu l'ensemble des acteurs de la politique de l'emploi (Pôle emploi, mission locale, conseillers d'orientation, etc.). Or tel n'est pas toujours le cas. Par ailleurs, certaines maisons de

l'emploi peuvent faire « doublon » avec Pôle emploi. **Une rationalisation de ce réseau est souhaitable en fonction de l'évaluation de l'efficacité de chacune des maisons de l'emploi afin de maintenir au cas par cas le conventionnement et le financement de l'Etat.**

C'est pourquoi, votre rapporteur spécial entend mettre l'accent sur le renforcement significatif de l'action des missions locales afin d'aller « au contact » et d'accompagner les jeunes de 16 à 25 ans les plus défavorisés. Ainsi, les 150 millions d'euros de crédits de l'exonération de l'aide en nature dans la restauration dont il vous proposera un amendement de suppression, pourraient être redirigés vers :

- les missions locales pour un montant de 100 millions d'euros ;
- et vers le fonds d'insertion professionnelle des jeunes qui finance les actions de prise en charges des jeunes (aide au permis de conduire, prospection d'entreprises, prêt de scooter, etc.) pour un montant de 50 millions d'euros.

Enfin, considérant que l'apprentissage constitue le meilleur facteur d'insertion professionnelle des jeunes, votre rapporteur spécial propose un amendement tendant à inciter toutes les entreprises de 50 salariés et plus à accueillir au moins 4 % d'apprentis parmi leurs effectifs.

CHAPITRE II PRÉSENTATION DES PROGRAMMES

La politique de l'emploi pour 2010 se décline selon **plusieurs axes d'intervention** :

- le soutien aux salariés et aux demandeurs d'emploi exposés à la crise ;
- l'appui à la reconversion des salariés licenciés ;
- la formation des demandeurs d'emploi et des salariés en situation de licenciement économique ;
- l'appui aux démarches territoriales et sectorielles de gestion de plans sociaux ;
- l'appui aux politiques d'emploi des publics fragilisés (jeunes, travailleurs handicapés) et de formation professionnelle ;
- le renforcement des dispositifs de soutien à la création d'emploi.

La mise en œuvre de ces politiques interministérielles s'articule autour de **quatre programmes budgétaires** :

- les programmes « Accès et retour à l'emploi » (102) et « Anticipation des mutations économiques et développement de l'emploi » (103), placés sous l'autorité du **ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi** (MEIE) ;
- et les programmes « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail » (111) et « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail » (155), placés sous l'autorité du **ministère du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville**.

Depuis 2008, cette nouvelle organisation interministérielle est constituée, d'une part, par la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) rattachée au MEIE et, d'autre part, la direction générale du travail (DGT) et la direction générale de l'administration et de la modernisation des services (DAGEMO) sous l'autorité du ministère en charge du travail. En conséquence, la responsabilité des programmes est partagée entre trois directions : DGEFP (102, 103), DGT (111) et DAGEMO (155).

Par ailleurs, la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) se trouve sous la double autorité de ces ministères.

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

A. LA DOTATION BUDGÉTAIRE POUR 2010

D'un montant de 5,84 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 5,88 milliards d'euros en crédits de paiement, le programme 102 « Accès et retour à l'emploi » a pour objectif de faciliter l'accès ou le retour à l'emploi, qu'il s'agisse des demandeurs d'emploi en général ou plus spécifiquement des publics qui rencontrent des difficultés particulières sur le marché du travail.

Bien que la crise actuelle amène le ministère de l'emploi et ses opérateurs, en particulier Pôle emploi, à se concentrer sur les demandeurs d'emploi, ce programme ne limite pas son champ à ce seul public. Il concerne également les inactifs susceptibles d'être incités à se présenter sur le marché du travail. Il donne en particulier une place significative aux primo entrants sur le marché du travail, dont les jeunes constituent une part importante.

Aussi, ce programme s'organise-t-il en deux actions, dont les dénominations ont changé dans le cadre du projet annuel de performances pour 2010 :

- l'action 1 « Amélioration de l'efficacité du service public de l'emploi » qui s'articule principalement autour de Pôle emploi ;

- l'action 2 « Amélioration des dispositifs en faveur de l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail » qui a pour objectif l'insertion dans l'emploi, notamment au moyen des contrats aidés, ainsi que l'accompagnement des publics les plus en difficulté et les jeunes.

Le tableau ci-dessous présente la répartition des crédits par actions et sous-actions. Malgré les changements de dénomination de celles-ci, leur périmètre peut être considéré comme constant.

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

(en millions d'euros)

	LFI 2009	PLF 2010 (périmètre constant)	Evolution (à périmètre constant)
	CP	CP	CP
Action 1 - Amélioration de l'efficacité du service public de l'emploi¹⁷	3193,21	3143,85	-1,55 %
Sous action 1 : Indemnisation des demandeurs d'emploi	1724,50	1579,14	-8,43 %
Sous action 2 : Coordination du service public de l'emploi	1468,71	1564,71	6,54 %
Action 2 : Amélioration des dispositifs en faveur de l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail¹⁸	2837,43	2741,68	-3,37 %
Sous action 1 : Insertion dans l'emploi au moyen de contrats aidés	1907,54	1775,94	-6,90 %
Sous action 2 : Accompagnement des publics les plus en difficulté	929,90	965,73	3,85 %

Source : projet annuel de performances « Travail et emploi » annexé au projet de loi de finances pour 2010

Les crédits de ce programme se répartissent selon trois principaux axes de dépenses :

- pour assurer les missions d'inscription, d'indemnisation et d'accompagnement des demandeurs d'emploi **Pôle emploi**, la reconduction de la **subvention pour charge de service public**, pour un montant de **1,36 milliard d'euros** ;

- le financement du **fonds de solidarité** pour l'indemnisation des demandeurs d'emploi en fin de droit (1,5 milliard d'euros) ;

- et le maintien à un niveau élevé des **contrats aidés** (pour un coût de 1,7 milliard d'euros).

B. LA JUSTIFICATION DES CRÉDITS

1. Pôle emploi : un bilan d'étape de la fusion

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

¹⁷ Ancienne dénomination : « Coordination du service public de l'emploi, indemnisation des demandeurs d'emploi et rapprochement de l'offre et de la demande d'emploi ».

¹⁸ Ancienne dénomination : « Mise en situation d'emploi des publics fragiles ».

polyvalent et de leur offrir un ensemble rénové de prestations nécessaires au recrutement et au placement. Cette nouvelle institution se voit confier, à titre principal, les 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.

Créé officiellement le 19 décembre 2008 par le conseil d'administration fondateur qui a élu Dominique-Jean Chertier comme président et donné un avis favorable à la nomination du directeur général Christian Charpy, Pôle emploi remplace l'ANPE et les Assedic depuis le 1^{er} janvier 2009.

b) Le pilotage de la politique de l'emploi et les différentes sources de financement de Pôle emploi

Pôle emploi est un établissement public administratif, opérateur de l'Etat, sur lequel la DGEFP exerce la tutelle administrative. A ce titre, celle-ci est membre des différentes instances de gouvernance de la nouvelle structure (conseil d'administration, comité d'audit, comité d'évaluation, comité de suivi de la convention tripartite) et pilote les dispositifs de la politique de l'emploi mis en œuvre par Pôle emploi pour le compte de l'Etat (contrats aidés, contrats de transition professionnelle, versement des aides et indemnités exceptionnelles mises en œuvre dans le cadre du plan de relance).

L'Etat ne participe pas seul au financement de Pôle emploi. Si la subvention pour charges de service public (1,36 milliard d'euros) représente un peu plus de 28% du budget de l'opérateur, **l'Unedic contribue à hauteur de 63%** de son budget par le versement d'une subvention au moins égale à 10% des contributions dues par les employeurs et salariés au titre de l'assurance chômage : cette somme représente, pour 2009, une participation de trois milliards d'euros.

Par ailleurs, l'établissement bénéficie de financements complémentaires, pour un montant de 400 millions d'euros, au titre du plan de

relance engagé par l'Etat pour l'accompagnement des bénéficiaires des dispositifs CRP et CTP¹⁹ et la prise en charge des contrats aidés de l'opérateur.

Enfin, dans le cadre de financements indirects, il est à souligner que l'Etat a transféré à ce dernier l'ensemble du patrimoine immobilier (115.000 m²) et mobilier de l'ANPE, ainsi que son fonds de roulement (190 millions d'euros)²⁰.

c) Une subvention pour charges de service public en « croissance zéro » malgré un surcoût directement induit par la fusion de 245 millions d'euros

Alors que le budget 2009 se caractérisait par la création de la subvention de l'Etat à Pôle emploi, d'un montant de **1,36 milliard d'euros**, en légère augmentation par rapport à celle versée à l'ANPE (1,3 milliard d'euros en 2008), la **prévision pour 2010 ne présente aucune progression**. Cette dotation s'inscrit donc dans un **schéma de « croissance zéro »**. Si votre rapporteur spécial se félicite de l'effort de gestion et de rationalisation, sans surcoût, de la fusion des anciennes structures de l'ANPE et des Assedic, il relève toutefois, que la Cour des comptes avait chiffré en 2008 à 350 millions d'euro le coût induit par l'opération de rapprochement, en raison notamment de l'alignement par le haut des différents statuts des personnels²¹.

Auditionné le 5 mai 2009 par la commission des finances, M. Christian Charpy, directeur général de Pôle emploi, a considéré que ce montant ne pouvait « *pas être utilisé comme une base fiable d'estimation* »²² car, lorsque l'enquête de la Cour des comptes a été réalisée en 2008, les négociations sur les statuts n'étaient pas entamées. Le chiffrage alors proposé par la Cour devait être considéré comme la projection d'un ordre de grandeur. Par ailleurs, l'évaluation du surcoût lié au nouveau statut dépend du droit d'option qu'exerceront les agents de l'ex-ANPE. Or, après plusieurs mois de négociation, la nouvelle convention qui s'appliquera à partir du 1^{er} janvier 2010 à l'ensemble des agents de droit privé de l'établissement (les ex-Assedic) et au personnel recruté depuis janvier n'a été présentée à la signature des organisations syndicales que le 5 novembre dernier. Le résultat des négociations ne peut évidemment pas être connu à ce stade.

En tout état de cause, votre rapporteur spécial constate que le budget pour 2010 ne prend donc pas en compte de facteurs de coûts supplémentaires alors même que **le surcoût directement induit par la fusion est aujourd'hui évalué avec une plus grande précision par Pôle emploi, qui a établi un inventaire estimatif des dépenses liées au rapprochement. Ainsi que le détaille le tableau ci-dessous, le surplus de charges est évalué à**

¹⁹ Convention de reclassement personnalisé (CRP) et contrat de transition professionnelle (CTP).

²⁰ Source : réponses au questionnaire budgétaire.

²¹ Rapport d'information de M. Serge Dassault n° 409 (2007-2008) du 19 juin 2008 « Fusion ANPE - UNEDIC : Quel calendrier et quel coût pour la réforme du service public de l'emploi ».

²² Cf. *infra*, Travaux de la commission - audition du 5 mai 2009 de M. Christian Charpy, directeur général de Pôle Emploi.

245 millions d'euros, soit un chiffre inférieur de 100 millions à l'estimation initiale de la Cour des comptes, mais qui reste conséquent.

