

N° 99

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

Annexe au procès verbal de la séance du 24 novembre 2005

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2006, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Deuxième partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 33

TRAVAIL

Rapporteur spécial : M. Serge DASSAULT

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, vice-présidents ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 2540, 2568 à 2573 et T.A. 499

Sénat : 98 (2005-2006)

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

I. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
II. LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI »	7
III. PRÉSENTATION DES PROGRAMMES	11
A. PROGRAMME 133 « DEVELOPPEMENT DE L'EMPLOI »	11
1. <i>Présentation du programme et des actions</i>	11
2. <i>Les crédits et la justification par action</i>	14
3. <i>La performance du programme</i>	15
B. PROGRAMME 102 « ACCÈS ET RETOUR À L'EMPLOI »	19
1. <i>Présentation du programme et des actions</i>	19
1. <i>Les crédits et la justification par action</i>	23
2. <i>La performance du programme</i>	26
C. PROGRAMME 103 « ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ECONOMIQUES, SOCIALES ET DEMOGRAPHIQUES »	29
1. <i>Présentation du programme et des actions</i>	29
2. <i>Les crédits et la justification par action</i>	31
3. <i>La performance du programme</i>	34
D. PROGRAMME 111 « AMELIORATION DE LA QUALITÉ DE L'EMPLOI ET DES RELATIONS DU TRAVAIL »	36
1. <i>Présentation du programme et des actions</i>	36
2. <i>Les crédits par action</i>	37
3. <i>La performance du programme</i>	37
E. PROGRAMME 155 « CONCEPTION, GESTION ET ÉVALUATION DES POLITIQUES DE L'EMPLOI ET DU TRAVAIL »	39
1. <i>Présentation du programme et des actions</i>	39
2. <i>Les crédits par action</i>	40
3. <i>La performance du programme</i>	42
IV. EXAMEN DES ARTICLES 91 ET 92 RATTACHÉS	45
A. ARTICLE 91 RATTACHÉ	45
B. ARTICLE 92 RATTACHÉ	48
V. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	51
EXAMEN EN COMMISSION	55

I. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Le transfert des exonérations générales de charges sociales à la Sécurité sociale est problématique. Afin de faciliter la construction d'un budget général en « croissance zéro », le gouvernement préfère débudgétiser une mesure dont le coût doit évoluer spontanément de 17,1 milliards d'euros en 2005 à 18,9 milliards d'euros en 2006, alors que l'Etat aurait normalement dû s'efforcer de réaliser des économies à due concurrence (1,8 milliard d'euros). **Les exonérations générales se trouveront ainsi écartées de la discussion budgétaire et de la mesure de la performance, alors que leur coût est élevé et leur efficacité contestable. Il est regrettable que le gouvernement ne fasse pas évoluer la structure des prélèvements sociaux de manière à moins peser sur le coût du travail et sans recourir à la présente forme de subventionnement.** Des solutions existent pourtant, qu'il s'agisse de la « TVA sociale » ou du « coefficient emploi activité ».

2. La programmation budgétaire de la loi de cohésion sociale n'est que rarement respectée, même si le décrochage constaté traduit un certain **retour au réalisme et à la sincérité budgétaire.** Le retard de 600 millions d'euros pour la pleine réalisation du pilier « emploi » du « plan Borloo » ne représente cependant que le tiers de l'augmentation de la charge des exonérations générales...

3. La dépense est minimisée *ab initio* de 100 millions d'euros car il a été formellement décidé de mobiliser, à due concurrence, des reports libres d'emploi.

4. L'organisation par l'ANPE d'un entretien mensuel pour tous les chômeurs, conformément à une promesse formulée par M. Dominique de Villepin, Premier ministre, **n'est pas financée.** Elle supposerait l'embauche de 3.000 personnes par l'ANPE et, au total, 150 millions d'euros de moyens supplémentaires.

5. Aucun indicateur ne rend compte du taux de « mise en relation positive » par l'ANPE (il s'agit du nombre d'offres *effectivement pourvues* par l'ANPE, rapporté au nombre d'offres total).

6. Il existe forcément un problème de hiérarchisation¹ des indicateurs lorsque, d'un programme à l'autre, le nombre d'indicateurs rapporté au montant des crédits en jeu peut faire apparaître un facteur 80. Par ailleurs, de nombreux indicateurs ne sont pas ou sont encore mal renseignés² pour les périodes passées ou en cours.

*

7. Depuis l'« avant-PAP », **un effort d'analyse considérable a été fourni pour améliorer et compléter la batterie des objectifs et des indicateurs de performance.** Ce travail montre une **réelle appropriation de la démarche de performance** par le ministère, et augure favorablement de l'exécution en 2006. Le catalogue des indicateurs de la mission « Travail et emploi » est de nature à **améliorer et à mieux orienter la gestion de la politique de l'emploi**, cela à tous les niveaux administratifs **ainsi que pour chacun des opérateurs concernés, sous la tutelle du ministère de l'emploi, du travail et de la solidarité.**

8. Le taux de réponse au questionnaire budgétaire dans les délais impartis par la LOLF excède 90 %.

N.B. : L'Assemblée nationale a supprimé l'article 18 du projet de loi de finances, qui prévoyait d'anticiper en 2006 une augmentation de la taxe d'apprentissage prévue par la loi de finances pour 2005 en 2007. Elle a toutefois préservé les moyens de l'apprentissage grâce à un transfert de 203 millions d'euros au programme 103 « Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques » qui doit permettre le versement au profit des régions d'une dotation de décentralisation de l'apprentissage.

¹ Difficulté déjà relevée par M. Jean Arthuis, président de votre commission des finances, dans son rapport d'information n° 220 (2004-2005) intitulé « LOLF : culte des indicateurs ou culture de la performance ? ».

² Ces lacunes peuvent être aussi interprétées comme révélatrice d'un certain effort de réflexion, le ministère ne s'étant pas contenté de recycler les nombreuses statistiques dont il dispose.

II. LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI »

► **La mission « Travail et emploi » représente :**

1. en termes d'emploi : **10.552 emplois autorisés**¹, représentant 0,45 % du total des emplois rémunérés par l'Etat exprimés en équivalent temps plein travaillé (ETPT), et figurant en totalité sur le programme support (programme 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi ») ;

2. en termes de crédits budgétaires : **13,17 milliards d'euros** de crédits de paiement, soit 4,95 % du total des crédits de paiement du projet de loi de finances pour 2006 ;

3. en termes de dépense fiscale : **7,73 milliards d'euros**, dont près de la moitié porte sur le programme « développement de l'emploi ». La dépense fiscale représente donc **près de 60 % des crédits** dévolus à la présente mission.

► **Les objectifs majeurs fixés à la mission emploi pour 2006**, qui traduisent la poursuite de la mise en œuvre du volet emploi du plan de cohésion sociale, sont les suivants :

1. l'essor des **nouveaux contrats aidés** prévus par la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005, qui outre le contrat d'avenir, comprennent le contrat d'insertion-revenu minimum d'activité (CI-RMA), le contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE) et le contrat initiative emploi (CIE) ;

2. le renforcement des **dispositifs en faveur de l'emploi des jeunes**, avec une montée en puissance de l'apprentissage et du contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS), et la création des parcours d'accès aux trois fonctions publiques (PACTE) et des contrats de volontariat pour l'insertion (CVI) ;

3. la mise en oeuvre du « **Plan des services à la personne** », qui comporte un allègement de charges spécifiques et la mise en place d'une agence nationale pour le développement des services à la personne ;

4. la mise en place de **200 maisons de l'emploi** à fin 2006 ;

5. le renforcement de **l'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi** ;

6. le renforcement de **l'insertion par l'activité économique** et la stimulation de la **création et reprise d'entreprises**, notamment par la garantie de prêts à des créateurs d'entreprise, chômeurs ou titulaires de minima sociaux.

¹ Le plafond d'emploi impératif s'applique au **niveau du ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement**, à hauteur de 13.925 ETPT.

► **La mission « Travail et emploi » est composée de 5 programmes** dont les moyens sont très inégaux, le programme 102 « Accès et retour à l'emploi » absorbant à lui seul la moitié des crédits de paiement de la mission.

Décomposition des moyens de la mission « Travail et emploi »

(en milliards d'euros)

	Crédits de paiement pour 2006	Proportion du budget de la mission
Programme 133 « Développement de l'emploi »	0,88	6,7 %
Programme 102 « Accès et retour à l'emploi »	7,10	53,9 %
Programme 103 « Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques »	4,39	33,3 %
Programme 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail »	0,08	0,6 %
Programme 155 « Conception, gestion et évaluation et évaluation des politiques de l'emploi et de travail »	0,72	5,5 %
Mission « Travail et emploi »	13,17	100 %

Dans son périmètre 2005, c'est à dire en intégrant notamment le coût des allègements généraux de charges, le projet de budget pour la mission Travail et emploi s'élève à 32,61 milliards d'euros, en **progression de 6,08 %** par rapport à la LFI 2005. **Hors effet de l'augmentation des allègements généraux**, la **progression ressort à 0,35 %**.

► **Les ressources humaines participant aux actions de la mission** : outre les emplois du programme 155 (support), elles comprennent les emplois des **principaux opérateurs**, dont le nombre excède 36.000 ETPT, soit **3,5 fois plus que les ETPT directement requis par la mission**.

Moyens humains des principaux opérateurs de la mission « Travail et emploi »

(équivalents temps plein)

	Agence nationale pour l'emploi (ANPE)	Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA)	Association pour la formation professionnelle des Adultes (AFPA)	Agence nationale pour l'amélioration des conditions du travail (ANACT)	Centre d'Etudes pour l'Emploi (CEE)	Total de la mission
Programme de rattachement	Programme 102	Programme 102	Programme 103	Programme 111	Programme 155	
ETPT pour 2006	24 308	572	11 302	81	76	36 339

Le responsable des programmes 133, 102 et 103 est M. Jean Gaeremynck, délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP). Le responsable du programme 111 est M. Jean-Denis Combrexelle, directeur des relations du travail (DRT). Le responsable du programme 155 est M. Jean-René Masson, directeur de l'administration générale et de la modernisation des services (DAGEMO).

III. PRÉSENTATION DES PROGRAMMES

A. PROGRAMME 133 « DEVELOPPEMENT DE L'EMPLOI »

1. Présentation du programme et des actions

Les politiques publiques mises en œuvre dans ce programme assurent un soutien structurel à la création d'emploi. L'Etat intervient par :

a) *Les allègements de cotisations sociales (action 1),*

L'action comprend deux rubriques :

- **L'aide à l'emploi dans le secteur des hôtels, cafés et restaurants** instituée par l'article 10 de la loi du 9 août 2004 relative au soutien à la consommation et à l'investissement, grâce à laquelle les professionnels du secteur ont décidé de supprimer le mécanisme du « SMIC hôtelier » en application duquel 260.000 salariés de la branche se trouvaient rémunérés à un montant inférieur de 5,2 % au SMIC de droit commun. En application de l'**article 91 rattaché**, ce dispositif dont le terme était prévu au 31 décembre 2005 -il s'agissait d'une mesure transitoire en attendant une baisse de la TVA dans la restauration- est reconduit jusqu'au 31 décembre 2006.

- **Les allègements de charge dans les régions à faible attractivité économique.**

Le présent programme ne compense plus les allègements généraux de charges sociales auprès de la sécurité sociale, car il est prévu de lui attribuer, à due concurrence, des recettes fiscales (cf. l'article 41 du présent projet de loi de finances).

En conséquence, le budget du travail se trouve diminué de plus de moitié, avec la débudgétisation d'une dépense qui s'élèvera à 18,9 milliards d'euros en 2006. Il s'agissait en réalité de faciliter la construction d'un budget général en « croissance zéro », le coût de la mesure devant évoluer spontanément de 17,1 milliards d'euros à 18,9 milliards d'euros.

Votre rapporteur spécial regrette cette opération qui aboutira, dès la discussion du budget pour 2007, à ne plus soumettre à l'approbation du Parlement, lors de la discussion budgétaire, la dépense colossale engendrée par la compensation des allègements généraux de charges. Il rappelle qu'une partie importante de cette dépense est héritée de la politique néfaste de réduction du temps de travail.

