

N° 91

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 2007

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 2008, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 33

TRAVAIL ET EMPLOI

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, Mme Marie-France Beaufils, M. Roger Besse, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Christian Gaudin, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, 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 (13^{ème} législ.) : 189, 276 à 281 et T.A. 49

Sénat : 90 (2007-2008)

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	7
CHAPITRE PREMIER LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI », UN BUDGET 2008 DE TRANSITION	11
I. UN OBJECTIF POLITIQUE MAJEUR, LA REVALORISATION DU TRAVAIL ET LE RETOUR AU PLEIN EMPLOI POUR 2012	11
A. LES PRIORITÉS DU GOUVERNEMENT.....	11
B. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES BUDGÉTAIRES DE LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI » POUR 2008	13
1. <i>Les crédits de la mission « Travail et emploi » dans le cadre de la politique de l'emploi</i>	13
2. <i>Les moyens budgétaires des quatre programmes de la mission</i>	15
3. <i>Les ressources humaines affectées à la missions</i>	17
II. UNE MISSION EN COURS DE RÉORGANISATION	19
A. LE CHANGEMENT DE PÉRIMÈTRE DES PROGRAMMES LIÉS AU DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI : UN PREMIER EXEMPLE DE MISE EN ŒUVRE DU « CHÂINAGE VERTUEUX » DE LA LOLF	19
B. LE BILAN INACHEVÉ DE LA LOI DU 18 JANVIER 2005 DE COHÉSION SOCIALE ET LA RATIONALISATION DES AIDES	21
1. <i>L'arrêt du développement des maisons de l'emploi</i>	21
2. <i>Les contrats aidés, moins de dispositifs et moins de bénéficiaires</i>	21
C. LA FUSION DE L'ANPE ET DE L'UNEDIC, VERS UN SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI UNIFIÉ	24
D. PRÉVISION ET SINCÉRITÉ BUDGÉTAIRE : DES PROBLÉMATIQUES PERSISTANTES	25
1. <i>Une prévision budgétaire rendue difficile par des dépenses de « guichet »</i>	25
2. <i>Sous-budgétisation et sincérité budgétaire</i>	26
III. LES RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	27
A. DONNER DE LA LISIBILITÉ AUX MOYENS ET AUX POLITIQUES DE L'EMPLOI.....	27
B. AMÉLIORER L'EFFICACITÉ DES CONTRATS AIDÉS	29
C. AGIR SUR L'ACCÈS À L'EMPLOI ET LE DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI	29
1. <i>Instaurer une flexi-sécurité à la française</i>	29
2. <i>Favoriser l'emploi par le soutien aux entreprises</i>	30

CHAPITRE II PRÉSENTATION DES PROGRAMMES	31
I. PROGRAMME 102 « ACCÈS ET RETOUR À L'EMPLOI »	31
A. PRÉSENTATION DES CRÉDITS	31
B. LA MESURE DE PERFORMANCE	33
II. PROGRAMME 103 « ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES ET DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI »	35
A. PRÉSENTATION DES CRÉDITS	35
1. <i>L'anticipation et accompagnement des conséquences des mutations économiques sur l'emploi</i>	35
2. <i>L'accès des actifs à la qualification</i>	36
3. <i>Le développement de l'emploi</i>	37
B. LA MESURE DE PERFORMANCE	41
III. PROGRAMME 111 « AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'EMPLOI ET DES RELATIONS DU TRAVAIL »	43
A. PRÉSENTATION DES CRÉDITS	43
1. <i>La santé et la sécurité au travail</i>	43
2. <i>La qualité et effectivité du droit</i>	43
3. <i>Le dialogue social et démocratie sociale</i>	43
4. <i>La lutte contre le travail illégal</i>	44
B. LA MESURE DE PERFORMANCE	45
IV. PROGRAMME 155 « CONCEPTION, GESTION ET ÉVALUATION DES POLITIQUES DE L'EMPLOI ET DU TRAVAIL »	46
A. PRÉSENTATION DES CRÉDITS	46
1. <i>La gestion des trois premiers programmes</i>	47
2. <i>Le soutien</i>	47
3. <i>Les études, les statistiques, l'évaluation et la recherche</i>	47
B. LA MESURE DE PERFORMANCE	48
EXAMEN DES ARTICLES 52 À 59 RATTACHÉS	51
A. ARTICLE 52 RATTACHÉ : FUSION DU DISPOSITIF DE SOUTIEN À L'EMPLOI DES JEUNES EN ENTREPRISE (SEJE) AVEC LE CONTRAT INITIATIVE EMPLOI (CIE)	51
B. ARTICLE 53 RATTACHÉ : SUPPRESSION DES EXONÉRATIONS DE COTISATION SOCIALES PATRONALES SPÉCIFIQUES ATTACHÉES AUX CONTRATS DE PROFESSIONALISATION	54
C. ARTICLE 54 RATTACHÉ : SUPPRESSION DES AIDES AU REMPLACEMENT DE SALARIÉS PARTIS EN FORMATION OU EN CONGÉ MATERNITÉ OU D'ADOPTION	56

D. ARTICLE 55 RATTACHÉ : RÉFORME DES AIDES AUX PRESTATAIRES DE SERVICES À LA PERSONNE INTERVENANT AUPRÈS DE PUBLICS « NON FRAGILES »	58
E. ARTICLE 56 RATTACHÉ : PROROGATION DES AIDES À L'EMPLOI EN FAVEUR DES EMPLOYEURS DU SECTEUR DES HÔTELS, CAFÉS ET RESTAURANTS	61
F. ARTICLE 57 RATTACHÉ : SUPPRESSION DE L'ALLOCATION ÉQUIVALENT RETRAITE (AER).....	66
G. ARTICLE 58 RATTACHÉ : MODIFICATION DU RÉGIME DES EXONÉRATIONS EN FAVEUR DES ZONES DE REVITALISATION RURALES (ZZR) ET DES ZONES DE REDYNAMISATION URBAINES (ZRU)	69
H. ARTICLE 59 RATTACHÉ : CONTRIBUTION DU FONDS UNIQUE DE PÉRÉQUATION (FUP) AU FINANCEMENT DE L'ALLOCATION DE FIN DE FORMATION.....	71
AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES	73
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	77
EXAMEN EN COMMISSION.....	81
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	85

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. LES CRÉDITS

1.1 Les crédits de la mission « Travail et emploi » s'établissent à 12,32 milliards d'euros de crédits de paiement.

En baisse de 2,7 % par rapport à 2007 (12,64 milliards d'euros), le périmètre budgétaire de la mission « Travail et emploi » ne reflète cependant qu'un quart des dépenses globales de l'Etat au titre de la politique de l'emploi. Doivent être pris en compte :

- **les dépenses fiscales pour un montant de 9,6 milliards d'euros**, au lieu de 8,32 milliards d'euros pour 2007;

- **les crédits budgétaires relevant d'autres missions pour un montant de 1,49 milliard d'euros**, qui concourent à la politique de l'emploi au titre d'exonérations ou de réductions ciblées de cotisations sociales ;

- **et les allègements généraux de cotisations patronales, comptabilisés au titre de la loi de financement de la sécurité sociale, pour un montant estimatif de 26,85 milliards d'euros**, y compris les dispositions relatives aux heures supplémentaires de la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA).

1.2 Au total, la politique de l'emploi mobilise 50,2 milliards d'euros pour 2008. Par rapport aux prévisions pour 2007 (42 milliards d'euros), l'augmentation est de près de 20 %. Participent donc en grande partie à cette dynamique les dépenses liées à la loi TEPA. Les estimations relatives aux **heures supplémentaires** (5,530 milliards d'euros) se décomposent pour 400 millions d'euros en déduction d'impôt sur le revenu et 5,13 milliards en exonération de cotisations sociales.

1.3 La mission « Travail et emploi » représente en termes d'emploi 10.186 ETPT (10.437 en 2007) qui figurent en totalité sur le programme « support » n° 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi ». Celui-ci s'inscrit dans une baisse conjuguée des effectifs (- 2,4 %) et de son budget (- 1,3 %)

1.4. En outre, il convient de prendre en compte les emplois des principaux opérateurs, dont le nombre excède 41.000 ETPT, soit près de quatre fois plus que les ETPT directement requis par la mission.

1.5 Pour répondre aux observations de votre rapporteur spécial, et au souci de lisibilité des actions dans le domaine de l'emploi, d'amélioration des marges de manœuvre en matière de fongibilité et d'efficacité administrative, une nouvelle maquette budgétaire comportant deux programmes au lieu de trois est proposée pour l'examen du projet de loi de finances pour 2008 :

- le programme 102 « Accès et retour à l'emploi » ;

- le programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi ».

1.6 La mission ainsi « remodelée » s'inscrit dorénavant dans une double compétence interministérielle. La conduite des programmes 102 et 103 relèvera du ministère de l'économie, des finances et de l'emploi, tandis que le ministère du travail, des relations sociales et de la solidarité conserve les programmes 111 et 155. Cette répartition, à laquelle souscrit votre rapporteur spécial, découle du rapprochement de la politique de l'emploi et du pilotage de l'économie voulu par le gouvernement.

2. LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

2.1 Les moyens de l'emploi sont disséminés et ne trouvent pas leur pleine lisibilité dans la mission « Travail et emploi ». Votre rapporteur spécial regrette le caractère parcellaire de cette présentation des crédits et considère que **ce cloisonnement entre la mission, la sécurité sociale et la dépense fiscale nuit au contrôle comme au pilotage des politiques publiques.**

2.2 Votre rapporteur spécial regrette **l'absence de toute présentation stratégique à l'échelle de la mission.** Or, plus que la dépense publique et l'endettement corrélatif, **il considère que l'assouplissement du droit du travail est un facteur primordial de soutien aux entreprises et, partant, de création d'emploi.**

2.3 Les aides dans le secteur de la restauration sont peu créatrices d'emploi : la prorogation de l'aide à ce secteur ne présente pas de « retour sur investissement » évaluable en termes de créations nettes d'emplois.

2.4 Le bilan de la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005 conduit votre rapporteur spécial à soutenir la baisse annoncée des contrats aidés en 2008 dans le secteur non marchand (230.000 au lieu de 345.000). Il approuve, à ce titre, l'économie réalisée par la suppression du dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprise qui n'a pas fait la preuve de son efficacité. Il appelle tout particulièrement à un redéploiement des moyens en faveur du secteur marchand et à une simplification du système autour, le cas échéant, du futur « contrat unique d'insertion ».

2.5 Les dispositifs destinés à favoriser l'insertion dans le monde du travail sont trop nombreux, trop coûteux et surtout trop conjoncturels... Votre rapporteur spécial estime qu'une action dans le long terme nécessite une démarche qualitative forte en amont qui pourrait consister en un rehaussement de 16 ans à 18 ans de l'âge limite de la formation obligatoire.

2.6 La fusion de l'ANPE et de l'Unédic répond à un souhait formulé par votre commission et doit faire l'objet d'un examen par le Parlement en 2008. Votre rapporteur spécial se montrera particulièrement vigilant sur les conditions nouvelles de gouvernance de la future entité, ainsi que l'impact budgétaire du rapprochement.

2.7 Les dépenses « de guichet » rendent l'exercice de prévision difficile et altère la sincérité budgétaire. La prévision de dépense sur le contrat d'accompagnement à l'emploi (CAE) pourrait s'avérer sous-budgétisée de l'ordre de 250 millions d'euros pour 2008. Votre rapporteur souligne la **nécessité d'introduire un encadrement administratif plus rigoureux dans l'ouverture des droits.**

*

2.8 Au final, votre rapporteur spécial a acquis la conviction personnelle qu'une diminution progressive du niveau des exonérations assortie d'un assouplissement du droit du travail favoriserait plus certainement l'embauche qu'un « empilement d'aides », coûteux et peu efficace.

2.9 Il appelle de ses vœux une évolution de la structure des prélèvements sociaux (« coefficient emploi activité ») qui valorise le travail tout en améliorant la compétitivité.

*

3. LA PERFORMANCE

3.1 Les exonérations générales de charges sur les bas salaires ont été transférées en 2006 à la sécurité sociale sans évaluation de cette politique depuis. Le faible nombre d'emplois créé par les récentes aides dans la restauration devrait inciter à réviser une politique systématique de baisse du coût du travail. Aujourd'hui, une diminution progressive du niveau et du coût des exonérations est probablement souhaitable

3.1 Les dépenses fiscales (9,6 milliards d'euros pour 2008) **doivent faire l'objet d'une analyse systématique de leur performance**, qui permettrait ainsi de porter une analyse sur l'opportunité de leur maintien. La prime pour l'emploi (PPE), dont l'objet est de favoriser le retour à l'emploi salarié, constitue le premier poste de dépense fiscale (4,23 milliards d'euros pour 2008). Or, l'indicateur destiné à mesurer la part des bénéficiaires de la PPE précédemment au chômage ou inactifs ne sera pas renseigné avant 2009 !

3.2 Votre rapporteur spécial constate, qu'en dépit du dynamisme indiscutable de la croissance dans les secteurs de la restauration et des services à la personne, **l'indication d'un taux de croissance ne suffit pas à établir un lien de causalité entre le volume des aides de l'Etat et le nombre des créations nettes d'emplois** qui n'auraient pas eu lieu sans ces dispositifs.

*

L'absence de toute base d'évaluation doit être considérée comme une lacune majeure dans le pilotage des politiques publiques.

*

3.3 La mesure de la performance des contrats aidés a été particulièrement améliorée et rationalisée autour de deux indicateurs, bien renseignés, relatifs aux taux d'insertion dans l'emploi durable, 6 mois et 18 mois après la sortie des contrats aidés CIE et CAE, contrats d'avenir et CI-RMA. **Ces indicateurs montrent le décrochage très net en défaveur des contrats du secteur non marchand dans l'insertion dans un emploi durable** (moins de 30 % contre 50 % dans le secteur marchand).

* *

*

Pour conclure, le projet de loi de finances pour 2008 est un budget de transition car :

- le pilotage de la mission connaît une profonde réorganisation ;
- la fusion ANPE – Unédic interviendra dans le courant de l'exercice budgétaire ;
- l'évaluation et la réforme des contrats aidés restent à faire.

Il s'inscrit également dans la continuité :

- par la recherche de simplification des aides ciblées (SEJE, contrats de professionnalisation, services à la personne, allocation équivalent retraite...) pour une économie cumulée de 323,2 millions d'euros ;

- mais aussi par la prorogation, bien que plafonnée aux 30 premiers salariés, de l'aide au secteur des hôtels, cafés et restaurants (HCR) pour un montant de 555 millions d'euros, en attendant une éventuelle décision européenne sur l'application d'un taux de TVA réduit.

CHAPITRE PREMIER LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI », UN BUDGET 2008 DE TRANSITION

I. UN OBJECTIF POLITIQUE MAJEUR, LA REVALORISATION DU TRAVAIL ET LE RETOUR AU PLEIN EMPLOI POUR 2012

A. LES PRIORITÉS DU GOUVERNEMENT

Le **chômage recule** depuis début 2006 et s'élève à **8,1 % de la population active au deuxième trimestre 2007**, soit 2,2 millions de personnes¹. Après avoir été stable en 2004, le taux de chômage a augmenté, passant de 8,9 % de la population active à 9,1 % au premier trimestre 2006, avant de baisser régulièrement.

Cette embellie ne masque pourtant pas les nombreuses faiblesses du marché de l'emploi. Ainsi, le chômage des personnes sans diplôme est en hausse, **le taux d'emploi stagne à 50,9 %** - ce qui signifie que l'emploi n'a pas progressé plus vite que la population – l'emploi non-salarié et le sous-emploi s'accroissent. La baisse du taux d'activité des hommes, du fait du vieillissement démographique, est compensée par une amélioration de l'entrée dans la vie active des femmes. Enfin, le taux de chômage de la zone euro s'établit à 6,9 %.

Dans ce contexte, **les objectifs du gouvernement sont clairs et ambitieux**. Il s'agit, d'ici la fin du quinquennat, d'**atteindre le plein-emploi, soit un taux de chômage de 5 %**, et de **rapprocher le taux d'emploi de 70 %**. Le Président de la République a fait de la question de l'emploi, le chantier prioritaire de son mandat, plaçant le travail au centre des politiques sociales et de réinsertion.

La loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA) procède d'un premier mouvement de réforme : la **défisicalisation des heures supplémentaires pour les salariés et l'expérimentation du revenu de solidarité active (RSA)**.

Cette première impulsion ouvre la voie à une « feuille de route » présidentielle d'ores et déjà définie et annoncée² :

- la modernisation du service public de l'emploi par la **fusion de l'ANPE et de l'UNEDIC** pour laquelle un projet de loi doit être déposé en ce sens en décembre 2007 ;

¹ Taux de chômage en France métropolitaine au sens du bureau international du travail (BIT) évalué sur la base de l'enquête Emploi rendue publique par l'INSEE le 12 novembre 2007, ce taux est de 8,4 % pour l'ensemble métropole-DOM.

² Allocution du Président de la République du 2 octobre 2007, à Dijon, sur la réinsertion par le travail.

- l'évaluation des contrats aidés en 2008 et leur réforme au moyen du futur « contrat unique d'insertion » ;

- la valorisation du travail notamment par le **développement et la professionnalisation des services à la personne** ;

- le **renforcement de la formation professionnelle** des jeunes et des adultes.

Enfin, le **projet de loi de finances pour 2008** comporte un volet important de **modifications de mesures relatives à la politique de l'emploi** :

- la fusion du dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprise (SEJE) avec le contrat initiative emploi (CIE) ;

- la suppression des exonérations de cotisations sociales patronales spécifiques attachées aux contrats de professionnalisation ;

- la suppression des aides au remplacement de salariés partis en formation ou en congé maternité ou d'adoption ;

- la réforme des aides aux prestataires de services à la personne intervenant auprès de publics « non fragiles » ;

- la prorogation des aides à l'emploi en faveur des employeurs du secteur des hôtels, cafés et restaurants (HCR) ;

- la suppression de l'allocation équivalent retraite (AER) ;

- la modification du régime des exonérations en faveur des zones de revitalisation rurales (ZRR) et des zones de redynamisation urbaines (ZRU) ;

- et la contribution du Fonds unique de péréquation (FUP) au financement de l'allocation de fin de formation pour un montant de 200 millions d'euros.

Ces mesures ont principalement pour objet de simplifier les dispositifs d'exonérations sociales ciblées et de produire une économie cumulée de 323,2 millions d'euros. En revanche, la prorogation de l'aide au secteur HCR, bien que plafonnée, présente un coût estimé à 555 millions d'euros.