Les coûts directement induits par la création de Pôle emploi

(en millions d'euros)

	Coût estimatif
Prise en compte des effets des accords salariaux ²³ de décembre 2008 et janvier 2009	95
Valorisation des locaux mis à disposition par l'assurance chômage	50
Harmonisation des régimes de frais de déplacement	69
Adaptation des locaux existants en sites mixtes	12
Augmentation du nombre de prises à bail, en particulier pour le nouveau siège	6,4
Remplacement des départs des agents publics par des agents sous convention collective assurance chômage	8
Déploiement d'une plateforme téléphonique unique et la réduction de son coût pour l'utilisateur	4,5
Total	244,9

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

Toutefois, à ces dépenses identifiées **doivent être ajoutées les dépenses informatiques et, comme on vient de le voir, de rapprochement des statuts** induites par la fusion pour lesquelles il est encore trop tôt, à ce stade, pour avancer une estimation.

d) Un bilan d'étape de la fusion Pôle emploi

- (1) Un contexte de montée du chômage et d'accroissement de l'activité de Pôle emploi

Pôle emploi a été confronté à une forte hausse de son activité imputable à l'augmentation très forte (25 % depuis avril 2008) du nombre d'inscriptions de demandeurs d'emploi, soit plus de 500.000 personnes au cours des douze derniers mois dont 240.000 sur la seule période de janvier à avril 2009, dont le nombre dépasse 2,5 millions. Cette hausse, après s'être tassée depuis le mois de mai, s'est accentuée à partir du mois de septembre dernier avec l'arrivée des jeunes sur le marché du travail.

²³ Il s'agit, d'une part, de la prime de fusion de 500 euros, de la réduction d'ancienneté de 24 mois et de la prime de mobilité pour les anciens personnels de l'ANPE, d'autre part, de l'harmonisation de la valeur faciale des tickets restaurants et du financement des comités d'établissements public/privé, et du renouvellement des départs en retraite pour tous les agents de Pôle emploi.

Dans ce contexte, Pôle emploi a procédé à des embauches pour contenir la dégradation du ratio de nombre de dossiers attribués à chaque conseiller²⁴ :

- 1.840 agents ont été recrutés au cours de l'été 2009 (1000 contrats à durée indéterminée et 840 contrats à durée déterminée) ;

- 500 personnes en contrat à durée déterminée ont été recrutées à l'occasion de la mise en place de plateformes téléphoniques régionales ;

- 500 personnes ont été recrutées en contrats aidés pour assurer l'accueil physique des demandeurs d'emploi et animer les sites.

(2) Des marges de progression pour renouer avec une qualité de service et des conditions de travail satisfaisantes

Le taux de mise en relation des appels téléphoniques au numéro « 3949 », atteint désormais un peu plus de 80 % alors qu'il s'élevait à un peu moins de 60 % en juillet 2009. L'inscription des demandeurs d'emploi était réalisée dans les cinq jours dans 94 % des cas, en août 2009.

Le nombre de dossiers d'indemnisation en instance en fin de mois a connu une série de pics au cours du premier semestre 2009 (plus de 60.000 au mois de mai, plus de 65.000 au mois de juillet), mais une très nette décrue est intervenue dès le mois d'août, avec seulement 35.124 dossiers. Selon les informations communiquées à votre rapporteur spécial, aucun retard en matière d'indemnisation n'a toutefois été signalé. L'objectif de Pôle emploi est de ne pas s'éloigner excessivement d'un **stock de 30.000 dossiers en instance, soit un jour standard de traitement.**

Le taux de décision d'indemnisation en moins de quinze jours a oscillé, en moyenne, autour de 82 % sur le premier semestre 2009, la cible étant de se rapprocher des 100 % pour la fin de l'année.

(3) Néanmoins, il est probable que la création de Pôle emploi aura permis de surmonter plus efficacement la crise que l'ANPE et les Assedic séparément

L'inscription en tant que demandeur d'emploi constituait, avant la fusion des branches « indemnisation » (ex-Assedic) et « placement » (ex-ANPE), une formalité relativement longue et, de surcroît, parfois complexe lorsque les agences des deux institutions concernées n'étaient pas présentes dans la même localité. A cet égard, l'obligation d'ouvrir un dossier à l'Assedic puis un autre auprès de l'ANPE multipliait les risques d'erreurs et

²⁴ Le nombre de demandeurs d'emploi par portefeuille constitue un indicateur relativement stable depuis le mois de mars 2009 et se situe autour de 90 (91,8 en août 2009). En fonction des situations locales, les conseillers peuvent être chargés de 130, voire 180 dossiers. Pour mémoire, l'objectif de Pôle emploi est un ratio d'un conseiller pour 60 demandeurs d'emploi.

de confusion, tout en accroissant les délais effectifs d'inscription²⁵.

A ce titre, et sans mésestimer les difficultés rencontrées par les personnels de Pôle emploi, votre rapporteur spécial estime que **l'existence même de l'opérateur unique**, au moment où les effets de la crise ont commencé à avoir des répercussions dans le domaine de l'emploi, au début de l'année 2009, a vraisemblablement permis d'éviter que la situation ne soit chaotique.

Ainsi, le numéro de téléphone unique « 3949 » a réduit, pour les demandeurs d'emploi, les risques de confusion qui existaient lorsque les deux branches étaient distinctes.

De plus, la mise en place de Pôle emploi s'est accompagnée d'une réforme de fond puisque l'ensemble des prestations d'accompagnement fournies par l'opérateur unique sont accessibles indépendamment du fait que le demandeur d'emploi est indemnisé ou non.

Ensuite, la présence d'une direction générale unique est de nature à mieux définir les priorités, telles que l'inscription des demandeurs d'emploi qui conditionne la perception des allocations chômage et l'accès à l'ensemble des prestations de l'opérateur.

En tout état de cause, eu égard à l'ampleur de l'opération de fusion, sans précédent depuis la création de l'ANPE en 1967, votre rapporteur spécial entend mener en 2010, conjointement avec la commission des affaires sociales, **une mission d'information sur le bilan de la fusion**²⁶. Il s'agira d'établir le véritable coût de la fusion et son efficacité dans la lutte contre le chômage. Il apparaît en effet nécessaire qu'au moins une année pleine de fonctionnement se soit écoulée avant que l'action de cette nouvelle institution puisse être évaluée.

²⁵ A titre d'exemple, la crise économique de 1992/93 a permis de constater que les Assedic, chargées de déterminer le principe et le quantum des indemnisations, voyaient leurs travaux d'inscription submergés par l'afflux des demandeurs d'emploi : le délai moyen de traitement des dossiers passa, à titre d'exemple, en 1993 – 1994 à 20 jours calendaires. De ce fait, les demandeurs d'emploi ne pouvaient bénéficier, dans le même temps, des prestations offertes par l'ANPE, faute d'avoir un dossier préalablement validé par les Assedic.

²⁶ Dans un communiqué du 5 février 2009, M. Jean Arthuis, président de la commission des finances, a rendu public le programme de contrôle envisagé pour 2009 dans lequel figure le suivi de la fusion de l'ANPE et des Assedic dans Pôle emploi. A ce titre, M. Christian Charpy, directeur général de Pôle emploi, a d'ores et déjà été entendu dans le cadre d'une audition conjointe avec la commission des affaires sociales le 5 mai 2009.

2. Le fonds de solidarité : une augmentation de la subvention de l'Etat

Le montant de la subvention de l'Etat au profit du Fonds de solidarité s'élève à **1.519 millions d'euros pour 2010**, soit une augmentation de 4,6 % par rapport à la dotation en loi de finances initiale pour 2009 (1.452 millions d'euros). Cette somme correspond à l'écart entre une prévision de dépenses évaluée à 2.922 millions d'euros et, d'une part, un montant de ressources propres du fonds²⁷ estimé à 1 282 millions d'euros, ainsi que, d'autre part, des recettes exceptionnelles d'un montant, pour 2010, de 121 millions d'euros.

La prévision de dépense totale correspond à la prise en compte de la revalorisation des allocations de 1,2 % au 1^{er} janvier 2010 et de l'évolution du nombre des bénéficiaires :

Nombre de bénéficiaires des versements effectués par le fonds de solidarité

Effectifs	2005	2006	2007	2008	2009	2010
ASS	391.000	375.267	370.000	374.380	344.480	375.740
AER	50.000	65.900	84.400	62.217	61.077	45.025
AFF	-	-	24.000	33.908	7.735	11.698
ASS-ACCRES	-	-	-	6.400	6.500	5.439
AF-CNE	-	-	-	5.780	-	-
APS	-	-	114	106	230	203
AFD	-	-	-	-	2.483	2.586
AT	-	-	3.520	1.485	1.170	-

Source: réponse au questionnaire budgétaire

Le fonds de solidarité assure le paiement des droits suivants :

- 2.110,94 millions d'euros pour 375.740 bénéficiaires de l'allocation spécifique de solidarité (ASS) ;
- 479,69 millions d'euros pour 45.025 bénéficiaires de l'allocation équivalent retraite (AER) ;
- 31,38 millions d'euros pour le maintien de l'ASS aux bénéficiaires de l'ACCRES²⁸ ;
- 40 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 ;
- 35,66 millions d'euros pour le versement de l'intéressement à la reprise d'activité des bénéficiaires de l'ASS (primes forfaitaires de 150 euros) ;

²⁷ Les recettes du Fonds de solidarité sont constituées de la subvention de l'Etat et du produit de la contribution de solidarité des fonctionnaires qui correspond à 1% de leur traitement brut.

²⁸ Aide au chômeur créateur ou reprenneur d'entreprise (ACCRES).

- 110,06 millions d'euros pour les bénéficiaires de l'allocation de fin de formation (AFF) ;
- 82,81 millions d'euros pour le versement de l'aide forfaitaire aux employeurs de bénéficiaires de l'ASS en CA et CI-RMA ;
- 3,23 millions d'euros au titre de l'allocation de professionnalisation et de solidarité (APS) ;
- 28,74 millions d'euros au titre de l'allocation de fin de droits (AFD) qui s'est substituée à l'allocation transitoire (AT).

3. Les contrats aidés : le maintien d'une politique de l'emploi « contra-cyclique » mais coûteuse

a) La mise en place du contrat unique d'insertion

La mise en place du contrat unique d'insertion (CUI) modifie la présentation des crédits relatifs aux contrats aidés en faisant diminuer le montant de dépenses au titre des contrats qui cesseront d'exister au 1^{er} janvier 2010, tandis qu'apparaît la première dotation au titre des nouveaux CUI.

En pratique, le CUI continuera à s'organiser autour de deux instruments préexistants :

- le contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE) pour le secteur non marchand ;
- et le contrat CIE pour le secteur marchand.

Or, 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.

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

(en millions d'euros)

Catégories de contrats aidés	Exéc. 2008 CP	LFI 2009 CP	PLF 2010 CP	Ecart 2010/2009
Contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE)	1 038 317 242	960 300 000	312 633 893	-647 666 107
Contrat d'avenir (CAv)	476 583 162	498 660 000	199 004 000	-299 656 000
Contrat initiative emploi (CIE)	67 074 918	158 150 000	64 870 000	-93 280 000
CUI marchand	-	-	92 143 000	92 143 000
CUI non marchand	-	-	917 755 107	917 755 107
TOTAL	1 581 975 322	1 617 110 000	1 586 406 000	-30 704 000

Source : délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle

Le montant total pour 2010 des contrats aidés s'établit à 1,73 milliard d'euros en prenant en compte la couverture des dépenses au titre des dispositifs en extinction (contrats emplois consolidés, soutien à l'emploi des jeunes en entreprise) et les dispositifs spécifiques à l'outre-mer (85 millions d'euros).