Naturellement, si ces derniers devaient faire l'objet d'une intégration dans le barème¹ de la sécurité sociale, la trace s'en trouverait noyée dans un tarif devenu progressif. Ainsi, il deviendrait très difficile de remettre en cause une mesure dont le « rapport coût/efficacité » est peut être l'un des moins favorables de l'histoire gesticulante des politiques de l'emploi. Votre rapporteur spécial a acquis la conviction qu'**une diminution progressive du niveau des exonérations assortie d'un assouplissement du droit du travail favoriserait plus certainement l'embauche**. Par exemple, la fourchette des allègements pourrait être progressivement réduite en abaissant le salaire à partir duquel l'allègement dégressif s'annule (1,6 SMIC en 2005, 1,5 SMIC en 2006 etc.), tandis que le montant de l'allègement maximum diminuerait à proportion (26 points de cotisation au niveau du SMIC en 2005, 22 points en 2006 etc.).

Par ailleurs, l'instauration d'une progressivité des prélèvements sociaux constituerait une rupture² avec le système préexistant, et elle paraîtrait d'autant plus discutable qu'elle coexisterait avec un système fiscal marqué, lui-même, par une forte progressivité. Une telle évolution mérite évidemment d'être longuement sinon régulièrement débattue. Alors que dire lorsqu'elle serait financée par l'Etat *via* un transfert de recettes à la Sécurité sociale...

Si le transfert envisagé par le gouvernement devait se réaliser, il conviendrait de solliciter un service ou une structure indépendante, susceptible de livrer annuellement un message d'orientation sur le niveau souhaitable des exonérations -ou de la progressivité- en fonction de leur utilité sur l'emploi, rapportée à leur coût. Sans envisager de création, il pourrait être envisagé de solliciter la DARES (Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques) dont la qualité des travaux est reconnue, et la disponibilité immédiate, ou de mettre à contribution le Conseil d'orientation pour l'emploi, sinon le Conseil des prélèvements obligatoires³. En aucun cas, ce sujet ne devrait être celé.

En tout état de cause, il est regrettable que le gouvernement ne réfléchisse pas à une évolution des prélèvements sociaux susceptible de moins peser sur le coût du travail sans recourir à la présente forme de subventionnement. Les solutions existent pourtant, qu'il s'agisse de la « TVA sociale » ou du « coefficient emploi activité ».

¹ Une « barémisation » présenterait cependant l'avantage de rendre les comparaisons internationales portant sur les prélèvements sociaux plus favorables à la France, le taux de cotisation patronale de 46 % y étant effectivement ramené à 20 % au niveau du SMIC grâce aux allègements généraux, de sécuriser les anticipations des entreprises, ces allègements étant régulièrement modifiés en loi de finances, et de clarifier les responsabilités de l'Etat et de la Sécurité sociale.

² L'Allemagne pratique également des ristournes sur les bas salaires, en cohérence avec des minima salariaux élevés.

³ Dans son rapport d'information n° 220 (2004-2005) intitulé « LOLF : culte des indicateurs ou culture de la performance ? », M. Jean Arthuis, président de votre commission des finances, avait déjà envisagé la nécessité de ce type de suivi.

b) La promotion de l'emploi (action 2)

L'action comporte trois axes :

- **La stimulation de la création d'activités et de la reprise d'entreprises**, au travers du **dispositif « EDEN »** qui vise à faciliter l'accès des créateurs ou repreneurs d'entreprises au crédit bancaire et à assurer leur accompagnement, de « **chèques-conseil** » permettant à l'Etat de soutenir financièrement la formation à la gestion des personnes qui créent leur entreprise, et du **fonds de garantie pour l'insertion économique (FGIE)**, au moyen duquel le plan de cohésion sociale ambitionne de faciliter l'accès au crédit des personnes exclues du marché bancaire qui ont un projet économique crédible. Les montants apportés par l'Etat au FGIE¹, ont fait l'objet d'une programmation par la loi de cohésion sociale, respectée pour 2006 :

Montants apportés par l'Etat au FGIE programmés par la loi de programmation pour la cohésion sociale

(en millions d'euros valeur 2004)

Année	2005	2006	2007	2008	2009
Apport de l'Etat	4	12	19	19	19

- **Le développement des services à la personne**, qui repose notamment sur la mise en place d'une Agence nationale de services à la personne², une réduction de 15 points de cotisations patronales pour les particuliers déclarant leurs salariés au salaire réel, et une exonération totale des cotisations patronales de sécurité sociale des employés des associations ou entreprises de services à la personne agréées.

- **Le développement des nouvelles formes d'emploi** s'appuie sur les conventions pour la promotion de l'emploi, les « dispositifs locaux d'accompagnement » et les crédits d'ingénierie et de conseil en promotion de l'emploi.

¹ Ce fonds peut garantir les prêts consentis par les guichets bancaires à vocation sociale, à des personnes physiques (chômeurs, Rmistes, travailleurs en reconversion) ou morales (associations, TPE, structures d'insertion...).

²Loi n° 2005-841 du 5 juillet 2005 relative au développement des services à la personne.

2. Les crédits et la justification par action

Le tableau suivant retrace l'évolution des crédits destinés au « développement de l'emploi », dont le caractère heurté marque des changements de périmètre et des mesures nouvelles.

Evolution des crédits dévolus au développement de l'emploi

(en millions d'euros)

	Crédits de paiement pour 2006	Part du budget de la mission	Variation 2006/2005
Action 1 « Allègements de cotisations sociales »	569,09	64,6 %	- 96,9 %
Action 2 « Promotion de l'emploi »	311,44	35,4 %	60,2 %
Total du programme « Développement de l'emploi »	880,53	100 %	- 95,2 %

A structure constante, les crédits destinés au développement de l'emploi progresseraient de 9,7 % en 2006.

Il apparaît que le nouveau « bleu » au format LOLF a fait systématiquement l'économie d'un rappel des dépenses prévues en 2005 dans la partie « Justification des crédits ». **Si la « justification au premier euro » est une promesse tenue, il est parfois dommage qu'elle ne soit pas éclairée par un rappel des valeurs des exercices précédents.**

Certes, la fongibilité des crédits rend toutes les quantités prévues indicatives, mais c'est pourtant l'addition de ces valeurs indicatives qui permet de déterminer le montant de l'enveloppe du programme, qui constitue, lui, un plafond impératif.

Or, dans le cas du présent programme, la fongibilité des dépenses n'aura pas d'autre effet que d'offrir des facilités de gestion ou, inversement, de forcer à certaines économies dans l'hypothèse où les dépenses « à guichet ouvert » excèderaient les prévisions, car les différentes mesures qui y figurent ne sont *a priori* que faiblement substituables. Ainsi, **une comparaison entre 2005 et 2006, pour les dépenses obligatoires, garderait tout son sens.**

**Justification par action des crédits de paiement pour 2006
du programme « Développement de l'emploi »**

(en millions d'euros)

	<i>Dépenses de fonctionnement</i>	<i>Dépenses d'intervention</i>	Total des crédits de paiement
Aides à l'emploi dans le secteur des hôtels, cafés et restaurants	7,84	382,16	390
Exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale ciblées sur certains secteurs	-	179,09	179,09
Action 1 « Allègements de cotisations sociales »	7,84	561,25	569,09
Stimulation et reprise d'entreprise (EDEN, chèques conseil, Fonds de garantie pour l'insertion économique)	-	73,68	73,68
Agence nationale des services à la personne	20,3	-	20,3
Développement des services à la personne (allègements de cotisations patronales)	-	180	180
Développement des nouvelles formes d'emploi (conventions pour la promotion de l'emploi, dispositifs locaux d'accompagnement, ingénierie et conseil en promotion de l'emploi)	-	37,46	37,46
Action 2 « Promotion de l'emploi »	20,3	291,14	311,44

Il convient de souligner que le coût des aides à l'emploi dans le secteur HCR se trouve minimisé de 20 millions d'euros par l'utilisation de reports représentant ainsi plus de 11 % de la dépense envisagée, taux peu conforme à l'esprit de la LOLF qui fixe un plafond de 3 % de reports par programme.

*

Par ailleurs, le coût de la réduction d'impôt pour l'emploi d'une personne à domicile, **dépense fiscale** dont l'objet contribue à la réalisation des objectifs du présent programme, excède 1,8 milliard d'euros. Au total, **les dépenses fiscales dont l'objet principal contribue au présent programme s'élèvent à 3,81 milliards d'euros, représentant plus de 4 fois le montant de ses crédits.**

3. La performance du programme

Concernant les allègements de charges sur les bas salaires, il y avait lieu de dresser le constat d'une grande difficulté à élaborer un indicateur susceptible de mesurer l'efficacité réelle en matière d'emploi peu qualifié, car les effets d'aubaine ne sont jamais mesurables de façon certaine. D'ailleurs, les résultats des études existantes sur les créations d'emploi entraînées par les politiques d'exonération sont souvent divergents, et toujours contestés.

Quelle qu'en soit la complexité, il était cependant impératif de relancer un débat sur ce sujet, car ce sont 18,9 milliards d'euros de compensation d'exonération auprès des organismes de sécurité sociale qui sont en jeu.

C'est ce débat dont on prive les citoyens, en débudgétisant la compensation des allègements de charge.

Par voie de conséquence, **les sept indicateurs rattachables à la politique d'exonération générale** figurant dans l'avant-PAP annexé au projet de loi de finances pour 2005 sont **supprimés**, et aucun indicateur ne viendra combler ce vide dans le cadre du PLFSS.

Par ailleurs, **certains des indicateurs qui subsistent sont encore mal renseignés**, qu'il s'agisse de l'indicateur 2.3 « Taux de survie ou de pérennité à cinq ans des emplois créés par des structures ayant eu recours aux dispositifs locaux d'accompagnement » ou de l'indicateur 3.1 « Part des aides aux chômeurs créateurs et repreneurs d'entreprise (ACRE) attribuées par décision explicite d'octroi ». Bien sûr, ces indicateurs paraissent d'autant plus fragiles qu'ils sont tributaires de la continuité des dispositifs concernés.

En revanche, le suivi de l'indicateur de croissance de l'emploi dans la restauration présentera un intérêt particulier, car il permettra de tester *in vivo* l'impact d'une diminution du coût de la main d'œuvre sur l'emploi. L'indicateur de croissance de l'emploi dans le secteur des services à la personne, qui correspond à un axe fort de la politique de l'emploi du gouvernement, constitue également une nouveauté opportune.

Notons encore que depuis l'avant-projet annuel de performance annexé à la loi de finances pour 2005, l'indicateur n° 1 « Nombre d'emplois créés résultant de la création et de la reprise d'entreprises » de l'objectif « Promouvoir la création d'activité et les emplois nouveaux » a été affiné, puisque ne seront comptabilisés que les emplois créés « bénéficiant de la mesure emploi ».

Observations portant sur le programme 133 « Développement de l'emploi »

• **Le transfert des exonérations générales de charges sociales à la Sécurité sociale est problématique.** Afin de faciliter la construction d'un budget général en « croissance zéro », le gouvernement préfère débudgétiser une mesure dont le coût doit évoluer spontanément de 17,1 milliards d'euros en 2005 à 18,9 milliards d'euros en 2006, alors que l'Etat aurait normalement dû s'efforcer de réaliser des économies à due concurrence (1,8 milliard d'euros). **Les exonérations générales se trouveront ainsi écartées de la discussion budgétaire et de la mesure de la performance, alors que leur coût est élevé et leur efficacité contestable.** Une diminution progressive du niveau des exonérations (par exemple sur 5 ans) assortie d'un assouplissement du droit du travail aboutirait à un contexte plus favorable à l'embauche. En tout état de cause, **il est regrettable que le gouvernement ne réfléchisse pas à une évolution des prélèvements sociaux susceptible de moins peser sur le coût du travail sans recourir à la présente forme de subventionnement.** Les solutions existent pourtant, qu'il s'agisse de la « TVA sociale » ou du « coefficient emploi activité ».

• D'ores et déjà, les sept indicateurs « rattachables » à la politique d'exonération de charges ont disparu du PAP, et aucun indicateur ne viendra combler ce vide dans le cadre du PLFSS.

• En tout état de cause, il convient de s'assurer que la pertinence de cette politique fera l'objet d'un suivi annuel (par la DARES ou le Conseil de l'emploi, sinon le nouveau Conseil des prélèvements obligatoires).

• En conséquence de la débudgétisation des allègements généraux, le programme 133 est réduit au vingtième de son importance budgétaire, ce qui pose un problème de cohérence entre les masses des trois grands programmes d'intervention de la mission.

