

N° 103

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

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

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 2009, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VII

TRAVAIL ET EMPLOI

Par M. Alain GOURNAC,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Nicolas About, *président* ; Mme Isabelle Debré, M. Gilbert Barbier, Mme Annie David, M. Gérard Dériot, Mmes Annie Jarraud-Vergnolle, Raymonde Le Texier, Catherine Procaccia, M. Jean-Marie Vanlerenberghe, *vice-présidents* ; MM. François Autain, Paul Blanc, Mme Mugette Dini, M. Jean-Marc Juilhard, Mmes Gisèle Printz, Patricia Schillinger, *secrétaires* ; Mmes Jacqueline Alquier, Brigitte Bout, M. Jean Boyer, Mme Claire-Lise Campion, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Mme Jacqueline Chevé, M. Yves Daudigny, Mme Christiane Demontès, M. Jean Desessard, Mmes Sylvie Desmarescaux, Bernadette Dupont, M. Guy Fischer, Mme Samia Ghali, MM. Bruno Gilles, Jacques Gillot, Mme Colette Giudicelli, MM. Jean-Pierre Godefroy, Alain Gournac, Mmes Sylvie Goy-Chavent, Françoise Henneron, Marie-Thérèse Hermange, Gélita Hoarau, M. Claude Jeannerot, Mme Christiane Kammermann, MM. Marc Laménie, Serge Larcher, André Lardeux, Dominique Leclerc, Jacky Le Menn, Jean-François Mayet, Alain Milon, Mmes Isabelle Pasquet, Anne-Marie Payet, M. Louis Pinton, Mmes Janine Rozier, Michèle San Vicente-Baudrin, MM. René Teulade, Alain Vasselle, François Vendasi, René Vestri.

Voir les numéros :

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

Sénat : 98 et 99 (annexe n° 31) (2008-2009)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	7
I. LE PROJET DE BUDGET CONSTITUE UNE PREMIÈRE RÉPONSE AU RETOURNEMENT DU MARCHÉ DU TRAVAIL	9
A. LA DÉGRADATION ANNONCÉE DU MARCHÉ DU TRAVAIL	9
B. LA RÉFORME DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI EST ENGAGÉE	10
1. <i>La création de Pôle Emploi</i>	10
a) La préparation de la fusion	10
b) Les actions à mener en 2009	11
c) L'incidence budgétaire de la fusion	12
d) La coordination avec les maisons de l'emploi.....	13
2. <i>L'indemnisation des demandeurs d'emploi</i>	13
a) Le redressement de la situation financière de l'Unedic se poursuit	14
b) La négociation de la future convention d'assurance chômage	14
c) Le régime de solidarité	15
3. <i>La réforme de l'administration du travail et de l'emploi</i>	15
C. LA RELANCE DES CONTRATS AIDÉS.....	16
1. <i>Un plus grand nombre de contrats aidés financés en 2009</i>	17
2. <i>La réforme des contrats aidés dans le projet de loi généralisant le revenu de solidarité active</i>	17
3. <i>L'aide aux publics les plus fragiles est maintenue</i>	18
a) Les contrats destinés aux jeunes	18
b) Les aides en faveur de l'emploi des personnes handicapées.....	19
c) La réforme de l'insertion par l'activité économique est engagée.....	19
II. LA SÉCURISATION DES PARCOURS PROFESSIONNELS	20
A. LA FORMATION PROFESSIONNELLE EST UNE PRIORITÉ DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT.....	20
1. <i>Des crédits globalement préservés</i>	20
2. <i>Les perspectives de réformes</i>	21
a) La négociation en cours	21
b) L'ouverture à la concurrence de l'Afpa	22
B. LA GESTION DES CARRIÈRES.....	23
1. <i>Vers une généralisation du contrat de transition professionnelle ?</i>	23
a) Le contrat de transition professionnelle	24
b) La convention de reclassement personnalisé.....	25
2. <i>Les outils traditionnels d'accompagnement des mutations économiques doivent continuer à être mobilisés</i>	26
3. <i>Le déclin des mesures d'âge se confirme</i>	28

III. LA BAISSÉ DU COÛT DU TRAVAIL PEU QUALIFIÉ DEMEURE UN DES AXES PRIVILÉGIÉS DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI	30
A. LE DÉBAT SUR L'EFFICACITÉ DES ALLÉGEMENTS DE CHARGES EN MATIÈRE DE CRÉATION D'EMPLOIS	30
1. <i>L'allégement général de cotisations</i>	30
2. <i>L'effet de l'exonération des heures supplémentaires</i>	33
B. LES EXONÉRATIONS CIBLÉES	34
1. <i>Les aides territorialisées</i>	34
2. <i>Les aides sectorielles</i>	35
a) <i>L'aide aux hôtels, cafés et restaurants</i>	35
b) <i>Le développement du secteur des services à la personne</i>	36
C. LA PROMOTION DE L'ACTIVITÉ	37
1. <i>La réforme des aides à la création d'entreprises</i>	37
2. <i>L'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise</i>	38
EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	39
• <i>Article 79 (art. L. 6222-2 du code du travail) Mesures en faveur de la formation et de l'insertion des travailleurs handicapés</i>	39
• <i>Article 80 (art. L. 5423-7 du code du travail) Suppression de la prise en charge de l'allocation de fin de formation</i>	41
• <i>Article 81 (art. L. 133-7 du code de la sécurité sociale) Réduction du taux de l'abattement de cotisations patronales de sécurité sociale applicable aux particuliers employeurs</i>	43
TRAVAUX DE LA COMMISSION	45
I. AUDITION DU MINISTRE	45
II. EXAMEN DE L'AVIS	53

Les crédits de la mission « Travail et emploi » pour 2009

Programmes	Crédits de paiement (en euros)	Variation 2009/2008 (en %)
Accès et retour à l'emploi	5 810 992 384	- 8,4 %
Amélioration de l'efficacité du service public de l'emploi (libellé modifié)	3 213 698 010	- 7,1 %
Mise en situation d'emploi des publics fragiles	2 597 294 374	- 10,0 %
Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	5 130 734 914	- 2,8 %
Anticipation et accompagnement des conséquences des mutations économiques sur l'emploi	425 087 853	- 16,7 %
Amélioration de l'insertion dans l'emploi par l'adaptation des qualifications et la reconnaissance des compétences (libellé modifié)	3 173 032 670	- 7,4 %
Développement de l'emploi	1 532 614 391	+ 14,4 %
Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	86 893 409	- 31,6 %
Santé et sécurité au travail	25 710 586	- 9,1 %
Qualité et effectivité du droit	31 482 823	- 54,3 %
Dialogue social et démocratie sociale	29 700 000	- 0,5 %
Lutte contre le travail illégal	-	-
Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	792 524 942	+ 8,3 %
Gestion du programme « accès et retour à l'emploi »	107 163 656	- 0,9 %
Gestion du programme « accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi »	83 386 070	+ 2,1 %
Gestion du programme « amélioration de la qualité de l'emploi et des relations de travail »	245 111 678	+ 27,8 %
Soutien	318 491 331	+ 1,8 %
Etudes, statistiques, évaluation et recherche	38 372 207	+ 3,0 %
Fonds social européen - Assistance technique	-	-
Total mission « Travail et emploi »	11 821 145 649	- 5,3 %

Mesdames, Messieurs,

Les crédits affectés à la mission « Travail et emploi » dans le projet de loi de finances pour 2009 s'élèvent à un peu plus de 11,8 milliards d'euros, soit une légère baisse par rapport à ceux ouverts en loi de finances initiale pour 2008 (12,3 milliards d'euros). Ils correspondent, pour les trois quarts, à des dépenses d'intervention, le solde étant constitué de dépenses de fonctionnement, d'investissement et de personnel.

Les crédits de la mission ne représentent cependant qu'une part minoritaire de l'effort consenti par les pouvoirs publics en faveur de l'emploi. Les dépenses fiscales relevant de la mission devraient passer de 9,6 milliards d'euros en 2008 à 10,2 milliards l'an prochain et le montant des exonérations de cotisations sociales dépasser 32 milliards d'euros.

Au total, **l'ensemble des moyens affectés au travail et à l'emploi est proche de 55 milliards d'euros en 2009 et s'inscrit en hausse de 10 % par rapport à 2008 (50 milliards)**. Dans un contexte de ralentissement économique et de remontée du chômage, le Gouvernement veille donc à mobiliser des moyens importants pour préserver l'emploi. L'Assemblée nationale a d'ailleurs majoré, sur proposition du Gouvernement, les crédits de la mission pour financer 100 000 contrats aidés supplémentaires dans le secteur non marchand.

Attachée à une gestion rigoureuse des finances publiques, votre commission estime cependant que le budget de l'Etat doit contribuer, en période de crise, à stabiliser l'activité et à atténuer ses conséquences sur le plan social.

La mission « Travail et emploi » conserve un caractère **interministériel** : si l'essentiel des crédits, consacré au financement de la politique de l'emploi, relève de la compétence de Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, une petite part est gérée par Xavier Bertrand, ministre du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité.

Les quatre programmes qui composent la mission demeurent de tailles très inégales puisque les programmes 102 et 103, qui dépendent tous deux du ministère de l'emploi, regroupent plus de 90 % des crédits.

Décomposition des moyens de la mission « Travail et emploi »

(en milliards d'euros)

	Crédits de paiement pour 2008	Proportion du budget de la mission
Programme 102 « Accès et retour à l'emploi »	5,81	49,20 %
Programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi »	5,13	43,40 %
Programme 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail »	0,08	0,67 %
Programme 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail »	0,79	6,68 %
Mission « Travail et emploi »	11,81	100,00 %

Source : projet de loi de finances pour 2009

I. LE PROJET DE BUDGET CONSTITUE UNE PREMIÈRE RÉPONSE AU RETOURNEMENT DU MARCHÉ DU TRAVAIL

Le Gouvernement propose de répondre à la hausse prévisible du nombre de demandeurs d'emploi en 2009 par des mesures conjoncturelles, notamment une augmentation du nombre d'emplois aidés, et par des réformes de structure, comme l'illustre la fusion de l'ANPE et des Assedic, étape majeure de la réforme du service public de l'emploi (SPE), engagée depuis le début de l'année.

A. LA DÉGRADATION ANNONCÉE DU MARCHÉ DU TRAVAIL

En baisse continue depuis le début de l'année 2005, le taux de chômage au sens du BIT¹² a atteint un point bas, à 7,2 % de la population active, au cours du deuxième trimestre de 2008. Ce taux de chômage était le plus faible observé depuis vingt-cinq ans. Entre juin 2007 et juin 2008, les effectifs salariés ont encore augmenté de 220 000 unités, soit une hausse de 1,3 % sur un an.

Un retournement de tendance s'est cependant opéré au deuxième trimestre de 2008. L'Unedic a constaté, au cours de cette période, une baisse de 0,2 % du nombre de salariés affiliés à l'assurance chômage. L'emploi industriel a diminué de 0,4 % et l'emploi dans les services de 0,3 %. Seul le secteur de la construction a continué à être créateur net d'emplois (+ 0,8 %).

Le nombre de demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE a augmenté de façon significative depuis le mois d'août. Il a progressé de 4,4 % entre octobre 2007 et octobre 2008 pour s'établir à 2 004 500.

L'Unedic considère que le nombre de chômeurs inscrits à l'ANPE devrait progresser de 46 000 en 2008. Les prévisions rendues publiques par l'Insee au mois d'octobre vont dans le même sens : l'emploi total pourrait se replier de 52 000 au cours du second semestre de l'année (alors qu'il progressait encore de 175 000 par semestre en 2007). L'emploi marchand non agricole perdrait un peu plus de 100 000 postes au second semestre tandis que le nombre d'emplois aidés se stabiliserait.

Malgré la baisse attendue de la population active, le taux de chômage s'accroîtrait sur la seconde moitié de 2008 pour atteindre 7,4 % à la fin de l'année. Ce taux demeurerait cependant légèrement inférieur à celui constaté à la fin de l'année 2007.

¹ Pour le Bureau international du travail (BIT), un chômeur est une personne en âge de travailler qui répond aux trois conditions suivantes : être sans emploi ; être disponible pour occuper un emploi dans les quinze jours ; avoir cherché activement un emploi au cours du dernier mois.

La situation de l'emploi devrait continuer à se dégrader au cours de l'année 2009 ; il est difficile, compte tenu de la volatilité de la situation économique, de prévoir dans quelles proportions, mais le Gouvernement considère que 90 000 emplois salariés pourraient être détruits dans le secteur marchand non agricole.

Pour combattre cette hausse du chômage, le Gouvernement entend tout d'abord, comme le souhaite le Président de la République, accélérer la réforme du service public de l'emploi (SPE).

B. LA RÉFORME DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI EST ENGAGÉE

La loi n° 2008-126 du 13 février 2008 relative à l'organisation du service public de l'emploi¹ a organisé la fusion de l'agence nationale pour l'emploi (ANPE) et des associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Assedic), c'est-à-dire le réseau opérationnel de l'assurance chômage piloté, au niveau national, par l'Union pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Unedic).

1. La création de Pôle Emploi

Le nouvel opérateur qui va résulter de la fusion, finalement dénommé **Pôle Emploi**, devrait être créé officiellement au début de l'année 2009. Face à la dégradation du marché du travail, le Gouvernement souhaite accélérer sa mise en place afin que les demandeurs d'emploi bénéficient le plus rapidement possible de guichets uniques et d'une offre de services améliorée.

a) La préparation de la fusion

Dans l'attente de la création du nouvel opérateur, a été mise en place une **instance de préfiguration**, dirigée par un conseil présidé par Dominique-Jean Chertier et par un délégué général, Christian Charpy, actuel directeur général de l'ANPE. Ces personnalités ont vocation à devenir respectivement président du conseil d'administration et directeur général de Pôle Emploi. Les futurs directeurs régionaux de l'institution ont également déjà été nommés.

Des conférences interrégionales ont été organisées ces derniers mois pour expliquer à l'ensemble des cadres les changements que va occasionner la fusion. Il leur appartiendra ensuite de diffuser l'information auprès de l'ensemble du personnel de l'ANPE, qui compte près de 30 000 agents, et des Assedic, qui emploient environ 15 000 personnes.

Les négociations engagées entre l'Unedic et l'instance de préfiguration au sujet de la mise à disposition des biens des Assedic à Pôle Emploi sont maintenant bien avancées. Il est prévu que Pôle Emploi verse un

¹ Cf. rapport Sénat n° 154 (2007-2008) de Catherine Procaccia, fait au nom de la commission des affaires sociales.

loyer pour pouvoir disposer des locaux des Assedic (360 000 m²) et de leurs applications informatiques.

b) Les actions à mener en 2009

Les responsables de Pôle Emploi souhaitent rapidement créer des « **guichets uniques** » sur tout le territoire, dans lesquels les demandeurs d'emploi rencontreront un **conseiller référent**.