Plusieurs arguments militent en faveur du maintien d'un nombre élevé de contrats aidés en période de montée du chômage. Par « effet contra-cyclique » ces dispositifs permettent de 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 relevant du secteur non marchand ne conduisent pas à une insertion durable dans le marché de l'emploi.**

b) Les emplois subventionnés par la politique de l'emploi

Le nombre d'emplois subventionnés par les crédits du programme se décompose entre les emplois directement subventionnés et les emplois créés dans les structures qui portent les différents dispositifs du programme.

Le nombre d'emplois subventionnés par l'Etat

Le nombre direct d'emplois subventionnés est constitué par l'ensemble des entrées dans les différents dispositifs de contrats aidés énumérés ci-dessous :

- au titre des contrats uniques d'insertion qui remplacent les dispositifs du plan de cohésion sociale, **360.000 contrats sont prévus en 2010 dans le secteur non marchand** pour un total de crédits s'élevant à près de 920 millions d'euros ;

- au titre des contrats uniques d'insertion qui remplacent les dispositifs du plan de cohésion sociale, **50.000 contrats sont prévus en 2010 dans le secteur marchand** pour un total de crédits s'élevant à environ 92 millions d'euros ;

- au titre des **4.200 nouvelles entrées dans les contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE) dans les DOM**, il est inscrit un total de crédits s'élevant à 6,65 millions d'euros en 2010 ;

- au titre des dispositifs d'accompagnement renforcé des jeunes vers l'emploi mis en œuvre par les missions locales, **150.000 contrats d'insertion dans la vie sociale (CIVIS)** sont programmés pour un total de crédits s'élevant à 258,60 millions d'euros. Il faut également inclure les **11.500 entrées prévues en 2010 en contrat d'autonomie**, pour un total de 46,74 millions d'euros en crédits de paiement ;

- au titre des mesures en faveur de **l'emploi des personnes handicapées**, plus de **40.000 emplois sont subventionnés** en 2010 pour un total de crédits de 308,59 millions d'euros ;

- au titre de l'insertion par l'activité économique, **15.000 emplois sont également subventionnés en 2010 dans les entreprises d'insertion et les entreprises de travail temporaire d'insertion** pour un total de crédits de 140 millions d'euros. Par ailleurs, l'aide à l'accompagnement des associations intermédiaires bénéficient aux salariés concernés pour un total de crédits de 12,70 millions d'euros en 2010. Enfin, les ateliers et chantiers d'insertion (ACI) bénéficient de 23,46 millions d'euros à raison de 15.000 euros par ACI et l'exonération de cotisations sociales pour les structures agréées profite à 4.935 équivalents temps plein pour un total de crédits en 2010 de 10,38 millions d'euros.

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

En outre, le nombre d'emplois créés dans les structures concourant à ces différents dispositifs se répartit comme suit :

- environ 2.000 ETP dans les maisons de l'emploi ;
- environ 11.000 ETP dans les missions locales.

4. Renforcer l'accompagnement des jeunes vers l'emploi

A côté des dispositifs de contrats aidés, le financement des actions dirigées vers les publics les plus en difficulté demeure relativement modeste pour ce qui concerne l'accompagnement renforcé des jeunes vers l'emploi. Ainsi, sont prévus en 2010 :

- 175 millions d'euros de crédits pour assurer le fonctionnement du réseau des 421 **missions locales** et 63 permanences d'accueil, d'information et d'orientation ;

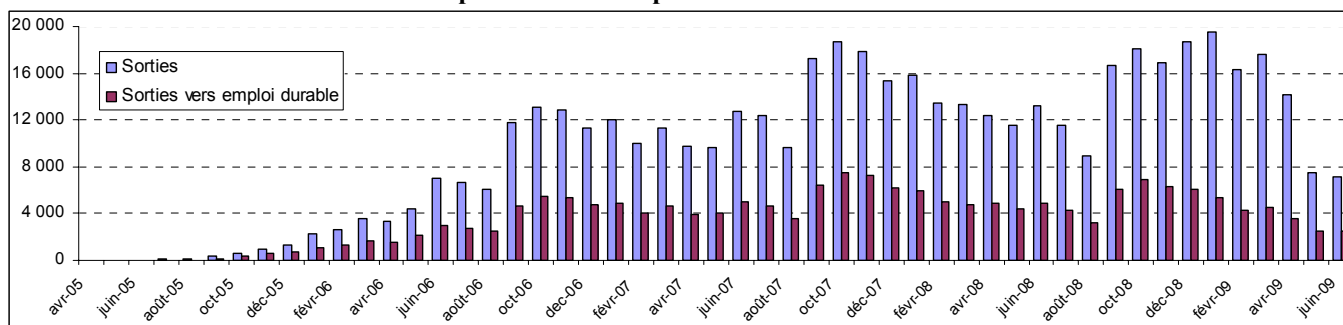
- 55 millions d'euros au titre de l'allocation servie aux jeunes inscrits dans un parcours d'insertion prévu par le **contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS)**²⁹ ;

- 20 millions d'euros pour le **fonds d'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ)** qui finance les actions de prise en charges des jeunes (aide au permis de conduire, prospection d'entreprises, prêt de scooter, forum de l'emploi, etc.).

A la fin du premier semestre 2009, 763.490 jeunes étaient entrés dans le CIVIS depuis sa création au mois d'avril 2005 et 185.172 en étaient sortis pour un emploi durable. Le CIVIS n'est pas un contrat de travail, à la différence des CUI, et reste centré sur les jeunes peu qualifiés : 91 % d'entre eux n'ont pas le bac, 77 % n'ont aucun diplôme et 42 % n'ont aucune qualification³⁰.

Depuis le début du programme, 497.905 jeunes sont sortis du dispositif, dont 37,2 % vers un emploi durable, 6,9 % vers une autre forme d'emploi et 6,6 % en formation³¹. Toutefois, **49,3 % des jeunes n'ont pas eu de solution identifiée au moment de leur sortie du programme.**

Historique des sorties et des sorties vers l'emploi durable du dispositif CIVIS depuis le mois d'avril 2005



Source : réponses au questionnaire budgétaire

Au bout d'un an, soit la durée du contrat initial, 46 % des jeunes sortent du dispositif mais seulement 19 % des jeunes entrés atteignent un emploi durable. Lorsque le contrat est renouvelé et dure deux ans, le taux d'insertion s'améliore cependant sensiblement.

Il convient de relativiser le bilan quelque peu décevant du taux d'accès à l'emploi durable, car ce dispositif, mis en œuvre par les missions locales, s'adresse en priorité aux jeunes sortis sans qualification du système scolaire. Il s'agit de personnes de 16 à 25 ans révolus en difficulté et

²⁹ La prévision pour 2010 est établie sur la base de 150.000 bénéficiaires pour une allocation moyenne annuelle de 366 euros.

³⁰ Source : DARES PIPS, janvier 2008.

³¹ Source : DARES - juin 2009.

confrontées à un risque d'exclusion professionnelle, mais aussi, le cas échéant, diplômées de l'enseignement supérieur (niveau I à III) rencontrant des difficultés particulières d'insertion dans l'emploi.

L'accompagnement fait l'objet d'un engagement contractuel entre le jeune et l'Etat conclu pour un an, renouvelable de façon expresse pour un an maximum, à l'exception des jeunes sans qualification pour lesquels le CIVIS peut être prolongé jusqu'à l'accès à l'emploi durable ou jusqu'à leur 26^{ème} anniversaire. Sa mise en œuvre est confiée par l'Etat aux missions locales et PAIO conventionnées et financées à cet effet.

Votre rapporteur spécial est particulièrement attaché au renforcement de l'accompagnement des jeunes les plus en difficulté et les plus éloignés de l'emploi. C'est pourquoi, il propose que les 150 millions d'euros issus de la suppression de l'exonération de l'avantage en nature du secteur HCR soient transférés vers :

- les **missions locales pour un montant de 100 millions d'euros** ;
- et le **fonds d'insertion professionnelle des jeunes** qui finance les actions de prise en charges des jeunes (aide au permis de conduire, prospection d'entreprises, prêt de scooter, etc.) pour un montant de **50 millions d'euros**.

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

A. LA DOTATION BUDGÉTAIRE POUR 2010

Le programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » poursuit un double objectif :

- favoriser la sécurisation des parcours professionnels ;
- développer l'emploi au travers de l'accroissement de l'activité.

Ce programme est doté pour 2010 de 4,63 milliards d'euros en autorisation d'engagement et en crédits de paiement, soit une diminution de près de 5 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2009.

Présentation de l'évolution des dotations du programme 103 par actions et sous-actions

(en millions d'euros)

	LFI 2009	PLF 2010 (périmètre constant)	Evolution (à périmètre constant)
	CP	CP	
Action 1 – Anticipation et accompagnement des conséquences des mutations économiques sur l'emploi	485,09	346,17	-28,64%
Sous action 1 Anticipation des mutations et gestion active des ressources humaines	61,80	46,80	-24,27%
Sous action 2 : Implication des branches et des entreprises dans la prévention du licenciement et le reclassement des salariés	423,29	299,37	-29,28%
Action 2 : Amélioration de l'insertion dans l'emploi par l'adaptation des qualifications et la reconnaissance des compétences³²	3.173,29	3.106,46	-2,11%
Sous action 1 : Amélioration de l'accès à la qualification	3.098,09	3.033,96	-2,07%
Sous action 2 : Reconnaissance des compétences acquises par les personnes	75,20	72,50	-3,59%
Action 3 : Développement de l'emploi	1.595,61	1.184,2	-25,78%
Sous action 1 : Baisse du coût du travail pour faciliter le développement de territoires et de secteurs à forts potentiels d'emplois	1.344,11	912,25	-32,13%
Sous action 2 : Promotion de l'activité	251,5	271,95	8,13%

Source : projet annuel de performances « Travail et emploi » annexé au projet de loi de finances pour 2010

³² Ancien intitulé : « Accès des actifs à la qualification ».

Les utilisations principales des crédits sont :

- les dispositifs d'exonérations de charges associées aux **contrats en alternance** (1 milliard d'euros) ;

- la **compensation aux régions** du coût financier des compétences qui leur ont été transférées en matière de formation professionnelle et d'apprentissage (1,7 milliard d'euros) ;

- et, en ce qui concerne le développement de l'emploi, les **exonérations spécifiques de charges sociales** (900 millions d'euros) notamment pour les zones de revitalisation rurale et les services à la personne.

Toutefois, 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.

B. LA JUSTIFICATION DES CRÉDITS

Aucun changement significatif de la maquette budgétaire n'est à signaler pour répondre à la stabilité requise en période de programmation pluriannuelle. Néanmoins, le budget pour 2010 subit en présentation des effets liés à plusieurs réformes :

- les dotations fléchées vers le secteur HCR ont été supprimées en contrepartie de l'abaissement de la TVA à 5,5 % dans la restauration (en 2009, ces aides représentaient 550 millions d'euros) ;

- les ajustements de périmètre entre la DGEFP et la DGCIS se traduisent dans le PLF pour 2010 par le transfert de 20 millions d'euros du programme 103 vers le programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi », rattaché à la mission « Economie », au titre de l'agence nationale des services à la personne.