• Le coût des aides à l'emploi dans le secteur HCR est minimisé de 20 millions d'euros pour 2006 car il a été décidé de mobiliser des reports libres d'emploi.

• Concernant les dépenses obligatoires (« à guichet ouvert »), il conviendrait de faire apparaître sur les « bleus » à venir, dans la justification des éléments de la dépense, la dépense prévue pour l'année en cours et celle constatée l'année précédente.

• Deux des six indicateurs de la mission ne sont pas renseignés.

*

• Le suivi de l'**indicateur de croissance relative de l'emploi dans la restauration** sera particulièrement **intéressant**, car il permettra de **tester *in vivo* l'impact d'une diminution du coût de la main d'œuvre** sur l'emploi.

N.B. : Les modifications de crédits intervenues en 1^{ère} délibération à l'Assemblée nationale se traduisent par le transfert de 40 millions d'euros du présent programme vers le programme « Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques » afin de maintenir une dotation de décentralisation de l'apprentissage au profit des régions (*infra*).

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

1. Présentation du programme et des actions

Les politiques publiques mises en œuvre dans ce programme ont pour objet de lutter contre le chômage massif et l'exclusion durable du marché de l'emploi. En cohérence avec le processus de Lisbonne, l'Etat intervient en vue de stabiliser le chômage de plus de deux ans, de faire baisser le chômage des jeunes, des femmes et des personnes handicapées de respectivement 15 %, 5 %, et 20 %, et d'augmenter le taux d'emploi des seniors. La décomposition catégorielle du chômage en France, nonobstant le récent retournement de tendance en faveur de l'emploi, fait ressortir la pertinence de ces objectifs :

Taux de chômage par tranche d'âge et par sexe

	Hommes	Femmes	Total
Tous âges	9,2 %	11,1 %	10,1 %
Moins de 25 ans	22,4 %	24,5 %	23,3 %
De 25 à 49 ans	8,0 %	10,4 %	9,1 %
50 ans et plus	6,7 %	7,6 %	7,1 %

Source Insee : chômage en juin 2005 au sens du BIT

L'Etat intervient au travers de deux actions :

a) L'indemnisation des demandeurs d'emploi et le rapprochement de l'offre et de la demande d'emploi (action 1)

Les deux sous-actions qui composent la présente action mobilisent le service public de l'emploi (SPE)¹ :

- **L'indemnisation des demandeurs d'emploi** (sous-action 1)

L'indemnisation du chômage « de solidarité » est assurée par le **Fonds de solidarité**. Ses recettes sont constituées par le produit de la contribution de solidarité des fonctionnaires, soit 1 % de leur traitement brut, et par une subvention de l'Etat. L'indemnisation prend la forme de **trois allocations fortement différenciées** : l'**allocation de solidarité spécifique (ASS)** versée à certaines personnes ayant épuisé leurs droits à indemnisation de l'assurance chômage², l'**aide aux chômeurs créateurs d'entreprise** bénéficiant de l'ASS (ASS-ACCRES), et l'**allocation équivalent retraite (AER)** destinée aux chômeurs âgés en fin de droit.

¹ Sous l'autorité du préfet de région, le SPE est assuré par les services de l'Etat, l'ANPE, l'association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), l'UNEDIC ainsi que le réseau des ASSEDIC. Les collectivités locales concourant au SPE, les missions locales et les Permanences accueil-information-orientation (PAIO) peuvent y participer.

² A compter de 2006.

En application de l'**article 92 rattaché**, le Fonds de solidarité prendra en charge la nouvelle **allocation forfaitaire** versée dans certains cas de rupture du contrat nouvelle embauche et l'**aide forfaitaire aux employeurs** embauchant des bénéficiaires de l'ASS en contrat d'avenir ou en CI-RMA, qui correspond à une **activation de l'ASS**.

Par ailleurs, l'Etat finance directement l'**allocation temporaire d'attente (ATA)** au profit des anciens détenus et des salariés expatriés, et indemnise le temps de formation plus long que la durée d'indemnisation du chômage au moyen de l'**allocation de fin de formation (AFF)**.

• **Le rapprochement de l'offre et de la demande d'emploi** (sous-action 2)

La mise en place des **maisons de l'emploi**, qui regroupent au moins une collectivité locale et les acteurs du SPE et constituent des guichets uniques offrant des services aux personnes à la recherche d'un emploi, a fait l'objet d'une programmation par la loi de cohésion sociale dans la perspective d'une mise en place de **300 maisons**.

Aide apportée par l'Etat aux maisons de l'emploi programmée par la loi de programmation pour la cohésion sociale

(en millions d'euros valeur 2004)

Fonds « maisons de l'emploi »	2005	2006	2007	2008	2009
Dépenses ordinaires et crédits de paiement	120	405	530	375	300

Par ailleurs, l'**ANPE** participe au rapprochement de l'offre et de la demande de travail « *dans un cadre de gestion rénové, qui permettra des gains de productivité et une amélioration de son efficience* »¹.

b) La mise en situation des publics fragiles (action 2)

La présente action est décomposée en 3 sous-actions :

• **La construction de parcours vers l'emploi durable** (sous-action 1)

L'accès ou le retour à l'emploi peuvent s'effectuer à l'aide de **contrats aidés**, qui mettent le demandeur d'emploi en situation de travail dans le secteur marchand ou non marchand.

¹ Des évolutions récentes le justifient, qu'il s'agisse de **la fin du monopole de l'ANPE**, de **l'organisation d'un entretien mensuel avec les demandeurs d'emploi** (à l'initiative de M. Dominique de Villepin, Premier ministre) du **contrôle accru des démarches actives de recherche** ou encore de **la montée en puissance des « plate-formes de vocation »** destinées à orienter les jeunes vers les métiers où le potentiel de recrutement est avéré (un site Internet (www.anpe.fr) destiné au rapprochement des offres et des demandes d'emploi est gratuitement mis à la disposition du public). Le quatrième contrat de progrès Etat-ANPE (2006-2010) devrait traduire ce mouvement.

Les contrats aidés : une architecture rénovée à compter de 2005

- Les contrats aidés destinés aux jeunes

La loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social a créé, en remplacement des contrats de qualification, d'orientation et d'adaptation, un **contrat de professionnalisation**, exonéré de charges sociales pour les jeunes de moins de 25 ans (ainsi que pour les demandeurs d'emploi de plus de 45 ans). L'offre en direction des jeunes comprend toujours le **contrat d'apprentissage** et le **contrat jeune en entreprise**.

- Les contrats aidés destinés aux publics en difficulté

La loi de programmation pour la cohésion sociale a simplifié l'architecture des contrats destinés à favoriser l'insertion des personnes en difficulté. Ainsi, les chômeurs de longue durée disposent, pour le secteur non marchand, du « **contrat d'accompagnement dans l'emploi** » (**CAE**), qui succède aux contrats emploi solidarité (CES) et aux contrats emploi consolidé (CEC). Pour le secteur marchand, le **contrat initiative emploi (CIE)**, qui est également proposé aux chômeurs de longue durée, voit sa dénomination conservée, mais fait l'objet d'améliorations sensibles, notamment en termes de formation.

Par ailleurs, la loi de programmation pour la cohésion sociale a rationalisé la politique d'activation des minima sociaux, en découplant le **revenu minimum d'activité (RMA)** : le RMA existant est recentré sur le secteur marchand, tandis qu'il est créé un « **contrat d'avenir** », pendant du RMA pour le secteur non marchand. Il peut bénéficier aux titulaires du revenu minimum d'insertion (RMI), aux bénéficiaires de l'allocation de parent isolé (API), de l'allocation adulte handicapé (AAH) ainsi que ceux de l'allocation de solidarité spécifique (ASS). Tous les autres dispositifs ont été supprimés, dont, notamment, les différentes formes de stages « occupationnels » (SIFE etc.).

L'ANPE, en tant que « prescripteur » du **CIE** et du **CAE**, permet la construction de parcours professionnel adapté.

Il doit être rappelé que le nombre des contrats d'avenir a fait l'objet d'une **programmation** par la loi de cohésion sociale, ainsi qu'il figure sur le tableau suivant :

Nombre de contrats d'avenir proposés entre 2005 et 2009 et aide correspondante de l'Etat selon l'échéancier figurant dans la loi de programmation pour la cohésion sociale

(en millions d'euros valeur 2004)

Année	2005	2006	2007	2008	2009
Nombre de contrats	185 000	250 000	250 000	250 000	65 000
Aide de l'Etat	383	1.119	1.285	1.285	1.120

• **L'accompagnement des publics les plus en difficulté** (sous-action 2) concerne :

1. Les jeunes

Les **missions locales et les PAIO**¹ définissent et mettent en œuvre des parcours personnalisés d'insertion au profit des jeunes confrontés à des difficultés d'ordre social ou professionnel, tandis qu'une **allocation** peut être versée aux **bénéficiaires du CIVIS**. Un **Fonds pour l'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ)** permet d'intervenir en complément d'actions déjà existantes lorsque le SPE a repéré des besoins non couverts, tandis que le plan d'urgence pour l'emploi a donné lieu à la mise en place d'un **contrat de volontariat pour l'insertion**.

Le CIVIS et le contrat de volontariat pour l'insertion

Le **contrat d'insertion dans la vie sociale** s'adresse aux jeunes d'un niveau de qualification inférieur ou égal au baccalauréat ainsi qu'à ceux qui n'ont pas achevé leur premier cycle universitaire, et prévoit pour les jeunes sans qualification un accompagnement personnalisé et renforcé assuré par un référent unique sur la durée du contrat. D'une durée d'un an renouvelable une seule fois ou jusqu'à l'âge limite de 26 ans, il donne lieu au versement d'une allocation financière plafonnée à 300 euros par mois et à 900 euros par an pendant les périodes du contrat durant lesquelles ils n'est perçu aucune rémunération ou allocation. Le CIVIS peut déboucher sur un contrat de travail ordinaire, un contrat d'apprentissage, un contrat de professionnalisation, la création ou la reprise d'une activité non salariée ou un contrat « jeune en entreprise », dans le cadre du dispositif de soutien à l'emploi des jeunes (SEJE) dont les modalités ont été réformées pour favoriser les jeunes sans qualification.

Par ailleurs, l'ordonnance du 2 août 2005 relative à la mise en place, au sein des institutions de la défense, d'un dispositif d'accompagnement à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes en difficulté a institué le **contrat de volontariat pour l'insertion**, dispositif d'insertion professionnelle des jeunes en difficulté ayant quitté le système scolaire sans qualification, élaboré et géré par le ministère du travail et le ministère de la défense, sur le modèle du service militaire adapté existant outre-mer. Les volontaires recevront une formation élémentaire et pourront effectuer des stages de formation professionnelle. Opérationnel dès la fin de l'année 2005, le dispositif pourrait accueillir 6.500 jeunes en 2006 et 20.000 en 2007. Un « **Etablissement public d'insertion de la défense** » est abondé en conséquence.

2. Les personnes handicapées

L'aide de l'Etat aux travailleurs handicapés prend désormais² la forme d'une **subvention d'accompagnement et de développement versée aux entreprises adaptées** (dénomination succédant à celle d'« ateliers protégés » depuis la loi précitée) pour la création de places en entreprise adaptée, d'une **aide au poste en entreprise adaptée (EA)**, compensation salariale liée à l'emploi des personnes handicapées qui se substitue à la

¹ *Permanences accueil-information-orientation.*

² *En conséquence de la loi relative à l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées n° 2005-102 du 11 février 2005.*

garantie de ressources des travailleurs handicapés (GRTH) et d'un soutien financier **aux programmes départementaux d'insertion des travailleurs handicapés (PDITH)**¹.

3. Les personnes en grande difficulté

Le secteur de l'insertion par l'activité économique concerne les personnes les plus éloignées de l'emploi. Les **entreprises d'insertion (EI)** et les **entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI)** constituent, avec les **associations intermédiaires (AI)**, les principaux instruments d'insertion par l'économique. Ces structures permettent de bénéficier d'exonérations de cotisations sociales, et, pour les EI et les ETTI, d'une aide au poste. Par ailleurs, l'Etat intervient globalement en soutenant financièrement, dans le cadre des **fonds départementaux pour l'insertion par l'activité économique**, le développement et la consolidation des activités mises en œuvre par les EI, les ETTI et les AI au profit des personnes en grande difficulté. Par ailleurs, une **aide à l'accompagnement** est versée pour les ateliers et chantiers d'insertion.