- Pôle Emploi va d'abord devoir restructurer son **réseau** : avant l'été 2009, toutes ses implantations géographiques deviendront des sites « mixtes », qui assureront les missions actuellement dévolues à l'ANPE et aux Assedic ; à plus long terme, il conviendra d'optimiser le réseau en regroupant certains sites. Si la quasi-totalité des locaux de l'ANPE sont loués (82 %), tel n'est pas le cas pour les Assedic, qui sont propriétaires de 70 % de leurs biens immobiliers.

La restructuration du réseau pour constituer ces guichets uniques va bien sûr s'accompagner d'un renouvellement complet de la signalétique, afin de donner une identité visuelle au nouvel organisme, ainsi que de la création d'un nouveau numéro d'appel, le 3949, et d'un portail internet.

- Les dirigeants de Pôle Emploi entendent également généraliser rapidement le système du « référent unique », qui est déjà pratiqué à l'ANPE, mais qui ne l'est pas encore aux Assedic. Il s'agira de faire bénéficier chaque demandeur d'emploi d'un suivi assuré par un conseiller unique, compétent à la fois pour le placement et pour l'indemnisation.

Un important effort de **formation** va donc être engagé en 2009 afin de rendre les agents plus polyvalents. Il est prévu de recruter quatre cents personnes en contrat à durée déterminée afin de remplacer les agents partis en formation.

- La réflexion doit enfin être poursuivie en ce qui concerne l'évolution de **l'offre de services** du nouvel opérateur, qui sera chargé à la fois du placement et de l'indemnisation des demandeurs d'emploi. La fusion n'aura une utilité que si elle permet d'améliorer le service rendu à l'utilisateur, en dégagant des synergies et en rationalisant l'utilisation des moyens mis à sa disposition.

Pôle Emploi peut s'appuyer sur les conclusions du rapport réalisé, en avril 2008, par Jean-Marc Boulanger, inspecteur général des affaires sociales, dans le but de préparer la future convention tripartite qui va lier l'Etat, Pôle Emploi et l'Unedic. Ce rapport insiste notamment sur l'intérêt d'individualiser plus tôt le suivi des demandeurs d'emploi, d'aider davantage les actifs désireux de se reconvertir et de renforcer les liens avec les entreprises ainsi que la coopération avec les autres acteurs du SPE, comme les maisons de l'emploi, les missions locales et les organismes privés de placement.

Votre rapporteur pour avis souhaite insister sur l'intérêt de prolonger le suivi des chômeurs **après leur reprise d'emploi**. Une personne qui a été longtemps éloignée de l'entreprise peut en effet rencontrer des difficultés au moment de son retour à l'emploi et il importe d'éviter que ces difficultés ne fassent obstacle à sa réinsertion professionnelle durable. Aujourd'hui, le suivi après la reprise d'emploi ne concerne qu'un petit nombre de personnes, titulaires de contrats aidés, et il serait donc intéressant de dégager des moyens pour étendre cette pratique.

c) L'incidence budgétaire de la fusion

Les opérations qui viennent d'être décrites (formation des agents, restructuration du réseau, nouvelle identité visuelle...) vont occasionner des surcoûts à court terme mais pourraient ensuite être facteurs d'économies.

Une inconnue, sur le plan financier, réside dans le contenu de la future convention collective de Pôle Emploi, dont la négociation va débuter en 2009. Cette convention s'appliquera de plein droit aux salariés de Pôle Emploi venus des Assedic, ainsi qu'aux nouveaux embauchés. Les agents venus de l'ANPE auront, quant à eux, un droit d'option : ils pourront soit conserver leur statut actuel de droit public, soit choisir d'être couverts par la nouvelle convention. Le coût de la fusion dépendra donc, pour une large part, du niveau des garanties offertes par la convention collective ainsi que de l'attitude des agents venus de l'ANPE, étant entendu qu'un plus grand nombre d'entre eux opteront pour la convention collective si celle-ci est très avantageuse. En admettant, ce qui est vraisemblable, que la future convention sera assez proche de celle en vigueur aux Assedic, le surcoût pourrait être de l'ordre de 250 à 350 millions d'euros.

Les dirigeants de l'ANPE comme de l'Unedic estiment cependant que les ressources de Pôle Emploi seront suffisantes en 2009 pour lui permettre de faire face à ses dépenses.

Pôle emploi disposera de deux ressources principales :

- une subvention de l'Etat dont le montant est fixé, l'an prochain, à 1,36 milliard d'euros, en hausse de 50 millions par rapport à la dotation versée à l'ANPE en 2008 ;

- une contribution versée par l'assurance chômage, égale à 10 % au moins des sommes qu'elle collecte¹ ; ce taux de 10 %, imposé par la loi, est sensiblement supérieur à la part que l'assurance chômage consacre aujourd'hui à ses dépenses de fonctionnement, qui est plutôt de l'ordre de 8,4 % ; l'écart correspond à environ 400 millions d'euros, ce qui va permettre à Pôle Emploi de bénéficier d'un niveau satisfaisant de ressources l'an prochain, ce qui va permettre de financer l'effort de formation du personnel.

¹ En 2008, les Assedic devraient prélever un peu moins de 30 milliards de contributions.

d) La coordination avec les maisons de l'emploi

La loi du 13 février 2008 a redéfini le rôle des maisons de l'emploi qui sont chargées de concourir « à la coordination des politiques publiques et du partenariat local des acteurs publics et privés qui agissent en faveur de l'emploi, de la formation, de l'insertion et du développement économique ». Elle prévoit également que des représentants des maisons de l'emploi siègent au sein du conseil national et des conseils régionaux de l'emploi.

La constitution d'une maison de l'emploi est subordonnée à sa labellisation par une commission nationale puis à la signature d'une convention pluriannuelle d'objectifs avec l'Etat. A ce jour, 227 dossiers ont été labellisés et 192 conventions pluriannuelles d'objectifs ont été conclues ; une quinzaine de conventions supplémentaires ont été transmises pour signature au ministère de l'emploi.

L'Etat subventionne le fonctionnement et l'investissement des maisons de l'emploi. Du fait de l'augmentation de leur nombre, les crédits inscrits dans le projet de loi de finances à ce titre atteignent 100 millions d'euros, contre 89,3 millions en 2008.

La création de Pôle Emploi conduit à s'interroger sur la place qui doit revenir aux maisons de l'emploi dans ce nouveau paysage institutionnel.

Une évaluation pilotée par la direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (Dares) et la direction générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) a été engagée début 2008. Ses premières conclusions suggèrent que les maisons de l'emploi peuvent permettre un élargissement du partenariat entre acteurs de l'insertion, de l'emploi de la formation et du développement local et favoriser le développement d'actions complémentaires ou novatrices. Certains acteurs locaux leur reprochent cependant d'ajouter une « strate » dans un système déjà complexe, jugent leur offre de services parfois restreinte et l'amélioration de la qualité des services offerts parfois imperceptible ou insuffisante.

En tout état de cause, le maintien des maisons de l'emploi ne se justifie que si leur champ d'intervention est plus large ou complémentaire de celui des futurs « guichets uniques » de Pôle Emploi. A défaut, peut-être faudrait-il envisager de les intégrer dans le réseau du nouvel opérateur.

2. L'indemnisation des demandeurs d'emploi

La création de Pôle Emploi ne va pas faire disparaître l'Unedic, qui aura notamment pour tâches de fixer la réglementation applicable, d'apporter un appui technique pour la négociation de la convention d'assurance chômage et de gérer la dette de l'assurance chômage. Elle conservera une centaine de salariés à son service.

a) Le redressement de la situation financière de l'Unedic se poursuit

Pour la troisième année consécutive, l'Unedic va dégager un excédent en 2008, proche de 4,5 milliards d'euros. En raison des déficits élevés constatés entre 2002 et 2005, sa dette sera cependant encore supérieure à 5 milliards d'euros.

Résultats financiers de l'assurance chômage

(en millions d'euros)

Situation financière	2004 (R)	2005 (R)	2006 (R)	2007 (R)	2008 (P)	2009 (H)
Recettes	26 732	27 695	29 394	30 532	31 335	31 028
Dépenses	31 152	30 887	29 050	27 013	26 839	27 556
Résultat de l'année (R-D)	- 4 420	- 3 192	344	3 519	4 495	3 472
Situation financière au 31 décembre	- 10 260	- 13 452	- 13 108	- 9 590	- 5 095	- 1 622

(R) : réalisé (P) : prévision (H) : hypothèse

Source : Unedic

Ces résultats sont établis sur la base d'hypothèses de croissance du Pib de 1 % en 2008 et de 0,5 % en 2009. La dette de l'Unedic devrait disparaître à compter de 2010.

Le bon niveau des créations d'emploi ces dernières années explique l'amélioration de la situation financière de l'assurance chômage : ses recettes se sont accrues grâce à l'augmentation de la masse salariale tandis que le nombre de demandeurs d'emploi indemnisés s'est réduit. L'évolution de sa situation financière, à compter de l'an prochain, va dépendre, pour une part, de la conjoncture économique, mais aussi des résultats de la renégociation en cours de la convention d'assurance chômage.

b) La négociation de la future convention d'assurance chômage

Les négociations en vue du renouvellement de la convention d'assurance chômage pour la période 2009-2011 ont débuté le 15 octobre dernier. Elles n'ont pour l'instant que faiblement progressé, cet attentisme pouvant s'expliquer par l'approche des élections prud'homales, organisées le 3 décembre prochain, qui n'incite guère les organisations syndicales et patronales à prendre des positions risquées. Il est probable que les négociations avanceront plus rapidement une fois que cette échéance sera passée.

Les partenaires sociaux ont adopté, le 7 novembre, une déclaration réaffirmant leur **autonomie** à l'égard du pouvoir politique. Ils ont peu apprécié que le Gouvernement leur demande de procéder à une baisse des cotisations d'assurance chômage, obéissant à un calendrier précis, pour compenser l'augmentation des cotisations de retraite (0,3 point en 2009, 0,4 point en 2010

puis de 0,3 point à nouveau en 2011). Ils regrettent également que le Président de la République se soit prononcé publiquement en faveur de la création d'une filière unique d'indemnisation.

La filière unique d'indemnisation fait cependant partie des hypothèses de travail envisagées par les partenaires sociaux. Elle permettrait de simplifier les règles applicables et favoriserait une plus grande proportionnalité entre la durée des périodes cotisées et la durée d'indemnisation. Les négociateurs sont également soucieux de mieux protéger les salariés précaires et les jeunes, qui ont souvent du mal à acquérir des droits à indemnisation.

c) Le régime de solidarité

Depuis 1982, le fonds de solidarité rassemble les moyens de financement de huit allocations versées aux demandeurs d'emploi en fin de droit, notamment l'allocation de solidarité spécifique (ASS).

Le fonds dispose d'une ressource propre, la contribution de solidarité des agents du secteur public, qui devrait rapporter 1,27 milliard d'euros en 2009, à laquelle s'ajoutera une part (1,25 %) de la taxe sur les tabacs, qui devrait produire 114 millions d'euros. Cette nouvelle ressource viendra se substituer à une ressource extra budgétaire de 200 millions d'euros prélevée, l'an passé, sur le fonds unique de péréquation.

Les ressources du fonds sont complétées par une subvention de l'Etat : les crédits prévus dans le projet de loi de finances pour 2009 s'élèvent à 1,47 milliard d'euros, au lieu de 1,67 milliard l'an dernier.

Cette baisse s'explique, essentiellement, par la suppression, proposée à l'article 80 rattaché aux crédits de la mission, de l'allocation de fin de formation (AFF), qui permettrait une économie de 169 millions. Elle résulterait également, pour partie, de la suppression, décidée dans la loi de finances pour 2008 mais qui ne prend effet qu'à compter du 1^{er} janvier prochain, de l'allocation équivalent retraite (AER).

La subvention de l'Etat permettra au fonds de faire face à ses dépenses évaluées, en 2009, à 2,86 milliards d'euros.

3. La réforme de l'administration du travail et de l'emploi

L'ambition réformatrice du Gouvernement se manifeste également dans ses projets relatifs à l'administration de l'Etat.

- Au niveau déconcentré, il est d'abord prévu de créer de nouvelles **directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi** (Direccte). Les Direccte ont vocation à exercer les missions actuellement dévolues aux :

- directions régionales et départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP et DDTEFP) ;

- les directions régionales du travail dans les transports (DRTT) ;
- les directions régionales de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DRCCRF) ;
- les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (Drire), pour leurs missions qui relèvent du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi ;
- les directions régionales du commerce extérieur (DRCE) ;
- les délégués régionaux au commerce et à l'artisanat (DRCA) ;
- les délégués régionaux au tourisme (DRT) ;
- les chargés de mission régionaux à l'intelligence économique (CRIE).

Les travaux de préfiguration préalables à la création des Direccte ont débuté dans cinq régions dès le second semestre de 2008 ; les Direccte devraient être opérationnelles sur l'ensemble du territoire au plus tard le 1^{er} janvier 2011.

Elles ont pour vocation de mettre à la disposition des entreprises un interlocuteur unique capable de conduire une politique intégrant les dimensions du développement économique, de l'emploi, du respect de la réglementation du travail et des droits des consommateurs. Elles permettront également de réaliser des économies de structure et d'atteindre ainsi plus facilement l'objectif de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux.

- Le conseil de modernisation des politiques publiques a également pris la décision de fusionner, à partir de l'an prochain, les services **d'inspection du travail** des ministères du travail, des transports et de l'agriculture. Cette fusion s'accompagnera du transfert, au ministère du travail, des emplois et des crédits auparavant affectés aux ministères de l'agriculture et des transports. Les effectifs concernés sont estimés à 683 ETPT¹ en 2009, 676 en 2010 et 667 en 2011. Le transfert de crédits devrait porter sur 40,6 millions d'euros en 2009, 41,3 millions en 2010 et 43,5 millions en 2011.

C. LA RELANCE DES CONTRATS AIDÉS

En 2008, l'amélioration générale du marché du travail a permis de réduire le nombre des contrats aidés. De façon pragmatique, le Gouvernement propose d'augmenter l'an prochain le nombre de ces contrats afin d'atténuer les conséquences de la crise pour les populations les plus modestes.

¹ Les emplois sont exprimés en « équivalents temps plein travaillé ».

1. Un plus grand nombre de contrats aidés financés en 2009

Deux contrats coexistent dans le secteur marchand : le **contrat initiative-emploi** (CIE), qui a été rénové en 2005, et le **contrat d'insertion-revenu minimum d'activité** (CI-RMA), conçu dans une logique d'activation des minima sociaux¹. Deux contrats sont à la disposition des employeurs du secteur non marchand : le **contrat d'avenir**, qui répond à la même logique d'activation des minima sociaux que le CI-RMA, et le **contrat d'accompagnement dans l'emploi** (CAE).

Initialement, le projet de loi de finances était construit sur une hypothèse de conclusion de **230 000 contrats aidés en 2009**. L'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement qui permettra de conclure **100 000 contrats supplémentaires** l'an prochain. Pour ce faire, l'enveloppe allouée aux contrats aidés, qui était déjà de l'ordre de 1,6 milliard d'euros, a été majorée de 250 millions.