1. La dotation de l'association nationale pour la formation professionnelle des adultes

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. A ce titre, la loi relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie

prévoit le transfert vers Pôle emploi des personnels de l'AFPA chargés de l'orientation ainsi que la dévolution à titre gratuit par l'Etat du patrimoine immobilier que l'association utilise³³.

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 est ventilée 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
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

2. Le développement de la formation en alternance : une priorité nationale

Il convient tout d'abord de rappeler que la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 a donné une compétence de droit commun aux conseils régionaux en matière d'apprentissage et de formation professionnelle continue. La dotation de l'Etat évolue chaque année comme la dotation globale de décentralisation, l'accroissement étant réparti entre les régions en fonction des caractéristiques de la population active et des capacités de l'appareil de formation (décret n° 85-27 du 7 janvier 1985). Cette dotation est inscrite dans les crédits du présent programme 103 (1,7 milliard d'euros).

En outre, un milliard d'euros est consacré à la compensation des exonérations de charges associées aux contrats d'apprentissage et aux contrats

³³ Ce texte, adopté définitivement le 14 octobre 2009, a fait l'objet d'une saisine du Conseil constitutionnel le 20 octobre par au moins 60 sénateurs.

de professionnalisation, ainsi qu'au parcours d'accès aux carrières des fonctions publiques territoriales, hospitalière et de l'Etat (PACTE).

Prévisions pour 2010 des entrées en contrat de formation en alternance

Dispositifs d'exonérations	Effectifs (prévisions)	Crédits en PLF 2010 (en millions d'euros)
Contrats d'apprentissage	262.206	939,65
Contrat de professionnalisation	153.494	72,09
PACTE	1.077	3,00
Total	416.777	1.014,74

Source : d'après le projet annuel de performances « Travail et emploi » annexé au projet de loi de finances pour 2010

Tout en se félicitant que les indicateurs de performance relatifs aux taux d'insertion dans l'emploi à l'issue d'un contrat en alternance soient supérieurs à 60 %, votre rapporteur spécial souligne la quasi absence de marge de manœuvre du responsable du programme en matière de politique de formation en alternance. Du fait de la dévolution de ces compétences aux régions, la budgétisation des dépenses de ce programme s'apparente à l'exercice d'une « compétence liée ». De plus, la nécessité de « trouver » des entreprises d'accueil pour les stagiaires rend cette matière sensible à la conjoncture économique.

Néanmoins, votre rapporteur spécial considère que **l'apprentissage constitue le meilleur facteur d'insertion professionnelle des jeunes**. A l'instar du plan pour l'emploi des jeunes lancé par le Président de la République, le développement de la formation en alternance doit devenir une priorité nationale pour les institutions comme pour les entreprises. C'est pourquoi, il propose un amendement tendant à **inciter toutes les entreprises de cinquante salariés et plus à accueillir au moins 4 % d'apprentis parmi leurs effectifs**³⁴.

³⁴ L'article 225 du code général des impôts institue une majoration de taxe d'apprentissage pour les entreprises de 250 salariés et plus n'employant pas 3 % de salariés en alternance. Au lieu de 0,5 %, la taxe est portée à 0,6 %.

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

A. LA DOTATION BUDGÉTAIRE POUR 2010

Doté de 60 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 78 millions d'euros en crédits de paiement, le programme 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail » a pour objet l'amélioration des conditions de travail et l'application du droit du travail par l'administration.

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

(en millions d'euros)

	Crédits de paiement 2009	Crédits de paiement 2010	Part des crédits du programme	Variation PLF 2010/ LFI 2009
Action 1 - Santé et sécurité au travail	25,42	30,41	35%	19,6%
Action 2 - Qualité et effectivité du droit	31,08	10,96	13%	-64,7%
Action 3 - Dialogue social et démocratie sociale	29,60	36,89	42%	24,6%
Action 4 – Lutte contre le travail illégal ³⁵	-	-	-	-
Total	86,10	78,26	90%	-9,1%

Source : projet annuel de performances « Travail et emploi » annexé au projet de loi de finances pour 2010

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 moyens de 2008 correspondaient en réalité à une dotation exceptionnelle en raison de l'organisation des élections des conseillers prudhommaux le 3 décembre 2008.

B. LA JUSTIFICATION DES CRÉDITS

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

³⁵ L'action « Lutte contre le travail illégal » ne mobilise pas de crédits relevant de ce programme car seuls des crédits de personnel (titre 2) et de fonctionnement (titre 3) constituent le coût de cette action. En conséquence, les crédits mobilisés par la lutte contre le travail illégal figurent sur le programme 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail ». Les actions de politique publique relatives à la lutte contre le travail illégal sont évaluées pour 2010 à **25,7 millions d'euros** (source : ministère du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville).

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 : projet annuel de performances « Travail et emploi » annexé au projet de loi de finances pour 2010

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, doit se traduire, pour la période 2009-2011, par l'achèvement de la mise en place d'une nouvelle filière administrative. Elle consiste en une requalification des emplois de catégorie C afin de permettre à ces fonctionnaires de pourvoir des postes de catégorie B dans les services déconcentrés. 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 »

Le programme 155 est le programme soutien de la mission « Travail et emploi ». A ce titre, il regroupe, dans leur composante interministérielle, l'essentiel des moyens de soutien des politiques de l'emploi et du travail (les moyens de personnel, les moyens de fonctionnement et d'investissement et les moyens d'études, de statistiques, de recherches et d'évaluation) pour les quatre programmes de la mission.

A. LA DOTATION BUDGÉTAIRE POUR 2010

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 2009	Crédits de paiement pour 2010	Part des crédits du programme	Variation PLF 2010/LFI 2009
Gestion du programme « Accès et retour à l'emploi »	107,03	103,20	13%	-3,6%
Gestion du programme « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » (libellé modifié)	83,28	75,33	10%	-9,5%
Gestion du programme « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail »	244,80	267,11	34%	9,1%
Soutien	316,59	329,61	42%	4,1%
Etudes, statistiques, évaluation et recherche	38,71	37,34	5%	-3,5%
Fonds social européen - Assistance technique	-	-	-	-
Total du programme 155	731,58	792,52	100%	8,3%

Source : projet annuel de performances « Travail et emploi » annexé au projet de loi de finances pour 2010

B. LA JUSTIFICATION DES CRÉDITS

Au total, la mission mobilise en 2009 plus de 55.000 personnes. En 2010, plus de 60.000 personnes collaboreront à la politique du travail et de l'emploi dont 10.680 fonctionnaires et près de 50.000 postes financés par des subventions de l'Etat aux opérateurs du programme.

1. Le plafond d'emploi des fonctionnaires

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. Pour 2010, il s'établit à 10.680 ETPT (au lieu de 10.860 en 2009).

Evolution 2007/2010 du plafond d'emplois de la mission Travail et Emploi

(en ETPT)

Catégorie d'emplois	Plafond 2007	Plafond 2008	Plafond 2009	Plafond 2010	Variation 2010/2009
Emplois fonctionnels	154	184	144	153	+9
A administratifs	1.658	1.027	1.494	1.389	-105
A techniques	1.525	1.554	1.832	1.851	+19
B administratifs	188	409	632	359	-273
B techniques	3.013	3.080	3.281	3.476	+195
Catégorie C	3.869	3.932	3.477	3.452	-25
Totaux	10 407	10 186	10 860	10.680	- 180

Source : projet annuel de performances « Travail et emploi » annexé au projet de loi de finances pour 2010

A structure constante (hors changement de périmètre et transferts), le plafond d'emplois 2009 est en baisse de 163 ETPT par rapport à la LFI 2009, en application des engagements interministériels de réduction de l'emploi public.

L'année 2010 sera marquée par la poursuite du **plan pluriannuel de modernisation et de développement de l'inspection du travail** (PMDIT). 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 2010, l'application du plan de modernisation se traduira par l'organisation du recrutement de 160 agents (50 inspecteurs du travail, 10 médecins et ingénieurs, ainsi que 100 contrôleurs du travail), qui viendront progressivement renforcer les services de l'inspection.

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 2010 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.

A compter du 1^{er} janvier 2010, la réforme de l'organisation de l'action territoriale de l'Etat se traduira par la création des **Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (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. Elles seront les représentantes déconcentrées des 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).

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 du Gouvernement de ne pas remplacer un départ à la retraite sur deux.

2. Les effectifs des opérateurs percevant un financement de l'Etat au titre des charges de service public et des transferts

Alors que les opérateurs rattachés à cette mission employaient, en 2009, 46.835 « équivalents temps plein » (ETP), le budget pour 2010 prévoit une **augmentation de 6,7 % des effectifs**, soit **49.999 ETP**. La plus grande partie, 47.021 d'entre eux, sont rémunérés par une subvention pour charges de service public versée par l'Etat. Les 2.978 ETP restant sont rétribués par les ressources propres des opérateurs.

Les ETP des opérateurs et le montant des transferts et subventions d'équilibre à la charge de la mission « Travail et emploi » en 2010

	ETP hors plafond	ETP sous plafond	Total des ETP	Montant du financement de l'Etat ³⁶ (en millions d'euros)
Mission Travail et Emploi	2.978	47.021	49.999	5.365,22
Programme 155	27	172	199	21,79
INTEFP	2	99	101	16,10
CEE	25	73	98	5,69
Programme 111	16	218	234	22,21
AFSSET	8	139	147	9,72
ANACT	8	79	87	12,49
Programme 102	2.935	46.535	49.470	5.315,40
fonds de solidarité	0	15	15	1.518,95
Pôle emploi fusion ANPE-Assedic	2.680	43.542	46.222	1.360,00
EPIDe	0	969	969	50,00
ASP	255	2.009	2.264	2.386,45
Programme 103	0	96	96	5,82
Centre INFFO ³⁷	0	96	96	5,82

Source : projet annuel de performances « Travail et emploi » pour 2010

Au total, **la mission mobilise 60.679 personnes** dont 10.680 pour les services de l'Etat et 46.222 pour Pôle emploi dont les effectifs représentent 92 % de l'ensemble des emplois des opérateurs

Les plafonds des opérateurs, définis dans le cadre de la loi de programmation pluriannuelle, devaient être conformes au **principe de non remplacement d'un départ en retraite sur deux**. Or, tel n'est pas le cas pour 2010. A cet égard, la croissance des effectifs des opérateurs est essentiellement due à la hausse de 8 % du nombre d'ETP de Pôle emploi par rapport à 2009 (+ 3.450 ETP).

Votre rapporteur spécial estime indispensable que l'Etat s'assure non seulement du service rendu par les opérateurs mais encadre, aux moyens de **conventions d'objectifs et de moyens** dont les résultats quantifiés seraient annuellement transmis au Parlement dans le cadre du projet annuel de performances attaché à la mission, l'évolution de leurs dépenses de personnels et de fonctionnement.

De ce point de vue, **l'indicateur relatif au pourcentage d'opérateurs placés sous un contrat d'objectifs et de moyens** conclu avec l'Etat comportant des indicateurs d'efficacité gagnerait en clarté en précisant :

- quels opérateurs sont concernés ;
- le pourcentage des indicateurs conformes aux objectifs de performance.

³⁶ Ce montant comprend les subventions versées pour charge de service public et les transferts.

³⁷ Centre INFFO : centre pour le développement de l'information sur la formation permanente.

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

ARTICLE 61

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

Commentaire : le présent article propose de porter à 105 % du salaire minimum de croissance le montant de l'aide financière versée au titre des contrats uniques d'insertion conclus avec les ateliers et chantiers d'insertion.