1. Les crédits et la justification par action

Le tableau suivant retrace l'évolution des crédits destinés à l'accès et au retour à l'emploi, qui affichent une stabilité globale :

Evolution des crédits dévolus à l'accès et au retour à l'emploi

(en milliards d'euros)

	Crédits de paiement pour 2006	Part du budget de la mission	Variation 2006/2005
Action 1 « Indemnisation des demandeurs d'emploi et rapprochement de l'offre et de la demande d'emploi »	2,87	40,4 %	3,57 %
Sous-action 1 « Indemnisation des demandeurs d'emploi »	1,33	18,8 %	3,31 %
Sous-action 2 « Rapprochement de l'offre et de la demande d'emploi »	1,53	21,6 %	3,80 %
Action 2 « Mise en situation d'emploi des publics fragiles »	4,24	59,6 %	-3,32 %
Sous-action 1 « Construction de parcours vers l'emploi durable »	3,35	47,1 %	- 4,47 %
Sous-action 2 « Accompagnement des publics les plus en difficulté »	0,89	12,5 %	1,26 %
Total du programme « Accès et retour à l'emploi »	7,10	100,0 %	- 0,65 %

¹ Dispositifs cofinancés par l'Etat et du fonds pour l'insertion professionnelle des handicapés (AGEFIPH) qui visent à favoriser l'emploi des personnes handicapées en coordonnant des initiatives locales.

Votre rapporteur spécial a établi le recensement des dépenses justifiées dans les tableaux ci-dessous, en regrettant qu'une information aussi basique ne se retrouve pas de manière synthétique dans le nouveau « bleu ».

Justification par action des crédits de paiement pour 2006 de l'action 1 « Indemnisation des demandeurs d'emploi et rapprochement de l'offre et de la demande d'emploi »

(en millions d'euros)

	Dépenses de fonctionnement		Dépenses d'intervention	Total
	Fonctionnement courant	Subventions pour charges de service public		
Versement de l'AFF et de l'AFR	1,00		104,00	105,00
Versement de l'allocation complémentaire d'attente (ATA)	1,18		29,44	30,62
Versement des allocations complémentaires	0,20		3,71	3,90
Subvention de l'Etat au Fonds de solidarité		82,91	1 111,80	1 194,71
Sous-action 1 « Indemnisation des demandeurs d'emploi »	2,38	82,91	1 248,95	1 334,23
AFPA		134,38		134,38
ANPE		1 268,77		1 268,77
Maisons de l'emploi			128,50	128,50
Sous-action 2 « Rapprochement de l'offre et de la demande d'emploi »	0,00	1 403,15	128,50	1 531,65
TOTAL ACTION 1	2,38	1 486,06	1 377,45	2 865,88

Avec un budget progressant de 4 %, l'ANPE n'a pas a priori les moyens de proposer un entretien mensuel pour tous les chômeurs (cf. note supra), car cela suppose l'embauche de plus de 3.000 personnes et représente au total 150 millions d'euros de dépenses supplémentaires. Le gouvernement explore plusieurs pistes (redéploiement de crédits du programme, recours aux reports, sollicitation de nouveaux gains de productivité par l'ANPE, mise à contribution des moyens humains de l'UNEDIC) pour remédier à cet état de fait.

Par ailleurs, la programmation budgétaire de la loi de cohésion sociale concernant les maisons de l'emploi n'est pas suivie, avec une dépense de 128,5 millions d'euros contre 400 millions d'euros prévus pour 2006. Il est néanmoins prévu la mise place de 200 maisons de l'emploi.

Enfin, la dépense de subventionnement du Fonds de solidarité est minimisée de 30 millions d'euros par l'utilisation de reports libres d'emploi.

**Justification par action des crédits de paiement pour 2006 de
l'action 2 « Mise en situation d'emploi des publics fragiles »**

(en millions d'euros)

	<i>Dépenses de fonctionnement</i>		<i>Dépenses d'intervention</i>	Total
	<i>Fonctionnement courant</i>	<i>Subventions pour charges de service public</i>		
CNASEA		36,58		36,58
Dispositifs en extinction hors emplois jeunes : primes et exonérations attachées aux anciens CIE, contrats de retour à l'emploi (CRE), contrats emplois consolidés (CEC), emplois d'utilité sociale (CIVIS-EUS)			856,10	856,10
Emplois jeunes			422,40	422,40
Total dispositifs en extinction			1 278,50	1 278,50
Contrat initiative emploi (CIE)			274,85	274,85
Contrat d'accompagnement vers l'emploi (CAE)			690,46	690,46
Total contrats aidés du plan de cohésion sociale			965,31	965,31
Soutien à l'emploi des jeunes en entreprise (SEJE)	4,03		268,95	272,98
Contrats d'avenir			792,00	792,00
Sous-action 1 « Construction de parcours vers l'emploi durable »	4,03	36,58	3 304,76	3 345,37
Etablissement public d'insertion de la défense (EPID)		37,00		37,00
AFPA		70,01		70,01
Allocations versées aux bénéficiaires d'un CIVIS			60,00	60,00
Missions locales et PAIO			161,17	161,17
Fonds d'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ)			70,00	70,00
Parrainage des parcours			3,93	3,93
Insertion par l'activité économique : EI et ETTI, associations intermédiaires, Fonds départemental de l'insertion par l'activité économique, ateliers et chantiers d'insertion et exonérations de cotisation sociales pour les structures agréées			210,21	210,21
Mesures en faveur de l'emploi des personnes handicapées			278,81	278,81
Sous-action 2 « Accompagnement des publics les plus en difficulté »	0,00	107,01	784,11	891,12
TOTAL ACTION 2	4,03	143,59	4 088,87	4 236,50

La programmation budgétaire de la loi de cohésion sociale concernant les contrats d'avenir n'est pas suivie, avec une dépense de 792 millions d'euros contre 1,119 milliard d'euros prévus pour 2006.

La proportion de contrats aidés du secteur marchand et non marchand est fixée par le SPE au niveau régional, après analyse des conditions particulières de chaque bassin d'emploi dans le cadre de la programmation nationale, tandis qu'une bonification peut être octroyée à l'employeur en fonction de son effort pour former le demandeur d'emploi. **La fongibilité des crédits a donc ici un rôle primordial à jouer.**

Il convient en outre de mentionner la **prime pour l'emploi (PPE)**, qui constitue une dépense fiscale importante **-plus de 2,7 milliards d'euros-** dont l'objectif se rattache au présent programme. **La dépense fiscale dont l'objet principal contribue au programme 102 représente ainsi près de 40 % du montant de ses crédits.**

2. La performance du programme

Le nombre des objectifs (sept) reflète ici la complexité de la politique du travail, car ils semblent un minimum pour couvrir le champ du programme.

D'une façon générale, pour les trois premiers programmes de la mission « Travail et emploi », **l'élaboration des indicateurs butte sur l'influence majeure du contexte économique**, qui pose problème pour le calcul exact de l'efficacité, et **sur la pluralité des opérateurs** (Etat, ANPE, AFPA), qui rend les leviers d'action moins identifiables. Par ailleurs, il est difficile de ne pas **relier certains indicateurs aux mesures¹ parfois éphémères** de la politique de l'emploi, ce qui fait peser un risque sur la continuité de la mesure de la performance (voir notamment les indicateurs associés à l'objectif 5 « Accompagner vers l'emploi les jeunes les plus en difficulté », qui portent tous sur le CIVIS).

Malgré ces difficultés, le PAP a été largement bonifié. En premier lieu, **les objectifs ont été redéfinis** afin de mieux couvrir le champ de programme, atteignant dorénavant les personnes handicapées et les publics les plus éloignés du marché du travail. La mise en place d'un indicateur concernant la PPE, qui est la plus importante des dépenses fiscales contribuant à la mission « Travail et emploi », constitue aussi la traduction de cette démarche. Certaines des difficultés rencontrées pour l'identification des leviers d'action ont été balayées par la prise de conscience du rôle de tutelle de l'Etat sur les opérateurs.

Par ailleurs, les **indicateurs ont été affinés** pour être calés sur les objectifs de lutte contre l'exclusion des catégories de travailleurs qui connaissent les plus faibles taux d'emploi. Au regard de l'objectif d'« activer » les minima sociaux, auquel votre commission des finances a toujours marqué son attachement, l'indicateur « Part des allocataires de l'ASS bénéficiant de l'intéressement ; de contrats d'avenir ; de CI-RMA » paraît très pertinent.

¹ Il apparaît que le ministère du travail est parti des dispositifs existants pour la construction des indicateurs, alors qu'il aurait été préférable de partir des publics (jeunes, travailleurs âgés, non diplômés, etc.) et de leur associer, en cohérence avec les objectifs retenus, un taux de pénétration de la mesure concernée, dû-elle évoluer.

En outre, **certains effets pervers, mentionnés par votre commission des finances¹, ont été neutralisés** : l'indicateur 3.4 « Taux de satisfaction des offres à 6 mois », susceptible de pousser l'ANPE à traiter en priorité les cas les plus faciles, au détriment des personnes les plus éloignées de l'emploi, est contrebalancé par l'indicateur 3.4 « Taux de sorties durables (supérieures à 6 mois) de la liste des demandeurs d'emploi (DE), dont demandeurs d'emploi inscrits depuis 12 mois, 18 mois ».

Enfin, il faut se féliciter du **renforcement de l'indicateur de contrôle des demandeurs d'emploi** indemnisés -dont la cible retenue pour 2008 (1 %) paraît tout de même étonnamment modeste dans le contexte de l'affichage d'un renforcement² du contrôle des demandeurs d'emploi-, qui est désormais décliné pour les « métiers en tension ». Corrélativement, la mise en place d'un **indicateur du nombre d'emplois vacants** est particulièrement bienvenue, pour sa simplicité et son éloquence.

En revanche, concernant l'opérateur principal du programme, **aucun indicateur ne permet de rendre compte du taux de « mise en relation positive » par l'ANPE** (il s'agit du nombre d'offres effectivement pourvues par l'ANPE rapporté au nombre d'offres total)³. En effet, le coût pour l'Etat de l'offre d'emploi satisfaite (indicateur 3.1) ne rend compte que du coût des offres *transitant* par l'ANPE, et non pas de celles *satisfaites* par l'ANPE. Il est vrai que cette mesure est difficile, en raison de la diversité des canaux de recrutement. On peut également regretter que, pour des raisons diverses, **10 des 29 indicateurs associés au présent programme ne soient pas renseignés**.

¹ « LOLF : culte des indicateurs ou culture de la performance ? », rapport d'information n° 220 (2004-2005) de M. Jean Arthuis, président de votre commission des finances, déposé le 2 mars 2005.

² Cf. décret n° 2005-915 du 2 août 2005 relatif au suivi de la recherche d'emploi.

³ Difficulté déjà soulignée par votre commission des finances : cf. note supra.

Observations portant sur le programme 102 « Accès et retour à l'emploi »

• **L'organisation par l'ANPE d'un entretien mensuel pour tous les chômeurs**, qui correspond à un engagement de M. Dominique de Villepin, Premier ministre, **n'est pas financée**. Elle supposerait l'embauche de plus de 3.000 personnes par l'ANPE et, au total, 150 millions d'euros de moyens supplémentaires.

• Le coût de la subvention au Fonds de solidarité est minimisé de 30 millions d'euros car il a été décidé de mobiliser, à due concurrence, des reports libres d'emploi.

• Foisonnement des dispositifs...

• La programmation budgétaire de la loi de cohésion sociale n'est pas respectée concernant :

- les maisons de l'emploi, avec une dépense de 128,5 millions d'euros contre 400 millions d'euros prévus pour 2006 ;

- les contrats d'avenir, avec une dépense de 792 millions d'euros contre 1,119 milliard d'euros prévus pour 2006.

• **Aucun indicateur ne permet encore de rendre compte du taux de « mise en relation positive » par l'ANPE** (il s'agit du nombre d'offres *effectivement pourvues* par l'ANPE rapporté au nombre d'offres total).

• 10 des 29 indicateurs associés au présent programme ne sont pas renseignés.

*

• Un indicateur fourni de contrôle des demandeurs d'emploi indemnisés a été mis en place, même si la cible retenue pour 2008 (1 %) paraît modeste.

• **Les objectifs et les indicateurs, largement améliorés par rapport à l'avant-PAP, couvrent maintenant correctement le vaste champ du programme**, malgré le nombre des dispositifs.