C'est pourquoi, **votre rapporteur spécial considère le projet de loi de finances pour 2008 comme un « budget de transition » pour la politique de l'emploi**. En effet, hormis la baisse annoncée du nombre de contrats aidés corrélative à l'hypothèse d'une amélioration du marché du travail et l'intégration du coût des heures supplémentaires de la loi TEPA, l'essentiel des réformes annoncées - la constitution d'un service de l'emploi unifié et la réforme du contrat unique d'insertion - ne trouveront leur traduction budgétaire qu'en 2009, au mieux.

Le projet de loi de finances pour 2008 s'inscrit ainsi dans une continuité budgétaire « contrainte ». La question que pose votre rapporteur spécial porte principalement sur l'efficacité des politiques engagées en faveur

du travail et de l'emploi eu égard aux montants des crédits affectés. L'obligation de résultat pesant sur le gouvernement doit s'appliquer à la réalisation des objectifs annoncés, la baisse du chômage et la valorisation du travail, qu'à la justification budgétaire de toutes les actions menées. Mais elle doit surtout veiller à l'équilibre des finances publiques et à la mise en œuvre du désendettement de l'Etat, trop longtemps différé.

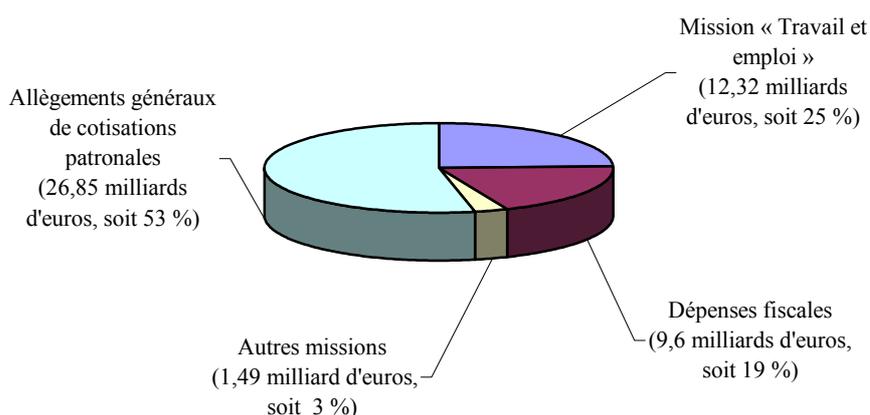
B. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES BUDGÉTAIRES DE LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI » POUR 2008

1. Les crédits de la mission « Travail et emploi » dans le cadre de la politique de l'emploi

En termes de crédits budgétaires, 12,32 milliards d'euros de crédits de paiement, sont consacrés aux quatre programmes, au lieu de cinq, que compte désormais la mission du budget général dans la nouvelle maquette budgétaire du projet de loi de finances pour 2008. Ce montant représente 4,5 % de l'ensemble des dépenses budgétaires.

En baisse de 2,7 % par rapport à 2007 (12,64 milliards d'euros¹), le périmètre budgétaire de la mission « Travail et emploi » ne reflète cependant qu'un quart des dépenses globales de l'Etat au titre de la politique de l'emploi, ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous :

Répartition des dépenses de l'Etat au titre de la politique de l'emploi pour 2008



Sources : d'après le « bleu » de la mission « Travail et emploi » et le « jaune » Bilan des relations financières entre l'Etat et la protection sociale

¹ 12,64 milliards d'euros demandés dans le cadre du projet de loi de finances pour 2007 et 12,14 milliards d'euros ouverts au titre de la loi de finances pour 2007.

Au total, **la politique de l'emploi mobilise 50,2 milliards d'euros pour 2008**. Par rapport aux prévisions pour 2007 (42 milliards d'euros), l'augmentation est de près de 20 %. Participent en grande partie à cette dynamique, **les estimations relatives aux heures supplémentaires dont le coût (5,53 milliards d'euros) se décompose pour 400 millions d'euros en déduction d'impôt sur le revenu et 5,13 milliards d'euros en exonération de cotisations sociales**.

Aux crédits inscrits au titre de la mission « Travail et emploi » doivent ainsi être pris en compte :

- **les dépenses fiscales pour un montant de 9,6 milliards d'euros**, au lieu de 8,32 milliards d'euros pour 2007, dont 46 % sont rattachés au programme « Accès et retour à l'emploi » et 41 % au programme « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi ». La dépense fiscale représente donc près de 78 % des crédits dévolus à la présente mission, au lieu de 66 % en LFI 2007 ;

- **les crédits budgétaires relevant d'autres missions¹ pour un montant de 1,49 milliard d'euros**, qui concourent à la politique de l'emploi au titre d'exonérations ou de réductions ciblées de cotisations sociales ;

- **et les allègements généraux de cotisations patronales**, comptabilisés au titre de la loi de financement de la sécurité sociale, pour un montant estimatif de **26,85 milliards d'euros**, y compris les dispositions relatives aux heures supplémentaires de la loi TEPA. En vertu de l'article 56 de la LFI 2006, **les allègements généraux de charges sociales auprès de la sécurité sociale ne sont plus compensés par la mission « Travail et emploi » mais par l'affectation d'impôts et de taxes directement versées aux régimes sociaux**. Ainsi, sont affectés au titre de la compensation due par l'Etat au titre des exonérations sociales sur les heures supplémentaires une fraction du produit de la taxe sur les véhicules de société, de la contribution sociale sur l'impôt sur les sociétés et la taxe sur la valeur ajoutée brute collectée sur les producteurs nationaux de boissons alcoolisées.

Les moyens de l'emploi sont disséminés et ne trouvent pas leur pleine lisibilité dans la mission « Travail et emploi ». Votre rapporteur spécial regrette le caractère parcellaire de cette présentation des crédits et considère que **ce cloisonnement entre la mission, la sécurité sociale et la dépense fiscale nuit au contrôle comme au pilotage des politiques publiques**.

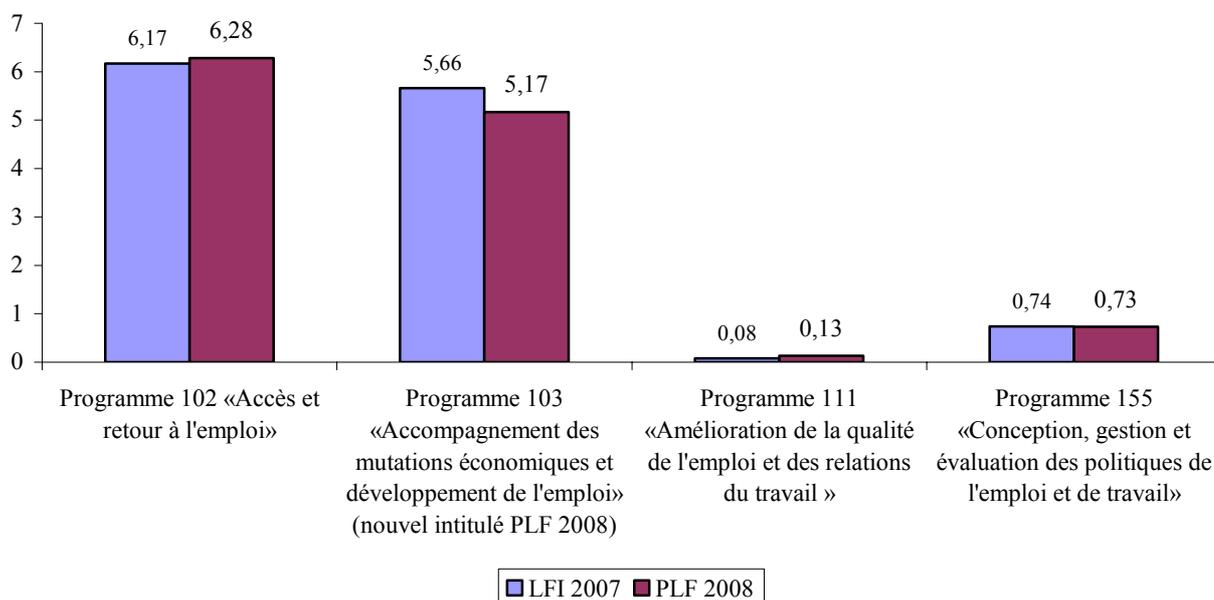
¹ *Contribuent à la politique de l'emploi au titre de la compensation d'exonérations ou de réductions ciblées de cotisations sociales, les missions « Outre-mer » pour 867 millions d'euros, « Ville et logement » pour 341 millions d'euros, « Ecologie, développement et aménagement durables » pour 72 millions d'euros, « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales » pour 31 millions d'euros, « Sport, jeunesse et vie associative » pour 36 millions d'euros et « Recherche et enseignement supérieur » pour 120 millions d'euros.*

2. Les moyens budgétaires des quatre programmes de la mission

La mission « Travail et emploi » est composée de 4 programmes dont les moyens sont très inégaux, les programmes 102 « Accès et retour à l'emploi » et 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » absorbant à eux seuls plus de 90 % des crédits de paiement de la mission.

Répartition des crédits et évolution de 2007 à 2008

(en milliards d'euros)



Ces deux programmes, placés sous la responsabilité de M. Jean Gaeremynck, délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) ont pour objet :

- s'agissant du **programme 102**, de **lutter contre le chômage massif et l'exclusion durable du marché de l'emploi**, mais aussi de satisfaire à l'objectif européen d'amélioration des taux d'emploi¹, **par le rapprochement entre l'offre et la demande de travail**. Les principaux leviers en sont l'agence nationale pour l'emploi (ANPE), les minima sociaux, les dispositifs de contrats aidés et la prime pour l'emploi au titre des dépenses fiscales ;

- s'agissant du **programme 103**, 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**

¹ Dans le cadre d'un « processus de Lisbonne » révisé, la France a établi un « programme national de réforme » (PNR), où sont consignées, en particulier, ses priorités pour la croissance et l'emploi l'insertion professionnelle des jeunes, l'emploi des « seniors » et la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle.

l'accès à une qualification et, in fine, de développer l'emploi. Les moyens de la formation professionnelle s'appuient sur l'association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA). L'action relative au développement de l'emploi s'articule autour d'un réseau d'aides, d'allègements de charges et de déductions fiscales notamment en faveur du secteur HCR, des services à la personne et des heures supplémentaires.

Décomposition des moyens de la mission « Travail et emploi »

(en milliards d'euros)

	Crédits de paiement LFI 2007	Crédits de paiement PLF 2008	Evolution 2008/2007	Proportion du budget de la mission
Programme 133 « Développement de l'emploi » (PLF 2007)	1,26	-	-	-
Programme 102 « Accès et retour à l'emploi »	6,17	6,28	1,8 %	51 %
Programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » (nouvel intitulé PLF 2008)	4,4	5,17	-8,6 % ¹	42 %
Programme 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail »	0,08	0,13	62 %	1 %
Programme 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail »	0,74	0,73	-1,3 %	6 %
Mission « Travail et emploi »	12,64	12,32	-2,7 %	100 %

¹ Evolution par rapport au montant cumulé de 5,66 milliards d'euros issu du regroupement des programmes 133 et 103.

Le programme 111, dirigé par M. Jean-Denis Combrexelle, directeur général du travail recueille 1 % des crédits de paiement pour 2008 de la mission, et **a pour objet l'amélioration des conditions d'emploi et de travail des salariés du secteur concurrentiel.** Il s'appuie sur trois leviers - le droit, l'incitation et le dialogue social – afin de garantir des conditions de rémunération et de travail conformes aux normes collectives, la protection de leur santé et la sécurité. En d'autres termes, un emploi « de qualité ». Il s'appuie sur la « nouvelle » direction générale du travail (DGT), créée en mars 2006 dans le cadre de la modernisation de l'inspection du travail. La hausse de 62 % des crédits de paiement proposés pour 2008 résulte des frais d'organisation des élections prud'homales et de formation syndicale.

Le programme 155 est un « programme support ». Il regroupe, sous la responsabilité de M. Jean-René Masson, directeur de l'administration générale et de la modernisation des services (DAGEMO), l'ensemble des moyens humains et matériels dévolus aux autres programmes de la mission « Travail et emploi ».

La mission regroupe deux cabinets ministériels, les services centraux et déconcentrés, composé de 26 directions régionales et de 99 directions départementales, répartis sur plus de 200 sites. Elle réunit en tout plus de 10.000 agents de l'Etat. L'échelon régional revêt une importance particulière, puisque les PAP y sont déclinés en budgets opérationnels de programme (BOP)¹.

3. Les ressources humaines affectées à la missions

La mission « Travail et emploi » représente en termes d'emploi 10.186 ETPT (10.437 en 2007) qui figurent en totalité sur le programme « support » n° 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi ». Celui-ci s'inscrit dans une baisse conjuguée des effectifs (- 2,4 %) et de son budget (-1,3 %).

Ce mouvement s'explique principalement par la suppression de 144 ETPT et la sortie du plafond d'emplois des effectifs de la DGEFP (239 ETPT). En revanche, le plan de modernisation et de développement de l'inspection du travail se traduira par le recrutement de 170 agents (100 contrôleurs du travail, 60 inspecteurs et 10 médecins et ingénieurs) correspondant à 50 ETPT.

Sur les 733,89 millions d'euros de crédits de paiements pour 2008, 529,32 millions d'euros se rapportent au titre 2 « Dépenses de personnel ».

En outre, il convient de prendre en compte **les emplois des principaux opérateurs, dont le nombre excède 41.000 ETPT**, soit près de quatre fois plus que les ETPT directement requis par la mission.

Ces organismes sont dotées de la personnalité morale, quel que soit leur statut (établissement public, association, groupement d'intérêt public), et exercent une activité de service public, sous tutelle et financement majoritaire de l'Etat. Ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous, ces opérateurs sont rattachés à la mission pour la mise en œuvre d'un ou plusieurs programmes et mobilisent 3,5 milliards d'euros de subventions pour charges de service public au titre de la mission. L'ANPE et l'AFPA concentrent respectivement 68 % et 26 % des effectifs.

¹ Chaque programme est 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 disposent chacun de cinq « enveloppes » correspondant à chacun des programmes, ce qui permet de rapprocher la gestion des crédits du terrain.

**Moyens humains et financement par l'Etat des principaux opérateurs
de la mission « Travail et emploi »**

(équivalents temps plein travaillé)

		ETPT pour	ETPT pour	ETPT pour	Financement de l'Etat¹
Fonds de solidarité	Programme 102	16	16	16	1668
Agence nationale pour l'emploi (ANPE)	Programme 102	26.647	28.038	28.035	1310
Etablissement public d'insertion de la défense (EPIDE)	Programme 102	629	852	852	50
Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA)	Programme 102	556	556	560	38
Association pour la formation professionnelle des Adultes (AFPA)	Programme 103	11.408	11.334	11.334	400
Agence nationale des services à la personne (ANSP)	Programme 103	18	21	21	24
Centre pour le développement de l'information sur la formation permanente (centre Inffo)	Programme 103	82	107	82	5,4
Agence nationale pour l'amélioration des conditions du travail (ANACT)	Programme 111	81	81	79	12,4
Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET)	Programme 111	82	95	115	18,6
Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP)	Programme 155	97	97	97	16
Centre d'Etudes pour l'Emploi (CEE)	Programme 155	72	111	97	6,2
Total de la mission		39.688	41.308	41.288	3.548,6

¹ En milliards d'euros, au titre des subventions pour charges de service.

En revanche, l'Unédic est gérée par les partenaires sociaux et dispose d'un financement propre. Elle ne figure donc pas dans la liste des opérateurs bien qu'elle participe à la coordination du service public de l'emploi, qui relève du programme 102, et effectue pour le compte de l'Etat le versement des allocations financées par le fonds de solidarité (allocation d'insertion, allocation équivalent retraite, prime de retour à l'emploi, prime de Noël,...) au travers du réseau des Assedic. Elle emploie 14.000 personnes et gère l'assurance chômage dont la situation financière pour 2008 est évaluée à 31 milliards d'euros de recettes et près de 27 milliards d'euros de dépenses.

II. UNE MISSION EN COURS DE RÉORGANISATION

A. LE CHANGEMENT DE PÉRIMÈTRE DES PROGRAMMES LIÉS AU DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI : UN PREMIER EXEMPLE DE MISE EN ŒUVRE DU « CHAÎNAGE VERTUEUX » DE LA LOLF

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2008, les programmes budgétaires qui regroupent les actions en faveur de la politique de l'emploi ont été réformés et sont passés de trois à deux programmes.

En effet, les politiques de l'emploi pilotées par la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) étaient regroupées en 2007 au sein de trois programmes :

- le programme 133 « Développement de l'emploi » ;
- le programme 102 « Accès et retour à l'emploi » ;
- le programme 103 « Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques ».

Dans un souci de lisibilité des actions dans le domaine de l'emploi, d'amélioration des marges de manœuvre en matière de fongibilité et d'efficacité administrative, une nouvelle maquette budgétaire comportant deux programmes est proposée pour l'examen du projet de loi de finances pour 2008 :

- le programme 102 « Accès et retour à l'emploi », d'un montant de 6,275 milliards d'euros en AE et 6,285 milliards d'euros en CP, recueille 210 millions d'euros de crédits au titre de l'action de soutien au secteur de l'insertion par l'activité économique, auparavant rattachée au programme 133 ;

- le programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi », d'un montant de 5,154 milliards d'euros en AE et CP, intègre une nouvelle action « Développement de l'emploi ».

Votre rapporteur spécial avait émis des réserves sur la pertinence du programme 133 dès l'examen du projet de loi de finances pour 2007. Ces doutes ont été confirmés par lors de l'analyse de l'exécution du budget de 2006. **Il indiquait qu'aucun objectif du programme n'était atteint**, avant de conclure que le bilan d'ensemble de la performance de ce programme s'en trouvait fragilisé et qu'il **posait « la question du maintien du programme 133 en tant que tel »**¹.

En ce sens, le rapport du comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) a ensuite préconisé la suppression du programme 133 et

¹ Sénat, rapport n° 393 (2006-2007) « Règlement du budget de 2006 », tome II – Contributions des rapporteurs spéciaux.

le remodelage du périmètre de la mission¹. Après la modification radicale qu'il a connu en 2006, avec l'amputation des quelque 19 milliards d'euros d'exonérations générales de cotisations sociales vers la loi de financement de la sécurité sociale, le programme 133 ne visait donc plus la globalité du « développement de l'emploi » et avait donc perdu l'essentiel de sa substance.

Il convient ainsi de se féliciter de ce retour d'expérience positif, pour l'amélioration du pilotage budgétaire, à mettre sur le compte du « chaînage vertueux » qu'institue la LOLF dans l'examen successif des exercices budgétaires, en prévision et en exécution.

Toutefois, la réorganisation de la mission, pour souhaitable qu'elle soit, présente quelques marges de progrès.