I. LE DROIT PROPOSÉ

Le I du présent article vise à autoriser, à titre transitoire pour l'année 2010, la prise en charge des contrats uniques d'insertion (CUI) conclus avec les ateliers et chantiers d'insertion jusqu'au taux maximal de 105 % (au lieu de 95 %) du montant brut du SMIC. Cette disposition permet ainsi d'aligner le régime de financement des nouveaux CUI sur celui en vigueur pour les actuels contrats d'accompagnement dans l'emploi.

Le II instaure un financement unique par l'Etat de ce dispositif en supprimant l'exception prévue par l'article L. 5423-24 du code du travail qui dispose que la prise en charge est effectuée par le fonds de solidarité pour les bénéficiaires de l'allocation spécifique de solidarité.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les crédits affectés aux ateliers et chantiers d'insertion dans la mission « Travail et emploi » au titre du soutien de l'Etat au secteur de l'insertion par l'activité économique s'élèvent à 23,46 millions d'euros.

Bien que votre rapporteur ne soit pas par principe favorable aux contrats aidés du secteur non marchand, il convient ici de **souligner l'intérêt de ces structures qui offrent un cadre spécifique d'activités permettant le retour à l'emploi** vers des métiers relevant de l'activité économique, notamment le bâtiment.

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

ARTICLE 62

Extension des publics bénéficiaires du nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'entreprise (NACRE)

Commentaire : le présent article, inséré par l'Assemblée nationale, propose d'étendre aux demandeurs d'emploi, dont l'ancienneté d'inscription est inférieure à six mois au cours des dix-huit derniers mois, le bénéfice du nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'entreprise (NACRE).

I. LE DROIT EXISTANT

L'article L. 5141-5 du code du travail prévoit que les titulaires de l'ACCRE (aide au chômeur créateur ou repreneur d'entreprise) peuvent bénéficier d'actions d'accompagnement et de conseil organisées avant la création ou la reprise d'entreprise, et pendant les trois années suivantes, financées par l'Etat.

Toutefois, en application de l'article L. 5141-1 du même code, les demandeurs d'emploi dont l'ancienneté d'inscription est inférieure à six mois au cours des dix-huit derniers mois ne remplissent pas les conditions d'accès à l'ACCRE. Ceux-ci ne peuvent donc être éligibles aux actions d'accompagnement à la reprise ou à la création d'entreprise, notamment le dispositif NACRE.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Afin de proposer, dès 2010, des actions d'accompagnement à l'ensemble des demandeurs d'emploi, le présent article, adopté à l'initiative du Gouvernement, étend le bénéfice du nouvel accompagnement pour la reprise et la création d'entreprise pour les personnes éloignées de l'emploi pour lesquelles la création ou la reprise d'entreprise est un moyen d'accès, de maintien ou de retour à l'emploi.

L'objectif du Gouvernement est de parvenir à aider 4.000 demandeurs d'emploi supplémentaires en plus des 20.000 personnes prévues au titre des crédits du dispositif NACRE figurant au programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi ».

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur spécial relève que les crédits consacrés au NACRE s'élèvent pour 2010 à 40 millions d'euros. Comme aucune augmentation budgétaire n'est prévue, l'extension à 4.000 nouveaux bénéficiaires aura pour conséquence mécanique de ramener le taux moyen de l'aide de 2.000 à environ 1.600 euros. Pour assurer l'équilibre de la mesure, le Gouvernement propose de réduire les crédits dédiés à l'apport d'expertise spécialisée sur les projets complexes afin que ceux-ci ne soient pas dépensés au détriment des autres projets de reprise ou de création.

Votre rapporteur spécial se félicite que cette mesure ait pour ambition d'inciter un plus grand nombre de personnes à s'engager dans une démarche de création d'entreprise.

Enfin, le présent article ne modifie pas les conditions d'éligibilité à l'ACCRE qui restent donc réservées à des publics spécifiques.

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

ARTICLE 63 (nouveau)

Extension aux régies de quartiers du régime d'agrément des associations de services à la personne

Commentaire : le présent article, inséré par l'Assemblée nationale, propose d'étendre aux régies de quartiers le régime d'agrément prévu pour les activités d'aide à domicile.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article L. 7232-4 du code du travail prévoit que les associations intermédiaires³⁸, les communes, les établissements publics de coopération intercommunale ainsi que certains organismes publics ou privés peuvent être agréés au titre de leurs activités d'aide à domicile.

Cet agrément ouvre le bénéfice de mesures incitatives au développement des services à la personne :

- un taux de TVA réduit,
- une réduction d'impôt sur le revenu pour les particuliers,
- une exonération des charges sociales,
- et la possibilité de paiement par chèques emploi-services.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de notre collègue député, Bernard Perrut, le présent article a été adopté par l'Assemblée nationale avec l'avis favorable du Gouvernement. Il prévoit expressément la possibilité pour l'autorité administrative de délivrer un agrément aux régies de quartiers.

³⁸ *L'activité des associations intermédiaires consiste à embaucher les personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales ou professionnelles particulières, afin de les mettre à la disposition de personnes physiques ou morales à titre onéreux.*

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les régies de quartier sont des associations qui, en matière de politique de la ville et d'insertion par l'activité économique, mettent en oeuvre un ensemble de services collectifs et individuels destinés aux habitants des quartiers et répondent à des besoins non couverts par les entreprises du secteur marchand.

Le présent article tend ainsi à rapprocher le régime des régies de quartiers de celui des associations intermédiaires qui ont des publics et des activités similaires. Par ailleurs, l'impact financier de la mesure en matière fiscale et d'exonération de charges, sans être précisément chiffré par l'administration, est considéré comme très faible.

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

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 63

Suppression de l'exonération de cotisations patronales sur l'avantage en nature dans les hôtels, cafés et restaurants

Commentaire : le présent article additionnel, proposé par votre commission des finances, vise à supprimer l'article L. 241-14 du code de la sécurité sociale qui prévoit l'exonération de cotisations patronales sur l'avantage en nature que représentent les repas des salariés dans le secteur des hôtels, cafés et restaurants.

I. LE DROIT EXISTANT

La loi n° 97-1269 du 30 décembre 1997 a institué une exonération de cotisations sociales patronales spécifique au secteur HCR.

Il s'agissait de mettre en œuvre une convention collective signée en avril 1997, après plusieurs années de négociation. Dans ce cadre, l'Etat s'est engagé à compléter le dispositif d'allègement de charges sur les bas salaires par une mesure spécifique d'exonération de charges patronales.

Cet avantage en nature constitué par les repas est bien spécifique à l'hôtellerie et la restauration. Par ailleurs, il ferme l'accès des entreprises au « titre restaurant », pratiqué dans les autres secteurs.

Alors dotée de 160 millions de francs au titre de la compensation budgétaire prévue en 1998, cette action est chiffrée à 150 millions d'euros pour 2010.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Il est proposé de supprimer l'article L. 214-14 du code de la sécurité sociale qui constitue la base légale de cette exonération spécifique. Celle-ci n'a, en effet, plus lieu d'exister depuis l'abaissement du taux de TVA dans la restauration, dont le coût pour 2010 est estimé à 3 milliards d'euros.

Il s'agit de la dernière mesure d'exonération qui subsiste dans les crédits budgétaires de la mission travail et emploi. En effet, il convient de rappeler que près de 550 millions d'euros de crédits, fléchés jusqu'en 2009 vers le secteur HCR, ont été supprimés dans le cadre du projet de loi de finances pour 2010.

Décision de la commission : votre commission des finances vous propose d'adopter le présent article additionnel.

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 63

Application aux entreprises de 50 salariés et plus d'une obligation d'accueillir un taux d'apprentis au moins égal à 4 % des effectifs

Commentaire : le présent article additionnel, proposé par votre commission des finances, vise à augmenter de 3 % à 4 % le taux des apprentis dans les effectifs et à abaisser de 250 salariés et plus, à 50 salariés et plus le seuil à partir duquel les entreprises sont soumises à la surtaxe d'apprentissage de 0,1 % si elles ne respectent pas cette obligation.

I. LE DROIT EXISTANT

La loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances a institué une majoration de la taxe d'apprentissage pour les entreprises de 250 salariés et plus n'employant pas 3 % de salariés en alternance (apprentissage et contrat de professionnalisation), sans limitation d'âge. Au lieu de 0,5 %, la taxe due est alors portée à 0,6 % de la masse salariale pour les entreprises qui ne respecteraient pas ce seuil minimal.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Afin d'inciter l'ensemble des entreprises à accueillir des apprentis dans toutes les filières et tous les niveaux de formation, il vous est proposé d'abaisser ce seuil aux entreprises de cinquante salariés et plus, et d'augmenter le taux d'apprentis à 4 % des effectifs.

Cette mesure présente un double avantage :

- étendre aux entreprises, à partir de 50 salariés, l'incitation à embaucher des jeunes en alternance. Cela ne représente que 2 personnes pour une PME de 50 salariés alors même que les artisans, lorsqu'ils emploient un apprenti, peuvent considérer que ce taux est de 50 % ou 25 % s'ils n'emploient que deux ou quatre salariés ;

- augmenter le rendement de la surtaxe d'apprentissage au bénéfice du fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage.

Décision de la commission : votre commission des finances vous propose d'adopter le présent article additionnel.

**AMENDEMENT PROPOSÉ
PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES
SUR LES CRÉDITS DE LA MISSION**



PROJET DE LOI DE FINANCES

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION TRAVAIL ET EMPLOI

N°	1
----	---

A M E N D E M E N T

présenté par

M. Serge DASSAULT, rapporteur spécial,
au nom de la commission des finances

ARTICLE 35

Etat B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Accès et retour à l'emploi	150 000 000		150 000 000	
Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi		150 000 000		150 000 000
Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail Dont Titre 2				
Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail Dont Titre 2				
TOTAL	150 000 000	150 000 000	150 000 000	150 000 000
SOLDE		0		0

OBJET

L'**abaissement du taux de TVA dans la restauration**, dont le coût pour 2010 est estimé à 3 milliards d'euros, **ne justifie plus le maintien de l'exonération spécifique** de cotisations sociales sur l'avantage en nature dans les hôtels, cafés et restaurants. Il s'agit des repas des salariés qui sont à la charge de l'employeur.

Il convient, en effet, de **mobiliser ces fonds**, 150 millions d'euros, vers les **publics qui en ont le plus besoin** et, en particulier, **les jeunes**.

Cet amendement vise donc à transférer 150 millions d'euros de crédits, prévus au titre de l'exonération de l'avantage en nature dans les hôtels, cafés et restaurants, de l'action n° 3 « Développement de l'emploi » du programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » vers le programme 102 « Accès et retour à l'emploi ».

Ces crédits seront affectés à la sous-action n° 2 « Accompagnement des publics les plus en difficulté » de l'action n° 2 « Amélioration des dispositifs en faveur de l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail » selon la répartition suivante :

- **100 millions d'euros pour le réseau des missions locales** et des permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO) ;

- **50 millions d'euros pour le fonds d'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ)** afin de financer les actions de prise en charge et de sécurisation des parcours des jeunes (**aide au permis de conduire**, prêt de scooter, prospection d'entreprises, préparation aux concours, transports, achat de vêtements de travail, garde d'enfant, etc.)