*

N.B. : Les modifications de crédits intervenues en 1^{ère} délibération à l'Assemblée nationale se traduisent par le transfert de 100 millions d'euros du présent programme vers le programme « Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques » afin de maintenir une dotation de décentralisation de l'apprentissage au profit des régions (*infra*).

C. PROGRAMME 103 « ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ECONOMIQUES, SOCIALES ET DEMOGRAPHIQUES »

1. Présentation du programme et des actions

Les crédits du présent programme ont pour objet de **prévenir l'impact des restructurations** et permettre aux personnes, aux entreprises et aux territoires de s'adapter et de gérer au mieux leur nécessaire reconversion. Il s'agit en particulier de favoriser le développement des compétences et l'accès à une qualification dans le contexte de l'achèvement du processus de décentralisation de la formation professionnelle. L'Etat intervient par :

a) L'anticipation des mutations et le développement de la mobilité professionnelle (action 1)

Cette action, par laquelle l'Etat est amené à utiliser des dispositifs contractuels, comprend deux sous-actions :

• La stimulation et accompagnement des projets collectifs favorables au développement de l'emploi et des ressources humaines (sous-action 1)

L'Etat intervient auprès des entreprises au travers de l'aide au conseil pour la **gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC)** et du **dispositif des engagements de développement de l'emploi et des compétences (EDEC)**. Il facilite les reconversions avec l'**aide au remplacement des salariés en formation**. Les dispositifs de gestion des âges (temps partiel en fin de carrière) et d'égalité des chances (remplacement des salariées parties en congé de maternité) participent également à la présente sous-action.

• L'implication des branches et des entreprises dans la prévention du licenciement et le reclassement des salariés grâce au développement de la mobilité professionnelle (sous-action 2)

En réalité, cette appellation recouvre :

- **le reclassement des salariés licenciés**, qui se traduit par des dépenses allouées au retrait d'activité, l'Etat participant au financement des **préretraites FNE (ASFNE¹)** octroyées dans le cadre de plans sociaux aux salariés de plus de 57 ans, des **préretraites progressives (PRP)** et des **préretraites de la sidérurgie**, dispositifs en extinction, et des **cessations d'activité de certains travailleurs salariés (CATS)**, préretraite réservée à des salariés âgés handicapés ou ayant effectué des travaux pénibles.

¹ *Allocations spéciales du Fonds national pour l'emploi.*

- **les dépenses d'accompagnement des restructurations**, qui comprennent les **allocations temporaires dégressives (ATD)**, l'**allocation spécifique pour privation partielle d'emploi** versée en cas de chômage partiel, la **dotation globale déconcentrée de restructuration** (destinée à financer les **conventions de chômage partiel**, les **cellules de reclassement**, les **conventions de formation et d'adaptation du FNE** et les **congés de conversion**), ainsi que les nouvelles **convention de reclassement personnalisé** qui permettent de bénéficier, pour une période de 8 mois, d'un accompagnement renforcé vers l'emploi.

b) L'amélioration de l'accès des actifs à la qualification (action 2)

L'amélioration de l'accès des actifs à la qualification, qui s'appuie notamment sur l'association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), se décompose en trois sous-actions :

• **Le développement de l'alternance à tous les âges** (sous-action 1)

L'Etat soutient l'alternance par la **compensation d'exonérations de cotisations sociales** attachées au **contrat d'apprentissage** et aux **contrats de professionnalisation** concernant les jeunes de moins de 26 ans et les demandeurs d'emploi de 45 ans et plus. Le **parcours d'accès aux fonctions publiques territoriale, hospitalière et de l'Etat (PACTE)**, qui doit favoriser l'accès des jeunes non qualifiés aux trois fonctions publiques, obéit aussi au principe de l'alternance.

• **La réduction des inégalités dans l'accès à la formation et à la qualification** (sous-action 2)

L'Etat assure la **rémunération des stagiaires de la formation professionnelle** s'agissant de demandeurs d'emploi non indemnisés par le régime d'assurance chômage poursuivant une formation agréée, **subventionne** différentes associations qui interviennent dans le champ de la formation professionnelle ainsi que certaines structures et actions destinées à favoriser l'accès aux savoirs de base, l'illettrisme concernant 12 % de la population. Le **dispositif « Objectifs cadres »** contribue à généraliser l'utilisation des outils de la société de l'information et à favoriser la promotion sociale. Par ailleurs, l'Etat **subventionne l'AFPA** afin qu'elle fasse accéder les demandeurs d'emploi à une qualification reconnue favorisant leur insertion dans l'emploi.

• **La reconnaissance des compétences acquises par les personnes** (sous-action 3)

L'AFPA est également **subventionnée** pour mettre en œuvre la **politique de certification** du ministère, sous l'autorité des services déconcentrés.

Par ailleurs, l'Etat finance les moyens nécessaires à la validation des acquis de l'expérience (VAE)¹ pour les actions non transférées aux régions.

Des **dotations de décentralisation** viennent appuyer l'action en faveur de l'apprentissage et de la formation qualifiante.

2. Les crédits et la justification par action

Le tableau suivant retrace l'évolution des crédits destinés à l'accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques, qui affichent une **baisse sensible**, notamment en raison de la **décrue des mesures d'âge et de la poursuite de la décentralisation de l'apprentissage**. La dotation de décentralisation de l'apprentissage, qui s'élevait à 383 millions d'euros en 2005, a été supprimée pour 2006.

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

(en millions d'euros)

	Crédits de paiement pour 2006	Part du budget de la mission	Variation 2006/2005
Action 1 - Anticipation des mutations et développement de la mobilité professionnelle	529,58	12,1 %	- 15,6 %
Action 2 - Amélioration de l'accès des actifs à la qualification	3 855,94	87,9 %	- 8,9 %
Total du programme « Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques »	4 385,53	100 %	- 9,8 %

N.B. : L'Assemblée nationale a supprimé l'article 18 du projet de loi de finances, qui prévoyait d'anticiper en 2006 une augmentation de la taxe d'apprentissage prévue par la loi de finances pour 2005 en 2007. Elle a toutefois préservé les moyens de l'apprentissage grâce à un transfert de 203 millions d'euros au présent programme afin de permettre le versement au profit des régions d'une dotation de décentralisation de l'apprentissage (voir *infra* les modifications apportées par l'Assemblée nationale).

¹ La VAE permet à toute personne de faire valider les acquis de son expérience en vue de l'obtention d'un diplôme ou d'un titre.

Votre rapporteur spécial a recensé les dépenses justifiées :

**Justification par action des crédits de paiement pour 2006 de l'action 1
« Anticipation des mutations et développement de la mobilité professionnelle »**

(en millions d'euros)

	<i>Dépenses de fonctionnement</i>	<i>Dépenses d'intervention</i>	Total des crédits de paiement
Sous action 1 « Stimulation et accompagnement des projets collectifs favorables au développement de l'emploi et des ressources humaines : aide au conseil et à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, aide au remplacement des salariés partis en formation, dispositifs de gestion des âges et d'égalité des chances et politique contractuelle »		87,88	87,88
Allocations spéciales du fonds national de l'emploi (ASFNE) et les préretraites progressives (PRP)	6,16	134,27	140,43
Conventions de cessation d'activité de certains travailleurs salariés (CATS)		176,06	176,06
Mesures d'âge	6,16	310,42	316,58
Allocation temporaire dégressive (ATD)		13,43	13,43
Chômage partiel		26,50	26,50
Dotation globale de restructuration		57,28	57,28
Conventions de reclassement personnalisé (CRP)		27,92	27,92
Instruments d'accompagnement des restructurations ou d'anticipation de la conjoncture	0,00	125,13	125,13
Sous-action 2 « implication des branches et des entreprises dans la prévention du licenciement et le reclassement des salariés grâce au développement de la mobilité professionnelle »	6,16	435,55	441,71
TOTAL ACTION 1	6,16	523,42	529,58

**Justification par action des crédits de paiement pour 2006 de l'action 2
« Amélioration de l'accès des actifs à la qualification »**

(en millions d'euros)

	<i>Dépenses de fonctionnement : subventions pour charges de service public</i>	<i>Dépenses d'intervention</i>	Total
Contrats d'apprentissage - primes (dotation générale de décentralisation)		765,1	765,1
Contrats d'apprentissage - exonérations		846,5	846,5
Contrats de professionnalisation (et anciens contrats de qualification)		443,5	443,5
PACTE		15,0	15,0
Rénovation apprentissage (décentralisé)		10,2	10,2
Sous action 1 « Développement de l'alternance à tous les âges »		2 083,5	2 083,5
Rémunération de stagiaires de la formation professionnelle		224,2	224,2
Actions de formation qualifiante de l'AFPA	452,4		452,4
Investissements de l'AFPA	41,0		41,0
Centre INFFO et GIP	4,7		
Autres actions et subventions		138,0	138,0
Dotation générale de décentralisation		835,8	835,8
Sous-action 2 « Réduction des inégalités dans l'accès à la formation et à la qualification »	498,1	1 199,9	1 698,0
VAE		18,8	18,8
Politique de certification exécutée par l'AFPA	55,7		55,7
Sous-action 3 « Reconnaissance des compétences acquises par les personnes »	55,7	18,8	74,5
TOTAL ACTION 2	553,8	3 302,1	3 855,9

Il est à noter que le coût des exonérations attachées aux contrats d'apprentissage est minimisé de 50 millions d'euros par l'utilisation de reports représentant ainsi près de 6 % de la dépense envisagée, taux peu conforme à l'esprit de la LOLF qui fixe un maximum de 3 % par programme.

*

Concernant les **dépenses fiscales** rattachables au présent programme, il convient de mentionner l'**exonération partielle des apprentis** et le **crédit d'impôt en faveur de l'apprentissage**, qui représentent 645 millions d'euros. Au total, les **dépenses fiscales dont l'objet principal contribue au présent programme s'élèvent à 760 millions d'euros, représentant plus du sixième du montant de ses crédits.**

3. La performance du programme

Le nombre des objectifs (neuf) ne semble pas excessif pour couvrir le champ du programme.

Le **projet annuel de performance a été substantiellement enrichi**, concernant tout d'abord les indicateurs et les objectifs se rapportant à l'action « Anticipation des mutations et développement de la mobilité professionnelle », avec la mesure d'effets de levier et de l'efficacité des reclassements.

Concernant l'action « Amélioration de l'accès des actifs à la qualification », la **création d'un objectif réservé au développement de l'apprentissage est une initiative d'autant plus opportune** que le plan de cohésion sociale ambitionne de passer de 350.000 à 500.000 apprentis par an à l'horizon 2009. A cet égard, l'indicateur « Part de l'apprentissage dans les entreprises de plus de 100 salariés », qui constate un taux de 0,7 % en 2004 et prévoit 1 % en 2006 avec une cible de 2 % en 2008, est bienvenu. Cependant, **le simple suivi du nombre des apprentis ne figure pas sur le « bleu »**¹, alors que cet indicateur d'activité s'imposerait pour suivre la progression vers l'objectif de 500.000 apprentis.

En matière de certification, **l'indicateur « Proportion de titres délivrés correspondant à des métiers en tension (service à la personne, ...) » est excellent** car il met en exergue un des objectifs finaux des politiques combinées de formation, de qualification et de certification.

Enfin, il faut approuver l'enrichissement des **indicateurs de performance** attachés à l'objectif 8 « Assurer la transparence, la bonne utilisation et la sécurité juridique des **fonds consacrés à la formation professionnelle**, la masse financière en jeu s'élevant à **20 milliards d'euros**. Toutefois, l'indicateur « Proportion des entités contrôlées par rapport à l'ensemble du champ de contrôle » et l'indicateur « Part des redressements opérés sur masses financières contrôlées » sont susceptibles, tels qu'ils sont libellés, d'engendrer des effets pervers avec des contrôles superficiels ou des redressements hâtifs.

En revanche, la multiplicité des acteurs concernés a conduit à **renoncer à la mesure du taux d'accès à la formation professionnelle continue des actifs**, sans doute au motif qu'il n'aurait donc pas mesuré une performance propre à l'Etat. Toutefois, on peut regretter cet indicateur dans la mesure où il répondait à des objectifs formulés au niveau européen, et dans un domaine pour lequel l'Etat conserve cependant un rôle de régulation.

¹ Seul figure le nombre d'entrées annuelles dans la justification au premier euro.