Le programme 155 « Conception, gestion et évolution des politiques de l'emploi et du travail » est également affecté par une modification de périmètre budgétaire. Ainsi, le transfert des dépenses de personnel et de fonctionnement de la DGEFP hors de la mission « Travail et emploi » conduit à minorer les crédits du programme 155 de 35 millions d'euros. Les dépenses du titre 2, pour 270 ETPT, et les rémunérations des agents mis à la disposition de la DGEFP pour certains opérateurs (ANPE, AFPA) sont dorénavant pris en charge au titre du programme 305 « Politique économique et de l'emploi » de la mission « Politique économique et de l'emploi » de la mission « Pilotage de l'économie française » pour un montant de 20,08 millions d'euros de crédits de paiement. De même, les dépenses de fonctionnement de la DGEFP relèveront du programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économiques et financière » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » pour un montant de 15,2 millions d'euros de crédits de paiement. A périmètre constant, le budget du programme 155 serait donc en diminution, mais en augmentation à 765 millions d'euros.

Dans ce contexte, le retrait à la DAGEMO de la compétence d'ordonnateur délégué apparaît logique dans la mesure où la DGEFP relèvera du ministère de l'économie, des finances et de l'emploi. Toutefois, votre rapporteur spécial s'inquiète de « l'éparpillement » budgétaire des moyens de la mission « Travail et emploi ». Il souhaite que cette réorganisation ne conduise pas la DGEFP à un désengagement organique et fonctionnel de la mission « Travail et emploi » alors même que cette direction assure le pilotage de la politique de l'emploi.

Enfin, la mission ainsi « remodelée » s'inscrit dorénavant dans **une double compétence interministérielle**. La conduite des programmes 102 et 103 relèvera du ministère de l'économie, des finances et de l'emploi, tandis que le ministère du travail, des relations sociales et de la solidarité conserve les programmes 111 et 155. Cette répartition, à laquelle souscrit votre rapporteur spécial, découle du rapprochement de la politique de l'emploi et du pilotage de l'économie voulu par le gouvernement.

¹ Rapport d'audit n° 2007-R-64-01 de juin 2007 « Avis sur le programme n° 133 », ministère de l'économie, des finances et de l'emploi.

Pour autant, l'unité de direction de la politique du travail et de l'emploi doit être affirmée. Celle-ci ne transparaît pas à la lecture du PAP 2008. Il faut regretter l'absence de toute présentation stratégique à l'échelle de la mission. **Or, plus que la dépense publique et l'endettement corrélatif, votre rapporteur spécial considère que l'assouplissement du droit du travail est un facteur primordial de soutien aux entreprises et, partant, de création d'emploi.**

B. LE BILAN INACHEVÉ DE LA LOI DU 18 JANVIER 2005 DE COHÉSION SOCIALE ET LA RATIONALISATION DES AIDES

Les objectifs de la loi de cohésion sociale n'ont pas été atteints, notamment pour ce qui concerne les maisons de l'emploi et les contrats aidés.

1. L'arrêt du développement des maisons de l'emploi

L'objectif initial visait la création de 300 maisons de l'emploi (MDE). Ce sont des lieux de mobilisation et de coopération des acteurs publics et privés en vue de favoriser la convergence des politiques de l'emploi, de la formation professionnelle et de l'insertion sociale et professionnelle.

89,297 millions d'euros en AE et CP sont prévus en PLF 2008 pour le financement de 181 MDE conventionnées avant le 1^{er} janvier 2008. A ce jour, 151 MDE ont été conventionnées et 30 sont en cours de conventionnement. En effet, il est mis fin au conventionnement des MDE à compter du 1^{er} janvier 2008, dans la perspective de la constitution prochaine d'un grand service public de l'emploi unifié. Votre rapporteur spécial s'interroge sur l'utilité de ce dispositif à l'orée de la fusion ANPE-Unédic, et souhaite qu'une réflexion sur leur devenir soit menée en 2008.

2. Les contrats aidés, moins de dispositifs et moins de bénéficiaires

Le plan de cohésion sociale a relancé la politique des **contrats aidés** afin de ramener vers l'emploi les personnes les plus éloignées de la vie professionnelle.

Au titre du programme 102, **1,9 milliard d'euros de crédits de paiement sont consacrés au financement des aides à l'embauche** associées aux contrats aidés du secteur marchand et non marchand.

S'agissant du secteur non marchand :

- le contrat d'avenir (CAv) permet aux bénéficiaires de minima sociaux (ASS, RMI, AAH) d'accéder à un emploi, sous forme de CDD conclu avec un employeur du secteur non marchand. 454,93 millions d'euros en AE et CP sont prévus en PLF 2008 pour la prise en charge des stocks de contrats

conclus en 2006 et 2007, ainsi que les flux d'entrées 2008. Le PLF 2008 repose sur une hypothèse de 76.666 entrées nouvelles en 2008 ;

- le contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE) résulte de la fusion entre les contrats emploi solidarité (CES) et les contrats emploi consolidé (CEC). Le CAE est réservé aux employeurs du secteur non marchand. 791,399 millions d'euros en AE et CP sont prévus en PLF 2008 pour le financement des stocks 2006 et 2007 des CAE, ainsi que pour la prise en charge de 153.334 entrées nouvelles en 2008.

S'agissant du secteur marchand :

- le contrat initiative emploi (CIE) constitue le seul dispositif d'accès à l'emploi direct dans le secteur marchand. 202,547 millions d'euros en AE et CP sont prévus en PLF 2008 pour la prise en charge des stocks 2006 et 2007 des CIE, ainsi que des flux d'entrées nouvelles (75.000 contrats) ;

- le dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprise (SEJE) permet aux jeunes les plus en difficulté de conclure un CDI. Il a été complété par le plan de cohésion sociale et rénové par la loi pour l'égalité des chances du 31 mars 2006 et la loi pour l'accès des jeunes à la vie active en entreprise du 21 avril 2006. Il prévoit le versement d'une aide de l'Etat aux entreprises (y compris les associations) qui embauchent en CDI à partir du 1^{er} juillet 2002, un jeune peu ou pas qualifié, de 16 à 22 ans révolus. La fusion du SEJE avec le CIE est proposée à compter du 1^{er} janvier 2008. L'article 52 du PLF 2008 prévoit la suppression des dispositions des articles du code du travail afférents¹ au SEJE. Les crédits prévus en PLF 2008 pour la prise en charge des stocks 2005-2007 s'élèvent à 201, 547 millions d'euros.

Par la suppression du SEJE, le gouvernement ébauche ainsi un début de rationalisation de la gestion des contrats aidés. Ce dispositif ne présentait pas les garanties d'une bonne utilisation des deniers publics. La Cour des comptes avait souligné l'absence d'évaluation des créations nettes d'emploi, la déficience des contrôles dans l'attribution de l'aide et l'« effet d'aubaine » saisi par les employeurs pour financer des embauches de personnes déjà salariées.

Plus largement, le gouvernement annonce une « réduction de voilure » du dispositif des contrats aidés pour 2008, dont l'hypothèse s'appuie sur l'effet contra-cyclique par rapport au marché de l'emploi. La poursuite de la baisse du taux de chômage escomptée pour 2008 participerait notamment à la décrue du flux des nouveaux contrats non marchands.

¹ Articles L. 322-4-6 à L. 322-4-6-5 du code du travail.

Prévisions d'embauches par contrats aidés en 2007 et 2008

	Prévision 2007	Prévision 2008
Contrats secteur non marchand (CAv, CAE)	345.000	230.000
Contrats secteur marchand (CIE, contrats de professionnalisation, apprentissage)	550.000	510.000

Source : DGEFP

Le programme 103 finance les contrats qui s'inscrivent dans le cadre de la professionnalisation, en secteur marchand, de leurs bénéficiaires.

Le contrat de professionnalisation. Il permet aux bénéficiaires d'acquérir une certification professionnelle et de favoriser leur insertion professionnelle en associant enseignements généraux, professionnels et technologiques. Le PLF 2008 prévoit 278,39 millions d'euros pour la compensation des exonérations de charges patronales de sécurité sociale liées à ces contrats. A compter du 1^{er} janvier 2008, les contrats de professionnalisation ne bénéficieront plus d'une exonération ciblée mais des allègements généraux de cotisation. Les crédits prévus en PLF 2008 ne financeront donc que le stock de bénéficiaires de la mesure d'exonération ciblée.

Le contrat d'apprentissage. Le plan de cohésion sociale fixe un objectif de 500.000 apprentis à fin 2009. Le PLF 2008 prévoit 947 millions d'euros au titre des exonérations de cotisations sociales liées à ces contrats.

Le parcours d'accès aux carrières à la fonction publique territoriale, hospitalière et de l'Etat (PACTE). Le PLF 2008 prévoit 2 millions d'euros pour les exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale et les primes liées à ce dispositif.

La cellule de reclassement personnalisée (CRP) et le contrat de transition professionnelle (CTP). La CRP permet un accompagnement renforcé vers l'emploi pendant une durée de 8 mois. Parallèlement, une expérimentation du CTP est menée sur 7 bassins d'emploi. Les crédits prévus en 2008 au titre de ces dispositifs s'élèvent à 14 millions d'euros en AE et 22,5 millions d'euros en CP.

Votre rapporteur spécial a, dans le cadre de son rapport consécutif à l'enquête réalisée par la Cour des comptes sur les contrats aidés en application de l'article 58-2° de la LOLF, mis en lumière la nécessité de rationaliser tout le dispositif¹. Ont été relevés l'éclatement, la complexité ainsi que la forte instabilité des conditions de mise en œuvre de ces contrats. Si leur rôle en

¹ « Quelle efficacité des contrats aidés de la politique de l'emploi ? », rapport n° 255 (2006-2007).

matière d'insertion sociale ne saurait être négligé¹, l'impact réel des contrats aidés sur la réduction du nombre de chômeurs et les créations d'emploi reste difficile à évaluer.

C. LA FUSION DE L'ANPE ET DE L'UNEDIC, VERS UN SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI UNIFIÉ

La fusion ANPE/Unédic annoncée par le ministre de l'économie, des finances et de l'emploi, le 2 octobre 2007, engage l'avenir de près de 18 millions de salariés et l'évolution de leurs garanties en cas de recherche ou de perte d'emploi. L'indemnisation, la formation, l'amélioration du rapprochement de l'emploi comme le contrôle du refus ou non d'une offre d'emploi constituent les axes majeurs de modernisation. Un rapprochement à effectif constant des salariés en place (28.000 à 30.000 contractuels de l'Etat à l'ANPE, 14.000 salariés de droit privé aux Assédic) est envisagé, avec les problématiques que posent la juxtaposition de statuts différents, la redondance des locaux, le redéploiement des personnels vers le contact avec le public.

Un projet de loi serait déposé en décembre 2007 pour un examen au Parlement début 2008 et une mise en œuvre probable au second semestre de la même année.

Cette réforme, que votre rapporteur spécial appelait de ces vœux, parachèverait ainsi le mouvement de constitution d'un service public de l'emploi initié en mai 2006 par la convention tripartite Etat – ANPE – Unédic relative à la coordination de leurs actions en vue de simplifier les démarches des demandeurs d'emploi, dynamiser la recherche d'emploi et optimiser le service rendu aux demandeurs d'emploi et aux entreprises.

Cette perspective n'est pas pleinement intégrée dans le PLF 2008. Ainsi, l'objectif défini par le programme 102 pour rapprocher les services offerts par l'ANPE et l'Unédic ne fera pas l'objet d'aucune mesure de performance avant 2009. D'autre part, la fusion modifiera nécessairement les règles de gouvernance et d'organisation de la nouvelle entité. D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, les opérations de rapprochement des services seront facteurs, dans un premier temps, de coûts supplémentaires. Sur ce point également, le PLF 2008 est un budget de transition.

¹ La DARES indique que 358.000 personnes ont accédé en 2006 (contre 247.000 en 2005) à un emploi grâce à un contrat d'aide du plan de cohésion sociale, dont 250.000 en secteur non marchand.

D. PRÉVISION ET SINCÉRITÉ BUDGÉTAIRE : DES PROBLÉMATIQUES PERSISTANTES

1. Une prévision budgétaire rendue difficile par des dépenses de « guichet »

L'ouverture de 576 millions d'euros de crédits de paiement et d'autorisations d'engagement sur le programme n° 102 « Accès et retour à l'emploi » de la mission « Travail et emploi » représentait plus de 70 % du montant total des crédits prévues par le décret d'avance du 25 octobre 2007.

Ce redéploiement vise à compléter à hauteur de 326 millions d'euros le financement des contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE) et à abonder de 250 millions d'euros la subvention de l'Etat au Fonds de solidarité dans le cadre de l'activation de l'allocation spéciale de solidarité (ASS) aux bénéficiaires qui signent soit un contrat d'avenir, soit un CI-RMA, ou qui retrouvent un emploi. Ce mouvement de crédits dépasse par son ampleur l'ouverture déjà conséquente de 437 millions d'euros prévues par le décret d'avances de novembre 2006 qui, déjà, concernait les mêmes dispositifs.

Le besoin de financement complémentaire des CAE souscrits en 2007 était essentiellement dû à une **prévision initiale insuffisante du nombre de nouveaux contrats** – 223.770 au lieu des 160.000 prévus – et à **des paramètres de calculs estimatifs qui ne se sont pas vérifiés en exécution**. Ainsi, Le coût des CAE en loi de finances initiale était basé sur un taux de prise en charge de 70 % du SMIC, 20 heures hebdomadaires de travail et une durée de contrat de 8,95 mois ; or les données fournies par la DARES pour fixer une estimation de dépenses pour 2007 ont fait état de taux moyens de prise en charge de 76,10 % du SMIC et de 25 heures hebdomadaires de travail.

Evolution du nombre de CAE et dépassements de crédits en 2006 et 2007

	2006	2007
Nombre d'entrées prévues en CAE	120.000	160.000
Nombre d'entrées enregistrées en CAE	258.576	223.770
Crédits de paiement prévus en LFI (en millions d'euros)	690,46	962,252
Crédits consommés (en millions d'euros)	1418,70	1559,810
Montant des dépassements (en millions d'euros)	728,24	597,558
Montant des ouvertures de crédits par décret d'avances	236,70	326,000

Comme en 2006, la prévision de dépense pour 2007 sur les CAE excède par ailleurs notablement le montant de l'avance demandée. En réalité, le dépassement de crédit est estimé à 597,6 millions d'euros et serait également compensé par un report de 200 millions d'euros et une fongibilité avec des contrats en extinction pour un montant de 71,6 millions d'euros. Les

mêmes causes produisant les mêmes effets sur deux exercices successifs, il est permis de **s'interroger sur l'ampleur et le caractère prévisible du dérapage réitéré en 2007.**

De la même manière, **l'erreur de prévision** invoquée pour motiver l'ouverture de crédits des 250 millions d'euros destinés au Fonds de solidarité **résulte, comme pour l'exercice 2006, d'une absence de budgétisation initiale du coût de l'activation de l'ASS.** Il avait été estimé que le budget nécessaire à l'activation par un contrat d'avenir ou un CI-RMA serait financé par les crédits dégagés par la baisse du nombre d'allocataires, dans la mesure où, par principe, les bénéficiaires de l'activation ne bénéficient plus de l'ASS. Or, si l'activation a rencontré un réel succès, le nombre d'allocataires à l'ASS a continué d'augmenter. Présentée comme neutre financièrement pour le Fonds, l'ASS a présenté un coût en 2006, et plus encore en 2007.

Le décret d'avance met ainsi en lumière une **sous-dotation persistante des contrats mis en place dans le cadre de la loi de programmation pour la cohésion sociale** du 18 janvier 2005, ainsi que la nécessité, soulignée par votre rapporteur spécial, d'assurer un encadrement plus rigoureux de l'accession avec aides.

2. Sous-budgétisation et sincérité budgétaire

Un risque toujours élevé de sous-budgétisation pèse notamment sur l'un des contrats aidés de la loi de cohésion sociale. Il s'agit toujours des CAE. La dotation initiale 2008 (791,4 millions d'euros) est en baisse significative par rapport à 2007 (962,25 millions d'euros). Malgré la perspective de baisse du nombre de contrats aidés, il y a tout lieu de penser que le dépassement se reproduira en 2008 pour deux motifs :

- le nombre de bénéficiaires prévus est à peine moins élevé que l'estimation pour 2007 (153.334 au lieu de 160.000) ;
- la base de calcul du coût n'a pas été réévaluée en fonction de l'exécution 2007.

Bien que l'assurance ait été donnée à votre rapporteur spécial que la maîtrise des dépenses serait mieux encadrée par l'administration, sous la réserve que la croissance de l'emploi perdure en 2008, **une sous-budgétisation, évaluée à 250 millions d'euros, peut toutefois envisagée, compte-tenu de l'évolution des exercices antérieurs.** Ainsi, la baisse sensible des principaux contrats aidés annoncée pour 2007 n'a pas eu lieu.

Il s'agit toutefois de souligner la difficulté de l'exercice de prévision de dépenses dites « de guichet » qui, en matière de contrats aidés, subissent les tensions du marché de l'emploi. Mais, **la réitération de sous-budgétisations majeures, sur des dispositifs identiques,** qui font l'objet de dépassements de

crédits massifs conduit votre rapporteur spécial à s'interroger sur la sincérité budgétaire.

Par ailleurs, l'**EPIDe** (Etablissement public d'insertion de la défense) **fait l'objet d'une sous-budgétisation de près de 25 millions d'euros** du budget de fonctionnement qui est à la charge de la mission. Le maintien au même niveau que 2007 des crédits accordés (50 millions d'euros) conduira l'établissement à mener un programme de réduction « drastique » du nombre de centres, qui passeraient de 22 à 5 alors même que ce programme a fait l'objet d'une montée en puissance depuis 2005 et constitue un exemple de réussite interministérielle¹ de la politique d'insertion.

Enfin, **le budget de l'ANSP continue de baisser** (24 millions d'euros en 2008 au lieu de 28 millions) et ne permettra pas de tenir en 2008 les actions de communication et de professionnalisation prévues, malgré la priorité affichée par le gouvernement dans le développement des services à la personne.

III. LES RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

A. DONNER DE LA LISIBILITÉ AUX MOYENS ET AUX POLITIQUES DE L'EMPLOI

Les moyens de l'emploi sont disséminés entre la mission « Travail et emploi », la sécurité sociale (exonérations générales) et la dépense fiscale. En faisant masse, l'ensemble des moyens dévolus à l'emploi progressent de 20 %, pour s'établir à près de 50 milliards d'euros pour 2008.