**AMENDEMENTS PROPOSÉS
PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES
PORTANT ARTICLES ADDITIONNELS
APRÈS L'ARTICLE 63**



PROJET DE LOI DE FINANCES

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION TRAVAIL ET EMPLOI

N°	2
----	---

A M E N D E M E N T

présenté par

M. Serge DASSAULT, rapporteur spécial,
au nom de la commission des finances

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 63

Après l'article 63, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le code de la sécurité sociale est ainsi modifié :

- I. - Le 1° du V de l'article L. 241-13 est supprimé.
- II. - L'article L. 241-14 est abrogé.

OBJET

Amendement de conséquence.

Comme suite à la suppression des crédits prévus dans la mission « Travail et emploi » pour assurer la compensation **de l'exonération de cotisations sociales sur l'avantage en nature dans les hôtels, cafés et restaurants**, il est proposé de supprimer l'article L. 214-14 du code de la sécurité sociale qui constitue la base légale de cette exonération spécifique.

Celle-ci n'a, en effet, plus lieu d'exister depuis l'**abaissement du taux de TVA dans la restauration**, dont le coût pour 2010 est estimé à 3 milliards d'euros.



PROJET DE LOI DE FINANCES

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION TRAVAIL ET EMPLOI

N°	3
----	---

A M E N D E M E N T

présenté par

M. Serge DASSAULT, rapporteur spécial,
au nom de la commission des finances

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 63

Après l'article 63, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. - Le troisième alinéa de l'article 225 du code général des impôts est ainsi modifié :

1° Dans la première phrase, les mots : « deux cent cinquante salariés » sont remplacés par les mots : « cinquante salariés » ;

2° Dans la deuxième phrase, le pourcentage : « 3 % » est remplacé par le pourcentage : « 4 % ».

II. – La perte de recette résultant pour les organismes de sécurité sociale d'une augmentation du nombre de contrats d'apprentissage exonérés de cotisations et de contributions sociales dans les conditions prévues aux articles L. 6243-2 et suivants du code du travail est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

III. – La perte de recette résultant pour l'Etat d'une augmentation du nombre de contrats d'apprentissage exonérés d'impôt sur le revenu est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

OBJET

L'article 225 du code général des impôts, créé par la loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances, a institué une majoration de la taxe d'apprentissage pour les entreprises de 250 salariés et plus n'employant pas 3% de salariés en alternance (apprentissage et contrat de professionnalisation), sans limitation d'âge. Au lieu de 0,5 %, la taxe due est alors portée à 0,6% de

la masse salariale pour les entreprises qui ne respecteraient pas ce seuil minimal.

Selon les données de la collecte par les organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage (OCTA), la délégation générale pour l'emploi et la formation professionnelle (DGEFP) estime que la plupart des entreprises de 250 salariés et plus sont encore concernées par la surtaxe et ne respectent donc pas cette obligation.

C'est pourquoi, afin d'inciter l'ensemble des entreprises à accueillir des apprentis dans toutes les filières et tous les niveaux de formation, il vous est proposé d'**abaisser ce seuil aux entreprises de cinquante salariés et plus**, et d'**augmenter le taux d'apprentis à 4 % des effectifs**.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATIONS DES CRÉDITS EN PREMIÈRE DÉLIBÉRATION

En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative du Gouvernement, un amendement minorant de 10.114.522 euros, à titre non reconductible, les crédits du programme 103 « Accompagnement des mutations économique et développement de l'emploi », afin de réduire la dotation de décentralisation au titre de la formation professionnelle.

Il s'agit d'un ajustement technique de la prévision de transfert. Celui-ci ne représente que 0,5 % de l'enveloppe de 1,9 milliard d'euros consacrée à cette dotation.

II. MODIFICATIONS DES CRÉDITS EN SECONDE DÉLIBÉRATION

A. MAJORATION DES CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE

L'Assemblée nationale a adopté un amendement tendant à majorer, à titre non reconductible et conformément au souhait de la commission des finances, le plafond de la mission « Travail et emploi » de 593.000 euros en AE et en CP.

B. TRANSFERT DE CRÉDITS À TITRE RECONDUCTIBLE

Un transfert de crédits à titre reconductible a été adopté en seconde délibération pour un montant total de 7,5 millions d'euros, en AE et en CP, répartis entre une minoration et une majoration ainsi qu'il suit :

- une minoration de 7,5 millions d'euros sur le programme 102 « Accès et retour à l'emploi », dont 4 millions d'euros issus de l'action 1 « Amélioration de l'efficacité du service public de l'emploi » et 3,5 millions d'euros à partir de l'action 2 « Amélioration des dispositifs en faveur de l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail » ;

- une majoration du même montant du programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » à destination de l'action 2 « Amélioration de l'insertion dans l'emploi par l'adaptation des qualifications et la reconnaissance des compétences », au titre des crédits dédiés aux formations par l'alternance.

Ce transfert a pour objet de soutenir la filière de l'apprentissage dans les établissements d'enseignement supérieur privés qui délivrent des formations en alternance dans le cadre d'une contractualisation avec l'Etat.

C. MINORATION DES CRÉDITS À TITRE RECONDUCTIBLE

Enfin, l'Assemblée nationale a procédé à une minoration de crédits, à titre reconductible, de 1.644.591 euros en AE et 1.228.005 en CP afin de gager les ouvertures de crédits opérées lors de la deuxième délibération, notamment en faveur du plan de soutien à l'agriculture.

III. ARTICLES ADDITIONNELS RATTACHÉS

A. ARTICLE 62 (NOUVEAU) RATTACHÉ

A l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement portant article additionnel visant à étendre aux demandeurs d'emploi, dont l'ancienneté d'inscription est inférieure à six mois au cours des 18 derniers mois, le bénéfice du nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'entreprise (NACRE). Cet article est commenté ci-dessus dans la rubrique « Examen des articles rattachés ».

B. ARTICLE 63 (NOUVEAU) RATTACHÉ

A l'initiative de notre collègue député Bernard Perrut, l'Assemblée nationale a adopté un amendement portant article additionnel visant à étendre aux régies de quartiers le bénéfice de l'agrément délivré par l'administration aux associations qui exercent des activités de services à la personne. Cet article est commenté ci-dessus dans la rubrique « Examen des articles rattachés ».

TRAVAUX DE LA COMMISSION

**Audition de M. Christian Charpy,
directeur général de Pôle emploi
(5 mai 2009)**

Réunie le mardi 5 mai 2009, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'audition de M. Christian Charpy, directeur général de Pôle Emploi, dans le cadre du suivi de la fusion de l'ANPE et des Assédic dans « Pôle emploi ».

M. Jean Arthuis, président, a rappelé qu'il s'agit de la deuxième audition publique conjointe relative à la mise en place du nouvel organisme. La première audition, qui s'est déroulée le 19 juin 2008 à l'initiative de M. Serge Dassault, rapporteur spécial des crédits de la mission « Travail et emploi », avait permis d'établir une série de constats portant sur les trois points suivants :

- le surcoût du rapprochement des réseaux de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et de l'assurance chômage est évalué, par la Cour des comptes, à près de 350 millions d'euros pour les seules dépenses de ressources humaines ;

- l'impact financier de la fusion doit être 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 ;

- le calendrier de la fusion annoncé par M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'Etat chargé de l'emploi, s'inscrit dans le cadre d'une « feuille de route » qui prévoit la création effective de « Pôle emploi » au 1^{er} janvier 2009 et la constitution d'une « masse critique » de guichets uniques d'ici au 1^{er} juillet 2009.

De plus, les mesures de relance adoptées dans le cadre des lois de finances rectificatives pour 2009 ont attribué de nouvelles missions à « Pôle emploi » :

- le versement de l'aide à l'embauche dans les très petites entreprises (TPE) ;

- la gestion des contrats de transition professionnelle étendus à de nouveaux bassins d'emplois ;

- le versement de la prime de 500 euros aux chômeurs non indemnisés par l'assurance chômage, mais ayant travaillé deux mois ;

- et la distribution de chèques emploi-services universels en faveur de certains demandeurs d'emploi avec enfants.

M. Christian Charpy a indiqué que la crise et la dégradation sans précédent de la situation de l'emploi au cours des trois premiers mois de l'année 2009 constituent une charge considérable pour les personnels alors même que l'organisation de la fusion avait été définie dans un contexte de baisse du chômage depuis 2005. La création juridique de « Pôle emploi » est intervenue le 19 décembre 2008, au terme d'un travail de concertation, long et complexe, avec les représentants du personnel, ainsi qu'à l'issue de procédures de référés devant le tribunal de grande instance de Paris et le Conseil d'Etat. Outre la création d'une structure nouvelle, qui rassemble l'ensemble des services de l'ANPE avec trente et une Assédic et une partie de l'Unédic, il a été procédé à la nomination d'un nouveau conseil d'administration composé de cinq représentants de l'Etat, cinq représentants des organisations syndicales de salariés, cinq représentants des organisations d'employeurs, deux personnalités qualifiées et un représentant des collectivités territoriales.

Il a ensuite présenté les objectifs de la réforme qui reposent sur la simplification de l'accès au service public de l'emploi, la personnalisation des prestations et le renforcement de l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

Le premier objectif de la fusion consiste en la simplification et l'amélioration de la prise en charge des demandeurs d'emploi, avec notamment la création, depuis le 2 janvier 2009, d'un site internet unique « pole-emploi.fr » qui donne accès à l'ensemble des services en ligne, tels que la consultation et le dépôt des offres d'emploi, les inscriptions et les demandes d'indemnisation. Outre cet effort en direction des nouvelles technologies, qui représente 20 à 25 millions de visites par mois, « Pôle emploi » a créé le 5 janvier 2009 le numéro unique d'accès « 3949 » qui, après avoir enregistré des difficultés techniques en raison d'un nombre d'appels qui ont atteint le chiffre d'un million dans les premiers jours, fonctionne de manière satisfaisante selon un rythme de croisière de 200 000 à 300 000 appels par jour. Parallèlement aux 80 à 90 guichets uniques existants, la constitution d'un réseau d'un millier de sites mixtes, rassemblant les services anciennement offerts par l'ANPE et les Assédic, devrait être achevée d'ici au mois d'octobre. Le rallongement du délai initialement prévu est lié à la nécessité d'effectuer les consultations préalables des représentants du personnel et des comités d'entreprises.

Le second objectif de « Pôle emploi » repose sur la mise en place de conseillers personnels compétents à la fois pour le placement des demandeurs d'emploi et l'indemnisation du chômage. La nécessité de former, dans un contexte de surcharge de travail, quelque 30 000 agents dont 22 000 sont issus de l'ANPE et 8 000 des Assédic impliquera le recours à des personnels de remplacement pendant les périodes de formation. A ce jour, 4 500 personnes ont été formées dans le cadre d'un programme qui devrait s'achever avant la fin 2009.

Le troisième objectif concerne le renforcement de l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Il repose sur la suppression de la distinction entre les demandeurs indemnisés et ceux qui ne le sont pas. Ainsi, depuis le mois de décembre 2008, les aides sont accordées en fonction des besoins de chaque usager, dans le cadre d'une enveloppe de 450 millions d'euros pour 2009, comprenant notamment les aides au déménagement et à la formation.