Observations portant sur le programme 103 « Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques »

- Le coût des exonérations attachées aux contrats d'apprentissage est minimisé de 50 millions d'euros car il a été décidé de mobiliser, à due concurrence, des reports libres d'emploi.

- Les indicateurs concernant les fonds réservés à la formation professionnelle sont peut-être, tels qu'ils sont libellés, de nature à encourager des contrôles superficiels ou des redressements hâtifs.

- Le taux d'accès à la formation professionnelle continue des actifs n'est plus mesuré, au motif qu'il s'agit d'un indicateur de contexte. Par ailleurs, le nombre total d'apprentis n'apparaît pas sur le « bleu ».

- 6 des 25 indicateurs associés au présent programme ne sont pas renseignés.

*

- Le coût unitaire des prestations de l'AFPA demeure inchangé pour 2006.

- Les indicateurs couvrent correctement le champ du programme, et ils sont globalement pertinents.

*

N.B. : En contrepartie de la suppression de l'article 18 du projet de loi de finances, qui prévoyait d'anticiper en 2006 l'augmentation de la taxe d'apprentissage prévue en 2007 par l'article 37 de la loi de finances pour 2005, une modification de crédits intervenue en 1^{ère} lecture à l'Assemblée nationale aboutit au transfert de 203 millions d'euros au présent programme afin de rétablir le versement au profit des régions d'une dotation de décentralisation de l'apprentissage.

D. PROGRAMME 111 « AMELIORATION DE LA QUALITÉ DE L'EMPLOI ET DES RELATIONS DU TRAVAIL »

1. Présentation du programme et des actions

Ce programme a pour objet l'amélioration des conditions d'emploi et de travail des salariés du secteur concurrentiel au moyen de trois leviers : le droit, l'incitation et le dialogue social. L'emploi « de qualité » garantit aux salariés des conditions de rémunération et de travail conformes aux normes collectives, la protection de leur santé et de leur sécurité. Ainsi, l'Etat intervient par :

a) La santé et la sécurité au travail (action 1)

L'Europe est désormais la principale source normative en la matière, mais il revient toujours à l'Etat d'élaborer, de transposer et d'appliquer le droit, à charge pour les partenaires sociaux de l'adapter aux branches et territoires. Pour prévenir et lutter contre les risques professionnels, du ministère s'appuie sur ses services déconcentrés et sur deux opérateurs : la nouvelle Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET) d'une part, et l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT) et son réseau régional d'autre part.

b) La qualité et effectivité du droit (action 2)

En vue de permettre l'application du droit du travail, la présente action recouvre les crédits relatifs aux élections prud'homales ainsi qu'à la formation des conseillers prud'hommes et aux conseillers du salarié.

c) Le dialogue social et démocratie sociale (action 3)

Afin de « créer les conditions favorables au développement d'un dialogue social de qualité », l'Etat finance la formation syndicale et l'aide au développement de la négociation collective.

d) La lutte contre le travail illégal (action 4)

La présente action repose sur des moyens en personnel qui figurent dans le programme soutien (*infra*) de la mission « Travail et emploi ».

2. Les crédits par action

Le tableau suivant retrace l'évolution des crédits destinés à l'amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail, qui augmentent principalement en raison des élections prud'homales. L'action 4 ne mobilise que des agents (*infra*).

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

(en millions d'euros)

	Crédits de paiement pour 2006	Part du budget de la mission	Variation 2006/2005
Action 1 « Santé et la sécurité au travail »	26,90	32,8 %	13,5 %
Action 2 « Qualité et effectivité du droit »	24,85	30,3 %	153,7 %
Action 3 « Dialogue social et démocratie sociale »	30,22	36,9 %	- 1,1 %
Action 4 « Lutte contre le travail illégal »	0	0 %	
Total du programme « Développement de l'emploi »	81,97	100 %	28,0 %

Il est à noter que la réduction d'impôt au titre des cotisations versées aux organisations syndicales représentatives de salariés et l'abattement sur la taxe sur les salaires due par les associations, les syndicats et les mutuelles régies par le code de la mutualité qui emploient moins de 30 salariés **constituent des dépenses fiscales s'élevant 365 millions d'euros en 2006, représentant plus de 4 fois le montant des crédits du présent programme.**

3. La performance du programme

Le nombre des objectifs (dix) et des indicateurs (vingt et un) semble important pour un programme représentant 0,6 % des crédits de la mission.

De fait, si certains indicateurs sont certainement utiles, comme le « taux de fréquence des accidents du travail avec incapacité professionnelle permanente » ou le « pourcentage des décrets modifiant la réglementation du travail élaborés dans un délai inférieur à 6 mois », nombre d'entre eux paraissent sacrifier au « *culte des indicateurs* »¹ : le « pourcentage d'études réalisées ou subventionnée par l'ANACT publiées auprès des spécialistes » ou la « part des actions coordonnées dans l'ensemble des actions d'information sur la santé et la sécurité au travail menées auprès des entreprises » paraissent des informations contingentes au regard des enjeux du programme.

¹ « LOLF : culte des indicateurs ou culture de la performance ? », rapport d'information n° 220 (2004-2005) de Jean Arthuis, président, déposé le 2 mars 2005.

Par ailleurs, l'indicateur « Nombre moyen de jour de formation suivis par un conseiller prud'homal » constitue un indicateur d'activité, bien qu'il constitue une information intéressante.

D'autres indicateurs, enfin, ne sont pas dépourvus d'ambiguïté : l'accroissement du « montant des cotisations rappelées pour travail illégal » suppose le maintien d'un certain volant de travail illégal, tandis que la « part des contrôles en entreprise pour travail illégal donnant lieu à procès-verbal » peut inciter à cibler l'activité pour améliorer le ratio. Enfin, il est à noter que 12 des 21 indicateurs du présent programme ne sont absolument pas renseignés.

Observations portant sur le programme 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail »

- Plus de la moitié (12) des indicateurs associés au présent programme ne sont absolument pas renseignés.

- Le PAP est quelque peu « démonstratif » (on aura peut-être voulu montrer que tout était utile dans le programme 111), avec un grand nombre d'indicateur dont certains semblent superflus.

*

- Les indicateurs couvrent tout le champ du programme.

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

1. Présentation du programme et des actions

Le programme « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail » a pour objet de regrouper les moyens humains et matériels dévolus aux autres programmes de la mission « travail et emploi ».

La mission regroupe trois cabinets ministériels, quatre directions d'administration centrale et un réseau de services déconcentrés, composé de 26 directions régionales et de 99 directions départementales, répartis sur plus de 200 sites. Elle réunit en tout 11.000 agents de l'Etat. L'échelon régional revêt une importance particulière, puisque les PAP y seront déclinés en budgets opérationnels de programme (BOP)¹.

Il s'agit donc d'un « **programme support** » qui constitue, par construction, **une entorse au principe de l'attribution analytique de l'intégralité des moyens** qui devait normalement présider à la détermination du contenu des programmes, conformément à la lettre et à l'esprit de la LOLF.

Toutefois, la complexification comptable et les incertitudes qui auraient résulté de la ventilation systématique entre les différents programmes de certains moyens difficilement sécables (au risque, en outre, de compromettre la clarté du consentement et la réalité du suivi parlementaires), ont pu guider le **choix, présenté comme réaliste à défaut d'être intellectuellement satisfaisant**, d'identifier un « programme support ».

En revanche, il a été possible, au moyen de quatre des six actions composant le présent programme, d'identifier certains moyens attribués exclusivement à chacun des autres programmes de la présente mission.

Mais **les deux dernières actions** (l'action « Soutien » et l'action « Etudes, statistiques, évaluation et recherche »), qui représentent plus de la moitié des crédits de la mission, **ne sont pas a priori distribuables entre les différents programmes**. Et pour l'avenir, le « bleu » précise que *« l'analyse des coûts doit être envisagée comme une démarche progressive, dont la précision évoluera au fil des exercices, dès lors que les phases d'exécution permettront de valider les méthodes et de se référer à des données comptables »*.

¹ Chaque programme sera décliné, au niveau régional, en budgets opérationnels de programmes qui regroupent la part des crédits d'un programme destinée à être mise en œuvre dans la région. Ainsi, les directeurs régionaux disposeront chacun de cinq « enveloppes » correspondant à chacun des programmes, ce qui permettra de rapprocher la gestion des crédits du terrain.

a) La gestion des quatre premiers programmes (actions 1 à 4)

Les actions 1 à 4 drainent les frais de personnels associés aux programmes 133, 102, 103 et 111, tant en administration centrale qu'en services déconcentrés.

b) Le soutien (action 5)

L'action « soutien » draine les moyens mobilisés pour les dépenses de personnels affectés aux fonctions d'état major et de soutien, les dépenses de fonctionnement de l'ensemble de la mission et les dépenses d'investissement pour immobilisations de la mission. Un opérateur est associé à cette action : l'Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP), qui a notamment pour mission la formation professionnelle initiale et continue de tous les fonctionnaires et agents publics du ministère.

c) Les études, les statistiques, l'évaluation et la recherche (action 6)

Les fonctions d'étude, de statistique et de recherche sont conduits par la Direction de l'animation, de la recherche, des études et de la statistique (DARES), par les services régionaux « Etudes, prospectives, évaluations, statistiques » (les SEPES) et par deux opérateurs : le Centre d'étude pour l'emploi (CEE) et le Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ). L'action mobilise des dépenses de personnel et de fonctionnement.

2. Les crédits par action

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

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

(en millions d'euros)

	Crédits de paiement pour 2006	Part du budget de la mission	Variation 2006/2005
Action 1 « Gestion du programme « Développement de l'emploi »	26,02	3,6 %	-
Action 2 « Gestion du programme « Accès et retour à l'emploi »	78,05	10,8 %	-
Action 3 « Gestion du programme « Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques »	78,05	10,8 %	-
Action 4 « Gestion du programme « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail »	161,29	22,3 %	-
Action 5 « Soutien »	338,11	46,7 %	-
Action 6 « Etudes, statistiques, évaluation et recherche »	42,39	5,9 %	-
Total du programme « Développement de l'emploi »	723,90	47,4 %	12,8 %

L'augmentation des crédits s'explique par la **prise en charge par la mission de la nouvelle cotisation employeur retraite**. Cette cotisation, qui alimente le nouveau compte d'affectation spécial « Pensions civiles et militaires de retraite et allocation temporaire d'invalidité », permet aux gestionnaires d'arbitrer en gestion sur des bases qui incluent la totalité du coût d'emploi des agents.

Le tableau qui suit donne la décomposition des crédits pour chaque action en indiquant, pour les dépenses de personnel, le nombre d'emplois exprimés en équivalent temps plein travaillé (ETPT).

**ETPT et justification par action des crédits de paiement pour 2006 du programme
« Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail »**

(en millions d'euros)

	ETPT	Part de la mission	Dépenses de personnel	Dépenses de fonctionnement		Dépenses d'investissement	Dépenses d'intervention	Total
				Fonctionnement courant	Subventions pour charges de service public			
Action 1 « Gestion du programme « Développement de l'emploi »	482	4,6 %	26,02					26,02
Action 2 « Gestion du programme « Accès et retour à l'emploi »	1 609	15,2 %	78,05					78,05
Action 3 « Gestion du programme « Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques »	1 609	15,2 %	78,05					78,05
Action 4 « Gestion du programme « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail »	3 221	30,5 %	161,29					161,29
Action 5 « Soutien »	3 211	30,4 %	157,67	155,46	9,54	14,38	1,06	338,11
Action 6 « Etudes, statistiques, évaluation et recherche »	420	4,0 %	25,00	8,36	9,03			42,39
Total du programme « Développement de l'emploi »	10 552	100,0 %	526,07	163,82	18,57	14,38	1,06	723,90

Pour 2006, les ETPT autorisés en progression de 3,3 %, puisqu'il est estimé que 10.517 ETPT seront finalement requis en 2005, et qu'il est demandé 10.552 ETPT pour 2006.

Les 35 ETPT supplémentaires traduisent une augmentation de 80 ETPT du cadre A et de 9 ETPT du cadre B, compensée par une diminution de 54 ETPT du cadre C. Le plan « Santé » explique le recrutement de 15 de ces 35 ETPT. Cependant, un transfert d'agents de l'INSEE et de la mission « Solidarité et intégration » pèse à hauteur de 88 ETPT sur les effectifs dévolus à la présente mission.