Cette augmentation ne concernera que les contrats conclus dans le secteur non-marchand : ce sont en effet ces contrats qui peuvent être le plus facilement mobilisés, à court terme, par les pouvoirs publics.

Certains contestent cette décision en faisant valoir que ces contrats sont coûteux pour les finances publiques (ils sont presque entièrement pris en charge par l'Etat) et peu efficaces : le taux de réinsertion dans l'emploi durable de leurs bénéficiaires est inférieur à 30 %, alors qu'il dépasse 50 % pour les titulaires de contrats aidés dans le secteur marchand.

On peut cependant souligner que la conclusion de ces contrats joue, dans un contexte de ralentissement économique, un rôle de soutien du revenu de personnes fragiles, et donc de l'activité, et que le faible taux de réinsertion constaté s'explique, en partie, par le fait que les publics qui bénéficient de ces contrats sont plus éloignés de l'emploi que ceux qui parviennent à obtenir un contrat aidé dans le secteur marchand.

2. La réforme des contrats aidés dans le projet de loi généralisant le revenu de solidarité active

Le projet de loi généralisant le revenu de solidarité active (RSA) et réformant les politiques d'insertion, qui devrait entrer en vigueur dans les prochaines semaines, prévoit une réforme importante des contrats aidés.

Les contrats existants seraient remplacés par un **contrat unique d'insertion** afin de simplifier le cadre réglementaire et la gestion des contrats aidés. La distinction entre différents publics, selon que le signataire du contrat est ou non titulaire de minima sociaux, serait abandonnée.

¹ Il s'adresse aux titulaires du RMI, de l'allocation spécifique de solidarité, de l'allocation parent isolé et de l'allocation adulte handicapé.

Ce contrat unique prendrait toutefois deux formes distinctes selon le secteur auquel appartient l'employeur : contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE) dans le secteur non marchand et contrat initiative emploi (CIE) dans le secteur marchand. Les régimes juridiques du CAE et du CIE seraient assouplis, notamment en ce qui concerne les conditions de renouvellement des contrats et la durée du travail qui pourrait être modulée entre vingt et trente-cinq heures par semaine.

Avant la signature du contrat d'insertion, une convention tripartite serait conclue entre l'employeur, le bénéficiaire et le président du conseil général, lorsque la convention concerne un bénéficiaire du RSA financé par le département ou, dans les autres cas, Pôle Emploi, agissant alors pour le compte de l'Etat. Cette convention fixerait les modalités d'orientation et d'accompagnement professionnel du demandeur d'emploi et déterminerait les actions de formation professionnelle et de validation des acquis de l'expérience (VAE) nécessaires à la réalisation de son projet professionnel.

L'employeur d'un salarié en contrat unique d'insertion aurait droit à une aide financière, prise en charge par l'Etat et le département.

Le projet de loi dispose que ces mesures entreraient en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2010. L'an prochain, les types de contrats aujourd'hui existants continueront donc à s'appliquer.

3. L'aide aux publics les plus fragiles est maintenue

En dépit d'un contexte budgétaire très contraint, les crédits destinés aux jeunes, aux personnes handicapées ou aux structures d'insertion par l'activité économique ont été globalement préservés.

a) Les contrats destinés aux jeunes

La réforme des contrats aidés ne remet pas en cause le contrat d'insertion dans la vie sociale (Civis), destiné aux jeunes de seize à vingt-cinq ans en difficulté et confrontés à un risque d'exclusion professionnelle. Le projet de loi de finances est construit sur une hypothèse de conclusions de 150 000 Civis pour un coût total de 55 millions, soit un montant identique à celui prévu dans le projet de loi de finances pour 2008.

Le projet de budget permet également le financement d'un nouveau dispositif, le contrat d'autonomie, financé sur les crédits de la mission « Ville et logement », qui occasionnera une cinquantaine de millions d'euros de dépenses supplémentaires en 2009. Le lancement de ce dispositif a été décidé dans le cadre du plan Espoir banlieue.

b) Les aides en faveur de l'emploi des personnes handicapées

L'Etat verse une subvention d'accompagnement et de développement aux entreprises adaptées qui emploient des personnes handicapées. Les crédits prévus pour 2009 s'élèvent à 42 millions d'euros, soit un niveau identique à celui de 2008.

L'Etat finance également une aide au poste dans les entreprises adaptées. Il est prévu d'y consacrer 255,7 millions d'euros en 2009, soit une somme en hausse de 5 % par rapport à celle votée en loi de finances initiale pour 2008.

c) La réforme de l'insertion par l'activité économique est engagée

L'insertion par l'activité économique regroupe :

- des structures commercialisant des biens et des services : entreprises d'insertion (EI), entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI) et associations intermédiaires (AI) ;

- des organismes développant des activités d'utilité sociale et pouvant commercialiser, le cas échéant, une partie de leur production (ateliers et chantiers d'insertion).

Le 8 juillet dernier, le secrétaire d'Etat à l'emploi, Laurent Wauquiez, a présenté un projet de réforme devant l'assemblée plénière du conseil national de l'insertion par l'activité économique (CNIAE), destiné à conforter la place de l'IAE au cœur des politiques de l'emploi en faveur des personnes durablement éloignées du marché du travail. Trois axes de réformes ont été retenus :

- la redynamisation des conseils départementaux de l'insertion par l'activité économique (CDIAE), qui doivent mieux jouer leur rôle d'instance de pilotage de l'offre d'insertion au niveau territorial ;

- la rénovation des modalités de conventionnement des structures afin de préciser leurs objectifs et de mieux évaluer leur activité ;

- la réforme des modalités de financement des structures d'insertion, reposant sur une possibilité de modulation de l'aide aux postes pour les EI, les ETTI et les ateliers et chantiers d'insertion.

Le montant des crédits que l'Etat prévoit de consacrer en 2009 au soutien à l'IAE, proche de celui voté en 2008, s'élève à 208,16 millions d'euros, ainsi répartis :

- 140 millions d'euros pour les EI et ETTI ;

- 21 millions pour le fonds de développement de l'insertion (FDI), qui a pour mission de soutenir et développer les structures d'insertion ;

- 12,7 millions pour l'aide à l'accompagnement par les AI ;

- 23,46 millions pour les ateliers et chantiers d'insertion ;

- 11 millions pour les exonérations de cotisations sociales pour les structures agréées.

II. LA SÉCURISATION DES PARCOURS PROFESSIONNELS

Le Gouvernement envisage, en 2009, une réforme importante de la formation professionnelle qui s'appuiera sur les conclusions de la négociation engagée par les partenaires sociaux. Il prévoit également de généraliser, à moyen terme, un dispositif inspiré du contrat de transition professionnelle (CTP). Ces mesures viendront compléter les dispositifs plus traditionnels de gestion des parcours professionnels que sont les mesures d'âge ou le chômage partiel.

A. LA FORMATION PROFESSIONNELLE EST UNE PRIORITÉ DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT

Le projet de loi de finances prévoit de consacrer 3,17 milliards d'euros à l'action « Amélioration de l'insertion dans l'emploi par l'adaptation des qualifications et la reconnaissance des compétences », ce qui représente les trois cinquièmes des crédits du programme « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi ». Au-delà des données budgétaires, la priorité est cependant de réformer la formation professionnelle afin d'améliorer l'efficacité des crédits employés.

1. Des crédits globalement préservés

- Afin d'encourager la **formation en alternance**, l'Etat prend en charge les exonérations de cotisations sociales associées aux contrats d'apprentissage, aux contrats de professionnalisation et au dispositif Pacte (parcours d'accès aux carrières des fonctions publiques territoriales, hospitalières et de l'Etat).

Les **contrats d'apprentissage**, qui s'adressent à des jeunes de seize à vingt-cinq ans, associent des enseignements généraux, dispensés dans des centres de formation des apprentis (CFA) ou des sections d'apprentissage, avec des périodes de pratique en entreprise.

L'apprentissage demeure une priorité dans le projet de loi de finances pour 2009 : un peu plus de 1 milliard d'euros sera consacré au financement de ces contrats, contre 947 millions l'an passé, sur la base d'une hypothèse de 301 000 nouveaux contrats signés l'année prochaine (contre 294 000 en 2008).

Les **contrats de professionnalisation** permettent à leurs bénéficiaires d'acquérir une certification professionnelle et favorisent leur insertion professionnelle en associant enseignements généraux, professionnels et technologiques. La loi de finances pour 2008 a supprimé le régime d'exonération spécifique appliqué à la plupart de ces contrats pour les soumettre à l'allégement général de cotisations, « l'allégement Fillon ». Une aide spécifique est toutefois maintenue pour les salariés embauchés par un

groupement d'employeurs pour l'insertion par la qualification (Geiq) et pour ceux âgés de plus de quarante-cinq ans. Au total, 78,5 millions d'euros sont prévus dans le projet de loi de finances pour ces aides spécifiques.

Le **Pacte** concerne encore des effectifs très modestes, mais en augmentation (850 entrées prévues en 2009 après 650 en 2008), et devrait absorber 2,5 millions d'euros de crédits en 2009 (1,5 million en 2008).

- L'Etat assure également la **rémunération des stagiaires de la formation professionnelle** lorsqu'il s'agit de chômeurs non indemnisés poursuivant une formation agréée ou de stagiaires accueillis par l'association nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp).

En 2008, 229 millions d'euros ont été inscrits en loi de finances initiale pour le financement de ces actions. En 2009, les besoins estimés s'élèvent à 216 millions d'euros mais les crédits demandés à seulement 158 millions, en raison du recours à une ressource extra-budgétaire : l'article 79, rattaché aux crédits de la mission, propose qu'une cinquantaine de millions d'euros soient prélevés sur les fonds de l'association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (Agefiph).

- La **validation des acquis de l'expérience** (VAE) permet à toute personne de faire valider les acquis de son expérience en vue de l'obtention d'un titre ou d'un diplôme. Les crédits prévus dans le projet de loi de finances au titre de la VAE s'élèvent à 15 millions d'euros (après 18 millions en 2008).

- La compétence en matière de formation professionnelle ayant été progressivement transférée aux régions, celles-ci perçoivent, en compensation, des dotations de l'Etat, pour un montant de 1,68 milliard d'euros en 2009, identique à celui prévu en 2008.

2. Les perspectives de réformes

a) *La négociation en cours*

Depuis la fin du mois de septembre, les partenaires sociaux négocient en vue de conclure un accord sur une réforme de la formation professionnelle.

Leurs discussions ont été préparées par d'importants travaux préparatoires. L'an dernier, la mission d'information sénatoriale sur la **formation professionnelle**¹ a notamment formulé plusieurs propositions pour réformer un système jugé excessivement complexe et cloisonné : développer la VAE, unifier les contrats d'alternance et de professionnalisation dans un nouveau « *contrat d'insertion en alternance* », rationaliser le réseau des organismes paritaires collecteurs agréés (Opc), etc.

¹ Cf. rapport d'information Sénat n° 365 (2006-2007) « *Formation professionnelle : le droit de savoir* » par Bernard Seillier.

Entre mars et juillet 2008, un groupe de travail tripartite, associant les partenaires sociaux, l'Etat et les régions, présidé par Pierre Ferracci, a réfléchi à l'avenir de la formation professionnelle.

Ce groupe de travail a souligné que l'accès à la formation professionnelle est inégalitaire et ne bénéficie pas suffisamment à ceux qui en auraient le plus besoin, tels les chômeurs, les salariés peu qualifiés ou ceux employés dans des petites et moyennes entreprises (PME). Pour remédier à ces difficultés, il a proposé, dans son rapport final, de se concentrer sur huit axes prioritaires :

- la clarification des compétences des différents acteurs (entreprises, Etat, régions...);
- la création d'un droit à la formation différé pour les personnes sans diplôme ou dépourvues de qualification initiale;
- la sécurisation des parcours professionnels;
- l'évolution du congé individuel de formation (Cif) et du droit individuel à la formation (Dif);
- l'évolution des modalités de financement de la formation professionnelle;
- la réduction du nombre des Opcas et le renforcement de leurs activités de conseil et de services;
- l'accroissement des capacités d'anticipation, de transparence et d'évaluation;
- l'amélioration de la qualité de l'offre de formation.

Sur la base des conclusions du groupe de travail, le Gouvernement a adressé aux partenaires sociaux, comme le prévoit la loi de modernisation du dialogue social, un document d'orientation les invitant à négocier sur une réforme de la formation professionnelle privilégiant quatre objectifs : renforcer le lien entre formation et emploi ; rendre le système plus juste en permettant l'accès à la formation des salariés des PME, des salariés peu qualifiés, des jeunes sans diplôme, des seniors ; rendre le système plus efficace grâce à une meilleure évaluation et à l'évolution du rôle des Opcas ; rendre l'individu acteur de son parcours professionnel.

Les négociations devraient s'achever d'ici la fin de l'année et un projet de loi serait élaboré au début de l'année 2009.

b) L'ouverture à la concurrence de l' Afpa

Principal opérateur en matière de formation professionnelle, l'Afpa est engagée dans un processus graduel d'ouverture à la concurrence.

Le 18 juin dernier, le conseil de la concurrence a rendu un avis dans lequel il considère que l'Afpa exerce une activité économique et doit donc être soumise aux règles communautaires applicables en matière de droit de la

concurrence. Il souligne qu'une subvention doit être motivée, c'est-à-dire qu'elle doit compenser un surcoût lié à une mission de service public, ce qui ne serait pas le cas des subventions versées à l'Afpa jusqu'à présent, qui présentent un caractère forfaitaire. Dans ces conditions, le conseil préconise l'application la plus large possible du code des marchés publics et du recours aux appels d'offres. Le conseil de la concurrence critique, par ailleurs, l'habilitation à délivrer des titres dont dispose l'Afpa et le fait qu'elle emploie des psychologues chargés de l'orientation des demandeurs d'emploi, ce qui créerait une situation de conflit d'intérêt.

Dès 2009, deux dispositifs gérés par l'Afpa vont en conséquence être réformés :

- le programme d'activités subventionnées (PAS) - Emploi, qui finance des actions contribuant à la politique nationale de l'emploi (projet professionnel des demandeurs d'emploi, offres de certification ou de reconversion...) sera remplacé par un mécanisme d'appel d'offres ;

- le PAS-Formation, qui finance les actions de formation en faveur des demandeurs d'emploi et des prestations annexes, va être transféré aux régions.

De ce fait, la subvention versée par l'Etat à l'Afpa va diminuer de plus de 150 millions d'euros l'an prochain, ce qui correspond au montant des crédits jusqu'ici consacrés à ces programmes. Cette subvention sera proche de 200 millions l'an prochain.

Une réflexion est également en cours en vue d'un éventuel transfert à Pôle Emploi des psychologues actuellement employés par l'Afpa. De cette façon, ces personnels orienteraient les demandeurs d'emploi vers les différents prestataires intervenant sur le marché de la formation sans que l'on puisse les soupçonner de favoriser l'Afpa. Le rapport précité de la mission sénatoriale d'information avait déjà retenu cette solution.