M. Christian Charpy a souligné que les synergies recherchées dans la fusion ne reposent pas sur des réductions d'effectifs mais sur la capacité à redéployer les personnels déchargés des fonctions de recouvrement de cotisation dont le transfert à l'URSSAF est en cours de négociation. Revenant sur le coût de la fusion, il a indiqué que le montant de 350 millions d'euros ne peut pas être utilisé comme une base fiable d'estimation, dans la mesure où, à ce stade, le futur statut reste à l'étude avec les partenaires sociaux. Deux éléments conduisent à prendre en compte un chiffre bien inférieur. En premier lieu, la totalité des agents de l'ANPE n'exerceront pas leur droit d'option en faveur du nouveau statut qui devrait être plus intéressant sur le plan financier, mais qui ne prend pas en compte les spécificités propres au déroulement des carrières de statut public. Ensuite, le coût des charges sociales diffère très sensiblement entre les salariés des Assédic, qui sont astreints à une cotisation chômage de 6,4 points, alors que les salariés de l'ANPE en sont exonérés du fait de la sécurité de l'emploi que leur confère leur statut de droit public. Ainsi, une exonération de cotisation chômage pour l'ensemble des salariés de « Pôle emploi » représenterait une économie de 64 millions d'euros sur une masse salariale de l'ordre d'un milliard d'euros. La question de l'exonération du paiement des cotisations chômage par le nouvel organisme, en raison de son statut d'établissement public, constitue un enjeu majeur dans la détermination du coût de la fusion.

Evoquant la dégradation du marché de l'emploi, il s'est montré pleinement conscient de la surcharge d'activité occasionnée pour les personnels. Dans ce contexte, même si le ratio d'un conseiller pour soixante demandeurs d'emploi doit toujours être considéré comme un objectif de la fusion à terme, la priorité est de stabiliser, dans un premier temps, la situation actuelle, et de procéder à des recrutements. A cet effet, le Gouvernement a annoncé l'embauche de 1 840 salariés supplémentaires, nombre qui pourrait être porté à 3 000 personnes avant la fin de l'année 2009. Enfin, il a indiqué que si « Pôle Emploi » a connu des épisodes passagers et localisés de désorganisation, l'institution, qui continue à faire face à une situation difficile, n'est pas débordée.

En réponse à **M. Jean Arthuis, président**, qui s'interrogeait sur le calendrier de mise en place et le nombre précis de guichets uniques et de sites mixtes, il a indiqué que la notion de guichets uniques, aujourd'hui au nombre de 80 à 90, relève de la terminologie employée avant la fusion, dans la mesure où ceux-ci pouvaient se situer, selon les cas, soit dans une agence ANPE, soit dans une antenne Assédic. Depuis la fusion, l'objectif porte sur la constitution de 946 sites mixtes, qui seront des locaux « Pôle emploi », compétents à la fois pour le placement des demandeurs d'emploi et pour l'indemnisation du chômage. En

raison du retard pris dans la concertation avec les partenaires sociaux, seulement la moitié des sites seront constitués en juillet 2009, en vue d'un déploiement complet aux mois d'octobre et de novembre.

Estimant que l'essentiel des coûts supplémentaires liés à la fusion sera occasionné par l'alignement du statut des agents de l'ANPE sur le statut plus favorable de la convention collective des salariés des Assédic, **Mme Catherine Procaccia** a demandé des éclaircissements sur les négociations en cours et la date de mise en place du futur statut des personnels de « Pôle Emploi ». Après avoir souligné la spécificité des tâches effectuées par les salariés du groupement des Assédic de la région parisienne (GARP) et la nécessité d'assurer la reconversion de ces personnels, elle s'est inquiétée du sort réservé aux salariés embauchés en contrat à durée déterminée (CDD) dont les plus anciens n'ont pas été reconduits au titre d'un contrat à durée indéterminée (CDI) contrairement à des salariés en CDD plus récents. Enfin, quelles seront les conditions d'intégration à « Pôle Emploi » des 950 psychologues de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) ?

En réponse, **M. Christian Charpy** a souligné la difficulté de faire progresser les négociations avec les partenaires sociaux. Dans un contexte de pluralité de statuts, public et privé, chaque nouvelle étape, telle que l'embauche des nouveaux personnels à partir du 4 janvier 2009, donne lieu à de nouvelles négociations. A partir de l'accord d'objectif de négociation signé en novembre 2008, un texte a été présenté aux organisations syndicales afin de parvenir à un accord dans les 18 mois à compter de février 2009. Dans cette perspective, les salariés de l'ANPE expriment une attente forte en faveur de l'adoption rapide du nouveau statut vers lequel ils pourront exercer leur droit d'option. Pour autant, les différences de déroulement de carrière propres aux Assédic, dont la durée est en moyenne de quinze ans, ne conduiront pas systématiquement les agents de l'ANPE à opter pour le nouveau statut dans la mesure où leurs carrières évoluent actuellement sur vingt à vingt-cinq ans.

Revenant sur la gestion des personnels du GARP, il a exprimé le souhait que le transfert de compétence des fonctions de recouvrement soit effectué au plus tôt, et en tout état de cause avant le terme fixé par la loi au 1^{er} janvier 2012. Les quelque 400 salariés du GARP pourront être redéployés sur d'autres tâches telles que la gestion de l'aide à l'embauche pour les très petites entreprises et, notamment, le traitement des dossiers relatifs aux expatriés et aux intermittents du spectacle. S'agissant du nombre important de salariés en CDD embauchés par l'ANPE, de l'ordre de 2 500 à 3 000, l'accord prévoit la conversion automatique en CDI au bout de 12 mois d'activité à « Pôle Emploi ». Cette mesure pose problème pour les salariés dont le contrat arrivera à échéance avant ce terme. Enfin, l'AFPA conservera des capacités d'orientation car sur les 1 300 psychologues en activité au sein de l'association, seuls 950 seront transférés à « Pôle emploi » d'ici au 1^{er} avril 2010 sur des plateformes d'orientation et de formation.

Mme Annie David a rappelé que l'objectif de la fusion était de ramener le ratio de traitement de demandeurs d'emploi par conseillers à 1 pour 60. Or, en raison de la montée du chômage, celui-ci peut parfois atteindre le rapport de 1 à 160. Elle s'est interrogée sur le nombre de dossiers en attente de traitement, sur l'allongement des délais d'accueil et sur les risques de radiation des listes de demandeurs d'emploi causée par le non-respect du critère d'offre raisonnable d'emploi. Tout en se prononçant en faveur de la ligne d'appel téléphonique « 3949 » et en rappelant que le coût de l'appel a baissé, elle a considéré qu'il est inacceptable non seulement de facturer un tel service, mais aussi de procéder à des coupures automatiques au terme d'une certaine durée d'appel. Enfin, elle s'est émue de la circulation de notes de service relatives aux étrangers en situation irrégulière, rappelant que les agents ne devraient pas être conduits à pratiquer la délation.

MM. Albéric de Montgolfier et **Auguste Cazalet** ont souhaité obtenir des précisions sur les conditions de mise en œuvre du revenu de solidarité active (RSA) et de facturation aux conseils généraux de la gestion assurée par « Pôle Emploi ».

Mme Christiane Demontès s'est interrogée sur le fait de savoir si la baisse sensible du nombre d'offres d'emplois n'est pas seulement causée par la crise mais aussi par les difficultés rencontrées dans la fusion. A cet égard, elle a souhaité que la plateforme de prospection auprès des entreprises soit rapidement opérationnelle. Elle a également demandé que les critères conduisant à orienter un demandeur d'emploi vers un opérateur privé soient précisément définis.

M. Jean-Pierre Fourcade a noté que la progression au cours des trois derniers mois de la courbe des demandeurs d'emploi de catégorie A, sans activité, avait été deux fois plus rapide que celle des demandeurs d'emploi relevant des catégories B et C, c'est-à-dire qui ont exercé une activité au cours du mois. En outre, il a souhaité connaître les modalités d'organisation des relations avec les maisons de l'emploi et, le cas échéant, de détachement de personnels de « Pôle Emploi ».

M. Adrien Gouteyron s'est inquiété du niveau du chômage des hommes de moins de 25 ans, dont la progression sur un an a atteint 50 %, et s'est interrogé à cet égard sur l'intérêt qu'il y aurait à améliorer les échanges d'informations entre « Pôle Emploi » et les conseillers d'orientation relevant du ministère de l'éducation nationale.

Mme Annie Jarraud-Vergnolle s'est interrogée sur la qualification juridique d'établissement public industriel et commercial (EPIC), ou administratif (EPA), du nouvel organisme dans la mesure où une partie de ses personnels relève du droit privé, ainsi que sur le devenir de l'immobilier appartenant aux Assédic. Par ailleurs, elle a souhaité savoir si « Pôle emploi » continue à remplir sa mission de prospection et d'aide au recrutement auprès des entreprises et si la

collaboration en matière d'offre d'emploi pour les personnes handicapées se poursuit avec les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH).

M. Jean Arthuis, président, a demandé que soit précisé le ratio actuel du nombre de demandeurs d'emploi suivis par un conseiller.

Répondant à l'ensemble de ces questions, **M. Christian Charpy** a tout d'abord indiqué que si le nombre de demandeurs d'emploi pour un conseiller s'établit en moyenne à 1 pour 90, celui-ci atteint parfois 1 pour 130, voire 1 pour 180 dans certains services, lorsque des départs en retraite viennent réduire le nombre des agents qui font face à l'augmentation du nombre d'inscription. En dépit d'une situation qualifiée de non satisfaisante, il a considéré que la solution au déficit de conseillers ne peut reposer sur les seules embauches. Tout en regrettant que la hausse du chômage vienne battre en brèche l'objectif d'un conseiller pour 60 demandeurs d'emploi, il souligné que la stratégie de « Pôle emploi » devait s'orienter vers le redéploiement de 6 000 agents en direction du traitement des demandes et un recours plus massif aux partenaires que sont les missions locales et les opérateurs privés.

S'agissant du nombre de dossiers en instance, il a précisé que la situation s'est améliorée depuis novembre 2008, le retard s'étant réduit de l'équivalent de cinq jours de traitement à deux actuellement. Les demandeurs d'emploi sont reçus dans les cinq jours suivant leur inscription par téléphone ou internet et sont suivis dès le premier entretien pour leur indemnisation comme pour leur placement. Dans 95 % des cas, les dossiers d'indemnisation sont traités dans les quinze jours.

En revanche, **M. Christian Charpy** a reconnu qu'une répartition plus fine et réactive des effectifs reste à mettre en œuvre, afin notamment de fluidifier le traitement des demandes enregistrées par la plateforme téléphonique. Il a fait remarquer que le coût de la communication a été fortement réduit. Le montant forfaitaire de 11 centimes par communication, facturé uniquement à partir de la connexion à un conseiller, figure parmi les moins chers du marché des services téléphoniques. Des négociations ont été menées afin de mettre fin aux surtaxations pratiquées par certains opérateurs de téléphonie mobile et les délais de connexion des appels passés depuis une agence ont été rallongé de 6 à 12 minutes. Les appels de l'extérieur ou d'un mobile ne sont pas limités dans le temps.

Revenant sur le sujet qualifié de sensible des travailleurs étrangers en situation irrégulière, il a considéré que si « Pôle emploi » ne s'inscrit pas dans un rôle d'auxiliaire de police, il n'en doit pas moins assumer son rôle dans la lutte contre la fraude aux indemnisations. Confirmant les propos de **M. Jean Arthuis, président**, il a indiqué que les employeurs qui embauchent des travailleurs étrangers orientés par le service public de l'emploi sont légalement et légitimement fondés à penser qu'ils sont en situation régulière.