Tout en relativisant la portée pratique de la projection, rapportée à la dépense globale de 42 milliards d'euros pour la politique de l'emploi en 2007, le coût du recul du chômage entre 2006 et 2007 s'est concrétisé par environ 200.000 demandeurs d'emploi² en moins et une création nette d'emplois estimée par la DARES à 336.000 postes, dont 299.000 salariés dans les secteurs concurrentiels.

L'exclusion du champ de la mission de la compensation des allègements généraux de cotisations sociales représente 26,85 milliards d'euros. Il convient de rappeler que les exonérations générales de charges sur les bas salaires ont été transférées en 2006 à la sécurité sociale sans évaluation de cette politique depuis. Le peu d'emplois créé par les récentes aides dans la restauration devrait inciter à réviser une politique systématique de baisse du coût du travail. Aujourd'hui, **une diminution progressive du niveau et du coût des exonérations est probablement souhaitable.**

¹ Le ministère de la défense intervient au titre du programme immobilier. Le ministère de l'économie, des finances et de l'emploi contribue aux dépenses de fonctionnement.

² DARES / ANPE, « Le marché du travail en août 2007 », synthèse n° 40.1 d'octobre 2007.

L'énumération des dépenses fiscales (9,6 milliards d'euros pour 2008) rattachées à la mission mériterait d'être enrichie par une analyse systématique de leur performance qui permettrait de porter une analyse sur l'opportunité de leur maintien. Ainsi, la prime pour l'emploi (PPE), dont l'objet est de favoriser le retour à l'emploi salarié, constitue le premier poste de dépense fiscale (4,23 milliards d'euros pour 2008). **Or, l'indicateur destiné à mesurer la part des bénéficiaires de la PPE précédemment au chômage ou inactifs ne sera pas renseigné avant 2009**, pour les données relatives à la PPE de 2005 au titre des revenus 2004 des personnes qui n'étaient pas en emploi au cours de l'année 2003. Dix dépenses fiscales, rattachées à titre principal à la mission « Travail et emploi », sont supérieures à 100 millions d'euros.

Les dix principales dépenses fiscales de la mission « Travail et emploi »

(en millions d'euros)

Dépenses fiscales	Programme	Chiffrage pour 2007	Chiffrage pour 2008	Variation 2008/2007
Prime pour l'emploi	102	4.230	4.230	0 %
Réduction d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile	103	2100	1.040	9,5 %
Crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile	103	0	1.260	
TVA à 5,5 % pour les cantines et restaurants d'entreprise	111	760	790	4 %
Exonération de TVA des prestations de services rendus aux personnes physiques par les associations agréées	103	500	550	9 %
Exonération au titre des heures supplémentaires	103	0	400	-
Crédit d'impôt en faveur de l'apprentissage	103	300	300	0 %
Exonération du salaire des apprentis	103	220	250	12 %
Exonération de la participation employeur aux tickets restaurant	111	210	220	4,5 %
Réduction d'impôt sur les cotisations syndicales	111	120	125	4 %

B. AMÉLIORER L'EFFICACITÉ DES CONTRATS AIDÉS

Le projet de loi de finances pour 2008 est établi sur la base d'une baisse du nombre de contrats aidés par rapport aux prévisions pour 2007, soit, pour le secteur non marchand 230.000 au lieu de 260.000.

Or, les CAE comme les contrats d'avenir, qui relèvent du secteur non marchand, ne conduisent que trop peu leur bénéficiaires vers un emploi durable, seulement dans moins de 30 % des cas. L'indicateur du taux d'insertion dans l'emploi, six mois après la sortie d'un contrat aidé, indique un décrochage très net en faveur des contrats du secteur marchand (CIE et CI-RMA) où le taux de sortie vers un emploi durable est de plus de 50 %.

Votre rapporteur spécial appelle de ses vœux une profonde réforme de la politique des contrats aidés, qui mobilise plus de 5 milliards d'euros, sur le fondement de trois actions :

- 1) évaluer la performance des dispositifs au regard de l'emploi ;
- 2) recentrer les aides à l'emploi vers le secteur marchand ;
- 3) favoriser le retour à l'emploi durable par l'apprentissage et la formation professionnelle ;
- 4) simplifier et assurer la stabilité des dispositifs autour, le cas échéant, du futur « contrat unique d'insertion ».

C. AGIR SUR L'ACCÈS À L'EMPLOI ET LE DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI

1. Instaurer une flexi-sécurité à la française

Votre rapporteur spécial a acquis la conviction personnelle qu'une diminution progressive¹ du niveau des exonérations assortie d'un assouplissement du droit du travail favoriserait plus certainement l'embauche qu'un « empilement d'aides », coûteux et peu efficace.

Ainsi, le succès du contrat nouvelle embauche (CNE), qui symbolise aujourd'hui l'acclimatation de la « flexicurité » en France, avec une procédure de rupture simplifiée assortie de nouvelles garanties pour les salariés, se confirme avec un cumul évalué, depuis août 2005, à 100.000 créations nettes d'emplois imputables au CNE. En effet, l'INSEE estime que 10 % des embauches réalisées au moyen du CNE ne l'auraient pas été sans ce dispositif.

¹ 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 2006, 1,5 SMIC en 2007 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.).

La « condamnation » du CNE par l'Organisation internationale du travail¹ porte un coup d'arrêt sur la forme juridique du contrat mais ne remet pas en cause l'effet bénéfique qu'il a eu sur l'emploi et la libéralisation du marché du travail qu'il a initié en France.

Quoi qu'il en soit, votre rapporteur spécial soutient le développement d'une plus grande flexibilité du contrat de travail, à l'exemple du contrat de mission, avec une protection accrue du chômeur pendant les 6 premiers mois.

2. Favoriser l'emploi par le soutien aux entreprises

Dans l'objectif de réduction de la dette publique et de retour à l'équilibre des finances publiques en 2012 annoncé par le gouvernement, votre rapporteur spécial prône une diminution progressive du niveau et du coût des aides comme des exonérations. Les marges budgétaires ainsi retrouvées seraient plus utilement redéployées vers la recherche, l'éducation et l'apprentissage et le désendettement.

Votre rapporteur spécial appelle enfin de ses vœux une évolution de la structure des prélèvements sociaux qui valoriserait le travail tout en améliorant la compétitivité. L'emploi serait mieux soutenu par une évolution du financement de la sécurité sociale qui réduirait le coût du travail et favoriserait la compétitivité des entreprises. En ce sens, il approuve les conclusions du rapport de notre collègue Joël Bourdin, qui tend à soutenir les entreprises dans leurs décisions d'investir, donc de recruter, et à « cibler la croissance plutôt que la dette publique² ».

Selon votre rapporteur spécial, le « coefficient emploi-activité³ », réduirait voire supprimerait les charges sur salaire, favoriserait les entreprises de main d'œuvre et apporterait un nouveau financement de la sécurité sociale beaucoup plus simple sans aucune charge pour l'Etat.

Il faut que la priorité soit accordée à une politique d'assouplissement maîtrisée du code du travail sur une politique de subventionnement que le budget de l'Etat est incapable de supporter.

¹ Le rapport adopté par l'Organisation internationale du travail le 14 novembre 2007 a déclaré être « dans l'incapacité de conclure » que la durée de la période d'essai de deux ans était « raisonnable ». En outre, il a été indiqué qu'un contrat de travail ne pouvait être rompu « en l'absence d'un motif valable ». Par ailleurs, si le Conseil d'Etat a jugé raisonnable la durée de deux ans, la chambre sociale de la Cour de cassation a estimé qu'une période d'essai supérieure à six mois était excessive.

² Rapport n° 81 (2007-2008).

³ Il s'agirait d'un prélèvement assis sur le chiffre d'affaires diminué des rémunérations. Le CEA ne s'applique qu'au secteur marchand.

CHAPITRE II PRÉSENTATION DES PROGRAMMES

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

A. PRÉSENTATION DES CRÉDITS

Le tableau suivant retrace l'évolution des crédits destinés à l'accès et au retour à l'emploi, qui affichent une progression contenue, due essentiellement au redéploiement de crédits en provenance de l'ancien programme 133.

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

(en milliards d'euros)

	Crédits de paiement pour 2007	Crédits de paiement pour 2008	Part des crédits du programme	Variation PLF 2008/LFI 2007
Action 1 – Coordination du service public de l'emploi, indemnisation des demandeurs d'emploi et rapprochement de l'offre et de la demande d'emploi (libellé modifié)	2,71	3,34	53 %	23 %
Sous action 1 - Indemnisation des demandeurs d'emploi	1,21	1,97	31 %	63 %
Sous action 2 - Rapprochement de l'offre et de la demande d'emploi	1,50	1,43	23 %	-5 %
Action 2 - Mise en situation d'emploi des publics fragiles	3,45	2,88	46 %	-17 %
Sous action 1 - Construction de parcours vers l'emploi durable	2,77	1,99	32 %	-28 %
Sous action 2 - Accompagnement des publics les plus en difficulté	0,68	0,89	14 %	31 %
Total du programme « Accès et retour à l'emploi »	6,16	6,28	100 %	2 %

La stabilité relative des crédits n'est pas illustrative des changements forts intervenus dans le périmètre et le pilotage des actions. Trois modifications impactent la mission.

Le ressaut significatif constaté sur la sous-action 1 « Indemnisation des demandeurs d'emploi » est la conséquence du **relèvement à 1,6 milliard d'euros de la subvention au fonds de solidarité** au lieu de 931 millions d'euros dans l'enveloppe prévue pour 2007. Il s'agit d'un retour à un niveau plus « normal » de financement dans la mesure où les crédits 2007 avaient été exceptionnellement minorés, le fonds de solidarité cédant une créance de 653 millions d'euros qu'il détenait sur l'Unédic. Par comparaison, l'exécution

pour 2006 s'élève à près de 1,5 milliard d'euros. En 2008, la subvention du fonds de solidarité sera pour 88 millions d'euros affectée aux frais de gestion et pour 1,58 milliard d'euros redistribuée aux ménages au titre des allocations (ASS, AER, CNE, prime de retour à l'emploi). Il convient de souligner que **l'activation de l'ASS pour le retour à l'emploi de ses bénéficiaires est, enfin, budgétisé, pour un montant de 214,35 millions d'euros**. Les exercices précédents avaient donné lieu à l'ouverture de crédits supplémentaires par décret d'avance (250 millions d'euros pour 2007¹). En revanche, la subvention pour charges de service public de l'ANPE est ramenée de 1,36 milliard d'euros à 1,31 milliard d'euros. Cet établissement, qui perçoit également des subventions des collectivités territoriales et près de 600 millions d'euros de l'Unédic, mobilisera son fonds de roulement.

La baisse des moyens de l'action 2 « Mise en situation d'emploi des publics fragile » résulte principalement d'un changement de priorité gouvernemental sur la politique des contrats aidés. Comme conséquence de l'amélioration escomptée du marché de l'emploi en 2008, **une réduction importante du nombre de contrats aidés**, notamment dans le secteur non marchand est anticipée. **La suppression, à compter du 1^{er} janvier 2008, du dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprises (SEJE)** est également proposée par l'article 52 du PLF 2008 et produira une économie estimative de 83 millions d'euros. Le nombre de bénéficiaires est resté limité à 113.946 en 2006, pour 253,04 millions d'euros de crédits consommés, soit moins de 50 % de l'objectif fixé. De plus, la mesure a eu une très faible influence sur la création nette d'emploi – à peine 7 créations nettes pour 100 emplois aidés – et un impact limité sur la stabilisation de l'emploi de ses bénéficiaires du fait des nombreuses ruptures « précoces » de contrats. Enfin, la mise en œuvre de ce dispositif a vraisemblablement été assortie d'**importants « effets d'aubaine » dans près de 50 % des cas**, l'aide étant dans ce cas versée à des employeurs qui, sans elle, auraient pris les mêmes décisions d'embauche ; ainsi, 54 % des bénéficiaires étaient déjà salariés avant l'embauche et 31 % travaillaient chez le même employeur. La suppression de ce dispositif apparaît ainsi pleinement justifiée.

Votre rapporteur spécial accepte volontiers l'augure de la baisse des contrats aidés, notamment dans le secteur non marchand, mais rappelle que cet engagement avait déjà été pris lors de l'examen du budget 2007. Le décret d'avance du 25 octobre 2007, ouvrant 376 millions d'euros de crédits supplémentaires pour le financement des CAE, illustre toute la difficulté de l'exercice de prévision lorsque l'activation des dispositifs est étroitement liée à la conjoncture. **Une sous-budgétisation de l'ordre de 250 millions d'euros pourrait se faire jour, si toute la rigueur de gestion des CAE, promise par l'administration, n'était pas appliquée en 2008.**

La hausse de 210 millions d'euros des crédits d'accompagnement des publics les plus en difficulté provient d'un transfert de l'action de soutien de

¹ Décret d'avance portant ouvertures et annulations de crédits du 25 octobre 2007.

l'Etat au secteur de l'insertion par l'activité économique, auparavant rattachée au programme 133 « développement de l'emploi ».

B. LA MESURE DE PERFORMANCE

La mesure de la performance du programme 102 a été, comme le souhaitait votre rapporteur spécial dans le domaine des contrats aidés particulièrement améliorée et rationalisée autour de deux indicateurs, bien renseignés, relatifs aux taux d'insertion dans l'emploi durable, 6 mois et 18 mois après la sortie des contrats aidés CIE et CAE, contrats d'avenir et CI-RMA. Ces indicateurs montrent le décrochage très net en défaveur des contrats du secteur non marchand dans l'insertion dans un emploi durable (moins de 30 % contre 50 % dans le secteur marchand).

En revanche, quatre indicateurs sur dix neuf ne sont pas renseignés.

Le cas le plus problématique concerne l'indicateur de retour à l'emploi des bénéficiaires de la prime pour l'emploi (PPE). Alors même que la dépense fiscale rattachée à titre principal à la mission s'élève à près de 4,4 milliards d'euros, soit les deux tiers des crédits du programme « Accès et retour à l'emploi », dont 4,23 milliards d'euros pour la seule PPE, et que votre commission des finances se montre particulièrement sceptique quant à l'effet de la PPE sur le retour à l'emploi¹, **l'absence de toute base d'évaluation doit être considérée comme une lacune majeure de politique publique.**

A moindre niveau, mais aussi symptomatique de la « navigation à vue » qu'impose à votre rapporteur spécial la lecture des objectifs et indicateurs du programme 103, aucun chiffrage ne sera disponible avant le PAP 2009 pour mesurer :

- la part des inscriptions initiales, des premiers entretiens professionnels et des projets personnalisés d'accès à l'emploi (PPAE) réalisés dans un même lieu simultanément. Ce taux, qui doit permettre d'apprécier le niveau de rapprochement des services de l'ANPE et de l'Unédic, fera par ailleurs l'objet d'aménagements à l'occasion de la fusion de ces deux établissements ;

- l'effet de levier de la subvention de l'Etat sur le chiffre d'affaire des entreprises adaptées pour l'accompagnement des travailleurs handicapés ;

- l'effet de levier des concours de la mission « Travail et emploi » dans les structures de l'insertion par l'activité économique.

¹ Rapport n° 90 (2007-2008), tome II.

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

• La stabilité relative des crédits n'est pas illustrative des changements forts intervenus dans le périmètre et le pilotage des actions :

- **l'activation de l'ASS pour le retour à l'emploi de ses bénéficiaires est, enfin, budgétisé, pour un montant de 214,35 millions d'euros.** Les exercices précédents avaient donné lieu à l'ouverture de crédits supplémentaires par décret d'avance (250 millions d'euros pour 2007¹). ;

- le ressaut significatif constaté sur la sous-action 1 « Indemnisation des demandeurs d'emploi » est la conséquence du **relèvement à 1,6 milliard d'euros de la subvention au fonds de solidarité** au lieu de 931 millions d'euros dans l'enveloppe prévue pour 2007. Il s'agit d'un retour à un niveau plus « normal » de financement dans la mesure où les crédits 2007 avaient été exceptionnellement minorés.

- comme conséquence de l'amélioration escomptée du marché de l'emploi en 2008, **une réduction importante du nombre de contrats aidés**, notamment dans le secteur non marchand est anticipée. **Votre rapporteur spécial approuve la suppression, à compter du 1^{er} janvier 2008, du dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprises (SEJE)** proposée par l'article 52 du PLF 2008.

• Néanmoins, **une sous-budgétisation de l'ordre de 250 millions d'euros pourrait se faire jour, si toute la rigueur de gestion des CAE, promise par l'administration, n'était pas appliquée en 2008.**

*

Quatre indicateurs sur dix-neuf ne sont pas renseignés :

• le taux qui doit permettre d'apprécier le niveau de rapprochement des services de l'ANPE et de l'Unédic ;

• l'effet de levier de la subvention de l'Etat sur le chiffre d'affaire des entreprises adaptées pour l'accompagnement des travailleurs handicapés ;

• l'effet de levier des concours de la mission « Travail et emploi » dans les structures de l'insertion par l'activité économique.

• enfin, alors même que la dépense fiscale rattachée à titre principal à la mission s'élève à près de 4,4 milliards d'euros, soit les deux tiers des crédits du programme « Accès et retour à l'emploi », dont 4,23 milliards d'euros pour la seule PPE, et que votre commission des finances se montre particulièrement sceptique quant à l'effet de la PPE sur le retour à l'emploi, **l'absence de toute base d'évaluation doit être considérée comme une lacune majeure de politique publique.**

¹ Décret n° 2007-1529 du 25 octobre 2007 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

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

A. PRÉSENTATION DES CRÉDITS

La maquette budgétaire de la mission été profondément « remodelée ». Le programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » intègre une partie de l'ancien programme 133 « Développement de l'emploi » au sein d'une nouvelle action 3 « Développement de l'emploi ».

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

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

- **L'anticipation des mutations et gestion active des ressources est le nouveau libellé qui remplace la stimulation et l'accompagnement des projets collectifs** (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** ¹ (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 (ASFNE²)** octroyées dans le cadre de plans sociaux aux salariés de plus de 57 ans, des **préretraites progressives (PRP)**, dispositif 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 Action dont le libellé est simplifié par rapport au PAP 2007.

² 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 **convention de reclassement personnalisé (CRP)**¹ qui permettent de bénéficier, pour une période de 8 mois, d'un accompagnement renforcé vers l'emploi.

2. L'accès des actifs à la qualification

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 désormais en deux sous-actions au lieu de trois :

- **La reconnaissance des compétences acquises par les personnes** (sous-action 1, ancienne sous-action 3)

L'Etat finance les moyens nécessaires à la validation des acquis de l'expérience (VAE)² 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.