B. LA GESTION DES CARRIÈRES

Votre commission se félicite que le Gouvernement privilégie des outils modernes de sécurisation des parcours professionnels, comme le contrat de transition professionnelle (CTP), au détriment d'outils plus traditionnels comme les préretraites.

1. Vers une généralisation du contrat de transition professionnelle ?

Le Gouvernement envisage la généralisation à l'ensemble du territoire d'un dispositif inspiré du CTP, qui remplacerait l'actuelle convention de reclassement personnalisé.

a) Le contrat de transition professionnelle

Le **contrat de transition professionnelle** (CTP) a été instauré, à titre expérimental, en 2006, dans sept bassins d'emploi (Charleville-Mézières, Montbéliard, Morlaix, Saint-Dié, Toulon, Valenciennes et Vitré).

Le CTP s'adresse aux salariés dont le licenciement économique est envisagé dans une entreprise non soumise à l'obligation de proposer un congé de reclassement (entreprise employant moins de mille salariés). D'une durée maximale de douze mois, il comprend des mesures d'accompagnement, des périodes de formation et des périodes de travail au sein d'entreprises ou d'organismes publics destinées à faciliter la transition du salarié vers un nouvel emploi. En dehors des périodes durant lesquelles il exerce une activité rémunérée, le titulaire du CTP perçoit une « allocation de transition professionnelle » égale à 80 % du salaire brut moyen perçu au cours des douze mois précédant la conclusion de son contrat, c'est-à-dire une allocation dont le montant est proche de celui de son ancien salaire net.

Le CTP est signé entre le salarié concerné et une filiale de l' Afpa spécialement créée à cet effet, qui dispose d'un correspondant dans chaque maison de l'emploi concernée.

Au 30 juin 2008, 3 858 personnes avaient bénéficié d'un CTP. Près de 80 % des salariés auxquels un CTP a été proposé ont accepté de s'engager dans le dispositif.

Site CTP	Nombre de bénéficiaires cumulés
Charleville-Mézières	811
Montbéliard	414
Morlaix	449
Saint-Dié	544
Toulon	828
Valenciennes	626
Vitré	186
Total	3 858

1 422 périodes de travail ont été effectuées par les titulaires du CTP, ce qui leur permet de maintenir leur « employabilité » et d'entrer en contact avec de nouveaux employeurs qui peuvent ensuite les recruter si cette première expérience a été concluante.

Les premiers éléments d'évaluation concernant la réinsertion professionnelle à l'issue du CTP sont encourageants : le taux de retour à l'emploi durable (conclusion d'un contrat à durée indéterminée ou d'un contrat à durée déterminée ou d'intérim de plus de six mois) s'élève à 67,3 %.

Dans son discours de Rethel, le Président de la République a annoncé que le CTP serait étendu aux bassins d'emploi qui seront les plus touchés par les difficultés économiques. Pour l'heure, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement qui prolonge d'un an l'expérimentation du CTP dans les sept bassins d'emploi déjà couverts, sans quoi l'expérimentation se serait achevée à la fin de l'année 2008. Le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, Eric Woerth, a annoncé que le CTP serait étendu à d'autres bassins d'emploi avant la fin de l'année, soit à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances au Sénat, soit lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative.

Pour tirer les conséquences de la prorogation d'un an de l'expérimentation sur le CTP, l'Assemblée nationale a majoré de 14 millions d'euros les crédits du programme « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi ». Les crédits prévus dans le projet de loi de finances initial, dont le montant était de seulement 8,2 millions, n'auraient en effet pas permis de faire face à cette nouvelle dépense.

Le Chef de l'Etat a annoncé ensuite l'extension prochaine du CTP dans dix-huit autres bassins d'emploi particulièrement touchés par la crise, par exemple Sandouville, frappé par la chute du marché automobile, ou Niort, victime de la faillite de la Camif.

A plus long terme, le Gouvernement envisage de généraliser à l'ensemble du territoire un dispositif inspiré du CTP, qui tirerait les leçons de l'expérimentation menée ces deux dernières années, et qui remplacerait la convention de reclassement personnalisé (CRP), dont le Président de la République a estimé qu'elle « *ne marche pas assez bien* ».

b) La convention de reclassement personnalisé

La CRP est moins protectrice des salariés mais concerne un plus grand nombre d'entre eux.

D'une durée de huit mois, elle s'adresse, comme le CTP, aux salariés licenciés pour motif économique par une entreprise de moins de mille salariés et leur permet de bénéficier, après la rupture de leur contrat de travail, d'un ensemble de mesures favorisant leur reclassement. Dans les sept bassins d'emploi concernés par l'expérimentation sur le CTP, l'obligation faite à l'employeur de proposer un CTP se substitue à l'obligation de proposer une CRP.

Le titulaire d'une CRP bénéficie d'un accompagnement renforcé de la part de l'ANPE : dans les huit jours qui suivent le début de la convention, il bénéficie d'un entretien conduisant à l'élaboration d'un plan d'action de reclassement personnalisé, comportant des actions d'évaluation des compétences professionnelles, d'orientation, de validation des acquis de l'expérience ou encore de formation.

Il perçoit en outre un revenu de remplacement, l'allocation spécifique de reclassement personnalisé (ASR), versé pendant une période maximum de huit mois à compter de la cessation du contrat de travail. Le montant de l'allocation est égal, sous réserve d'avoir deux ans d'ancienneté, à 80 % du salaire brut moyen des douze derniers mois précédant la rupture du contrat de travail, pendant les trois premiers mois, puis à 70 % de ce salaire moyen pendant les cinq mois suivants. Les bénéficiaires ne justifiant pas de deux ans d'ancienneté perçoivent une allocation du même montant que l'allocation d'aide au retour à l'emploi.

Le financement du dispositif est principalement assuré par les employeurs. L'employeur contribue d'abord au financement de l'allocation spécifique de reclassement versée au bénéficiaire justifiant de deux ans d'ancienneté dans l'entreprise en s'acquittant, auprès de l'assurance chômage, du paiement d'une somme correspondant à deux mois de salaire de l'intéressé.

Par ailleurs, pour tout bénéficiaire d'une convention de reclassement personnalisé, quelle que soit son ancienneté dans l'entreprise, l'employeur verse une participation au financement des prestations d'accompagnement et des aides au reclassement personnalisé. Cette participation financière est égale à une somme équivalente au montant de l'allocation de formation correspondant aux heures acquises par le salarié bénéficiaire de CRP au titre du droit individuel à la formation (Dif) et n'ayant pas donné lieu à utilisation.

L'Etat participe au financement des dépenses liées aux mesures d'accompagnement pour un montant équivalent au total des contributions versées par les employeurs au titre du Dif. 14 millions d'euros sont inscrits dans le projet de loi de finances à ce titre.

L'efficacité de la CRP, en termes de réinsertion des demandeurs d'emploi, paraît moindre que celle du CTP. Depuis sa création, le taux d'adhésion moyen à la CRP est de seulement 33,4 % et la réinsertion dans l'emploi durable à l'issue de la CRP est moins fréquente : à la fin du mois suivant le terme de la CRP, on observe que 60 % des bénéficiaires, en moyenne, sont encore indemnisés par l'assurance chômage.

2. Les outils traditionnels d'accompagnement des mutations économiques doivent continuer à être mobilisés

Les instruments classiques d'accompagnement des mutations économiques conservent leur utilité, comme en témoigne le recours d'un plus grand nombre d'entreprises au chômage partiel depuis quelques mois.

- Pour aider les PME à anticiper l'évolution de leurs besoins en personnel, 11 millions d'euros (12 millions en 2007) sont prévus pour financer des actions de conseil à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC).

- **L'allocation temporaire dégressive** permet à un salarié qui accepte un emploi moins bien rémunéré que son emploi précédent de bénéficier d'un complément de rémunération pendant deux ans. La dotation prévue pour 2009 est à peu près identique à celle votée en 2008 (14 millions d'euros).

- La dotation consacrée au financement de **l'allocation spécifique pour chômage partiel** s'établit à 19 millions d'euros, en baisse sensible par rapport à 2008 (21,3 millions). Le projet annuel de performances indique que ce montant a été déterminé à partir d'une prévision de coût fondée « *sur la moyenne des dépenses constatées lors des trois derniers exercices* ». Compte tenu du retournement de la conjoncture observé ces derniers mois, il est à craindre que cette dotation se révèle insuffisante, d'autant que le Président de la République a annoncé un assouplissement des conditions d'accès à l'allocation de chômage partiel.

- La **dotation globale déconcentrée**, qui est gérée au niveau départemental, se voit dotée de 40 millions d'euros en 2009, après 41,7 millions en 2008, pour financer les actions suivantes :

- pour 1,5 million, la prise en charge par l'Etat de l'indemnité complémentaire de chômage partiel normalement due par l'employeur ;

- pour 31,5 millions, le financement de cellules de reclassement, qui soutiennent les salariés dans leur recherche d'emploi, sur la base d'une hypothèse de 21 000 bénéficiaires ;

- pour 7 millions d'euros, le financement des conventions de formation et d'adaptation du FNE, qui ont pour but d'améliorer la formation de salariés peu qualifiés lorsqu'une menace sur leur emploi est identifiée.

L'Assemblée nationale vient de réaliser une étude¹ consacrée aux cellules de reclassement ; ce rapport envisage plusieurs pistes susceptibles d'améliorer leur efficacité : harmoniser leurs modalités d'évaluation, améliorer leur pilotage, adapter leur fonctionnement selon le public et le bassin d'emploi concerné et clarifier le droit du reclassement pour une plus grande égalité entre les salariés.

¹ Avis Assemblée nationale n° 1199, tome XIII (XIII^e législature) sur le projet de loi de finances pour 2009, fait par Gérard Cherpion au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

3. Le déclin des mesures d'âge se confirme

Ces dernières années, l'Etat a rendu plus restrictif le recours aux préretraites, ce qui permet de diminuer les crédits qui leur sont affectés. Les trois principaux dispositifs sont les allocations spéciales du fonds national pour l'emploi (ASFNE), la cessation d'activité de certains travailleurs salariés (Cats) et la préretraite progressive (PRP).

- **La préretraite ASFNE** permet, dans le cadre d'une procédure de licenciement économique, et sur la base d'une convention entre l'Etat et l'entreprise, d'assurer un revenu de remplacement à des salariés âgés dont l'emploi est supprimé et dont les perspectives de reclassement sont réduites.

Pour en bénéficier, le salarié doit remplir une condition d'âge (cinquante-sept ans en principe), d'ancienneté dans l'entreprise (au moins un an), de durée de cotisation (au moins dix ans d'appartenance à un ou plusieurs régimes de sécurité sociale) et ne plus exercer d'activité professionnelle. L'allocation spéciale lui est versée jusqu'à ce qu'il puisse liquider sa retraite à taux plein.

Le nombre de bénéficiaires de l'ASFNE a nettement fléchi depuis quatre ans. Alors que l'on comptait encore 7 000 entrées dans le dispositif en 2003, on n'en dénombrait plus que 3 600 en 2006 et 3 400 en 2007. Sur les six premiers mois de l'année, moins de 1 100 entrées ont été comptabilisées. En stock, le nombre total d'allocataires s'élève à près de 15 000 en moyenne annuelle sur 2007, en baisse de 15 % par rapport à 2006.

En conséquence, le projet de loi de finances prévoit de diminuer, en 2009, la dotation budgétaire pour l'ASFNE, qui s'élèverait à 125 millions d'euros, complétée par un fonds de concours à hauteur de 5,2 millions. L'an passé, la dotation était de 139 millions auxquels s'ajoutaient 43,5 millions de fonds de concours.

- **Le dispositif de cessation anticipée d'activité de certains travailleurs salariés (Cats)** présente la particularité de reposer largement sur la négociation collective. Le départ de salariés en cessation d'activité n'est en effet possible que si un accord de branche le prévoit et si l'entreprise a signé un accord de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences. Le financement de la Cats est pris en charge partiellement par l'Etat seulement si les salariés ont connu des conditions de travail pénibles.

Ce dispositif est en voie d'extinction : seules 213 adhésions ont été recensées en 2007, avec une prise en charge partielle par l'Etat dans 193 cas, soit une baisse de 90 % par rapport à 2006. Le stock moyen s'établissait à 25 472 allocataires en 2007, dont 17 730 pris en charge par l'Etat, soit une baisse de 25 % par rapport à 2006. En 2009, un seul accord de branche autorisera toujours des adhésions au dispositif, les autres accords étant arrivés à leur terme.

Ce recul explique que la dotation budgétaire consacrée à la Cats soit en baisse sensible : alors qu'elle s'est élevée à 119,5 millions en 2008, elle n'est plus que de 93,6 millions dans le projet de loi de finances pour 2009.

- **Les conventions de préretraites progressives (PRP)**, conclues entre l'Etat et un employeur, permettaient à des salariés âgés de plus de cinquante-cinq ans de transformer leur emploi à temps plein en emploi à temps partiel. La loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites a prévu la suppression de ce dispositif à compter du 1^{er} janvier 2005. Depuis cette date, il n'est plus possible de signer de nouvelles conventions de préretraite progressive.

La dotation budgétaire consacrée à la PRP couvre donc les dépenses engagées au titre des personnes entrées dans le dispositif avant cette date. Ces dépenses sont en forte baisse car le nombre de bénéficiaires diminue désormais rapidement. La dotation inscrite dans le projet de loi de finances s'élève à 47,4 millions, à comparer avec celle de 85 millions votée dans la loi de finances initiale pour 2008.

III. LA BAISSÉ DU COÛT DU TRAVAIL PEU QUALIFIÉ DEMEURE UN DES AXES PRIVILÉGIÉS DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

Au sein du programme « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi », l'action consacrée au « Développement de l'emploi » rassemble **1,5 milliard d'euros** de crédits de paiement, en hausse de 25 % par rapport à 2008. Ces crédits sont consacrés à la compensation à la sécurité sociale des exonérations « ciblées » de cotisations sociales et permettent de financer les aides accordées à certains secteurs.

Ils ne représentent cependant qu'une petite partie de l'effort réellement consenti par l'Etat pour le développement de l'emploi. Depuis 2006, en effet, les pertes de recettes subies par la sécurité sociale du fait de l'allégement général de cotisations sociales, qui devraient atteindre 23,4 milliards d'euros en 2009, sont compensées par l'affectation d'un panier de recettes fiscales, et non plus par une dotation budgétaire. L'effort considérable consenti par l'Etat n'apparaît donc plus dans les crédits de la mission. Il en va de même pour les pertes de recettes résultant de l'exonération sur les heures supplémentaires, instituée l'an dernier par la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (Tepa), évaluées à 3 milliards d'euros en 2008.

A. LE DÉBAT SUR L'EFFICACITÉ DES ALLÈGEMENTS DE CHARGES EN MATIÈRE DE CRÉATION D'EMPLOIS

1. L'allégement général de cotisations

Votre commission souhaite verser quelques éléments au débat récurrent sur l'efficacité des allégements de charges comme instrument de la politique de l'emploi. Elle constate que la Cour des comptes leur porte un jugement très critique et que cette appréciation est partagée par le rapporteur spécial de la commission des finances du Sénat, Serge Dassault.