S'agissant des risques de radiation des listes de demandeurs d'emploi motivée par le refus de deux offres raisonnables d'emploi dans le cadre du projet personnalisé d'accès à l'emploi, **M. Christian Charpy** a souligné qu'il n'y a pas à craindre d'augmentation des radiations dans la mesure où les conseillers travaillent avec les demandeurs d'emploi sur les évolutions à apporter aux postes recherchés.

En réponse aux interrogations portant sur la gestion du RSA, il a indiqué que, parallèlement à l'accord cadre en cours de signature avec l'assemblée des départements de France (ADF), qui visera à définir l'offre de service de droit commun, l'offre de service complémentaire et ses modalités de facturation, des accords locaux seront négociés dans chaque département. « Pôle Emploi » s'engage, dans le cadre de sa contribution au dispositif RSA, à assurer l'orientation des bénéficiaires et à les intégrer dans un parcours d'accès à l'emploi. Les bénéficiaires les plus éloignés de l'emploi pourront être pris en charge dans le cadre de l'offre de service complémentaire payante qui garantit une prise en charge par des conseillers dédiés ayant un portefeuille de 50 demandeurs d'emploi au plus. Rappelant que la gestion du RSA n'a pas vocation à faire l'objet d'une budgétisation spécifique, **M. Christian Charpy** a toutefois souhaité que le niveau de prise en charge par les conseils généraux soit maintenu au même niveau que pour le traitement du revenu minimum d'insertion (RMI), soit 700 conseillers. Enfin, il a indiqué que le fonds national des solidarités actives (FNSA) poursuivra sa contribution au titre de l'aide personnalisée de retour à l'emploi, à charge pour les préfets de négocier la répartition de l'enveloppe au niveau local.

Sur la situation de l'emploi, il a noté que la diminution de 20 % des offres d'emploi de janvier à février 2009 trouve son origine dans la quasi disparition de l'intérim. Cette conjoncture explique également le phénomène de vases communicants des demandeurs d'emploi de catégorie B et C vers la catégorie A qui n'a aucune activité. Dans une moindre mesure, la désorganisation qu'ont connue les services au moment de la fusion n'a pas favorisé la prospection et le service aux entreprises. Si les 200 000 offres satisfaites durant cette période indiquent que l'activité économique n'est pas arrêtée, en revanche le taux de chômage sans précédent des hommes de moins de 25 ans reflète la dégradation de l'emploi industriel et de l'intérim. Ce public spécifique appelle un renforcement de la coordination de « Pôle emploi » avec les régions, en ce qui concerne la formation, et avec les missions locales, qui sont le lieu d'inscription privilégié de cette classe d'âge.

S'agissant de la collaboration de « Pôle Emploi » avec les maisons de l'emploi, **M. Christian Charpy** a tout d'abord indiqué que la réforme du service public de l'emploi ne signifie pas la disparition de celles-ci, mais marque le gel des projets en cours. Il a cité les rapports de M. Jean-Paul Anciaux et de Mme Marie-Christine Dalloz pour souligner le rôle essentiel joué par ces structures, mais aussi pour mettre en lumière leur hétérogénéité, certaines

assurant l'accueil des demandeurs d'emploi, les autres effectuant une tâche de coordination. A cet égard il a souhaité que soit privilégiée cette dernière solution.

Enfin, tout en indiquant, d'une part, que l'effort de coordination avec les MDPH sera poursuivi et, d'autre part, que la mise à disposition des locaux des Assédic se fonde sur une convention conclue avec l'Unédic pour un montant de 50 millions d'euros par an, il a expressément écarté la qualification d'EPIC et indiqué que « Pôle emploi » doit être considéré comme un établissement public administratif « *sui generis* » doté de caractéristiques particulières tenant à la mixité public-privé de ses personnels. Il a souligné que le débat sur le statut exact de la structure emporte des conséquences concrètes telles que le paiement ou non de la contribution au 1 % logement social, le versement auprès de l'AGEFIPH (Association pour la gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées) ou du FIPHFP (Fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées dans la fonction publique).

En réponse à **Mme Catherine Procaccia** qui a souligné la nécessité d'informer les élus locaux des projets de restructurations des locaux de « Pôle emploi », **M. Christian Charpy** s'est engagé à développer une concertation préalable sur la création des sites mixtes, en tout état de cause avant leur déploiement complet prévu pour le mois de novembre 2009.

Examen en commission

Réunie le mardi 17 novembre 2009, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a procédé à l'examen du rapport de **M. Serge Dassault, rapporteur spécial**, sur la mission « Travail et emploi » et les articles 61, 62 (nouveau) et 63 (nouveau) rattachés.

M. Serge Dassault, rapporteur spécial, a rappelé les principales données budgétaires concernant la mission « Travail et emploi » pour laquelle il est prévu 11,41 milliards d'euros de crédits de paiement pour 2010, soit une baisse de 6 % par rapport à 2009. Il a souligné que le périmètre budgétaire de la mission ne représente en réalité qu'un cinquième des dépenses globales de la politique de l'emploi qui mobilise au total 54 milliards d'euros pour 2010. Outre les crédits budgétaires, il convient de prendre en compte les exonérations de cotisations sociales pour un coût de près de 31,5 milliards d'euros, répartis entre 22,1 milliards d'euros d'allègements généraux de charges, 2,9 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 6,5 milliards d'euros d'exonérations ciblées. En outre, les dépenses fiscales s'élèveront à 10,96 milliards d'euros, dont 3,2 milliards d'euros au titre de la prime pour l'emploi. A cet égard, il a considéré que les effets de ce crédit d'impôt au regard de l'emploi sont très incertains, cette mesure relevant davantage d'une aide au pouvoir d'achat.

Plus largement, **M. Serge Dassault, rapporteur spécial**, s'est interrogé sur l'efficacité de la politique de l'emploi. Il a rappelé que le Gouvernement n'a toujours pas déposé au Parlement le rapport évaluant l'efficacité des allègements généraux et ciblés de cotisations sociales au regard de l'emploi, alors que le délai de remise prévu par l'article 189 de la loi de finances pour 2009 était fixé au 15 juin 2009.

Enfin, s'élevant contre l'objectif de conduire plus de 80 % des jeunes au baccalauréat, **M. Serge Dassault, rapporteur spécial**, a souhaité que la politique de l'emploi prenne en compte les problématiques posées par l'échec scolaire et les faiblesses de l'enseignement scolaire en matière d'apprentissage des métiers et de formation en alternance.

Considérant que la lutte contre le chômage des jeunes doit s'orienter en priorité vers les personnes sorties du système scolaire sans qualification, **M. Serge Dassault, rapporteur spécial**, a appelé de ses vœux le renforcement significatif de l'action des missions locales, qui sont chargées d'accompagner les jeunes de 16 à 25 ans, ainsi que des mesures d'aides au permis de conduire ou de prêt de scooter.

Il a souhaité que la formation en alternance soit renforcée afin que toutes les entreprises de cinquante salariés et plus accueillent au moins 4 % d'apprentis dans leurs effectifs.

En réponse à **M. Alain Gournac, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales**, qui s'est interrogé sur le bilan de la création de Pôle emploi et l'évaluation des maisons de l'emploi, **M. Serge Dassault, rapporteur spécial**, a indiqué que la commission des finances a inscrit à son programme de contrôle le suivi de la fusion de l'ANPE et des Assedic dans Pôle emploi. Il a estimé que ce travail doit être mené conjointement avec la commission des affaires sociales en 2010. En effet, il apparaît souhaitable qu'au moins une année se soit écoulée depuis la mise en œuvre de Pôle emploi avant de dresser un bilan de la fusion.

S'agissant des maisons de l'emploi, il a considéré qu'une évaluation de l'efficacité de chacune d'entre elles est souhaitable dans la mesure où leurs modes de fonctionnement sont très hétérogènes et où leurs missions sont parfois redondantes, sur le plan local, avec Pôle emploi ou les missions locales.

M. Jean-Paul Alduy a reconnu que les activités des maisons de l'emploi peuvent varier en fonction des priorités de chaque région ou bassin d'emploi. Néanmoins, il a mis en valeur leur rôle de coordination entre les collectivités locales et les entreprises. A cet égard, il a considéré qu'une fusion entre les missions locales et les maisons de l'emploi présenterait l'avantage d'offrir une palette globale de services qui assureraient la prise en charge des jeunes au-delà de 25 ans.

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 61 tendant à porter à 105 % du SMIC le montant de l'aide financière versée au titre des contrats uniques d'insertion conclus avec les ateliers et les chantiers d'insertion ;

- de l'article 62 (nouveau) portant extension du bénéfice du nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'entreprise (NACRE) aux demandeurs d'emploi dont l'ancienneté d'inscription est inférieure à six mois au cours des dix-huit derniers mois ;

- de l'article 63 (nouveau) qui étend aux régies de quartiers le régime d'agrément des associations de services à la personne.

M. Serge Dassault, rapporteur spécial, a présenté un premier amendement tendant à modifier les crédits des programmes de la mission afin de transférer 150 millions d'euros de crédits, prévus au titre de l'exonération de l'avantage en nature dans les hôtels, cafés et restaurants (HCR), vers le réseau des missions locales (100 millions d'euros) et le fonds d'insertion professionnelle des jeunes (50 millions d'euros).

Enfin, il a présenté deux amendements portant articles additionnels après l'article 63 tendant à :

- abroger l'article L. 241-14 du code de la sécurité sociale qui constitue la base légale de l'exonération de l'avantage en nature dans le secteur HCR ;
- inciter les entreprises de cinquante salariés et plus à employer au moins 4 % d'apprentis dans leurs effectifs.

La commission a alors **décidé de proposer au Sénat :**

- l'adoption des crédits de la mission « Travail et emploi » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2010 modifiés par l'amendement du rapporteur spécial ;

- l'adoption, sans modification, des articles 61, 62 (nouveau) et 63 (nouveau) ;

- l'adoption des deux amendements du rapporteur spécial portant articles additionnels après l'article 63.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 19 novembre 2009 sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a confirmé sa position, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.

ANNEXE
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES
PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

➤ **Pour le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi :**

- M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'Etat chargé de l'emploi
- M. Fabrice Robert, directeur-adjoint du cabinet
- Mme France Henry-Labordère, conseillère parlementaire
- M. Olivier Villemagne, chargé de mission

➤ **Pour la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (programmes 102 et 103) :**

- M. Bertrand Martinot, délégué général
- Mme Isabelle Braun-Lemaire, chef du service du financement et de la modernisation
- M. Alexandre Delpont, chef de la mission financement, budget et dialogue de gestion

➤ **Pour la direction générale du travail (programme 111) :**

- M. Joël Blondel, chef de service
- Mme Damienne Verguin, sous-directrice
- M. Jean-François Alloucherie, chef du bureau budgétaire et du contrôle de gestion

➤ **Pour la direction de l'administration générale et de la modernisation des services (programme 155) :**

- M. Luc Allaire, directeur
- M. Antoine Magnier, directeur de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
- M. Stéphane Robin, chef du bureau de la programmation et du financement
- M. Alain Gilquin, chef du bureau du budget et du dialogue de gestion

➤ **Pour Pôle Emploi :**

- M. Christian Charpy, directeur général
- Mme Carine Chevrier, directrice de cabinet et du projet transformation

➤ **Pour le conseil national des missions locales :**

- M. Yves Auton, chargé de mission.