D'après les réponses aux questionnaires budgétaires, à structure constante, le ministère connaîtrait en réalité une baisse de ses effectifs de 35 ETPT, ce qui, compte tenu d'une prévision de 65 départs en retraite, respecte l'objectif (interne à l'administration) d'au moins un non-remplacement pour deux départs, qui s'inscrit pleinement dans l'orientation prise par votre commission de finances en faveur d'une diminution substantielle du nombre d'emplois publics.

3. La performance du programme

Le ministère s'est cantonné dans des limites raisonnables : la définition de 7 objectifs a donné lieu à la production de 14 indicateurs.

Le premier objectif « Accroître la qualité du pilotage du niveau régional et des opérateurs » est particulièrement intéressant, car les indicateurs associés permettront de suivre la proportion des crédits pilotés au niveau régional, ainsi que la part de crédits disponible délégués ou pilotés¹ à l'ensemble des budgets opérationnels de programme régionaux dans les deux premiers mois de l'année. De fait, concernant la politique du travail, la fongibilité des crédits n'a de sens qu'assortie d'une forte déconcentration de leur gestion *via* les BOP afin d'adapter au mieux les politiques aux particularités locales.

L'indicateur du pré-PAP « Part des agents n'ayant pas suivi de formation continue les trois dernières années », indicateur d'activité déguisé, a été avantageusement remplacé par l'indicateur « Taux de satisfaction des demandes de formation lors d'un changement de grade ».

Enfin, il faut se féliciter de la mise en place de l'indicateur « Dépense de fonctionnement courant par agent » qui, judicieusement interprété, participera enfin d'une démarche placée sous le sceau du pragmatisme et de l'efficacité.

¹ Cette précision est utile car une part très importante des crédits d'intervention transite par le CNASEA. Or, bien que ces crédits ne soient pas délégués, ils sont, en pratique, gérés de façon déconcentrée.

Observations portant sur le programme 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail »

- Pas de rationalisation de la fonction statistique en vue : un Centre d'étude pour l'emploi (CEE) s'impose-t-il absolument aux côtés de la DARES ?

*

- La norme d'un non-remplacement sur deux départs à la retraite de fonctionnaires serait respectée en 2006.

- Les indicateurs sont intéressants et en nombre raisonnable.

- La déclinaison de la démarche de performance au niveau des BOP est judicieusement contrôlée.

IV. EXAMEN DES ARTICLES 91 ET 92 RATTACHÉS

A. ARTICLE 91 RATTACHÉ

Le Président de la République avait pris l'engagement, lors de la campagne présidentielle, de ramener le taux de la TVA dans le secteur de la restauration de 19,6 % à 5,5 %.

Or, la réglementation européenne n'a pas permis de respecter immédiatement cet engagement. Certes, une proposition de directive du 25 juillet 2003, modifiant la sixième directive du Conseil 77/88/CEE du 17 mai 1977, tend notamment à inclure les services de restauration parmi les services susceptibles de bénéficier d'un taux réduit de TVA, mais son adoption suppose un vote à l'unanimité du Conseil, encore difficile à obtenir.

Dans l'attente, une aide à l'emploi dans le secteur des hôtels, cafés et restaurants (secteur HCR) a été introduite en application de l'article 10 de la loi n° 2004-804 relative au soutien à la consommation et à l'investissement.

Cette aide est applicable pour les périodes d'emploi effectuées du 1^{er} juillet 2004 au 31 décembre 2005. La baisse de la TVA n'ayant pu être obtenue, **le présent article propose**, conformément à un engagement du gouvernement, **de reconduire l'aide au secteur HCR pour 2006**.

1. Le dispositif existant

En application de l'article 10 de la loi précitée et du décret n° 2004-1239 du 22 novembre 2004, les employeurs du secteur HCR (à l'exclusion de la restauration collective et des cantines) d'au moins un salarié reçoivent une prime :

- de 114,40 euros par mois au titre de chaque salarié à temps plein percevant une rémunération égale au SMIC ;
- inférieure ou égale à 114,4 euros par mois au titre de chaque salarié à temps plein dont la rémunération est supérieure au SMIC ; ainsi, un abattement sur la prime de base est pratiqué en fonction d'un coefficient dépendant de la proportion du chiffre d'affaires de l'entreprise soumis à la TVA au taux de 19,6 %, cette proportion étant établie forfaitairement pour certains types d'activité.

Par ailleurs, il est versé une aide aux conjoints collaborateurs consistant en une prise en charge de la moitié des cotisations d'assurance vieillesse et invalidité-décès des professions artisanales, industrielles et commerciales dues lorsque ces derniers adhèrent à ce régime.

2. La prorogation proposée

Sur la base d'une prime d'un montant moyen de 72,5 euros par mois versée au titre de 460.000 emplois exprimés en équivalent temps plein, la dépense de l'aide par salarié prévue pour 2006 s'élèverait à 400 millions d'euros¹, auxquels s'ajouteraient 2 millions d'euros pour l'aide versée au conjoint collaborateur et 8 millions d'euros de frais de gestion facturés par l'UNEDIC.

D'emblée, le présent dispositif apparaît nettement moins coûteux que celui qui découlerait d'une diminution de la TVA à 5,5 %, évalué, pour une année, à 1,5 milliard d'euros par l'UMIH (Union des métiers de l'industrie de l'hôtellerie) et à 3 milliards d'euros par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Comme notre collègue Philippe Marini, rapporteur général de votre commission des finances, l'avait noté lors de la discussion de la loi précitée, *« il est avéré que la baisse du coût du travail, ou sa revalorisation, ont un impact favorable sur le niveau de l'emploi, en tout cas plus sûrement qu'une baisse de la TVA. C'est également une mesure favorable à la consommation. (...) la TVA est un impôt dont l'efficacité doit être préservée. Si votre rapporteur général est évidemment convaincu de la nécessité de diminuer le montant des prélèvements obligatoires, il doute, d'une façon générale, de l'opportunité de diminuer les taux de la TVA, dont il convient, pour des raisons évidentes, de préserver le rendement.*

« Au contraire, une élévation du taux de TVA gagée auprès des employeurs et des salariés par une baisse des prélèvements sociaux (mécanisme décrit sous le nom de « TVA sociale ») présenterait l'avantage, la TVA nationale s'appliquant aux importations mais pas aux exportations, de renforcer la compétitivité interne et à l'exportation de la production française de biens et de services.

« Certes, le secteur de l'hôtellerie et de la restauration n'est pas spécifiquement concerné par une telle évolution. Toutefois, il n'est pas fortuit que le Danemark, auquel ces vues sont familières puisqu'il pratique une TVA élevée participant largement au financement de sa protection sociale, s'oppose, pour l'instant, à l'adoption de la directive permettant à la France de baisser la TVA dans le secteur de la restauration.

¹ Soit deux fois moins que l'estimation initiale du gouvernement lors du vote de la loi relative au soutien à la consommation et à l'investissement.

« Au total, une éventuelle pérennisation, au-delà du 1^{er} janvier 2006, du présent dispositif, outre une excellente nouvelle budgétaire, constituerait un encouragement à l'emploi, permettrait de préserver un impôt efficace sinon stratégique, et (...) éviterait probablement de mettre en difficulté l'hôtellerie¹ ».

*

Votre rapporteur spécial est bien entendu favorable au report du terme ces aides au 31 décembre 2006.

¹ L'hôtellerie profite de la prime maximale au niveau du SMIC alors que la part de son chiffre d'affaire soumis à la TVA au taux de 18,6 % est faible. L'obtention d'une TVA à 5,5 % dans ce secteur n'y compenserait pas la suppression de la prime.

B. ARTICLE 92 RATTACHÉ

Le présent article propose d'**étendre le champ des allocations prises en charge par le Fonds de solidarité** institué par la loi n° 82-939 du 4 novembre 1982 relative à la contribution exceptionnelle de solidarité en faveur des travailleurs privés d'emploi est chargé de financer certaines allocations de solidarité.

1. Le droit existant

Le **Fonds de solidarité** indemnise le chômage « de solidarité », qui prend la forme de trois allocations : **l'allocation de solidarité spécifique (ASS)**, **l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise (ASS-ACCRES)** et **l'allocation équivalent retraite (AER)** (*supra*). Ses recettes sont constituées par la contribution de solidarité des fonctionnaires (1 % de leur traitement brut) et par une subvention de l'Etat.

2. Le droit proposé

Le présent article propose, à compter du 1^{er} janvier 2006, d'**étendre le champ de prise en charge du Fonds de solidarité** :

- à **l'allocation forfaitaire** prévue à l'article 3 de l'ordonnance n° 2005-893 du 2 août 2005 **relative au contrat de travail « nouvelle embauche »** au profit des salariés qui, à l'issue de ce contrat, ne pourraient pas bénéficier du régime d'assurance chômage. Le coût de cette prise en charge est **évalué à 25 millions d'euros** en 2006 ;

- à **l'aide qui est versée aux employeurs qui ont conclu un contrat d'avenir ou un contrat insertion - revenu minimum (CI-RMA) d'activité** lorsqu'elle prend la forme d'une **activation de l'ASS** perçue par le bénéficiaire de ce contrat. En effet, la loi de 1982 ne prévoit de financement par le fonds que des allocations de solidarité, alors que l'activation de l'ASS dans le cadre du contrat d'avenir ou du CI-RMA s'apparente à une aide forfaitaire et non à une telle allocation. Cette prise en charge est **a priori neutre pour le fonds**, car chaque aide versée est du même montant que celui de l'ASS qui aurait été versé si cette allocation n'avait pas été « activée » *via* un contrat d'avenir ou un CI-RMA.

- en revanche, l'allocation d'insertion (AI), transformée en allocation temporaire d'attente (ATA), n'est plus financée par le fonds de solidarité. Le bleu « Travail et emploi » prévoit que 30,61 millions d'euros seront néanmoins supportés par la présente mission pour le financement de cette nouvelle allocation au profit des anciens détenus et des salariés expatriés¹.

*

Votre rapporteur spécial constate que cette évolution des prises en charge par le Fonds de solidarité, budgétairement neutre, se justifie par la nature des prestations concernées.

¹ En revanche, le financement de l'ATA au profit des demandeurs d'asile, des bénéficiaires de la protection subsidiaire, des bénéficiaires de la protection temporaire et des personnes étrangères victimes de la traite et portant plainte ou acceptant de témoigner sera assuré par le programme 104 « Accueil des étrangers » de la mission « Solidarité et intégration ».

V. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. MODIFICATION DES CRÉDITS

1. Modification des crédits à titre non reconductible

En deuxième délibération, l'Assemblée nationale a majoré, à titre non reconductible, les crédits de la présente mission de 764.200 euros, répartis comme suit :

- 102.900 euros sur le programme « Développement de l'emploi » portant sur l'action « Promotion de l'emploi » au titre des « Transferts aux autres collectivités » ;

- 6.000 euros sur le programme « Accès et retour à l'emploi » portant sur l'action « Indemnisation des demandeurs d'emploi et rapprochement de l'offre et de la demande d'emploi » au titre des « Transferts aux autres collectivités » ;

- 280.300 euros sur le programme « Accès et retour à l'emploi », portant sur l'action « Mise en situation d'emploi des publics fragiles » au titre des « Transferts aux autres collectivités » ;

- 75.000 euros sur le programme « Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques » portant sur l'action « Anticipation des mutations et développement de la mobilité professionnelle » au titre des « Transferts aux autres collectivités » ;

- 300.000 euros sur le programme « Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques » portant sur l'action « Amélioration de l'accès des actifs à la qualification » au titre des « Transferts aux autres collectivités ».