- **Le développement de l'alternance à tous les âges** (ancienne sous-action 1) et **la réduction des inégalités dans l'accès à la formation et à la qualification** (ancienne sous-action 2) sont regroupés au sein d'une **nouvelle sous-action 2 « Amélioration de l'accès à la qualification par le développement de l'alternance et de la qualification »**.

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. L'**article 60** rattaché a cependant pour objet de **supprimer l'exonération de cotisation sociale patronale accidents du travail et maladie professionnelle** attachée aux contrats en alternance.

Par ailleurs, le **parcours d'accès aux fonctions publiques territoriales, hospitalière et de l'Etat (PACTE)**, qui favorise l'accès des jeunes non qualifiés aux trois fonctions publiques, obéit aussi au principe de l'alternance.

¹ Parallèlement, l'expérimentation d'un « **contrat de transition professionnelle** » (CTP) a été lancée en 2006 sur 7 bassins d'emploi, sur lesquels le CTP se substitue à la CRP. Le CTP est signé entre le salarié concerné et une filiale de l'AFPA spécialement créée à cet effet. L'expérimentation se poursuit en 2007.

² 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.

L'Etat assure la **rémunération des stagiaires de la formation professionnelle** pour les demandeurs d'emploi non indemnisés par le régime d'assurance chômage qui poursuivent une formation agréée et il **subventionne** différentes associations intervenant 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.

3. Le développement de l'emploi

Cette action reprend la plupart des actions de l'ancien programme 133 « Développement de l'emploi », à l'exception des mesures de soutien de l'Etat au secteur de l'insertion par l'activité économique, transférées au programme 102. Elle comprend :

- **la promotion de l'emploi dans les régions à faible attractivité économique.** Des exonérations sont consenties dans des zones géographiques présentant une faible attractivité en raison de leur isolement ou d'un taux de chômage élevés ;

- **la promotion de l'emploi dans le secteur des hôtels, cafés et restaurants (HCR).** La présente sous-action recouvre une aide 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 « SMIC hôtelier »¹. En application de l'**article 56 rattaché**, ce dispositif, conçu comme transitoire dans l'attente d'une baisse de la TVA dans la restauration, est prorogé sans limitation de durée mais plafonné aux 30 premiers salariés de l'entreprise ;

- **la promotion de l'emploi dans le secteur des services à la personne** ». La loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale a notamment créé un crédit d'impôt spécifique pour les sociétés, une réduction de 15 points de cotisations patronales pour les particuliers déclarant leurs salariés au salaire réel et une exonération totale de cotisations sociales pour les entreprises et les associations agréées. Ces deux dernières mesures ayant une traduction budgétaire dans le présent programme.

Malgré l'extension du périmètre de la mission, les crédits du programme sont révisés à la baisse sur toutes les actions. Le tableau suivant retrace l'évolution des crédits.

¹ Le « SMIC hôtelier » était perçu par 260.000 salariés de la branche ainsi rémunérés à un montant inférieur de 5,2 % au SMIC de droit commun.

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

(en millions d'euros)

Anciens libellés (LFI 2007)	Nouveaux libellés (PLF 2008)	Crédits de paiement pour 2007	Crédits de paiement pour 2008	Part des crédits du programme	Variation PLF 2008 /LFI 2007
Action 1 - Anticipation des mutations et gestion active des ressources humaines	Action 1 - Anticipation et accompagnement des conséquences des mutations économiques sur l'emploi	533,48	510,26	10 %	-4 %
Sous-action 1 - Stimulation et accompagnement de projets collectifs	Sous-action 1 – Anticipation des mutations et gestion active des ressources	73,52	66,73	1 %	-9 %
Sous-action 2 - Implication des branches et des entreprises dans la prévention du licenciement et le reclassement des salariés	Sous-action 2 - Implication des branches et des entreprises dans la prévention du licenciement et le reclassement des salariés	459,95	443,53	9 %	-4 %
Action 2 - Amélioration de l'accès des actifs à la qualification	Action 2 - Accès des actifs à la qualification	3.866,21	3475,15	67 %	-10 %
Sous-action 3 - Reconnaissance des compétences acquises par les personnes	Sous-action 1 - Reconnaissance des compétences acquises par les personnes	26,00	83,00	2 %	219 %
Sous-action 1 - Développement de l'alternance à tous les âges	Sous-action 2 – amélioration de l'accès à la qualification par le développement de l'alternance et de la qualification	2.114,05	3392,15	66 %	-12 %
Sous-action 2 - Réduction des inégalités dans l'accès à la formation et à la qualification		1.726,17			
Ancien programme 133 « développement de l'emploi »	Action 3 – Développement de l'emploi (ancien programme 133)	1.254,91	1190,25	23 %	-5 %
	Sous-action 1 – Baisse du coût du travail pour faciliter le développement de territoires et de secteurs à forts potentiels d'emploi	893,09	1045,72	20 %	17 %
	Sous-action 2 – Promotion de l'activité	361,82	144,54	3 %	-60 %
Total		5654,6	5175,66	100 %	-8 %

Trois principaux éléments de variation des crédits doivent être soulignés. En premier lieu, l'augmentation de 219 % de la sous-action « Reconnaissance des compétences acquises par les personnes » traduit en réalité une baisse à 18 millions d'euros de la dépense d'intervention pour la validation des acquis de l'expérience (VAE) dans le cadre de la politique de certification mise en œuvre par l'AFPA pour permettre à toute personne de faire valider ses acquis en vue de l'obtention d'un diplôme ou d'un titre. A ce titre, l'AFPA perçoit une subvention de fonctionnement de 65 millions d'euros.

En second lieu, la baisse de 12 % des crédits relatifs à l'accès à la qualification trouve sa justification dans la suppression proposée à l'article 53 du PLF 2008 des exonérations spécifiques liées aux contrats de professionnalisation, dont l'économie est estimée à 140 millions d'euros.

Enfin, la contraction de la sous-action « Promotion de l'activité » trouve son corollaire dans le transfert au programme 102 de 219 millions d'euros au titre du soutien de l'Etat au secteur de l'insertion par l'activité économique.

Toutefois, il apparaît que le PAP « Travail et emploi », nonobstant les observations qu'avait formulées votre rapporteur spécial dans ses précédents rapports spéciaux depuis 2006, persiste dans l'économie d'un rappel des dépenses prévues pour l'exercice précédent dans la partie « Justification des crédits ». **Si la « justification au premier euro » est une promesse tenue, il est souvent dommage qu'elle ne soit pas comparée aux exercices précédents en prévision et en exécution.**

Cette mise en perspective se serait avérée d'autant pertinente pour le PLF 2008 que les actions relatives au développement de l'emploi ont vu leur présentation bouleversée dans la nouvelle maquette budgétaire. Les comparaisons sont rendues difficiles.

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 deux exercices successifs, pour les dépenses obligatoires, garde tout son sens.**

Votre rapporteur spécial a recensé les dépenses justifiées pour l'action 3 « Développement de l'emploi » qui illustre particulièrement la modification de périmètre du programme 103.

**Justification par sous-action des crédits de paiement pour 2008 de l'action 3
« Développement de l'emploi »**

(en millions d'euros)

Ancien programme 133 « Développement de l'emploi	Nouvelle action 3 « Développement de l'emploi	Total des crédits de paiement 2007	Total des crédits de paiement 2008	Variation PLF 2008 /PLF 2007 ²⁶
Sous action 1 - Promouvoir l'emploi dans les régions à faible attractivité économique	Exonérations (Zones de revitalisation rurale, zone franche corse, correspondants locaux de presse)	36,09	39,71	10 %
Sous action 2 - Promouvoir l'emploi dans le secteur des hôtels, cafés et restaurants	Aide à l'emploi et exonération de l'avantage en nature dans le secteur des hôtels, cafés et restaurants	697	716	3 %
Sous action 3 - Promouvoir l'emploi dans le secteur des services à la personne	Exonérations liées aux services à la personne	160	290	81 %
	Subvention à l'agence nationale des services à la personne	26	24	-8 %
Action 1 - Baisse du coût du travail pour faciliter le développement de territoire et de secteurs à forts potentiels d'emplois	Sous-action 1 - Baisse du coût du travail pour faciliter le développement de territoire et de secteurs à forts potentiels d'emplois	893,09	1045,71	17 %
Sous action 1 - Stimulation la création et la reprise d'entreprises (ACCRE, EDEN, soutien aux réseaux)	1. Aide à la création et à la reprise d'entreprise	84,13	90,57	8 %
Sous action 2 - Créer un environnement favorable au développement des services à la personne, des activités d'utilité sociale et favoriser les nouvelles formes d'emploi	2. Développement des nouvelles formes d'emploi	23,69	22,34	-6 %
Sous action 3 - Soutenir, professionnaliser et développer l'insertion par l'activité économique (AI, ETTL, FDI, ACI)	<i>Soutien de l'Etat au secteur de l'insertion par l'activité économique (transféré au programme 102)</i>	228	219	-4 %
Action 2 - Promotion de l'activité	Sous-action 2 - Promotion de l'activité	361,82	144,54	-57 %

²⁶ Périmètres 2007 reconstitués par votre rapporteur spécial.

Par ailleurs, 7,62 millions d'euros ont été provisionnés afin d'accueillir au sein du programme 103 les dispositifs propres à l'outre-mer qui relevaient du programme 138 « Emploi outre-mer » du secrétariat d'état à l'outre-mer :

- le projet initiative jeune (PIJ) qui s'adresse aux personnes de moins de 30 ans afin de les aider à créer leur propre entreprise ;

- la prime à la création d'emploi versée à l'employeur dans les DOM et à Saint-Pierre-et-Miquelon ;

- la prime à la création d'emplois des jeunes à Mayotte dans le secteur marchand.

Enfin, 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, atteint 2,3 milliards d'euros. Au total, **les dépenses fiscales dont l'objet principal contribue au présent programme s'élèvent à 3,9 milliards d'euros, représentant 75 % du montant de ses crédits.**

B. LA MESURE DE PERFORMANCE

Le programme compte 9 objectifs et 22 indicateurs, tous renseignés.

L'intégration de l'ancien programme 133 a permis de modifier un certain nombre d'indicateurs. Ainsi, l'indicateur « croissance de l'emploi dans le secteur HCR comparé à l'ensemble des secteurs » a été amélioré, la croissance de l'emploi dans les secteurs HCR étant désormais comparée avec la croissance de l'emploi dans le secteur tertiaire marchand.

De même, l'indicateur « croissance de l'emploi dans le secteur des services à la personne » qui ne rendait pas suffisamment compte du lien de causalité entre les crédits inscrits et certains développements des services à la personne a été modifié, il est désormais centré sur le nombre d'heures travaillées dans ce secteur.

Même s'il convient de signaler l'effort porté sur la mesure de l'efficacité de deux priorités gouvernementales emblématiques, **voire rapporteur spécial constate, qu'en dépit du dynamisme indiscutable de la croissance dans les secteurs de la restauration et des services à la personne, l'indication d'un taux de croissance ne suffit pas à établir un lien de causalité entre le volume des aides de l'Etat et le nombre des créations nettes d'emplois** qui n'auraient pas eu lieu sans ces dispositifs.

Observations portant sur le programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi »

- La maquette budgétaire de la mission a été profondément « remodelée ». Le programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » intègre une partie de l'ancien programme 133 « Développement de l'emploi » au sein d'une nouvelle action 3 « Développement de l'emploi ».

*

- Malgré l'extension du périmètre de la mission, les crédits du programme sont révisés à la baisse sur toutes les actions :

- 1) une réduction de la dépense d'intervention (18 millions d'euros) pour la validation des acquis de l'expérience (VAE) dans le cadre de la politique de certification mise en œuvre par l'AFPA pour permettre à toute personne de faire valider ses acquis en vue de l'obtention d'un diplôme ou d'un titre. A ce titre, l'AFPA perçoit une subvention de fonctionnement de 65 millions d'euros, soit un montant bien supérieur aux crédits d'intervention ;

- 2) une baisse de 12 % des crédits relatifs à l'accès à la qualification trouve sa justification dans la suppression proposée à l'article 53 du PLF 2008 des exonérations spécifiques liées aux contrats de professionnalisation, dont l'économie est estimée à 140 millions d'euros.

- Au total, **les dépenses fiscales dont l'objet principal contribue au présent programme s'élèvent à 3,9 milliards d'euros, représentant 75 % du montant de ses crédits.** 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, atteint 2,3 milliards d'euros.

*

- Le programme compte 9 objectifs et 22 indicateurs, tous renseignés. Même s'il convient de signaler l'effort d'amélioration des indicateurs de performances, votre rapporteur spécial constate, qu'en dépit du dynamisme indiscutable de la croissance dans les secteurs de la restauration et des services à la personne, **l'indication d'un taux de croissance ne suffit pas à établir un lien de causalité entre le volume des aides de l'Etat et le nombre des créations nettes d'emplois** qui n'auraient pas eu lieu sans ces dispositifs.

- Cette absence d'évaluation lui semble regrettable eu égard au coût de ces mesures et à leur caractère prioritaire dans la politique de l'emploi menée par le gouvernement.

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

A. PRÉSENTATION DES CRÉDITS

Le **plan de modernisation et de développement de l'inspection du travail** lancé en mars 2006 s'est concrétisé par la création d'une direction générale du travail et par le renforcement de l'inspection du travail, qui se traduira en 2008 par le recrutement de 170 inspecteurs, contrôleurs du travail, ingénieurs de prévention et médecins.

Par delà ces évolutions, le programme 111 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. Un emploi « de qualité » garantit aux salariés des conditions de rémunération et de travail conformes aux normes collectives, la protection de leur santé et la sécurité.

1. La santé et la sécurité au travail

Si l'Europe est désormais la principale source normative en matière de santé et de sécurité au travail, 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, le 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) d'autre part.

2. La qualité et effectivité du droit

En vue de permettre l'application du droit du travail, l'action 2 recouvre les crédits relatifs aux élections prud'homales, à la formation des conseillers prud'homaux salariés et à la prise en charge financière des conseillers de salariés.

3. Le dialogue social et démocratie sociale

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

4. La lutte contre le travail illégal

L'action 4 repose exclusivement sur des moyens en personnel qui figurent dans le programme soutien (*infra*) de la mission « Travail et emploi ».

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

**Evolution des crédits dévolus à l'amélioration de la qualité de l'emploi
et des relations du travail**

(en millions d'euros)

	Crédits de paiement 2007	Crédits de paiement 2008	Part des crédits du programme	Variation PLF 2008/ LFI 2007
Action 1 - Santé et sécurité au travail	30,41	28,64	22 %	-6 %
Action 2 - Qualité et effectivité du droit	22,37	69,90	54 %	212 %
Action 3 - Dialogue social et démocratie sociale	30,04	29,90	23 %	0 %
Action 4 - Lutte contre le travail illégal	-	-	-	-
Total du programme	82,82	128,44	100 %	55 %

La progression des crédits dévolus à l'action 2 en raison de l'organisation des élections prud'homales en 2008 explique seule l'augmentation des crédits de la mission. La réduction observée des budgets des actions 1 et 3 ne traduit pas de désengagement. Au contraire, s'agissant de l'action 1 « Santé et sécurité au travail » qui finance l'agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET) et l'agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT), la moindre contribution au titre du présent programme est compensée par la participation des programmes 181 « Protection de l'environnement et prévention des risques », 189 « Recherche dans le domaine des risques et des pollutions » et 228 « Veille et sécurité sanitaires ». Au final, le budget de l'AFSSET progressera de 16,8 millions d'euros en 2007 à 18,7 millions d'euros en 2008.

Par ailleurs, L'action 3 « Dialogue social et démocratie sociale » sera marquée par la mise en place de nouvelles conventions triennales 2008-2010 d'aide au financement de la formation syndicale effectuées par les cinq organisations syndicales représentatives au niveau national (FO, CFDT, CGT, CFTC, CFE-CGC), et par l'UNSA, ainsi que les instituts du travail. 26,9 millions d'euros de crédits de paiements et 79,8 millions d'euros d'autorisations d'engagement sont inscrits en 2008 pour ces formations.

Enfin, si les dépenses fiscales rattachées au programme 111, d'un montant total de 1,2 milliard d'euros, sont sans commune mesure avec les

crédits du programme, leur rattachement paraît discutable pour les deux plus importantes d'entre elles²⁷...

B. LA MESURE DE PERFORMANCE

Depuis 2006, le nombre d'objectifs a été réduit de 10 à 6, puis 5 dans le cadre du PLF 2008. Celui des indicateurs a été ramené de 21, à 13 puis 11. Il convient de rappeler que près de la moitié des indicateurs n'étaient pas renseignés dans le cadre du PAP 2007. Il convient de souligner que l'effort effort de concision demandé par votre rapporteur spécial a porté ses fruits. Les objectifs sont maintenant clairement rattachable à l'une des quatre missions du programme et les indicateurs plus précis. Seuls deux d'entre eux ne sont pas renseignés²⁸.

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

- La progression des crédits dévolus à l'action 2 en raison de **l'organisation des élections prud'homales en 2008** explique seule l'augmentation des crédits de la mission

- **Les dépenses fiscales rattachées au programme 111 représente un montant total de 1,2 milliard d'euros, soit le décuple des crédits du programme.** Le rattachement de l'« exonération de la participation des employeurs au financement des titres-restaurant » pour un montant de 220 millions d'euros et du « taux de 5,5 % pour les recettes provenant de la fourniture des repas par les cantines d'entreprises ou d'administrations, ainsi que pour les repas livrés par des fournisseurs extérieurs aux cantines, scolaires et universitaires notamment, qui restent exonérées de TVA » pour un montant de 790 millions d'euros, est discutable.

*

- A la suite du **constat d'hypertrophie que votre rapporteur spécial avait formulé** dans ses précédents rapports spéciaux sur les crédits de la mission depuis 2006, le nombre d'objectifs a été réduit de 10 à 6, puis 5 dans le cadre du PLF 2008. Celui des indicateurs a été ramené de 21, à 13 puis 11.

²⁷ Constituent ainsi des « dépenses fiscales d'Etat dont l'objet principal contribue au programme », d'une part, l'« exonération de la participation des employeurs au financement des titres-restaurant » pour un montant de 220 millions d'euros et, d'autre part, le « taux de 5,5 % pour les recettes provenant de la fourniture des repas par les cantines d'entreprises ou d'administrations, ainsi que pour les repas livrés par des fournisseurs extérieurs aux cantines, scolaires et universitaires notamment, qui restent exonérées de TVA » pour un montant de 790 millions d'euros.