Dans son dernier rapport consacré à la sécurité sociale, la Cour des comptes a renouvelé les critiques qu'elle avait déjà formulées en 2006 au sujet de l'efficacité des allégements de charges ciblés sur les bas salaires.

Elle souligne que les entreprises qui bénéficient le plus des allégements sont dans le secteur tertiaire et très peu dans l'industrie (l'industrie manufacturière représentant 15 % seulement du coût total des exonérations). Le montant des exonérations, rapporté à la masse salariale, est plus élevé dans des secteurs comme le commerce de détail, les hôtels-restaurants, la construction ou l'intérim, que dans le secteur automobile. De plus, les principaux secteurs bénéficiaires ne sont pas soumis à un risque de délocalisation, dans la mesure où ils ne sont pas exposés à la concurrence internationale.

La Cour constate également une forte concentration des exonérations sur les entreprises de moins de vingt salariés (qui représentent 40 % du coût) et sur les salaires compris entre 1 et 1,3 Smic (étant rappelé que les allègements sont maximaux au niveau du Smic et s'annulent pour un salaire égal à 1,6 Smic).

Pour ces raisons, la Cour recommande soit de réserver les exonérations aux petites entreprises de moins de vingt salariés, soit de réduire la plage à 1,3 ou 1,4 Smic, ces deux mesures étant relativement équivalentes, bien que la seconde soit de mise en œuvre plus facile.

Le rapporteur spécial de la commission des finances du Sénat porte lui aussi un jugement critique sur les allègements de charges, dont il estime que l'efficacité sur l'emploi n'est pas établie et mériterait d'être mieux évaluée.

Votre commission des affaires sociales, elle-même, a déposé, lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, un amendement tendant à restreindre le champ des exonérations aux entreprises de moins de cinquante salariés. Votre commission avait cependant clairement indiqué qu'il s'agissait surtout pour elle d'ouvrir le débat et de rechercher de nouvelles recettes pour la sécurité sociale, l'économie attendue étant de l'ordre de 7 milliards d'euros.

Votre rapporteur pour avis estime que le souci légitime de trouver de nouvelles recettes pour équilibrer les comptes sociaux doit cependant être mis en balance avec les destructions d'emplois peu qualifiés que ne manqueraient pas de provoquer de telles mesures.

Il est à craindre en effet que les « effets d'aubaine » dénoncés par la Cour des comptes soient quelque peu surestimés.

Il n'est d'abord guère surprenant de constater que des secteurs comme les hôtels-café-restaurants ou le commerce de détail bénéficient plus largement que d'autres des allègements de charges sur les bas salaires, dans la mesure où ces secteurs se caractérisent par la proportion particulièrement élevée de leurs salariés qui sont rémunérés autour du Smic.

Ensuite, l'argument selon lequel ces secteurs seraient protégés de la concurrence internationale n'est pas vraiment pertinent. Les allègements de charges n'ont pas vocation à rendre les entreprises françaises compétitives par rapport à celles qui produisent dans des pays à bas salaires : ils ont pour objectif de favoriser la création d'emplois dans les secteurs où celle-ci est sensible au coût du travail peu qualifié, ce qui est le cas de ces activités de services où la productivité du travail est généralement assez faible.

Il faut rappeler d'ailleurs que l'écart entre la France et les pays les plus performants en matière de créations d'emplois, les Etats-Unis par exemple, s'explique presque entièrement par le niveau des créations d'emploi dans le

secteur des services, notamment les hôtels-café-restaurants, le commerce et les services à la personne¹.

En conséquence, la mise en œuvre de l'une ou l'autre des préconisations de la Cour des comptes présenterait de sérieux inconvénients sur le plan économique.

La limitation des exonérations aux seules entreprises de moins de vingt salariés créerait un « effet de seuil » probablement insurmontable pour un grand nombre de petites entreprises. Elle exercerait un effet puissamment dissuasif à l'embauche du vingt et unième salarié, puisque le dépassement de ce seuil entraînerait une augmentation considérable de la masse salariale de l'entreprise. Or, il convient de rappeler que ce ne sont pas tant les petites entreprises que les petites entreprises qui **grandissent** qui sont créatrices d'emplois.

La limitation des exonérations aux salaires compris entre 1 et 1,3 Smic aurait, quant à elle, pour effet d'aggraver le phénomène de « trappe à bas salaire » : dans la mesure où les allègements diminuent quand le salaire s'accroît, les employeurs ne sont guère incités à augmenter la rémunération de leurs salariés ; c'est pour atténuer cet effet que les allègements de charges baissent de manière très progressive et ne s'annulent que pour un niveau de salaire relativement élevé, fixé actuellement à 1,6 Smic. Ramener ce plafond à 1,3 Smic irait donc à l'encontre de cet objectif.

Au total, les propositions de la Cour des comptes aboutiraient surtout à majorer de plusieurs milliards les prélèvements sur les entreprises, avec un effet négatif certain sur l'emploi. Votre rapporteur pour avis constate d'ailleurs que le secrétaire d'Etat à l'emploi, Laurent Wauquiez, partage cette analyse. Auditionné par l'Assemblée nationale, il a fait la déclaration suivante :

« Je le dis clairement : je ne suis pas d'accord avec l'évaluation de la Cour des comptes. En tant qu'élu, je mesure les effets du dispositif sur le terrain. De plus, le raisonnement de la Cour est contradictoire. En effet 90 % des allègements de charge portent sur des salaires compris entre 1 et 1,35 Smic : notre discussion ne concerne donc au mieux que 5 % des allègements de charges. Cela vaut-il qu'on envoie aux entreprises le signal que les allègements de charges dont elles bénéficient quand elles embauchent peuvent être remis en cause du jour au lendemain, et cela dans une période de crise ?

« Deuxième contradiction, si on craint la trappe à bas salaires, il ne faut pas concentrer les allègements sur les salaires compris entre 1 et 1,35 Smic, mais aménager au contraire au dispositif un effet de sortie « en sifflet ».

¹ Le rapport de Pierre Cahuc et Michèle Debonneuil établi en 2004 pour le conseil d'analyse économique, « Productivité et emploi dans le tertiaire », le démontre mais des travaux antérieurs avaient déjà abouti à la même conclusion.

« Je sais, pour débattre régulièrement de ce sujet avec votre commission, que vous n'avez pas de conviction arrêtée sur la question. Pour ma part, je ne suis pas du tout favorable, et d'autant moins dans la période actuelle, à la remise en cause d'un outil de notre politique de l'emploi qui a des résultats non négligeables. »¹

Enfin, votre rapporteur pour avis doit rappeler que les évaluations de l'effet des allègements de charges sur l'emploi existent et sont même assez nombreuses. Un rapport d'information récent de l'Assemblée nationale² présente les estimations relatives au nombre d'emplois créés ou sauvegardés grâce aux allègements de charges : ce sont probablement 800 000 emplois qui disparaîtraient en l'absence de ces allègements.

2. L'effet de l'exonération des heures supplémentaires

Depuis le 1^{er} octobre 2007, les rémunérations versées au titre des heures supplémentaires sont exonérées de cotisations sociales salariales et se voient appliquer une réduction forfaitaire sur les cotisations patronales. Cette mesure a un impact budgétaire non négligeable.

En 2007, la perte de cotisations liée à ces exonérations s'est élevée, en droits constatés, à 569 millions d'euros. En 2008, le coût des exonérations est estimé à 3 milliards d'euros, en prenant en compte les mesures complémentaires adoptées dans le cadre de la loi pour le pouvoir d'achat du 8 février 2008, pour un nombre total d'heures supplémentaires avoisinant sept cents millions.

Entre le 1^{er} octobre 2007 et la fin du premier semestre de 2008, le montant total des exonérations a atteint 1,9 milliard d'euros, toutes entreprises confondues (hors régime agricole) et un peu plus de cinq cents millions d'heures supplémentaires ont donné lieu à exonération, soit en moyenne près de dix heures par trimestre et par salarié.

L'effet sur l'emploi de cette mesure est souvent critiqué, au motif que les heures supplémentaires seraient accomplies au détriment des créations d'emplois.

Les données disponibles pour procéder à une première évaluation des effets de la détaxation des heures supplémentaires sont cependant encore très lacunaires. Il est difficile d'évaluer précisément les effets de la détaxation des heures supplémentaires compte tenu du faible recul temporel depuis la mise en œuvre de la mesure, de la sensibilité du volume d'heures supplémentaires à la situation conjoncturelle et de l'absence de données précises sur le volume d'heures supplémentaires effectuées avant l'entrée en vigueur de la loi Tepas.

¹ Cf. compte-rendu de l'audition du ministre par les commissions des finances et des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale, le mercredi 5 novembre 2008.

² Cf. rapport d'information de l'Assemblée nationale n° 1001 (XIII^e législature), présenté par Yves Bur au nom de la mission d'information commune sur les exonérations de cotisations sociales.

Le volume annuel d'heures supplémentaires effectuées avant l'entrée en vigueur de la loi Tepas est en effet très mal connu. Les réponses des entreprises aux questions relatives aux heures supplémentaires, dans les enquêtes statistiques, faisaient l'objet d'une forte sous-déclaration. En particulier, les heures supplémentaires dites « structurelles », c'est-à-dire celles effectuées par les entreprises dont la durée collective du travail était supérieure à trente-cinq heures par semaine, n'étaient pas toujours déclarées dans ces enquêtes. Le volume d'heures supplémentaires effectué par les très petites entreprises est également difficile à évaluer.

Les premières données disponibles, collectées par la Dares¹, suggèrent toutefois que le nombre d'heures supplémentaires aurait beaucoup augmenté depuis l'entrée en application de l'exonération. Entre le quatrième trimestre de 2006 et le quatrième trimestre de 2007, les entreprises de dix salariés et plus des secteurs concurrentiels non agricoles ont déclaré un nombre d'heures supplémentaires trimestrielles par salarié à temps complet en augmentation de 28,3 %.

Ce fort accroissement est dû majoritairement (à hauteur de 20,1 points) aux entreprises qui ont maintenu une durée collective du travail supérieure à trente-cinq heures par semaine et qui effectuent donc des heures supplémentaires « structurelles ». Il est donc possible qu'il soit la conséquence, pour une large part, d'une meilleure déclaration de ces heures supplémentaires : des heures qui n'étaient auparavant pas déclarées le seraient désormais puisqu'elles donnent lieu à exonération.

La Dares a lancé, en septembre 2008, une enquête auprès d'un échantillon d'entreprises de toutes tailles, afin de mieux apprécier l'influence de la loi Tepas sur le recours aux heures supplémentaires et les nouveaux arbitrages qu'elle a pu favoriser entre le recours aux heures supplémentaires et les autres modalités d'augmentation du volume de travail au sein de l'entreprise (embauches, recours à l'intérim...).

B. LES EXONÉRATIONS CIBLÉES

Demeurent dans le budget de l'Etat les crédits destinés à compenser les pertes de recettes supportées par la sécurité sociale en raison de mesures d'exonération territorialisées ou sectorielles.

1. Les aides territorialisées

Les deux dispositifs qui ont la plus forte incidence budgétaire concernent les zones de revitalisation rurale (ZRR).

- Les entreprises installées dans une ZRR qui emploient moins de cinquante salariés ont droit à une exonération pour chaque salarié embauché

¹ Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques.

en CDI ou en CDD pour une durée supérieure à douze mois. L'exonération, qui est limitée, depuis 2008, aux salaires inférieurs à 2,4 Smic, porte sur la part du salaire inférieure à 1,5 Smic et s'applique pendant une durée de douze mois. Les crédits affectés à cette mesure se sont élevés à 39 millions dans la loi de finances initiale pour 2008 et sont portés à 69,5 millions dans le projet de loi de finances pour 2009, ce qui permettra de remédier à la sous-dotation constatée l'an passé.

- Les organismes d'intérêt général situés dans les zones de revitalisation rurale (ZRR) bénéficient, depuis 2005, d'une exonération de cotisations patronales ; la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 interdit à de nouveaux organismes de bénéficier de cette exonération mais la maintient pour ceux à qui elle s'applique déjà. Le montant des crédits correspondants en 2009 atteint encore 158 millions d'euros.

2. Les aides sectorielles

Le projet de budget permet de financer les aides aux secteurs des hôtels, cafés et restaurants et des services à la personne.

a) L'aide aux hôtels, cafés et restaurants

Ce secteur d'activité, fortement créateur d'emplois mais affecté par d'importantes difficultés de recrutement, bénéficie de plusieurs dispositifs de soutien :

- la loi de finances pour 1998 a créé une exonération spécifique au profit des hôtels, cafés et restaurants. Les crédits pour 2009 sont en diminution de 10 millions par rapport à 2008, pour s'établir à 150 millions ;

- la loi n° 2004-804 du 9 août 2004 relative au soutien à la consommation et à l'investissement a ensuite instauré, à titre provisoire, une aide à l'emploi dans les hôtels, cafés et restaurants ; la loi de finances pour 2008 a pérennisé cette mesure, tout en la limitant à trente équivalents temps plein afin de se conformer au plafond autorisé par le droit communautaire en matière d'aides *de minimis*. Le projet de loi de finances prévoit d'affecter 550 millions d'euros à cette aide à l'emploi (dont 0,4 million pour l'aide aux conjoints collaborateurs et 29 millions pour l'aide aux extras).

Au total, le soutien au secteur des hôtels, cafés et restaurants (HCR) absorbe donc **700 millions d'euros** de crédits dans le projet de loi de finances pour 2009.

Ces dispositifs de soutien ont été mis en place pour compenser l'absence de fixation du taux de la TVA à 5,5 % dans ce secteur. Ils ont eu pour contrepartie une amélioration des conditions sociales offertes aux salariés, avec la conclusion de deux accords collectifs le 13 juillet 2004 et le 5 février 2007, qui ont procédé à des revalorisations salariales, octroyé des jours de congé supplémentaires et établi un régime de prévoyance.

Le secteur HCR a été fortement créateur d'emplois entre 2004 et 2007, puisque ses effectifs salariés ont progressé de 7,6 % au cours de cette période pour atteindre 880 000 personnes. Sur la même période, le salaire mensuel de base¹ du secteur a progressé de 9,8 %, contre 8,4 % dans l'ensemble des secteurs marchands.

Il est cependant difficile de déterminer dans quelle mesure ces bons résultats sont dus aux aides versées. La progression des salaires tient sans doute, pour une bonne part, aux fortes revalorisations du Smic intervenues en 2004 et 2005 (5,8 % et 5,5 %), 40 % des salariés du secteur étant rémunérés à ce niveau.

b) Le développement du secteur des services à la personne

La loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne a introduit, au bénéfice de ce secteur, des dispositions d'ordre fiscal et social, dont les premiers résultats paraissent encourageants.

Les particuliers employeurs qui déclarent les droits sociaux de leurs salariés sur la base de l'assiette réelle de leur rémunération bénéficient d'un allègement de cotisations patronales de sécurité sociale à hauteur de quinze points. Les organismes agréés prestataires de services à la personne bénéficient également d'une exonération de charges des cotisations patronales pour leurs salariés. Les crédits prévus dans le projet de loi de finances pour compenser les pertes de recettes subies par la sécurité sociale s'élèvent, respectivement, à 169,7 millions et 162,6 millions d'euros.