2. Modification des crédits à titre reconductible

a) Modifications adoptées en première délibération

L'Assemblée nationale a majoré, à titre reconductible, les crédits de la mission « Travail et emploi » pour un montant net de 63 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) selon la répartition suivante :

Modification des autorisations d'engagement et des crédits de paiement

(en euros)

Programmes	+	-
Développement de l'emploi		40 000 000
Accès et retour à l'emploi		100 000 000
Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques	203 000 000	
Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail		
Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail		
TOTAUX	203 000 000	140 000 000
SOLDE	63 000 000	

Le redéploiement est proposé selon les modalités suivantes :

- une diminution de 40 millions d'euros des crédits du programme « Développement de l'emploi » portant sur la mesure « Hôtels, restaurants, cafés » à hauteur de 20 millions d'euros et sur la mesure « Exonérations des services à la personne » à hauteur de 20 millions d'euros ;

- une diminution de 100 millions d'euros des crédits du programme « Accès et retour à l'emploi » comportant une réduction de 50 millions d'euros de la dépense relative à l'allocation spécifique de solidarité et de 50 millions d'euros de la dépense relative aux contrats aidés marchands et non marchands dont 30 millions d'euros portent les contrats d'avenir et 20 millions d'euros sur les contrats jeunes en entreprise ;

- une augmentation de 203 millions d'euros des crédits du programme « Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques ». Cette augmentation se justifie par la décision de maintenir les moyens de l'apprentissage, l'article 18 du présent projet loi de finances, qui prévoyait d'anticiper en 2006 l'augmentation de la taxe d'apprentissage prévue en 2007 par l'article 37 de la loi de finances pour 2005 ayant été supprimé par l'Assemblée nationale.

b) Modifications adoptées en deuxième délibération

L'Assemblée nationale a ensuite minoré en deuxième délibération, à titre non reconductible, les crédits de la présente mission de 67.204.601 euros destinée à gager les dépenses du plan d'urgence pour les banlieues. La minoration est répartie de la manière suivante :

- 4.678.576 euros sur le programme « Développement de l'emploi » ;
- 37.737.487 euros sur le programme « Accès et retour à l'emploi » ;
- 23.301.799 euros sur le programme « Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques » ;

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

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

B. ARTICLES 91 ET 92 RATTACHÉS

L'Assemblée nationale a adopté les articles 91 et 92 rattachés à la présente mission sans modification.

PROPOSITION : CONFIRMATION DE L'ADOPTION DE LA MISSION ET DES ARTICLES 91 ET 92 RATTACHÉS.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue le mercredi 26 octobre 2005, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport spécial de M. Serge Dassault, rapporteur spécial, sur la mission « Travail et emploi » et les articles 91 et 92 rattachés.

Procédant à l'aide d'une vidéo-projection, **M. Serge Dassault, rapporteur spécial**, a d'abord critiqué le transfert des exonérations générales de charges sociales à la sécurité sociale, car il permettait de tenir artificiellement la promesse d'un budget en croissance « zéro » et amenait à écarter la politique d'exonération de la discussion budgétaire et de la mesure de performance. Selon lui, les 18,9 milliards d'euros d'exonérations ne pouvaient pas trouver de justification acceptable compte tenu du niveau de l'endettement public, ayant rappelé qu'au surplus une partie importante des sommes en jeu résultait de la politique « néfaste » de réduction du temps de travail.

A titre personnel, il s'est déclaré en faveur d'une réduction progressive du niveau des exonérations générales de charges sociales, dont le champ aurait pu être progressivement réduit en diminuant le salaire maximum éligible à ces exonérations de 1,6 fois le SMIC en 2005 à 1,5 fois le SMIC en 2006, puis à 1,4 fois le SMIC en 2007 et ainsi de suite. M. Serge Dassault, rapporteur spécial, a donc indiqué qu'il proposerait, à titre personnel, un amendement de suppression de l'article 41 figurant dans la première partie du projet de loi de finances. Par ailleurs, il s'est déclaré favorable à la mise en place d'un taux réduit de TVA pour l'hôtellerie et la restauration. D'une façon générale, il a estimé que, pour stimuler l'emploi, il convenait de proposer aux chefs d'entreprises des subventions sous forme d'aides remboursables ou de garanties d'emprunts, formule qui lui semblait bien plus porteuse de croissance et d'emploi que les aides existantes à la sécurité sociale.

Puis **M. Serge Dassault, rapporteur spécial**, a abordé les autres observations que lui avait inspirées la mission « Travail et en emploi ». En premier lieu, il a souligné que la programmation budgétaire de la loi de programmation pour la cohésion sociale n'avait pas été respectée. En deuxième lieu, il a estimé que la situation de l'ANPE était paradoxale puisque ses moyens budgétaires étaient, a priori, insuffisants pour accomplir l'intégralité des nouvelles missions qui lui étaient imparties, mais que sa performance, en termes de placement, n'était pas précisément mesurée. En troisième lieu, il a souligné, concernant le financement de l'apprentissage, les difficultés qu'entraînait la suppression par l'Assemblée nationale de l'article 18 du projet de loi de finances pour 2006. Enfin, il s'est prononcé en faveur de l'adoption des articles 91 et 92 rattachés qui visaient respectivement à reconduire, pour 2006, l'aide à la restauration et à recomposer les allocations financées par le fonds de solidarité.

M. Serge Dassault, rapporteur spécial, a ensuite rappelé et détaillé les principales données budgétaires concernant la mission « Travail et emploi », pour laquelle il était prévu 13,7 milliards d'euros de crédits de paiement pour 2006 : 0,88 milliard d'euros était dévolu au programme 133 « Développement de l'emploi », 7,1 milliards d'euros étaient destinés au programme 102 « Aides et retour à l'emploi », 4,39 milliards d'euros devaient permettre l'« Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques » (programme 103), 82 millions d'euros étaient dévolus au programme 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail » et 724 millions d'euros au programme 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail ».

En dernier lieu, **M. Serge Dassault, rapporteur spécial**, en est venu à des considérations qu'il a qualifiées de plus personnelles. Il a insisté sur la nécessité d'une plus grande flexibilité qui permettrait plus d'embauches, serait providentielle pour les entreprises en difficulté et favoriserait in fine la croissance, mais dont le coût serait néanmoins nul et qui faisait, pourtant, l'objet d'un « tabou ».

Par ailleurs, afin de financer la sécurité sociale de façon moins pénalisante pour l'emploi, il a proposé de mettre en place le « coefficient emploi-activité ». Il a expliqué que ce mode de prélèvement aboutirait à privilégier les entreprises dont le mode de production était le plus dense en emplois, tout en évitant de faire supporter par l'Etat le poids de certaines charges sociales. Il a proposé que les cotisations sociales assises sur les salaires soient uniquement destinées à financer les prestations liées à l'activité, c'est-à-dire le chômage, les retraites et les accidents du travail. En revanche, il a estimé que la sécurité sociale, les allocations familiales, la formation et le logement, qui intéressaient l'ensemble de la population, devaient donner lieu à une cotisation spécifique, dite « coefficient emploi-activité », portant sur une assiette sociale différente des salaires, égale au chiffre d'affaires diminué des salaires et des charges qui leur étaient associés, dans la définition qu'il venait d'exposer.

Récapitulant ses propositions personnelles, **M. Serge Dassault, rapporteur spécial**, a rappelé les quatre mesures qui lui paraissaient envisageables : la suppression de l'article 41 du projet de loi de finances pour 2006, un éventuel rétablissement de l'article 18 dudit projet de loi de finances, la mise à l'étude du « coefficient emploi-activité » ainsi que des avantages liés à une plus grande flexibilité.

Un large débat s'est alors instauré.

Après avoir remercié M. Serge Dassault, rapporteur spécial, pour l'intérêt de son propos, **M. Jean Arthuis, président**, a indiqué que l'occasion de revenir sur les articles 18 et 41 du projet de loi de finances pour 2006 se présenterait avec l'examen par la commission de la première partie de ce texte. Concernant l'article 41, il a souligné que l'intention de la commission était plutôt de substituer au « panier » de taxes proposées par le gouvernement une

quote-part de la TVA, et qu'un rétablissement de l'article 18 lui semblait présenter certains inconvénients.

M. Louis Souvet, rapporteur pour avis de la mission « Travail et emploi » au nom de la commission des affaires sociales, après avoir confirmé que le point essentiel résidait dans le transfert à la sécurité sociale des exonérations de charges générales et constaté qu'une part de la TVA sur les produits pharmaceutiques figurait déjà parmi les taxes prévues pour le financement de ces exonérations, a approuvé la démarche visant à substituer, d'une manière générale, une quote-part de la TVA à ces taxes, précisant qu'il n'était pas totalement convaincu par la pérennité de la progressivité de ces dernières. M. Jean Arthuis, président, s'est alors félicité de la perspective d'avancer conjointement avec la commission des affaires sociales sur la voie de l'attribution à la sécurité sociale d'une quote-part de la TVA.

Evoquant le sujet de la taxe d'apprentissage, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, s'est déclaré proche de la position de M. Jean Arthuis, président. L'évolution de la collecte de la taxe d'apprentissage pose, en effet, un problème dans la mesure où elle se trouve affectée prioritairement aux régions et à des structures de branches (qui, du reste, ne parvenaient pas toujours à dépenser les montants qui leur étaient attribués), tandis que la fraction de taxe d'apprentissage librement affectée par les chefs d'entreprise se trouve inopportunément réduite. Dès lors, il a estimé que la suppression de l'article 18 était de bonne politique. Concernant le « coefficient emploi-activité », **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a préconisé le dépôt d'une proposition de loi, qui lui semblait le véhicule adéquat pour un examen utile de ce type de dispositif.

M. Philippe Adnot, après avoir rappelé qu'il s'était prononcé, à l'occasion de l'examen, en commission, du budget de l'emploi et du travail pour 2005, contre l'adoption de la disposition visant à réduire la fourchette salariale d'éligibilité aux réductions générales de charges sociales, car l'économie d'1,2 milliard d'euros ainsi engendrée devait se trouver réaffectée à de nouvelles dépenses, a constaté que le non respect de la programmation des dépenses concernant la mise en place des « maisons de l'emploi » prenait, ici, un relief particulier.

M. Marc Massion a alors remarqué que l'opposition sénatoriale était aussi critique que M. Serge Dassault concernant l'article 41, au motif que ce texte aboutissait à un budget insincère. Mais il a douté de l'étendue des vertus que le rapporteur spécial attribuait à la flexibilité, observant que le « contrat nouvelle embauche », par exemple, ne permettait pas une véritable insertion, car les banques n'étaient pas prêtes à s'engager auprès de personnes bénéficiant de formules contractuelles précaires.

M. Jean-Jacques Jégou, après avoir remercié M. Serge Dassault d'avoir eu le courage de proposer des solutions nouvelles, s'est aussi posé la question de l'utilité économique des plus de 7 milliards d'euros dévolus au programme 102 « Aide et retour à l'emploi ». Il a déclaré partager la

préoccupation du rapporteur spécial de remettre en cause les assiettes de prélèvements ne portant que sur les salaires et enfin contesté l'intérêt de mettre en place une TVA à taux réduit dans la restauration.

Revenant aux orientations de la commission concernant les modalités de transfert à la sécurité sociale du financement des allègements généraux de charges, **M. Jean Arthuis, président**, a précisé que l'attribution d'une quote-part de la TVA ne serait pas sans précédent, puisque tel avait été le mode de financement du budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA). En outre, elle était susceptible d'orienter l'avenir, constituant, en quelque sorte, une « préfiguration » de la « TVA sociale », qu'il appelait, comme un nombre croissant de ses collègues, de ses vœux.

Puis **M. Philippe Adnot** a précisé que, pour évaluer le coût véritable des « maisons de l'emploi », il aurait été nécessaire d'adjoindre les financements provenant des collectivités territoriales. **M. Jean Arthuis, président**, a souligné que l'embauche par l'ANPE de 3.000 personnes supplémentaires ne garantissait rien d'autre qu'une diminution à due concurrence du nombre de chômeurs. **M. Marc Massion** a évoqué les expériences contractuelles de l'ANPE auprès de cabinets privés afin d'accélérer le retour à l'emploi des chômeurs.

En réaction à l'ensemble de ces interventions, **M. Serge Dassault, rapporteur spécial**, a admis qu'il était certes difficile, même pour les personnes bénéficiant d'un contrat à durée déterminée, d'obtenir un emprunt auprès d'une banque, et qu'une plus grande flexibilité nécessitait, en effet, l'acclimatation d'un état d'esprit nouveau, voire le renforcement de certains droits.

Revenant aux modalités de transfert de ressources à la sécurité sociale opéré par le projet de loi de finances pour 2006, **M. Jean-Jacques Jégou** a déploré que la taxe sur les salaires, qui faisait partie du « panier » d'impositions concerné, se trouve ainsi pérennisée, alors qu'elle pénalisait fortement les emplois dans le secteur bancaire et dans celui des assurances, ajoutant que, de même, les hôpitaux payaient inopportunément la taxe sur les salaires.

En conclusion, sur la recommandation de M. Jean Arthuis, président, et sous le bénéfice des observations qui avaient été formulées, la commission a alors décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Travail et emploi » ainsi que les articles 91 et 92 rattachés pour 2006.

Réunie le jeudi 24 novembre 2005, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a confirmé son vote, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.