²⁸ Il s'agit de l'indicateur de la part des entreprises et des salariés concernés par une négociation collective (objectif n° 4 : dynamiser la négociation collective et améliorer les conditions du dialogue social) et de l'indicateur relatif au montant des cotisations redressées dans le cadre d'actions coordonnées (objectif n° 5 : améliorer l'efficacité de la lutte contre le travail illégal)

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

A. PRÉSENTATION DES CRÉDITS

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

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

(en millions d'euros)

Actions	Crédits de paiement pour 2007	Crédits de paiement pour 2008	Part des crédits du programme	Variation PLF 2008/LFI 2007
Gestion du programme « Développement de l'emploi »	25,31	Supprimé	-	-
Gestion du programme « Accès et retour à l'emploi »	110,74	108,13	15 %	-2 %
Gestion du programme « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » (libellé modifié)	68,24	81,66	11 %	20 %
Gestion du programme « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail »	181,52	191,79	26 %	6 %
Soutien	319,37	315,22	43 %	-1 %
Études, statistiques, évaluation et recherche	36,49	37,07	5 %	2 %
Fonds social européen - Assistance technique	-	-	-	-
Total du programme 155	741,75	733,89	100 %	-1 %

L'évolution des crédits s'explique par **une baisse des dépenses de personnel (titre 2) et de fonctionnement (titre 3)** du fait du transfert de la DGEFP vers les programmes 305 « Politique de l'économie française » (20,08 millions d'euros) et 218 « Conduite et pilotage des politiques économique et financière » (15,2 millions d'euros).

Le programme « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail » ne regroupe donc plus tous les moyens humains et matériels dévolus aux autres programmes de la mission « Travail et emploi ».

En réalité, il conviendrait d'abonder de 35 millions d'euros le programme 155 pour avoir une vision à périmètre constant de son budget, qui s'établirait à 765 millions d'euros.

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. Mais 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 », aujourd'hui incomplet

1. La gestion des trois premiers programmes

Ces actions drainent les frais de personnels associés aux programmes 102, 103 et 111, aussi bien en administration centrale qu'en services déconcentrés. L'action relative à l'ancien programme 133 a été supprimée et redirigée vers le support au programme 103, motivant ainsi l'augmentation constatée de 20 % de crédits.

2. Le soutien

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. Depuis 2006, un opérateur est associé à cette action : l'Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP). Cet établissement public administratif a notamment pour mission la formation professionnelle initiale et continue de tous les fonctionnaires et agents publics du ministère.

3. Les études, les statistiques, l'évaluation et la recherche

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.

*

Le plafond d'emploi de la mission, fixé en 2008 à 10.186 ETPT, est en diminution de 271 ETPT par rapport à 2007.

Les mouvements de personnels se composent :

- d'un transfert des effectifs et des crédits de la DGEFP vers le ministère de l'économie, des finances et de l'emploi pour 268 ETPT, vers le programme 305 « Politique économique et de l'emploi » ;

- du transfert d'1 ETPT vers le ministère du travail dans le cadre de la délégation de gestion mise en œuvre en 2006 ;

- du transfert de 6 agents du contrôle budgétaire et comptable ministériel (CBCM) :

- du détachement de 6 ETPT contre remboursement au ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique.

Par ailleurs, 100 ETPT seront créés en 2008 dans le cadre de la modernisation de l'inspection du travail.

B. LA MESURE DE PERFORMANCE

Le nombre d'objectifs et d'indicateurs du programme a été revu à la baisse : le projet de performance du programme 155 pour 2008 passe de 7 à 5 objectifs et de 13 à 11 indicateurs.

Votre rapporteur spécial s'était particulièrement intéressé lors de l'examen du PAP 2007 au premier objectif « Accroître la qualité du pilotage du niveau régional et des opérateurs » car les indicateurs associés permettent de suivre la proportion des **crédits délégués** et des **crédits « pilotés »**²⁹ au niveau régional, ainsi que la part de l'ensemble des crédits disponibles délégués à l'ensemble des BOP régionaux dans les deux premiers mois de l'année.

Concernant la politique du travail, **la fongibilité des crédits n'a a priori de sens qu'assortie d'une forte déconcentration** de leur gestion *via* les BOP régionaux afin d'adapter au mieux les politiques aux particularités locales.

Un principe de fongibilité peu opérant au niveau local pour la mission « Travail et emploi »

La fongibilité des crédits au sein d'un programme constitue une nouveauté fondamentale introduite par la LOLF pour favoriser l'allocation optimale des ressources dans une optique de résultat.

Afin de mettre en œuvre les projets annuels de performances (PAP) associés à chacun des programmes, des « budgets opérationnels de programme » (BOP) ont été mis en place. Un BOP regroupe les crédits d'un programme mis à la disposition d'un responsable identifié pour un certain périmètre (une partie des actions du programme par exemple) ou sur un certain territoire (une région ou un département le plus souvent). Le BOP constitue ainsi la « déclinaison opérationnelle » d'un programme.

Naturellement, s'agissant de la mission « Travail et emploi », c'est la fongibilité au niveau territorial, c'est-à-dire au niveau régional, qui est a priori la plus porteuse dans la perspective d'une allocation stratégique des moyens au plus près des spécificités locales.

²⁹ Cette précision est utile car une part très importante des crédits d'intervention transite par le CNASEA. Or, bien que certains de ces crédits ne soient pas délégués, certains sont, en pratique, gérés de façon déconcentrée ; il en va notamment ainsi des contrats aidés : la proportion entre 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.

Néanmoins, la réorganisation du périmètre de la mission devrait conduire l'administration à disposer de davantage de marges de manœuvre au sein du programme 103, en raison de la fusion opérée avec l'ancien programme 133.

Or, 90 % des crédits se trouvent affectés in fine à des « opérateurs » au sens de la LOLF : l'ANPE, l'AFPA et surtout le CNASEA, organisme procédant notamment aux versements découlant des différents contrats aidés. Comme les « opérateurs » se seraient moins bien prêtés, par nature, à un pilotage déconcentré, ce sont ainsi 90 % des crédits du budget du travail qui relèvent de « BOP centraux » et donc seulement 10 % de ces crédits qui relèvent de « BOP déconcentrés ».

L'indicateur 1.2 « Proportion des crédits d'intervention délégués ou pilotés au niveau régional, par programme » montrait **les limites de cette déconcentration**, avec un taux compris en prévision pour 2007 entre 6 % et 24 % selon le programme, la cible pour 2008 étant revue à la hausse à respectivement 6 % et 41 % pour les programmes 103 et 102.

Cette relative amélioration serait le résultat du rattachement des crédits des anciens BOP territoriaux du programme « Développement de l'emploi » aux deux BOP territoriaux « emploi » subsistants, qui en augmente mécaniquement la taille et améliore la fongibilité.

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

- L'action relative à l'ancien programme 133 a été supprimée et redirigée vers le support au programme 103.

- **La mission ainsi « remodelée » s'inscrit dorénavant dans une double compétence interministérielle.** La conduite des programmes 102 et 103 relèvera du ministère de l'économie, des finances et de l'emploi, tandis que le ministère du travail, des relations sociales et de la solidarité conserve les programmes 111 et 155. Cette répartition, à laquelle souscrit votre rapporteur spécial, découle du rapprochement de la politique de l'emploi et du pilotage de l'économie voulu par le gouvernement.

- Le plafond d'emploi de la mission, fixé en 2008 à 10.186 ETPT, est en diminution de 271 ETPT par rapport à 2007. Un transfert des effectifs et des crédits de la DGEFP vers le ministère de l'économie, des finances et de l'emploi pour 268 ETPT, vers le programme 305 « Politique économique et de l'emploi.

- Faut-il redouter un désengagement organique et fonctionnel de la mission « Travail et emploi » alors même que la DGEFP assure le pilotage de la politique de l'emploi ?

- La réorganisation du programme 103 devrait conduire à augmenter la proportion des crédits d'intervention délégués ou pilotés au niveau régional, par programme.

EXAMEN DES ARTICLES 52 À 59 RATTACHÉS

A. ARTICLE 52 RATTACHÉ : FUSION DU DISPOSITIF DE SOUTIEN À L'EMPLOI DES JEUNES EN ENTREPRISE (SEJE) AVEC LE CONTRAT INITIATIVE EMPLOI (CIE)

Commentaire : le présent article propose la fusion du dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprise (SEJE) avec le contrat initiative emploi (CIE).

1. Le dispositif existant

Le dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprise (SEJE), créé par la loi du 29 août 2002, vise à favoriser l'embauche de jeunes peu ou pas qualifiés dans des emplois stables par le versement d'une aide mensuelle aux employeurs – hors secteur public et particuliers employeurs – qui recrutent par contrat de travail à durée indéterminée (CDI) des jeunes de seize à moins de vingt-trois ans non bacheliers.

La prime mensuelle, dont le montant est compris entre 150 et 400 euros selon le niveau de qualification du jeune, est versée pendant trois ans et réduite de 50 % au cours de la troisième année.

Le dispositif a été modifié par la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, avec un double objet : étendre le bénéfice de l'aide aux jeunes de 23 à moins de 26 ans les moins qualifiés (niveaux de formation V *bis* et VI, inférieur au CAP) et bénéficiant par ailleurs du contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) institué par la même loi, d'une part ; permettre à l'Etat de moduler le montant de l'aide en fonction du niveau de formation des bénéficiaires afin de réorienter le SEJE vers les jeunes les moins qualifiés, d'autre part.

2. Une mise en œuvre critiquée par la Cour des comptes

La fiche d'impact de juillet 2002, jointe au projet de loi, tablait sur **un coût budgétaire annuel de 500 millions d'euros à partir de 2005 sur la base de 250.000 bénéficiaires annuels en régime de croisière**. Un référé de la Cour des comptes³⁰ transmis à votre commission des finances, loin de valider ces prévisions, aboutit aux constats suivants :

³⁰ Référé n° 47703 du 13 mars 2007 de la Cour des comptes, 5^{ème} chambre.

- le nombre de bénéficiaires, très inférieur aux prévisions, ne s'établissait qu'à 120.000 entrées dans le dispositif en 2005. Malgré l'élargissement du public visé en 2005 et 2006 vers les jeunes diplômés en difficulté bénéficiant d'un contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) et en direction des jeunes résidents de zones urbaines sensibles (ZUS) sans condition de diplôme, **le nombre de bénéficiaires est resté limité à 113.946 en 2006, pour 253,04 millions d'euros de crédits consommés, soit moins de 50 % de l'objectif fixé ;**

- **la mesure a eu une très faible influence sur la création nette d'emploi** – à peine 7 créations nettes pour 100 emplois aidés – et un impact limité sur la stabilisation de l'emploi de ses bénéficiaires du fait des nombreuses ruptures « précoces » de contrats ; 75 % des ruptures interviennent dans les douze mois du contrat, dont 20 % dans les trois mois pour ce qui concerne le secteur de l'hôtellerie et de la restauration ;

- **la mise en œuvre de ce dispositif a vraisemblablement été assortie d'importants « effets d'aubaine »** dans près de 50 % des cas, l'aide étant dans ce cas versée à des employeurs qui, sans elle, auraient pris les mêmes décisions d'embauche ; ainsi, 54 % des bénéficiaires étaient déjà salariés avant l'embauche et 31 % travaillaient chez le même employeur ;

- les objectifs d'orientation prioritaire du dispositif vers les jeunes sans qualification et, dans les départements d'outre-mer, de soutien aux jeunes diplômés ne sont ni atteints, ni susceptibles de l'être ;

- enfin, un bon nombre des conditions d'octroi du SEJE ne sont pas vérifiées par les organismes payeurs mandatés par l'Etat dans le cadre de la convention passée avec l'Unédic.

Ces diverses constatations ont conduit la Cour des comptes à s'interroger sur le bien-fondé même du SEJE. Au-delà du cas particulier du SEJE, elle formule plusieurs recommandations tendant à la mise en œuvre de dispositifs d'évaluation et de suivi « contrôlés » des politiques d'aides à l'emploi afin de s'assurer que le dispositif mis en place est réellement à même de produire les effets recherchés par les pouvoirs publics. Elle dissuade également ceux-ci d'adopter des dispositions d'une telle complexité qu'on ne puisse en contrôler l'efficacité.

3. Le droit proposé

Le gouvernement considère que le SEJE fait double emploi avec le contrat initiative emploi (CIE) qui permet de la même façon de subventionner l'embauche dans une entreprise de personnes rencontrant des difficultés d'accès à l'emploi, dont notamment les jeunes non qualifiés. Il propose **la fusion du SEJE et du CIE en supprimant dans le code du travail les articles spécifiques au SEJE.** Toutefois, les contrats conclus avant l'abrogation des articles L. 322-4-6 à L. 322-4-6-5 du code du travail et L. 5134-54 à L. 5134-64 du code du travail, dans leur rédaction issue de

l'ordonnance n° 2007-329 du 12 mars 2007 relative au code du travail, continueront à ouvrir droit au soutien de l'Etat au titre du SEJE.

Cette mesure permettrait de réaliser une économie estimée à 83 millions d'euros.

4. La position de votre commission des finances

La proposition du gouvernement doit s'analyser en la suppression du dispositif. La fusion proposée avec un autre contrat aidé résulterait d'un redéploiement administratif du CIE vers le public jeune et senior.

Le contrat initiative emploi (CIE) est une aide à l'embauche dans le secteur marchand centré sur les « *personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles d'accès à l'emploi* ». Son dispositif diffère toutefois de celui du SEJE. Si la durée des conventions SEJE est de deux ans, la durée prévisionnelle moyenne pour 2008 des CIE est de 9,67 mois et leur coût moyen mensuel est de 371 euros.

Enfin, l'enquête précitée de la Cour des comptes **confirme très largement le constat d'absence d'évaluation du « retour sur investissement » des contrats aidés** que votre rapporteur spécial a dressé dans le cadre du rapport d'information sur l'enquête de la Cour des comptes portant sur les contrats aidés³¹ et dans sa contribution au rapport sur le projet de loi de règlement du budget pour 2006³².

Votre rapporteur spécial est favorable à la suppression du SEJE. Celle-ci contribue à la simplification des dispositifs en réduisant le nombre de contrats aidés tout en maintenant des possibilités identiques d'adaptation aux spécificités de la situation des jeunes demandeurs d'emploi. Elle permet également de renforcer la lisibilité des dispositifs mobilisables sur le secteur marchand.

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

³¹ « *Quelle efficacité des contrats aidés de la politique de l'emploi ?* », rapport d'information n° 255 (2006-2007).

³² « *Règlement du budget de 2006* », rapport n° 393 (2006-2007), tome II.

B. ARTICLE 53 RATTACHÉ : SUPPRESSION DES EXONÉRATIONS DE COTISATION SOCIALES PATRONALES SPÉCIFIQUES ATTACHÉES AUX CONTRATS DE PROFESSIONNALISATION

Commentaire : le présent article propose la suppression des exonérations de cotisation sociales patronales spécifiques attachées aux contrats de professionnalisation.

1. Le dispositif existant

Créé par la loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social, le contrat de professionnalisation se substitue aux trois contrats en alternance que sont les contrats d'orientation, de qualification et d'adaptation. Il est ouvert, depuis 1^{er} octobre 2004, à l'ensemble des employeurs redevables de la participation due au titre de la formation continue.

Lorsque le titulaire du contrat est un jeune âgé de moins de 26 ans ou un demandeur d'emploi âgé de 45 ans ou plus, **le contrat de professionnalisation ouvre droit au bénéfice d'une exonération des cotisations patronales de sécurité sociale dans la limite du SMIC.**

La rémunération du salarié étant inférieure au SMIC et le nombre d'heures rémunérées au cours du mois n'excédant pas la durée légale mensuelle du travail, **l'exonération porte sur l'intégralité des cotisations patronales de sécurité sociale dues.**

2. Le droit proposé

L'article 53 procède d'**une mesure de simplification administrative des dispositifs d'exonérations sociales en réintégrant le contrat de professionnalisation dans le champ des allègements généraux de charges sociales dits « Fillon »**. Il s'agit d'une réduction dégressive sur les bas salaires créée par la loi du 17 janvier 2003 et codifiée à l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale, qui vise à accorder une exonération de cotisation patronale selon un taux dégressif à partir du SMIC, seuil à partir duquel le taux d'exonération diminue jusqu'à s'annuler à 1,6 SMIC. Le taux maximal diffère selon la taille de l'entreprise :

- 28,1 % pour les entreprises de moins de 20 salariés ;
- 26 % pour les entreprises de 20 salariés et plus.

Les exonérations du contrat de professionnalisation demeurent plus intéressantes pour les employeurs que les allègements « Fillon » dans certains cas.

La suppression de l'exonération spécifique n'entraînerait pas de surcoût pour les entreprises de moins de 20 salariés, pour une rémunération du contrat de professionnalisation n'excédant pas le SMIC. 88 % des contrats de professionnalisation conclus concernent des jeunes de moins de 26 ans dont la rémunération est comprise entre 55 % et 85 % du SMIC.

Pour les entreprises de plus de 20 salariés, le retour au régime d'allègement de droit commun minorerait l'exonération à une dizaine d'euros mensuels.

Cette mesure ne toucherait pas les contrats conclus avant le 1^{er} janvier 2008. 278 millions d'euros de crédits sont prévus pour 2008 à la prise en charge des exonérations de près de 100.000 contrats en stock. La suppression de l'exonération spécifique produirait une économie estimée à 140 millions d'euros.

3. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté un amendement du gouvernement tendant à maintenir le régime d'exonérations spécifiques pour certains groupements d'employeurs, en instituant une exonération spécifique de cotisations AT-MP (accidents du travail et maladies professionnelles) pour ces seuls employeurs, applicable aux embauches de jeunes de moins de 26 ans ou de demandeurs d'emplois de 45 ans ou plus sous contrat de professionnalisation, ainsi que le sous-amendement, présenté par notre collègue député Gaëtan Gorce, rapporteur spécial, tendant à maintenir le régime d'exonération spécifique au titre des personnes âgées d'au moins 45 ans, pour le retour à l'emploi desquelles le contrat de professionnalisation est un outil adapté mais trop peu utilisé.

4. La position de votre commission des finances

Votre rapporteur spécial est favorable à une réduction globale des allègements généraux de charges sociales. Au surplus, il considère que la suppression de ce dispositif d'exonération spécifique constitue une première source de simplification et d'économie.

Les modifications apportées par l'Assemblée nationale procèdent d'un aménagement bien délimité de la suppression de l'exonération spécifique dont le principe est maintenu.

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

C. ARTICLE 54 RATTACHÉ : SUPPRESSION DES AIDES AU REMPLACEMENT DE SALARIÉS PARTIS EN FORMATION OU EN CONGÉ MATERNITÉ OU D'ADOPTION

Commentaire : le présent article propose la suppression des aides au remplacement de certains salariés partis en formation ou en congé maternité ou d'adoption.