Par ailleurs, les entreprises qui participent au financement des services à la personne, notamment par l'abondement du chèque emploi service universel (Cesu), bénéficient d'un crédit d'impôt sur les sociétés, à hauteur de 25 %, et les particuliers employeurs peuvent déduire de l'impôt sur le revenu 50 % des sommes versées pour des services à la personne, dans la limite d'une dépense de 12 000 euros par an. Depuis 2008, les particuliers non imposables peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt sous certaines conditions.

La loi a également institué l'agence nationale des services à la personne (ANSP), qui disposerait d'une dotation budgétaire de 20 millions d'euros en 2009, en baisse par rapport à 2008 (24 millions). L'agence travaille à la diffusion du Cesu, au développement de grandes enseignes, qui doivent apporter une plus grande garantie en matière de qualité de service, et à la professionnalisation du secteur. Votre rapporteur pour avis souligne l'importance d'une meilleure formation des salariés de ce secteur, ainsi que de leurs encadrants, conditions indispensables à sa croissance à plus long terme.

L'ANSP pilote un observatoire des services à la personne, qui rassemble des données statistiques à partir desquelles peut être dressé un premier bilan du plan de développement des services à la personne.

¹ Le salaire mensuel de base est le salaire mensuel brut hors primes, indemnités et autres formes de rémunération.

En 2007, 1,9 million de salariés était employé dans le secteur des services à la personne, par un particulier dans 85 % des cas. Entre 2005 et 2007, près d'un emploi sur six a été créé dans le secteur des services à la personne. Le nombre de prestataires agréés a doublé entre 2005 et 2007, pour atteindre environ 12 000.

L'article 81 rattaché au projet de loi de finances proposait de ramener de quinze à dix points l'exonération de cotisations pour les particuliers employeurs, considérant que cette mesure permettrait de continuer à accompagner le développement du secteur tout en réalisant des économies budgétaires. L'Assemblée nationale a cependant supprimé cet article et votre commission des affaires sociales vous propose de confirmer cette suppression.

C. LA PROMOTION DE L'ACTIVITÉ

L'action n° 2 du programme « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi », qui vise à promouvoir l'activité, finance les mesures en faveur de la création et de la reprise d'entreprise. L'encouragement au développement d'entreprises nouvelles (Eden) et les chèques conseils vont fusionner l'an prochain pour former un nouveau dispositif baptisé « nouvelles aides à la création d'entreprises » (Nacre).

1. La réforme des aides à la création d'entreprises

Créé en 1997, le dispositif Eden vise à faciliter l'accès au crédit bancaire des créateurs ou repreneurs d'entreprise, par le biais d'une aide financière de l'Etat, et les fait bénéficier d'un accompagnement. Les chèques conseils permettent d'obtenir une aide, avant ou après la création d'une entreprise, sous forme de conseils de nature financière, technique, juridique, comptable ou commerciale.

Il est prévu de fusionner ces dispositifs dans le cadre du plan d'action pour l'emploi élaboré par le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et la caisse des dépôts. Le 18 mars dernier, le ministre et le directeur général de la CDC ont signé une convention quinquennale « Agir pour l'emploi », couvrant la période 2008-2012.

Cette convention prévoit d'organiser et de financer, sur l'ensemble du territoire, une offre de services d'accompagnement renforcé pour les créateurs et les repreneurs d'entreprise et la mise en place d'un prêt à taux zéro pour faciliter l'accès au crédit et aux services bancaires professionnels.

La nouvelle offre de services d'accompagnement et de financement prendra le relais, dès le 1^{er} janvier 2009, des aides Eden et des chèques conseil, qui seront distribués jusqu'à la fin de l'année. Pour l'Etat, cette réforme devrait être réalisée à budget constant, par le redéploiement des fonds alloués à ces deux dispositifs (40 millions d'euros), ce qui permettrait d'accompagner 20 000 créateurs ou repreneurs d'entreprise par an.

2. L'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise

L'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprises (Accre) leur permet de disposer d'une exonération de cotisations sociales pendant douze mois, trente-six mois s'ils optent pour le statut de la micro entreprise. Elle n'occasionne pas de dépense budgétaire car la mesure d'exonération est intervenue avant la loi du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale et **ne fait pas l'objet d'une compensation à la sécurité sociale qui se trouve ainsi privée de 120 millions de recettes.**

Le nombre de bénéficiaires de l'Accre a augmenté de près de 38 % en 2007, pour atteindre 110 787 personnes, ce qui s'explique par la bonne tenue de l'économie à cette période mais aussi par les mesures de simplification administrative adoptées en 2007.

*

* *

Au total, votre commission approuve ce projet de budget qui permet de répondre de manière réactive et pragmatique à la hausse prévisible du nombre de demandeurs d'emploi.

Elle a donc émis un **avis favorable à l'adoption des crédits du travail et de l'emploi pour 2009, ainsi qu'à l'adoption des articles rattachés 79 à 81.**

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

Article 79

(art. L. 6222-2 du code du travail)

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

Objet : Cet article propose de prélever 50 millions d'euros sur les fonds de l'Agefiph pour financer la rémunération des personnes handicapées stagiaires de la formation professionnelle.

I - Le dispositif proposé

Le **paragraphe I** propose d'effectuer, en 2009, un prélèvement de 50 millions d'euros sur les réserves du fonds de développement pour l'insertion professionnelle des handicapés (FDIPH), qui est géré par l'association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (Agefiph).

Cette somme serait affectée au centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (Cnasea) et utilisée pour financer la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle handicapés.

Le Cnasea

Comme son nom l'indique, le Cnasea était, à l'origine, spécialisé dans l'aménagement et la modernisation des structures des exploitations agricoles, le développement rural et la protection de la nature, mais ses missions ont été progressivement élargies. Il est devenu un prestataire de services qui verse, pour le compte de l'Etat, certaines aides dont le traitement lui est confié dans le cadre de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle. A compter du 1^{er} janvier 2009, les tâches du Cnasea seront assurées par l'agence unique de services et de paiement (ASP), issue de la fusion du Cnasea et de l'agence unique de paiement.

Le versement de cette contribution se ferait en deux étapes, la première échéance devant intervenir avant le 1^{er} juin 2009, la seconde avant le 1^{er} décembre de la même année.

Le recouvrement, le contentieux, les garanties et les sanctions relatifs à cette contribution seraient régis par les règles applicables en matière de taxe sur les salaires.

Le **paragraphe II** propose de supprimer la limite d'âge applicable aux travailleurs handicapés qui souhaitent signer un contrat d'apprentissage.

L'article L. 6222-1 du code du travail dispose que les apprentis doivent avoir entre seize et vingt-cinq ans au moment où débute leur contrat d'apprentissage. L'article L. 6222-2 permet cependant de signer un contrat d'apprentissage avec une personne de plus de vingt-cinq ans dans plusieurs hypothèses, notamment si le contrat est souscrit par une personne à laquelle est reconnue la qualité de travailleur handicapé. Le travailleur handicapé ne doit cependant pas être âgé de plus de trente ans.

Il est proposé de supprimer cette limite d'âge de trente ans, afin de permettre à un plus grand nombre de personnes handicapées d'entrer en apprentissage.

L'Assemblée nationale n'a adopté qu'un amendement rédactionnel à cet article.

II - La position de votre commission

Le FDIPH devrait disposer, en 2009, d'un important excédent de trésorerie, en raison de la hausse, décidée dans la loi « handicap » du 11 février 2005, de la contribution due par les employeurs qui ne respectent pas leur obligation d'employer au moins 6 % de personnes handicapées. De ce fait, il devrait pouvoir continuer à assumer ses missions, en dépit du prélèvement prévu par le projet de loi de finances.

Ce prélèvement permettrait à l'Etat de réaliser une économie budgétaire, bienvenue en cette période de dégradation de la conjoncture, puisque c'est lui qui assumerait autrement cette charge.

Il convient de souligner que les sommes prélevées bénéficieraient toujours aux personnes handicapées puisqu'elles seraient affectées à la rémunération de celles qui ont le statut de stagiaires de la formation professionnelle.

Pour ces raisons, votre commission juge acceptable la mesure proposée, même si elle comprend les réserves qu'elle peut inspirer - le soutien des personnes handicapées devant demeurer une priorité de l'action de l'Etat - et les protestations des gestionnaires de l'Agefiph qui n'avaient pu anticiper qu'ils seraient privés, l'an prochain, d'une part de leurs ressources.

La deuxième disposition, relative à l'âge maximal des apprentis, soulève moins de difficultés de principe et constitue une réponse appropriée aux difficultés particulières des personnes handicapées en matière d'accès à l'emploi.

Sous ces réserves, votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 80

(art. L. 5423-7 du code du travail)

Suppression de la prise en charge de l'allocation de fin de formation

Objet : Cet article tend à supprimer l'allocation de fin de formation.

I - Le dispositif proposé

Le **paragraphe I** propose de supprimer l'allocation de fin de formation (AFF) à compter du 1^{er} janvier prochain. Créée en 2001, cette allocation est versée, dans certains cas, à des demandeurs d'emploi en fin de droit engagés dans une formation.

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

Depuis 2006, l'AFF est attribuée aux demandeurs d'emploi en fin de droit qui entreprennent une action de formation qualifiante permettant d'accéder à un emploi pour lequel sont identifiées des difficultés de recrutement au niveau régional. Son montant journalier est égal à celui de l'allocation chômage que percevait l'assuré avant l'expiration de ses droits.

La loi de finances pour 2008 a confié la charge du financement de l'AFF au fonds de solidarité, alors qu'elle était auparavant financée directement par le budget de l'Etat. Etablissement public administratif, ce fonds a pour mission de rassembler les moyens de financement de diverses allocations dont bénéficient les demandeurs d'emploi, notamment l'allocation de solidarité spécifique (ASS). En application d'une convention conclue avec l'Etat, le fonds de solidarité et l'Unedic fin 2007, la gestion de l'AFF est assurée par l'Unedic.

La suppression de cette allocation est justifiée, dans l'exposé des motifs du projet de loi, par l'évolution du contexte financier depuis la date de création de cette allocation en 2001. A l'époque, l'Unedic était dans une situation financière difficile, ce qui avait incité l'Etat à intervenir pour

prolonger l'indemnisation de certains demandeurs d'emploi ; aujourd'hui, l'Unedic dégage au contraire des excédents et pourrait prendre en charge cette dépense. La suppression de l'AFF constituerait aussi une mesure de simplification puisque deux financeurs, l'Etat et l'assurance chômage, interviennent actuellement pour indemniser les demandeurs d'emploi en formation.

Le **paragraphe II** prévoit que les personnes titulaires de l'AFF à la date du 1^{er} janvier 2009 continuent à la percevoir jusqu'à l'arrivée à expiration de leurs droits. Le versement de l'allocation resterait à la charge du fonds de solidarité.

L'AFF est versée pendant la durée de l'action de formation, sans que la durée cumulée de versement au demandeur d'emploi de l'AREF et de l'AFF puisse excéder trois ans.

L'Assemblée nationale n'a adopté que deux amendements rédactionnels à cet article.

II - La position de votre commission

Le Gouvernement a souligné, lors des débats à l'Assemblée nationale, que l'AFF relevait plus d'une logique assurantielle que d'une logique de solidarité et qu'il serait donc plus rationnel que l'Unedic en assure le financement. L'amélioration de la situation financière de l'Unedic plaide également en faveur d'une telle solution, qui entraînerait pour l'Etat une économie budgétaire estimée à 169 millions d'euros l'an prochain.

Cette mesure encourage également une entrée en formation plus précoce des demandeurs d'emploi, qui seraient incités à mener à bien leur formation avant l'arrivée à échéance de leurs droits à indemnisation.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 81

(art. L. 133-7 du code de la sécurité sociale)

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

Objet : Cet article propose de ramener de quinze à dix points la réduction de cotisations sociales patronales dues par les particuliers employeurs.

I - Le dispositif proposé

La loi n° 2005-842 du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale a institué, au profit des particuliers employeurs, une réduction de quinze points de cotisations patronales lorsqu'ils déclarent leurs salariés sur une base réelle et non de manière forfaitaire¹.

Cet article propose de modifier l'article L. 133-7 du code de la sécurité sociale pour ramener de quinze à dix points la réduction de cotisations sociales patronales.

L'exposé des motifs justifie cette mesure en indiquant que l'exonération introduite en 2005 a atteint son objectif, puisque plus de 60 % des particuliers employeurs ont déclaré leurs salariés sur une base réelle en 2007. Il serait dès lors possible de réduire l'avantage, sans le supprimer complètement, tout en continuant à accompagner le développement du secteur des services à la personne. L'Etat réaliserait par ailleurs une économie de 93 millions d'euros.

II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté un amendement de suppression de l'article présenté par Frédéric Lefebvre, rapporteur, au nom de la commission des finances.

Elle a estimé qu'il serait paradoxal de réduire un avantage accordé pour favoriser le développement des services à la personne, qui constituent un gisement d'emplois considérable, dans une conjoncture économique fragile.

L'Assemblée nationale a ensuite adopté un amendement présenté par le Gouvernement qui tire les conséquences, sur le plan budgétaire, de la suppression de l'article en majorant les crédits du programme « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi ».

¹ Les cotisations et contributions patronales sont calculées soit sur une base forfaitaire (égale, par heure de travail, à une fois la valeur horaire du Smic applicable au premier jour du trimestre civil considéré), soit sur les rémunérations réellement versées au salarié.

III - La position de votre commission

Votre commission vous propose de confirmer la suppression de l'article. Elle ne souhaite pas freiner le développement des emplois de service à la personne alors que le chômage risque d'augmenter en 2009. Elle considère également que ce secteur a encore besoin d'être soutenu afin de trouver son plein essor et de se professionnaliser.

Votre commission vous propose de confirmer la suppression de l'article.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DU MINISTRE

Réunie le mercredi 26 novembre 2008, sous la présidence de M. Nicolas About, président, la commission a procédé à l'audition de M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'Etat chargé de l'emploi, sur le projet de loi de finances pour 2009 (mission « Travail et emploi » et articles 79 à 81 rattachés).

M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'Etat chargé de l'emploi, a indiqué que le projet de budget pour 2009 poursuit deux objectifs essentiels : financer les réformes structurelles destinées à améliorer le fonctionnement du marché du travail et faire face aux difficultés de court terme provoquées par la crise économique.

Parmi les réponses immédiates à la crise, figure la décision d'augmenter de 100 000 le nombre de contrats aidés proposés en 2009. Cette mesure sera financée par une majoration des crédits de la mission, à hauteur de 250 millions d'euros, compensée par des économies sur d'autres missions. Le Gouvernement a anticipé sur les difficultés à venir puisque le nombre de contrats aidés a déjà augmenté de 60 000 à compter de juillet 2008. Ces contrats aident des personnes fragiles à s'insérer sur le marché du travail et doivent s'accompagner d'un suivi et de formations, afin qu'elles aient plus de chances de revenir dans l'emploi durable.