1. Les dispositifs existants

Deux dispositifs sont visés par la suppression proposée par le gouvernement. D'une part, l'aide au remplacement des salariés partis en congé formation et, d'autre part, l'aide au remplacement des salariés partis en congé maternité ou adoption.

L'aide au remplacement des salariés en formation (articles L. 322-9 et R. 322-10-10 à R. 322-10-17 du code du travail) est accordée aux employeurs afin d'assurer le remplacement d'un ou plusieurs salariés en formation, dans les entreprises de moins de cinquante salariés. Elle est calculée sur la base du salaire minimum interprofessionnel de croissance pour chaque personne recrutée dans ce but ou mise à disposition par des entreprises de travail temporaire ou des groupements d'employeurs. Elle est égale à 50% du SMIC en vigueur, soit 4,14 euros par heure au 1^{er} juillet 2006.

Seulement 776 conventions ont été conclues en 2005, 828 conventions en 2006 et 711 à septembre 2007. **Le recours par les employeurs à l'aide au remplacement de salariés en formation est resté extrêmement limité, et d'un niveau comparable à celui observé avant la réforme.**

L'article 7 de la loi du 23 mars 2006 relative à l'égalité professionnelle a institué **une aide forfaitaire pour permettre aux entreprises de moins de 50 salariés de pourvoir au remplacement de leurs salariées en congé de maternité ou d'adoption.** Elle devait permettre de lever un des freins à l'embauche des jeunes femmes dans ces petites structures.

Toutefois, **l'application du dispositif n'a pas rencontré le succès escompté.** A l'expérience, il a été constaté que l'aide de 400 euros en cas de remplacement de la personne ne pouvait constituer le facteur déclenchant de la décision d'embauche de l'entreprise. En outre, l'attribution d'une telle aide n'intervient que marginalement dans la gestion active des ressources humaines.

Ainsi, 1.500 demandes ont été recueillies en 2007. Elles émanent surtout d'entreprises de services dont les effectifs sont traditionnellement très féminisés et qui auraient procédé au remplacement même en l'absence de

l'aide. C'est pourquoi, l'administration a décelé un risque de dérive vers un effet d'aubaine de cette aide.

En conséquence, le gouvernement propose que soit développé l'aide à la reprise d'activité des femmes (ARAF) qu'il juge plus pertinente que l'aide au remplacement pour congé maternité ou d'adoption.

Il s'agit d'une aide ponctuelle gérée par l'ANPE qui vise à lever un frein à la reprise d'activité. Cette aide permet aux femmes qui ont un ou des enfants de moins de 6 ans de faire face dans l'attente du versement de leur premier salaire ou de leur rémunération de stage aux frais de garde exposés lors de la reprise d'activité. En 2006, 18.000 femmes ont bénéficié du dispositif pour un coût total de 5,7 millions d'euros. En 2007, le nombre de femmes concerné devrait également être proche de 18.000. Le gouvernement projette de porter le nombre de bénéficiaires de l'aide à 36.000 pour un montant global en année pleine proche de 12 millions d'euros dont 5 millions d'euros financés par l'Etat.

2. L'appréciation du dispositif

Votre rapporteur spécial est favorable à la suppression des aides dont l'évaluation permet de constater que l'objectif recherché n'est pas atteint. Au surplus, l'effet en termes de création nette d'emploi aurait été le même sans mobilisation de la dépense.

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

D. ARTICLE 55 RATTACHÉ : RÉFORME DES AIDES AUX PRESTATAIRES DE SERVICES À LA PERSONNE INTERVENANT AUPRÈS DE PUBLICS « NON FRAGILES »

Commentaire : le présent article propose un retour progressif des exonérations spécifiques des prestataires agréés de services à la personne, intervenant auprès de publics « non fragiles » aux conditions de droit commun des allègements généraux de charges sociales dits « Fillon ».

1. Le dispositif existant

En application de la loi du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, **les prestataires agréés de services à la personne sont exonérés de cotisations patronales** d'assurance maladie, maternité, vieillesse, d'accidents du travail et d'allocations familiales pour les salariés qui interviennent au domicile des particuliers, pour le personnel administratif et le personnel encadrant.

Les préfets délivrent deux sortes d'agrément. L'agrément obligatoire « de qualité » réservé aux entreprises qui ont pour activité la garde d'enfants de moins de 3 ans, l'assistance aux personnes âgées d'au moins 60 ans, aux personnes handicapées ou dépendantes. L'agrément facultatif « simple » destiné aux entreprises exerçant d'autres services à la personne (entretien et travaux ménagers, assistance informatique, jardinage, bricolage, soutien scolaire).

L'agrément ouvre droit également au bénéfice du taux de TVA à 5,5 % sur les prestations de services qui sont effectuées au domicile des particuliers uniquement sur le territoire français et, consistant exclusivement en des tâches à caractère familial ou ménager répondant aux besoins courants des personnes.

2. Le dispositif proposé

La réforme proposée un retour des exonérations spécifiques des entreprises des services à la personne, en trois ans, vers le droit commun des allègements généraux de charges sociales, à l'exception des exonérations spécifiques relatives aux prestations effectuées auprès de publics « fragiles³³ ».

Ces exonérations spécifiques sont une source de complexité administrative, alors qu'elles ne représentent qu'un gain modeste pour l'employeur.

³³ Les personnes de plus de 70 ans, les personnes dépendantes, invalides, handicapées ou ayant un enfant handicapé, ainsi que les bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie.

Une majorité des salariés du secteur (à l'exception de l'enseignement) sont rémunérés à un salaire proche du SMIC. Or, le basculement progressif sur les allègements généraux est neutre au niveau du SMIC, et presque neutre pour des salaires proches du SMIC. En 2008, l'exonération sera même légèrement supérieure à l'exonération existante pour les salaires proches de 1,2 SMIC, compte tenu de son nouveau profilage.

La mesure profile ces exonérations spécifiques pour des salaires compris entre 1 et 2,4 SMIC en 2008, puis entre 1 et 2 SMIC en 2009, et enfin retournera vers les allègements généraux de charge (dits « Fillon ») en 2010.

Le surcoût pour les employeurs est inférieur à 20 millions d'euros en 2008. Il convient de rappeler qu'il y a 11.760 employeurs structures agréées pour les services à la personne, employant de l'ordre de 230.000 équivalent temps plein, dont 4.640 traitent des publics vulnérables non concernés par la mesure.

L'effort budgétaire de l'Etat en faveur du secteur des services à la personne progresse en 2008.

Le tableau suivant présente les principaux dispositifs d'aides au secteur. La progression des crédits affectés montre que le secteur continue à être soutenu :

(en millions d'euros)

Dispositifs	Montant 2007	Montant 2008	Variation
Réduction et crédit d'impôt pour les particuliers employeurs	2100	2300	+200
Exonération de TVA sur les services rendus aux personnes physiques par les organismes agréés	500	550	+50
TVA à taux réduit pour les services à la personne	50	80	+30
CESU préfinancé (exonération d'impôt sur le revenu)	5	5	-
Exonération de charges sociales du CESU	160	160	-
Exonération de 15 points pour les particuliers employeurs	155	190	+45
Exonération de taxe sur les salaires pour les particuliers employeurs	25	25	-
Exonération d'impôt sur les sociétés pour les associations conventionnées	10	10	-
Exonérations spécifiques pour les structures agréées	5	100 (120 avant économie)	+95
Total	3.000	3.400	

3. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

A l'initiative de notre collègue député Laurent Hénart, et avec un avis de sagesse du gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement tendant à maintenir les exonérations spécifiques dont bénéficient les prestataires de services à la personne pour l'ensemble des prestataires de services intervenant auprès de publics fragiles (personnes âgées, dépendantes, invalides, handicapées ou ayant un enfant handicapé, ou bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie). Cet amendement prévoit également que le gouvernement remettra au Parlement, avant le 1^{er} octobre 2008, un rapport relatif à la mise en œuvre de ce dispositif et à son impact sur l'emploi et sur les finances de l'État.

4. La position de votre commission des finances

Votre rapporteur spécial est favorable à une réduction globale des exonérations générales de charges sociales. Au surplus, il considère que la suppression de ce dispositif d'exonération spécifique constitue une première source de simplification et d'économie, dont le montant est estimé à 20 millions d'euros.

Il regrette l'exception introduite par l'amendement de l'Assemblée nationale qui rendra difficile l'application du dispositif, mais celle-ci ne remet pas en cause le principe de la suppression de l'exonération spécifique dans le cas des publics « non fragiles ».

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

E. ARTICLE 56 RATTACHÉ : PROROGATION DES AIDES À L'EMPLOI EN FAVEUR DES EMPLOYEURS DU SECTEUR DES HÔTELS, CAFÉS ET RESTAURANTS

Commentaire : le présent article propose de proroger l'aide à l'emploi dans le secteur des hôtels, cafés et restaurants (HCR) dans la limite des 30 premiers salariés afin de placer l'aide en-deçà du seuil *de minimis* fixé par la réglementation européenne en matière d'aide d'Etat.

1. Le contexte du « Plan de développement et de modernisation du secteur des hôtels, cafés et restaurants »

Un « Plan de développement et de modernisation du secteur des hôtels, cafés et restaurants » a été négocié par l'Etat auprès des organisations patronales sous la forme d'un « Contrat de croissance entre les organisations patronales et l'Etat en faveur de l'emploi et de la modernisation du secteur des hôtels, cafés et restaurant », signé le 17 mai 2006.

Ce document retrace les engagements de l'Etat et des organisations signataires, sans qu'on puisse véritablement parler de réciprocité. **L'Etat s'engage à « poursuivre les négociations avec l'Union européenne pour obtenir un taux de TVA de 5,5 % en faveur de la restauration »** et, dans cette perspective renouvelée, **a pris diverses mesures en faveur du développement du secteur**, qui s'articulent autour de six « volets » que **contient le plan**³⁴. **Le premier volet prévoit, pour 2007, la prorogation et l'augmentation de l'aide à l'emploi instaurée par la loi du 9 août 2004 pour le soutien à la consommation et à l'investissement.**

Rappel des suites de l'engagement présidentiel de baisse de la TVA

M. Jacques Chirac, alors, président de la République avait pris l'engagement, en 2002, 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 1997, 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, 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, initialement applicable pour les périodes d'emploi effectuées du 1^{er} juillet 2004 au 31 décembre 2005, a été reconduite en 2006 par l'article 160 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

³⁴ En regard, les « engagements » des organisations patronales paraissent plus indicatifs (« progresser rapidement vers l'objectif de création de 40.000 emplois dans le secteur »), plus flous (mettre en place une nouvelle grille salariale) ou allant de soi (assurer l'effectivité des accords de juillet 2004 liés à la mise en place de la première aide à l'emploi dans le secteur).

2. Le dispositif existant

En application de l'article 10 de la loi relative au soutien à la consommation et à l'investissement et du décret n° 2004-1239 du 22 novembre 2004, trois aides pour le secteur HCR ont été mises en place :

- une aide forfaitaire de 114,40 euros par équivalent temps plein (ETP) aux employeurs de personnel des hôtels, cafés et restaurants, hors restauration collective pour les salariés payés au SMIC ;

- une aide représentant une fraction de 143 euros par ETP dont la rémunération est supérieure au SMIC, fraction dont le niveau dépend de l'activité principale exercée par l'employeur. En effet, la restauration emportée et les prestations de logement de l'hôtellerie étant déjà taxée à 5,5 %, ces activités n'auraient pas vocation à profiter de la baisse de la TVA attendue par le secteur. A ce titre, la restauration traditionnelle ne subit donc ici aucune proratisation. ;

- une aide aux travailleurs non salariés qui prennent en charge les cotisations vieillesse, invalidité et décès de leur conjoint collaborateur. Le montant de cette aide est égal à la moitié de la cotisation minimale annuelle.

L'aide au secteur HCR a été initialement autorisée pour la période du 1^{er} juillet 2004 au 31 décembre 2005, a été prorogée une première fois, à titre exceptionnel, dans le cadre des lois de finances pour 2006, puis augmentée pour 2007.

En conséquence, le décret du 15 mai 2007 a fixé l'augmentation de l'aide de 114,40 euros à 180 euros pour la restauration de type traditionnel (soit une augmentation de plus de 57 % pour presque la moitié des effectifs concernés). Ce décret a également étendu l'aide attribuée au niveau du SMIC aux rémunérations allant jusqu'à SMIC + 3 %.

Le décret du 3 mai 2007 : « aide extras » = 1,5 euro par heure de travail et limité à 540 euros par année civile. Cette aide est attribuée à condition que l'emploi soit déclaré par l'employeur au moyen d'un titre emploi-entreprise (entreprise dont les effectifs ne peuvent être supérieurs à dix ou qui emploient des salariés dont l'activité dans la même entreprise n'excède pas cent jours, consécutifs ou non, par année civile.

*

Dans le budget 2007, 546 millions d'euros étaient budgétés au titre de cette aide. En ajoutant les autres dispositifs en faveur de la restauration, notamment l'exonération de l'avantage en nature des repas dans les hôtels, cafés et restaurants, l'effort budgétaire de l'Etat représentait 697 millions d'euros de crédits en 2007.

3. Le droit proposé

Le présent article prévoit de proroger l'aide, sans limitation de durée, dans la limite des 30 premiers salariés afin de placer l'aide en-deçà du seuil *de minimis* fixé par la réglementation européenne en matière d'aide d'Etat.

Il s'agit pour le gouvernement de **pérenniser l'aide tout en tirant les conséquences de la décision de la Commission européenne**³⁵. Ainsi, le projet de loi de finances prévoit **une aide au secteur sans limitation de durée, mais plafonnée**.

Auparavant, cette aide n'était accordée que pour une période d'un an, et devait être soumise à l'approbation de l'Union européenne. La Commission a strictement limité son autorisation à l'année 2007, soulignant que cette limitation constituait « la raison principale » de son agrément.

C'est pourquoi, le plafonnement de l'aide, en application du droit européen de la concurrence³⁶, est destiné à assurer la sécurité juridique du dispositif. Concrètement, la loi de finances pour 2008 plafonne à 30 salariés l'aide qui peut être reçue par une unique entreprise au titre des aides à la restauration: cette disposition garantit que les versements maximum n'excèdent pas 200.000 euros sur trois ans, par entreprise.

Calcul de l'aide plafonnée aux 30 premiers salariés

Le décret du 15 mai 2007 prévoit une aide de 180 euros pour la restauration de type traditionnel. Ainsi pour une entreprise de 30 salariés à temps plein dans ce secteur, le calcul est le suivant :

$$30 \times 180 = 5.400 \text{ euros par mois}$$

$$\text{Soit : } 5.400 \times 12 = 64.800 \text{ euros par an}$$

$$\text{Soit : } 64.800 \times 3 = 194.400 \text{ euros pour trois ans}$$

Ce montant demeure sous le seuil de 200.000 euros sur trois ans du règlement *de minimis*. Ainsi, dans le cas du montant maximal d'aide versée (une entreprise de restauration de type traditionnel ayant plus de 30 ETP), le plafonnement aux 30 premiers salariés maintient l'aide sous le seuil de 200.000 euros.

4. L'appréciation du dispositif

D'emblée, l'aide continuera de bénéficier à la très grande majorité des entreprises de la branche sans limitation puisque seulement 1 % des entreprises éligibles ont plus de 30 salariés à temps plein. En revanche, celles-ci emploient près de 20 % des salariés du secteur.

L'INSEE dénombre environ 215.000 entreprises éligibles à l'aide. D'après le bleu « Travail et emploi », la dépense au titre de l'aide s'établirait en 2008 à 556 millions d'euros au titre de 364.547 équivalents temps plein

³⁵ Décision C(2006)4211 du 26 septembre 2006.

³⁶ Au-delà de 200.000 euros sur trois ans, le droit européen traite tout versement aux entreprises comme une aide d'Etat, incompatible avec les règles de la concurrence au sein de l'Union.

percevant une prime moyenne de 124,1 euros par mois, soit un montant équivalent aux dépenses prévues pour 2007.

Le gouvernement ne propose donc pas une économie mais une simple modification de la « voilure » du dispositif, au détriment des grandes entreprises et groupes de restauration.

Ainsi, il convient de souligner qu'en fonction de la forme juridique des « grandes enseignes », l'application du plafonnement pourrait créer des disparités de traitement :

- les enseignes exploitées sous forme de franchise, employant chacune moins de 30 salariés, continueraient à bénéficier de l'aide ;
- alors que les ensembles d'établissement de moins de 30 salariés regroupés dans une seule et même société n'en bénéficieraient pas.

Or, s'il faut souligner le dynamisme de ce secteur sur le marché de l'emploi, **ni l'INSEE, ni la DARES ne sont en mesure de mettre en relation avec certitude les créations nettes d'emplois et les aides de l'Etat**. D'après les chiffres de l'INSEE et de la DARES, les effectifs salariés du secteur HCR sont passés de 831.100 en 2005 à 848.800 en 2006 et 861.000 en 2007, soit une hausse de 1,56 % en 2005, 2,13 % en 2006 et seulement 1,4 % en 2007. Les hausses sont donc supérieures à celles enregistrées pour l'ensemble des secteurs concurrentiels (+1,00 % en 2006) mais marquent un ralentissement pour 2007 et 2008 où la perspective de taux de croissance de l'emploi pour le secteur HCR est de 1,5 %, pour atteindre 874.200 salariés.

Rapportée aux créations nettes d'emplois pour 2008, le coût par nouvelle embauche au regard du montant estimatif de l'aide (555 millions d'euros) serait de 42.000 euros. Or, le différentiel positif du taux de croissance de l'emploi dans le secteur HCR par rapport aux autres secteurs concurrentiels est une constante dont l'évolution ne résulte pas d'un « retour sur investissement » des aides de l'Etat.

Votre rapporteur spécial peine à trouver une justification du bien fondé de cette aide dans son principe.

Provisoire à l'origine, l'aide était attachée aux engagements du Président de la République vis-à-vis du secteur de l'hôtellerie et de la restauration, pour la mise en place d'un taux réduit de TVA. **La commission européenne a annoncé le 13 novembre 2007 l'inscription dans son programme de travail pour 2008 l'étude d'un projet de directive pour l'instauration d'une TVA à taux réduit qui concernerait la restauration ainsi que d'autres secteurs au titre des services à fort besoin de main d'œuvre.**

Quoi qu'il en ressorte, avec un coût total annuel susceptible d'approcher, ainsi, **555 millions d'euros**, l'aide à l'emploi dans le secteur HCR demeure très « concurrentielle » par rapport à une baisse de la TVA dont il ne faudrait probablement guère plus attendre en termes d'emploi...

Votre rapporteur spécial note que le dispositif actuel apparaît 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.