Le contrat de transition professionnelle (CTP) constitue une deuxième réponse à la crise. L'Assemblée nationale a décidé de pérenniser le dispositif et le Président de la République a annoncé qu'il souhaite le voir appliquer dans vingt-cinq sites en 2009. A Valenciennes, le CTP a permis de ramener 70 % de ses bénéficiaires vers l'emploi durable, alors que ce taux est proche de 30 % pour les dispositifs d'accompagnement habituels.

Les autres priorités du budget portent d'abord sur les allègements de charges sur les bas salaires, qui sont, à son sens, efficaces et qu'il ne faut pas remettre en cause.

Les crédits de la mission sont en légère diminution en raison, essentiellement, de l'entrée en application de mesures votées en 2008 relatives aux contrats de professionnalisation et à l'allocation équivalent retraite (AER). Aux crédits de la mission stricto sensu doivent cependant être ajoutés le budget de Pôle Emploi, de l'ordre de 4,5 milliards d'euros, ou encore les

26 milliards consacrés à la formation professionnelle. Cependant, le plus important n'est pas tant de présenter un budget en augmentation que de procéder à des réformes de structure pour améliorer l'efficacité des crédits employés.

En matière de formation professionnelle, les partenaires sociaux ont jusqu'à la fin de l'année pour trouver un accord sur une vraie réforme, destinée aux salariés modestes et à ceux des PME et qui devrait s'attacher à introduire plus de transparence et une meilleure évaluation des dispositifs.

Les partenaires sociaux négocient également la nouvelle convention d'assurance chômage. Le Gouvernement souhaite qu'elle favorise une meilleure sécurisation des parcours professionnels. Les règles actuelles ont parfois des effets pervers, en dissuadant par exemple des chômeurs de reprendre un emploi en CDD parce que cela aurait pour effet de leur faire perdre leurs droits à indemnisation. Un salarié qui travaille douze mois en CDD devrait acquérir les mêmes droits à indemnisation qu'un salarié qui travaille, pendant la même durée, en CDI.

Il convient également de réformer les règles du chômage partiel, en améliorant son indemnisation, afin d'aider les entreprises à traverser la période difficile qui s'annonce.

***M. Nicolas About, président,** s'exprimant en remplacement de M. Alain Gournac, rapporteur pour avis des crédits de la mission « Travail et emploi », retenu à l'étranger par une conférence internationale, a posé cinq questions. Il a d'abord demandé si l'on peut envisager, à court terme, une généralisation à l'ensemble du territoire du CTP ou d'un dispositif qui s'en inspirerait. Il a ensuite souhaité savoir si les crédits prévus pour financer le chômage partiel seront suffisants en 2009, compte tenu des annonces faites par le Président de la République. Puis il a souhaité obtenir des précisions sur le déroulement de la négociation relative à la formation professionnelle et sur le calendrier d'examen du projet de loi qui en retranscrira les dispositions de nature législative. Il s'est également interrogé sur la réforme en cours de l'association pour la formation professionnelle des adultes (Afp) et sur les conséquences de l'ouverture à la concurrence du marché de la formation. Enfin, il a souhaité savoir pour quelles raisons le projet de loi de finances prévoit de prélever 50 millions d'euros, en 2009, sur les fonds de l'association pour la gestion du fonds d'insertion professionnelle des personnes handicapées (Agefiph).*

M. Serge Dassault, rapporteur spécial de la commission des finances pour les crédits de la mission « Travail et emploi », a déclaré qu'il faut aider les chômeurs, mais pas au prix d'une aggravation du déficit budgétaire. En effet, l'Etat emprunte déjà pour financer ses dépenses de fonctionnement, ce qui constitue une erreur de gestion monumentale. Le déficit de l'Etat s'élève à 57 milliards d'euros et il conviendrait donc de réfléchir à une réduction du montant des allègements de charges, afin de réaliser des économies. Si les entreprises ont besoin de leurs salariés, elles les

garderont à leur service, même si ces allègements sont réduits. Au lieu d'aider les entreprises à créer des emplois, on devrait plutôt soutenir leurs investissements, afin qu'elles développent des activités nouvelles. Il faudrait enfin repenser la formation professionnelle dès le collège.

***M. Jean-Pierre Godefroy** a d'abord demandé quels ont été les critères retenus pour choisir les bassins d'emplois qui vont bénéficier du CTP. Puis il a souligné que le Gouvernement change régulièrement d'avis sur la question des contrats aidés, leur nombre étant tantôt restreint, tantôt augmenté, au gré de la conjoncture, ce qui crée des difficultés pour les employeurs associatifs qui y ont recours. Il a ensuite rappelé que le Sénat a approuvé, lors de l'examen de la première partie du projet de loi de finances, un amendement présenté par Jean-Jacques Jégou qui tend à fiscaliser les indemnités journalières perçues par les victimes d'accidents du travail. Or, cette décision porte atteinte au principe traditionnel de non-fiscalisation de ces indemnités et elle remet en cause le droit à réparation des victimes, qui sont déjà assujetties aux franchises médicales. Il a donc souhaité savoir si le Gouvernement compte demander au Sénat une seconde délibération à ce sujet.*

***Mme Annie David** a regretté que les crédits de la mission soient en baisse de 5 % en 2009, considérant que ce budget d'austérité ne permettra pas de financer les mesures nouvelles requises par le contexte économique et social. Les chiffres du chômage pour le mois d'octobre devraient faire état d'une nouvelle hausse de 40 000 demandeurs d'emploi. En s'étonnant que 135 000 euros aient été dépensés uniquement pour choisir sa dénomination, elle a demandé si les ressources allouées à Pôle Emploi, en 2009, lui permettront de faire face aux coûts résultant de la fusion et si l'objectif de compter, à terme, un conseiller pour trente demandeurs d'emploi est toujours d'actualité.*

Concernant les contrats aidés, elle a souhaité obtenir des précisions sur les redéploiements budgétaires qui ont été effectués pour les financer et demandé si ces contrats comporteraient un volet formation. Elle a ensuite fait observer qu'il est envisagé de généraliser le CTP, qui remplacerait la convention de reclassement personnalisé (CRP), alors que les crédits inscrits en loi de finances sont déjà très insuffisants. Elle a demandé si un bilan de l'expérimentation du CTP a été réalisé et si sa généralisation de risque pas de servir de prétexte à une remise en cause des obligations des entreprises en matière de reclassement de leurs salariés, sachant que des entreprises licencient et délocalisent alors qu'elles font des profits.

Elle s'est ensuite déclarée inquiète de la baisse des crédits de l'Affa et a demandé si le Gouvernement compte poursuivre sa politique d'allègement des charges sur les bas salaires, 200 milliards ayant déjà été dépensés à ce titre depuis quinze ans.

***Mme Annie Jarraud-Vergnolle** a d'abord demandé pourquoi l'Etat envisage de ne plus prendre en charge l'allocation de fin de formation (AFF). Elle a ensuite souhaité savoir si la mise en place des maisons de l'emploi va*

se poursuivre et a souligné qu'il existe des écarts difficilement explicables dans leurs financements. Elle a également insisté sur l'importance de l'accompagnement humain, en plus de l'accompagnement financier, dans les parcours de retour à l'emploi. Rappelant qu'il existe un fonds pour l'emploi des personnes handicapées dans la fonction publique, elle a demandé s'il ne serait pas opportun de le fusionner avec celui géré par l'Agefiph. Elle a enfin critiqué la baisse des crédits consacrés à l'insertion par l'activité économique (IAE) et suggéré que les chantiers d'insertion soient prioritaires pour le recrutement des 100 000 salariés en contrat aidé supplémentaires prévus l'an prochain.

***M. Paul Blanc** a indiqué que la commission avait souhaité, lors de l'examen du projet de loi « Handicap » en 2005, que les deux fonds destinés aux handicapés soient fusionnés mais que cela avait été refusé en raison de l'opposition des partenaires sociaux. Une convention a cependant été signée, en juillet dernier, entre les deux fonds pour mieux les coordonner. En ce qui concerne le prélèvement de 50 millions d'euros sur les réserves de l'Agefiph, il a proposé que la moitié de cette somme soit apportée par le fonds existant dans la fonction publique et a fait part de son intention de déposer un amendement en ce sens. Il a ensuite demandé s'il est envisagé de remettre en cause les allègements de charges consentis dans les zones de revitalisation rurale (ZRR). Enfin, il a déclaré attendre avec impatience la réforme de la formation professionnelle, qui devrait s'attacher à mettre un terme à certains abus.*

***M. Dominique Leclerc** a souhaité obtenir, à son tour, des précisions sur le calendrier de la réforme de la formation professionnelle avant de souligner l'importance de la formation initiale, qui est souvent inadaptée aux besoins des entreprises alors qu'elle devrait avoir pour objectif de donner un vrai métier aux jeunes.*

***M. Jacky Le Menn** a estimé que si la réponse à la crise passe effectivement par des réformes de fond, celles-ci mettront du temps avant de produire leurs effets. D'ici là, des situations très graves risquent de se produire : la Bretagne est par exemple gravement pénalisée par la crise du secteur automobile, un plan de licenciements décidé par une grande entreprise ayant des répercussions sur toute la chaîne de sous-traitants et sur le bassin d'emploi. Dès lors, comment peut-on répondre, dans l'urgence, à ces situations préoccupantes ?*

***M. Jean Desessard** a indiqué que le président du conseil national de l'insertion par l'activité économique regrette la diminution des crédits consacrés aux aides au poste dans les entreprises d'insertion, qui vient en contradiction avec les engagements pris lors du Grenelle de l'insertion.*

Répondant à M. Serge Dassault, il a souligné que les dépenses effectuées en faveur des demandeurs d'emploi doivent être mises en balance avec celles qui seraient supportées par l'Etat et par les collectivités territoriales si on laissait ces personnes sombrer dans l'exclusion. Qui plus

est, de nombreuses entreprises bénéficiaires d'aides publiques ont ensuite délocalisé leurs activités, ce qui conduit à douter de l'intérêt de leur accorder de nouvelles aides à l'investissement.

Puis il a reproché au secrétaire d'Etat son angélisme : cela fait longtemps que les syndicats et les associations de chômeurs dénoncent le caractère injuste de certaines règles de l'assurance chômage. Comme les partenaires sociaux sont compétents pour définir les règles d'indemnisation, il a souhaité savoir ce que fera le Gouvernement s'il n'y a pas d'amélioration sur ce point dans la prochaine convention d'assurance chômage.

***M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'Etat chargé de l'emploi,** a d'abord répondu à **M. Jean-Pierre Godefroy** que les bassins géographiques bénéficiaires du CTP ont été choisis sur la base d'une évaluation rigoureuse de leur situation en matière d'emploi. Il a proposé que la loi fixe désormais les critères devant être remplis pour qu'un bassin d'emploi soit éligible au CTP, plutôt que la liste précise de ces bassins, comme c'est le cas actuellement, afin de rendre le dispositif plus adaptable. Le CTP a fait l'objet d'une évaluation qui a montré qu'il constitue un outil efficace pour le retour à l'emploi de ses bénéficiaires et que le taux d'adhésion des personnes à qui il est proposé est proche de 80 %. Théoriquement, le coût du CTP est supérieur à celui de la CRP, mais comme le retour à l'emploi de ses bénéficiaires est plus rapide, les dépenses engagées sont en réalité moindres. Les crédits alloués au CTP en 2009 vont être portés à 40 millions d'euros, auxquels s'ajoute la participation de l'assurance chômage. Il appartient aux partenaires sociaux, qui ont instauré la CRP, de travailler à une réforme de ce dispositif, dont les résultats sont insuffisants.*

Au sujet de la formation professionnelle, le secrétaire d'Etat a souligné que la réforme devrait permettre le développement des formations en alternance, notamment à destination des jeunes qui n'ont pas atteint le niveau du baccalauréat. Le ministère de l'emploi travaille avec celui de l'éducation nationale pour que la problématique de l'accès à l'emploi soit mieux prise en compte par le système scolaire. Les élèves qui quittent le système scolaire sans diplôme et sans qualification rencontrent ensuite de grandes difficultés d'insertion professionnelle. Si les partenaires sociaux trouvent un accord sur une véritable réforme de la formation professionnelle d'ici le 31 décembre, le Gouvernement en retranscrira les principales dispositions dans un projet de loi présenté au début de l'année 2009. A défaut, il se réserve le droit de reprendre l'initiative.

*Après que **M. Jean-Pierre Godefroy** s'est interrogé sur le bien-fondé de la remise en cause du brevet d'études professionnelles (BEP), **Mme Annie David** a confirmé que de sérieuses menaces pèsent sur l'avenir de la formation professionnelle.*

***M. Nicolas About, président,** a déploré que de trop nombreux étudiants quittent la faculté, après plusieurs années d'étude, sans avoir obtenu de diplôme.*

Mme Brigitte Bout a cependant fait valoir que plusieurs dispositifs existent déjà en faveur des jeunes sans emploi avant la fin du cursus scolaire, notamment les missions locales.

Mme Raymonde Le Texier a ajouté que se pose aussi la question des contacts à établir, éventuellement dès le collège, entre les élèves et les entreprises.

M. Nicolas About, président, a rappelé que les enseignants sont souvent hostiles à ce que leurs élèves soient sensibilisés si jeunes aux réalités de l'entreprise.

M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'Etat chargé de l'emploi, a souligné que les jeunes qui sortent du système éducatif sans qualification ne sont pas repérés assez tôt par les missions locales et qu'ils connaissent donc souvent plusieurs années de chômage avant d'être pris en charge. Il a jugé souhaitable que des stages en entreprise plus nombreux permettent aux jeunes de se familiariser avec le monde du travail.

En ce qui concerne l'Apfa, elle sera dotée, l'an prochain, de 199 millions d'euros, dont 169 millions pour son fonctionnement, soit un montant identique à celui de 2008, à périmètre comparable. Il faut savoir que le droit communautaire soumet les activités de formation au droit de la concurrence. S'il n'a pas exclu de prendre une initiative pour que les autorités européennes révisent leur position sur ce sujet, le délai nécessaire pour obtenir un accord au niveau communautaire explique qu'il soit nécessaire de se conformer, dans l'attente, aux règles du droit de la concurrence. Pour la part des commandes de l'Apfa qui relève de l'Etat, la subvention qui était accordée jusqu'à présent va être remplacée par un système d'appel d'offres. Pour celle qui relève des régions, il appartiendra à chaque conseil régional de décider de la conduite à tenir, en fonction de l'analyse juridique qu'il effectuera. En tout état de cause, le Gouvernement souhaite que l'Apfa demeure une structure nationale, comme l'atteste la signature du contrat de progrès conclu entre l'Etat et l'association, car le cadre régional apparaît inadapté pour la mise en œuvre de certaines formations.

En ce qui concerne le prélèvement sur l'Agefiph, il convient de rappeler que cette association dispose de 415 millions d'euros de réserves et que les sommes prélevées bénéficieront toujours aux personnes handicapées.

M. Paul Blanc a précisé que le fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique dispose lui aussi d'importantes réserves, de l'ordre de 325 millions d'euros.

M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'Etat chargé de l'emploi, a ensuite indiqué qu'il est nécessaire de disposer en permanence d'un volant de contrats aidés, autour de 200 000, qu'il faut pouvoir augmenter en période de crise. Les contrats aidés ne sont pas faits pour soutenir les associations, mais les demandeurs d'emploi, dans le cadre de la solidarité nationale.

S'agissant de la fiscalisation des indemnités journalières des victimes d'accidents du travail, le Gouvernement avait émis un avis défavorable à cet amendement, mais le débat a maintenant eu lieu et il n'a pas l'intention de le rouvrir.

M. Serge Dassault, rapporteur spécial de la commission des finances pour les crédits de la mission « Travail et emploi », a souhaité obtenir des précisions sur le coût pour l'Etat de chaque emploi aidé. Il a fait observer que le coût moyen de chaque contrat s'établit, au vu des chiffres fournis par le ministre, à 2 500 euros par an, ce qui paraît bien faible. Par ailleurs, il a regretté que la priorité soit donnée aux contrats conclus avec les employeurs du secteur non marchand, dans la mesure où ces contrats offrent de moins bonnes perspectives de réinsertion professionnelle.

M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'Etat chargé de l'emploi, a répondu que 70 % du coût de ces contrats sont pris en charge par l'Etat, ce qui représente entre 3 000 et 5 000 euros par contrat, mais qu'il faut en retrancher les économies que réalise l'Etat sur d'autres dépenses d'indemnisation. Il faut également tenir compte du fait que la montée en charge du dispositif sera progressive.

Répondant à Mme Annie David sur les frais engagés pour trouver le nom de Pôle Emploi, il a estimé que cette dépense est inférieure à celle engagée par beaucoup de conseils généraux pour renouveler leur logo. Il a indiqué, par ailleurs, qu'il n'est pas envisagé de modifier les obligations des entreprises en matière de reclassement de leurs salariés.

Répondant à Mme Annie Jarraud-Vergnolle, au sujet de l'AFF, il a rappelé que l'Etat a pris en charge cette dépense en 2001, à une époque où l'Unedic connaissait une situation financière difficile, et estimé qu'elle dispose désormais des moyens pour assumer cette dépense.

Il a ensuite indiqué qu'il n'y aurait plus de nouvelles labellisations de maisons de l'emploi et souhaité que leur financement obéisse à des critères objectifs. Si le budget de l'insertion par l'activité économique est en diminution, les crédits ont augmenté de 66 % depuis 2005 et ont été sous-consommés l'an passé. A l'avenir, l'aide versée pourrait être rendue modulable afin de mieux s'adapter aux projets des structures d'insertion.

Puis il a confirmé à M. Paul Blanc qu'il n'est pas envisagé de modifier le régime des exonérations dans les ZRR et qu'il convient de renforcer la transparence dans le secteur de la formation professionnelle. Il a ensuite indiqué à M. Jacky Le Menn que le Gouvernement travaille sur un plan de relance destiné au secteur de l'automobile, qui intégrera le soutien aux équipementiers.

M. Jacky Le Menn a cité l'exemple d'une entreprise de son département qui emploie des travailleurs handicapés et qui connaît aujourd'hui de réelles difficultés car elle dépend à 80 % d'un grand constructeur automobile pour ses commandes.

Enfin, M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'Etat chargé de l'emploi, a répondu à M. Jean Desessard que les progrès en matière sociale sont obtenus en avançant progressivement et en trouvant le bon équilibre entre intervention de l'Etat et respect de la démocratie sociale.

II. EXAMEN DE L'AVIS

Réunie le jeudi 27 novembre 2008, sous la présidence de M. Nicolas About, président, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de M. Alain Gournac sur le projet de loi de finances pour 2009 (mission « Travail et emploi » et articles 79 à 81 rattachés).

M. Alain Gournac, rapporteur pour avis, a souligné que le projet de budget est présenté dans un contexte économique difficile : après cinq années de baisse du chômage, un retournement de tendance est sensible depuis le deuxième trimestre, ce qui conduit le Gouvernement à utiliser l'outil budgétaire pour soutenir l'activité et atténuer les conséquences de la crise pour les personnes les plus défavorisées.

Les crédits de la mission - 11,8 milliards d'euros - sont certes en baisse par rapport à ceux de 2008, mais ils ne retracent qu'une partie de l'effort consenti par les pouvoirs publics en faveur de l'emploi. Si l'on prend en compte les dépenses fiscales et les exonérations de cotisations sociales, l'ensemble des moyens affectés au travail et à l'emploi est proche de 55 milliards d'euros, en hausse de 10 % par rapport à l'an passé.

Le Gouvernement a décidé de répondre à la dégradation de la situation économique par un ensemble de mesures conjoncturelles et par l'accélération des réformes structurelles.

Au titre des réformes de structure, il faut d'abord citer la fusion de l'ANPE et des Assedic pour former un nouvel opérateur chargé du placement et de l'indemnisation des demandeurs d'emploi, Pôle Emploi. Les ressources allouées à ce nouvel organisme en 2009 seront suffisantes pour lui permettre d'accomplir ses missions et améliorer le service rendu aux usagers.

Au titre des mesures conjoncturelles, le Gouvernement a décidé de recourir plus largement aux contrats aidés. L'Assemblée nationale a adopté un amendement qui majore de 250 millions les crédits de la mission, ce qui permettra de financer 100 000 contrats aidés supplémentaires.

M. Alain Gournac, rapporteur pour avis, a ensuite présenté les initiatives prises en matière de sécurisation des parcours professionnels.

Depuis 2006, le contrat de transition professionnelle (CTP) est expérimenté dans sept bassins d'emploi. L'Assemblée nationale a adopté un amendement qui prolonge l'expérimentation en 2009 et a porté, en conséquence, les crédits consacrés au CTP de 8 à 21 millions d'euros. Puis le

Président de la République a annoncé l'extension du dispositif à dix-huit bassins d'emploi particulièrement touchés par la crise. A plus long terme, le Gouvernement envisage la généralisation d'un dispositif inspiré du CTP, qui tirerait toutes les conséquences de l'expérimentation en cours, et qui remplacerait la convention de reclassement personnalisé (CRP), qui offre de moins bonnes perspectives de retour à l'emploi à ses bénéficiaires.

Les outils plus traditionnels de gestion des mutations économiques, comme le chômage partiel, seront également mobilisés. Le Président de la République a annoncé son intention de desserrer les contraintes qui pèsent sur le chômage partiel, par exemple en augmentant la durée maximale autorisée. Il faudra cependant que le Gouvernement précise comment il compte financer cette mesure, car les crédits inscrits dans le projet de loi de finances, 19 millions seulement, risquent de se révéler insuffisants.

Enfin, les crédits affectés au financement des mécanismes de préretraites sont en nette diminution, ce qui est conforme au souhait de la commission, car les règles plus restrictives introduites en 2003 produisent maintenant leur plein effet.

***M. Alain Gournac, rapporteur pour avis,** a ensuite souligné l'importance de la formation professionnelle, à laquelle 3,2 milliards sont consacrés dans le projet de budget. La priorité est de réformer les dispositifs de formation professionnelle, afin d'en améliorer l'efficacité et de les rendre plus équitables.*

Depuis le mois de septembre, les partenaires sociaux négocient sur la base d'un document d'orientation remis par le Gouvernement, qui a défini quatre axes : renforcer le lien entre emploi et formation ; rendre le système plus juste en le centrant davantage sur ceux qui en ont le plus besoin ; améliorer son efficacité grâce à une meilleure évaluation et à une évolution du système de collecte ; rendre l'individu acteur de son parcours professionnel. Les partenaires sociaux ont jusqu'à la fin de l'année pour trouver un accord ; à défaut, le Gouvernement se réserve le droit de reprendre l'initiative.

Un autre chantier de réforme découle de l'ouverture progressive à la concurrence du marché de la formation, qui a des conséquences sur l'organisation et le financement de l'association pour la formation professionnelle des adultes (Afp). Certaines activités subventionnées de l'Afp seront soumises à appel d'offre dès le 1^{er} janvier 2009, ce qui aura pour effet de diminuer la subvention de l'Etat à l'association de 150 millions d'euros l'an prochain.

***M. Alain Gournac, rapporteur pour avis,** a ensuite rappelé que la politique de l'emploi repose, en grande partie, sur la réduction du coût du travail peu qualifié par les allègements de charges sociales. L'allègement général de cotisations sociales n'apparaît plus dans les crédits de la mission, puisqu'il est compensé à la sécurité sociale par un panier de recettes fiscales. Le rapporteur a souligné que la volonté de trouver de nouvelles recettes pour équilibrer les comptes sociaux doit être analysée au regard des effets négatifs*

que produirait une remise en cause de cet allègement sur l'emploi des salariés peu qualifiés.

L'exonération de cotisations sur les heures supplémentaires n'apparaît pas non plus dans les crédits de la mission, mais est en lien avec l'évolution de l'emploi. Certains lui reprochent d'encourager l'augmentation de la durée du travail plutôt que les embauches. Les premières données disponibles suggèrent cependant que l'augmentation statistique du nombre d'heures supplémentaires constatée depuis un an serait surtout la conséquence d'une meilleure déclaration des heures supplémentaires, notamment de la part des entreprises qui ont conservé un horaire de travail supérieur à trente-cinq heures par semaine.

Figurent en revanche dans les crédits de la mission les sommes consacrées à la compensation des exonérations ciblées : exonérations territorialisées, applicables notamment dans les zones de revitalisation rurale, exonérations et aides diverses aux hôtels, cafés et restaurants, exonérations pour les emplois de service à la personne.

*Puis **M. Alain Gournac, rapporteur pour avis**, a présenté les trois articles rattachés aux crédits de la mission :*

- l'article 79 propose de prélever 50 millions sur l'Agefiph pour les affecter à la rémunération des personnes handicapées stagiaires de la formation professionnelle ; cette mesure est acceptable compte tenu des excédents de trésorerie dont dispose l'association et parce que ces sommes bénéficieront toujours aux personnes handicapées ; il est également proposé d'autoriser les personnes handicapées âgées de plus de trente ans à signer un contrat d'apprentissage ;

- l'article 80 supprime l'allocation de fin de formation (AFF) ; créée en 2001, cette allocation est versée à des demandeurs d'emploi en fin de droits qui sont engagés dans une action de formation devant déboucher sur une embauche dans un secteur « en tension » ; le Gouvernement estime que l'amélioration de la situation financière de l'assurance chômage, qui va dégager 3,5 milliards d'excédents l'an prochain, ne justifie plus que l'Etat prenne en charge cette dépense, qui est de l'ordre de 169 millions d'euros ;

- enfin, l'article 81 propose de ramener de quinze à dix points de cotisations l'exonération dont bénéficient les particuliers employeurs ; il a été supprimé à l'Assemblée nationale, au motif qu'il serait inopportun de remettre en cause un dispositif de soutien à la création d'emplois dans le contexte de crise actuel ; les crédits de la mission ont, en conséquence, été redéployés afin de trouver les 93 millions nécessaires au financement du maintien de l'exonération.

Au total, considérant que le projet de budget pour 2009 permet de répondre de manière pragmatique à la crise économique et à la hausse prévisible du nombre de demandeurs d'emploi, le rapporteur a proposé de l'approuver, ainsi que les articles 79 et 80 qui y sont rattachés.

Mme Bernadette Dupont a souhaité obtenir des précisions sur la situation des demandeurs d'emploi en fin de droit après la suppression de l'AFF.

M. Alain Gournac, rapporteur pour avis, a souligné qu'il appartiendra aux partenaires sociaux de décider s'ils veulent ou non prolonger l'indemnisation des chômeurs qui suivent une formation mais le pouvoir politique peut cependant les interpeller sur ce point.

Mme Annie David a jugé inopportun de demander à l'assurance chômage de financer cette mesure alors qu'elle devra déjà assumer les conséquences financières de la hausse du chômage attendue en 2009.

M. Nicolas About, président, a rappelé que le coût de l'AFF est de 169 millions d'euros, tandis que l'excédent attendu pour l'Unedic l'an prochain est de 3,5 milliards. Les ordres de grandeur ne sont donc pas les mêmes et l'Unedic devrait pouvoir prendre le relais de l'Etat, en 2009, pour financer cette allocation. Il n'en sera peut-être pas de même, en revanche, les années suivantes.

M. Alain Vasselle a rappelé qu'il est déjà prévu de basculer, l'an prochain, 0,3 point de cotisations de l'assurance chômage vers l'assurance vieillesse, afin que les caisses de retraite disposent de ressources supplémentaires. Il a demandé si l'estimation relative à l'excédent de l'Unedic pour 2009 a été effectuée en tenant compte de ces moindres recettes. Il a ensuite demandé s'il ne serait pas judicieux de compenser les pertes de recettes subies par la sécurité sociale, du fait des exonérations ciblées, en lui affectant de nouvelles recettes fiscales, dans un souci de plus grande lisibilité. Il a également regretté que l'extension du CTP ne soit pas plus rapide, faisant observer que les délais n'ont pas été aussi longs en ce qui concerne la généralisation du revenu de solidarité active (RSA).

M. Jean Desessard a fait valoir que la majorité expliquait, voici encore un an et demi, que la situation économique était bonne et que la croissance serait au rendez-vous en 2009. L'opposition, qui n'a cessé d'attirer l'attention sur les excès de la sphère financière ou sur la faiblesse de l'investissement, a incontestablement mieux anticipé la crise.

Mme Raymonde Le Texier a dénoncé l'indigence de ce budget, dont les crédits en baisse ne permettront pas de faire face à la récession qui s'annonce. Elle a salué le talent avec lequel le rapporteur a réussi à présenter sous un jour positif un budget aussi médiocre.

M. Alain Gournac, rapporteur pour avis, a précisé que l'excédent attendu en 2009 pour l'Unedic a été calculé à législation inchangée, donc sans tenir compte d'une éventuelle baisse des cotisations. Il s'est déclaré en désaccord avec l'idée selon laquelle l'affectation de recettes fiscales à la sécurité sociale pour compenser les exonérations ciblées serait le gage d'une plus grande lisibilité, estimant que l'inscription de ces dotations dans le budget de l'Etat permet au contraire d'apprécier plus précisément le coût de

chaque dispositif. Il a confirmé que les évaluations effectuées au sujet du CTP attestent du succès de la mesure. Il a contesté avoir jamais fait preuve d'un excès d'optimisme concernant la situation économique et a mis en doute la prescience dont aurait prétendument fait preuve l'opposition : la crise est due pour une grande part à des événements imprévisibles, en particulier la décision du gouvernement américain de laisser la banque Lehman Brothers se déclarer en faillite. Il a, en conclusion, invité ses collègues à approuver ce projet de budget, qui favorisera le retour à l'emploi.

*A l'issue de ce débat, **la commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Travail et Emploi » et des articles 79 à 81 qui lui sont rattachés.***