Pour conclure, il faut être favorable au principe de ce dispositif pour plusieurs motifs : la prorogation, bien que critiquable, correspond à un engagement du gouvernement, le plafonnement répond à un impératif de sécurité juridique et constitue un premier signal de réduction de l'aide dans son principe. Enfin, elle s'avère toujours moins coûteuse que l'octroi d'un taux de TVA réduit.

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

F. ARTICLE 57 RATTACHÉ : SUPPRESSION DE L'ALLOCATION ÉQUIVALENT RETRAITE (AER)

Commentaire : le présent article propose la suppression de l'allocation équivalent retraite (AER) à compter du 1^{er} janvier 2008. les allocataires qui en bénéficiaient avant cette date continueront à la percevoir jusqu'à l'expiration de leurs droits.

1. Le droit existant

Instituée par la loi de finances pour 2002, l'allocation équivalent retraite (AER) est accordée, sous conditions de ressources, pour garantir un montant minimum de ressources aux demandeurs d'emploi justifiant, avant l'âge de soixante ans, d'au moins 160 trimestres validés dans les régimes de base obligatoires d'assurance vieillesse.

Elle est attribuée par périodes de douze mois renouvelables à l'allocataire jusqu'à ce que celui-ci puisse liquider ses droits à la retraite à taux plein. Le taux journalier de l'AER est fixé au 1^{er} janvier 2007 à 31,32 euros par jour soit 953 euros en moyenne par mois.

Il existe deux types d'AER :

- le premier permet de compléter l'aide au retour à l'emploi du bénéficiaire jusqu'à ce que les ressources de l'allocataire atteignent ce revenu minimum, l'AER est alors dite AER de « complément » (environ un cinquième des bénéficiaires). Dans ce cas, elle est systématiquement différentielle ;

- le second vise à se substituer à un revenu de remplacement antérieur, l'AER est dans ce cas de « remplacement » (environ quatre cinquièmes des bénéficiaires). Selon les ressources du demandeur, elle peut être différentielle ou versée à taux plein.

2. Le dispositif proposé

L'article 57 du PLF 2008 vise à supprimer toute nouvelle entrée dans le dispositif AER à compter du 1^{er} janvier 2008. Pour cela, l'article L. 351-10-1 du code du travail est abrogé.

Si l'AER constitue juridiquement un revenu de remplacement, et plus précisément une allocation de solidarité chômage, elle peut également être qualifiée, de façon approximative, de « pré-retraite de fait » puisque, d'une part, 95 % des bénéficiaires sont des personnes dispensées de recherche d'emploi et, d'autre part, le montant relativement élevé garanti par l'allocation - 953 euros par mois - peut apparaître désincitatif à la reprise d'une activité professionnelle (pour mémoire, en 2007, le SMIC pour 151,67 heures de

travail est de 1.280,07 euros brut par mois). De plus, l'AER peut avoir un effet pervers en incitant les entreprises et les employés âgés à trouver un accord de séparation, financé par l'Etat.

Par ailleurs, l'évolution de l'AER se caractérise par un nombre croissant de bénéficiaires sur les dernières années. **Ainsi, les bénéficiaires de l'AER étaient-ils au nombre de 74.260 bénéficiaires au 31 décembre 2006 et sont actuellement estimés à près de 80.000.**

La suppression de l'AER s'inscrit dans une logique de mise en cohérence de l'action gouvernementale. En effet, cette mesure est contraire au souhait de montée en puissance du plan senior. Parmi les pays de l'Union européenne, la France se caractérise par l'un des plus faibles taux d'emploi et taux d'activité des personnes de plus de 50 ans. Elle s'est fixée des objectifs en matière de relèvement des taux d'activité pour les salariés de plus de 50 ans qui s'inscrivent dans la stratégie européenne pour l'emploi (l'objectif affiché au sommet européen de Stockholm est un taux d'emploi de 50 % pour les personnes entre 55 et 64 ans à l'horizon 2010, contre 38,4 % en 2000). Inscrit dans la durée, ce plan vise à faire croître la proportion de seniors en emploi en luttant contre les facteurs qui les excluent de l'emploi, en favorisant leur employabilité et en sécurisant leurs parcours professionnels. Il se fixe pour ambition prioritaire de concourir à une augmentation du taux d'emploi des 55-64 ans de l'ordre de 2 points par an sur la période 2006-2010 afin d'atteindre un taux de 50 % à l'horizon 2010.

L'analyse des expériences étrangères montre que les pays qui sont parvenus à réduire significativement le chômage sont aussi ceux qui ont favorisé l'activité des seniors.

Le plan pour l'emploi des seniors vise à réduire toutes les barrières désincitatives à la reprise d'un emploi.

3. L'appréciation du dispositif

Dans le cadre du plan pour l'emploi des seniors et dans un souci de cohérence des politiques publiques, il est proposé de supprimer l'AER (flux d'entrées).

Les économies liées à cette suppression sont estimées à 60 millions d'euros pour 2008, sur la base des hypothèses suivantes:

- réduction de 10.300 du nombre de bénéficiaires de l'AER par rapport au tendanciel ;
- report total sur l'ASS ;

Les projections fournies à votre rapporteur spécial font état de 187 millions d'euros d'économie pour 2009 (basés sur une hypothèse de réduction de 30.800 bénéficiaires par rapport au tendanciel), et 275 millions

d'euros pour 2010 (basés sur une hypothèse de réduction de 44.400 bénéficiaires par rapport au tendanciel).

La suppression des nouvelles entrées uniquement dans le dispositif à compter du 1^{er} janvier 2008 ne remettra en aucune manière en cause les droits des bénéficiaires de l'allocation en cours à cette date.

Au final, cette réforme devrait accroître l'incitation au retour à l'emploi et, par ailleurs, la plupart des allocataires de l'AER remplissent les conditions pour bénéficier de l'allocation solidarité spécifique.

4. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

A l'initiative de notre collègue Frédéric Lefebvre, rapporteur spécial, l'Assemblée nationale a adopté un amendement tendant à reporter au 1^{er} janvier 2009 l'entrée en vigueur de la suppression de l'allocation équivalent retraite.

Ce faisant, l'article 57 serait dépourvu de tout effet pendant toute la durée de l'exécution du budget 2008.

*

Au bénéfice de son appréciation favorable du dispositif proposé, votre rapporteur spécial vous propose d'adopter un amendement tendant à rétablir la rédaction initiale du gouvernement. **Il s'agit de revenir au 1er janvier 2008 comme date d'entrée en vigueur de la suppression de l'allocation équivalent retraite.**

Décision de votre commission : votre commission des finances vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

G. ARTICLE 58 RATTACHÉ : MODIFICATION DU RÉGIME DES EXONÉRATIONS EN FAVEUR DES ZONES DE REVITALISATION RURALES (ZZR) ET DES ZONES DE REDYNAMISATION URBAINES (ZRU)

Commentaire : le présent article propose de plafonner à 2,4 fois le SMIC le niveau de salaire ouvrant droit aux exonérations ciblées en faveur des zones de revitalisation rurales et des zones de redynamisation urbaines.

1. Le dispositif existant

Les exonérations de cotisations de sécurité sociale liées aux ZRR et ZRU consistent en une franchise de cotisations patronales de sécurité sociale dans la limite de 1,5 SMIC, sans plafond de rémunération. Il s'agit d'exonérations temporaires d'une durée de douze mois.

Elles concernent les embauches accroissant l'effectif d'une entreprise ayant au plus cinquante salariés, tous établissements confondus, ou des groupements d'employeurs exerçant une activité artisanale, industrielle, commerciale, libérale, ou agricole.

2. Le dispositif proposé

L'article 58 du projet de loi de finances pour 2008 vise à plafonner à 2,4 SMIC les exonérations ciblées en faveur des zones de revitalisation rurales et des zones de redynamisation urbaines et institue un mécanisme de dégressivité de ces exonérations à partir de 1,5 fois le SMIC pour éviter tout effet de seuil à partir duquel l'employeur serait incité à ne pas augmenter les salaires.

Cette réforme vise à :

- concentrer les aides publiques sur l'embauche des salariés pour lesquels une aide à l'embauche peut réellement faire la différence ;
- assurer la pérennité des entreprises sur les territoires en évitant un effet « nomadisme » qui pourrait les conduire à déménager pour bénéficier de nouveau des aides. La limitation d'un effet d'aubaine est donc recherchée ;
- permet d'éviter tout effet de seuil à partir duquel l'employeur serait incité à ne pas augmenter les salaires.

Cette réforme ne s'appliquera qu'aux embauches effectuées à partir du 1^{er} janvier 2008.

3. L'appréciation du dispositif

Le plafonnement et l'instauration d'une dégressivité paraît cohérente dans le double objectif de réduire le niveau des exonérations spécifique que votre rapporteur spécial appelle de ses vœux et de maîtriser les dépenses budgétaires. Outre l'économie prévisionnelle de 16 millions d'euros, le dispositif ne remet pas en cause, dans son principe, le soutien au développement des entreprises en ZRR et ZRU.

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

H. ARTICLE 59 RATTACHÉ : CONTRIBUTION DU FONDS UNIQUE DE PÉRÉQUATION (FUP) AU FINANCEMENT DE L'ALLOCATION DE FIN DE FORMATION

Commentaire : le présent article propose d'instituer un prélèvement de 200 millions d'euros sur le fonds unique de péréquation (FUP) au profit du fonds de solidarité en vue du paiement de l'allocation de fin de formation, dispensée à certains demandeurs d'emploi à l'expiration de leurs droits à l'assurance-chômage.

1. Le droit existant

L'allocation de fin de formation (AFF) permet de continuer à rémunérer le demandeur d'emploi lorsque la formation qu'il suit excède la durée de ses droits à indemnisation du chômage. Son régime est défini par l'article L. 351-10-2 du code du travail et financé par l'Etat. La décision de son attribution est confiée à l'ANPE tandis que le versement de l'allocation est délégué à l'Assédic.

Les bénéficiaires de l'AFF sont les demandeurs d'emploi qui ont entrepris une formation permettant d'accéder à un emploi pour lequel sont identifiées des difficultés de recrutement au niveau régional. Il s'agit des métiers dits « en tensions » (infirmière, aide soignante, hôtellerie, restauration, bâtiment, espace verts, services à la personne,...).

L'allocation de fin de formation est versée pendant la durée de l'action de formation. Toutefois, la durée cumulée de versement aux demandeurs d'emploi en formation de l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE « formation ») et de l'AFF ne peut excéder trois ans. Le montant journalier de l'AFF est égal au dernier montant journalier de l'allocation d'aide au retour à l'emploi « formation » perçu par l'intéressé à la date de l'expiration de ses droits à cette allocation, soit 730 euros mensuels.

Les demandeurs d'emploi engagés dans une formation qualifiante sont ainsi aidés en vue d'un retour à l'emploi dans un secteur pour lequel il a été identifié des besoins de recrutements.

2. Le dispositif proposé

L'article 59 du projet de loi de finances pour 2008 prévoit un prélèvement sur le FUP de 200 millions d'euros en 2008 pour financer l'allocation de fin de formation qui serait transférée au fonds de solidarité.

Si depuis la convention d'assurance chômage de 2001, l'Unédic réserve une partie des cotisations perçues au financement d'aide à la formation pour les demandeurs d'emplois, il apparaît cependant que cette politique mobilise peu les autres acteurs de la formation professionnelle.

La convention du 31 mars 2006 signée entre l'Etat et les partenaires sociaux, en application du dernier alinéa de l'article L. 961-13 du code du travail, qui prévoit notamment l'affectation d'une partie des ressources du fonds unique de péréquation à la formation des demandeurs d'emplois, n'a pas rencontré sur cet aspect le succès escompté.

Dans une logique de préfiguration d'une politique de sécurisation des parcours professionnels et de mobilité professionnelle, le gouvernement propose d'expérimenter avec les dispositifs actuels, les moyens de rendre plus effectif le lien entre formation professionnelle et assurance chômage.

Le financement de l'allocation de formation par les fonds de la formation professionnelle répondrait aux objectifs généraux poursuivis tant par les partenaires sociaux que par le gouvernement en matière de formation professionnelle et d'accès et de retour à l'emploi.

3. L'appréciation du dispositif

Le coût de l'AFF est évalué à 200 millions d'euros pour 2008 sur la base d'un effectif moyen mensuel de 33.908 bénéficiaires, incluant 1,98 million d'euros de frais de gestion.

Selon les informations communiquées à votre rapporteur spécial, la situation financière prévisionnelle du fonds unique de péréquation présentée fait ressortir une trésorerie prévisionnelle de fin d'exercice pour l'année 2007 de l'ordre de 364 millions d'euros, permettant ainsi de supporter, sans conséquence, la charge du transfert.

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

**AMENDEMENTS ADOPTÉS
PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

I. AMENDEMENT PORTANT SUR L'ARTICLE 57 RATTACHÉ

présenté par

M. Serge DASSAULT
au nom de la commission des finances

ARTICLE 57

I - Rédiger comme suit le I de cet article : I. - L'article L. 351-10-1 du code du travail est abrogé à compter du 1^{er} janvier 2008.

Les articles L. 5423-18 à L. 5423-23 du code du travail dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2007-329 du 12 mars 2007 relative au code du travail (partie législative) sont abrogés à leur date d'entrée en vigueur.

II - Au II de cet article, remplacer la date : « 1^{er} janvier 2009 »
par la date : « 1^{er} janvier 2008 ».

OBJET

L'Assemblée nationale a adopté un amendement tendant à reporter au 1^{er} janvier 2009 l'entrée en vigueur de la suppression de l'allocation équivalent retraite. Ce faisant, l'article 57 serait dépourvu de tout effet pendant toute la durée de l'exécution du budget 2008.

Cet amendement vise à rétablir au 1^{er} janvier 2008 la date d'entrée en vigueur de la suppression de l'allocation équivalent retraite.

II. AMENDEMENT PORTANT ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 59

présenté par

M. Serge DASSAULT
au nom de la commission des finances

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 59

Après l'article 59, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. – Dans la première phrase du premier alinéa de l'article L. 129-8 du code du travail, les mots : « dès lors que ce titre peut bénéficier également à l'ensemble des salariés de l'entreprise selon les mêmes règles d'attribution » sont remplacés par les mots : « dès lors que, dans le cas où l'entreprise dispose de salariés, ceux-ci bénéficient de ce titre selon les mêmes règles d'attribution ».

II. – En conséquence, le premier alinéa de l'article L. 1271-12 du code du travail dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2007-329 du 12 mars 2007 est ainsi rédigé :

« Le chèque emploi-service universel, lorsqu'il a la nature d'un titre spécial de paiement, peut être préfinancé en tout ou partie par une personne physique ou morale au bénéfice de ses salariés, agents, ayants droit, retraités, administrés, sociétaires, adhérents ou assurés, ainsi que du chef d'entreprise ou, si l'entreprise est une personne morale, de son président, de son directeur général, de son ou ses directeurs généraux délégués, de ses gérants ou des membres de son directoire, dès lors que, dans le cas où l'entreprise dispose de salariés, ceux-ci bénéficient de ce titre selon les mêmes règles d'attribution. »

III. – Le I du présent article est applicable au chef d'entreprise ou, si l'entreprise est une personne morale, à son président, son directeur général, son ou ses directeurs généraux délégués, ses gérants ou les membres de son directoire au bénéfice des chèques emploi service délivrés depuis le 1^{er} janvier 2007.

IV. – La perte de recettes résultant pour l'Etat de l'extension aux chefs d'entreprises du chèque emploi service universel est compensée à due concurrence par une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575A du code général des impôts.

OBJET

Le CESU, instauré par la loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne, est un moyen de paiement permettant de rémunérer des services à la personne. Acheté par les entreprises qui le souhaitent, il est revendu au bénéficiaire pour un montant inférieur à sa valeur nominale, constituant ainsi le principe de fonctionnement du CESU « préfinancé », à titre d'aide financière.

Il ouvre droit à une déduction fiscale de l'aide financière au titre des services à la personne, dont le maximum est fixé à 1.830 euros par année civile, de l'impôt sur le revenu ou du bénéfice imposable de l'entreprise individuelle.

L'article 146 de la loi de finances pour 2007 a complété la liste des bénéficiaires du CESU prévues par l'article L. 129-8 du code du travail en y incluant les « assurés », les « clients » et **les chefs d'entreprises**.

Or l'application de cet article fait l'objet d'une divergence d'interprétation.

Le ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, avait indiqué que « *l'entrepreneur individuel, quel que soit son statut juridique, doit en effet pouvoir bénéficier du chèque emploi service* ». De fait, depuis le 1^{er} janvier 2007, date d'entrée en vigueur de la loi de finances pour 2007, les organismes habilités ont délivrés les CESU préfinancés aux chefs d'entreprises qui en ont fait la demande, quelque soit leur statut, y compris en l'absence de salariés.

En revanche, l'administration fiscale, dans l'instruction BOI 4-F-3-07 du 17 octobre 2007, considère que cette extension est subordonnée à la condition que l'aide financière bénéficie à l'ensemble des salariés de l'entreprise selon les mêmes règles d'attribution. Elle n'admet que sous cette condition, que le chef d'entreprise et les mandataires sociaux puissent être attributaires.

Il convient de rappeler que cette exclusion des chefs d'entreprise n'employant pas de salarié n'est pas posée par la loi mais résulte d'une interprétation restrictive de l'administration fiscale.

Cet amendement apporte une clarification rédactionnelle du dispositif et procède à une validation du bénéfice des CESU préfinancés depuis le 1^{er} janvier 2007.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

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

L'Assemblée nationale a adopté en première délibération un amendement de modification de crédits à l'état B de l'article 33, deux amendements à l'article 53, un article 53 *bis* (nouveau), puis deux amendements aux articles 55 et 57.

A. ARTICLE 33 ETAT B

A l'initiative de nos collègues députés Frédéric Lefebvre, Alain Joyandet et Gaëtan Gorce, a été adopté un amendement portant transfert de crédits du programme « Accès et retour à l'emploi » vers le programme « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail » pour un montant de 200.000 euros, destinés à abonder la subvention de l'Etat au centre d'étude de l'emploi. Cette mesure vise à développer les travaux d'évaluation des politiques de l'emploi.

B. ARTICLE 53 (MODIFIÉ) RATTACHÉ

L'Assemblée nationale a adopté un amendement du gouvernement tendant à maintenir le régime d'exonération spécifique des contrats de professionnalisation pour les groupements d'employeurs applicable aux embauches de jeunes de moins de 26 ans ou de demandeurs d'emplois de 45 ans ou plus sous contrat de professionnalisation, ainsi que le sous-amendement, présenté par notre collègue député Gaëtan Gorce, rapporteur spécial, tendant à maintenir le régime d'exonération spécifique au titre des personnes âgées d'au moins 45 ans, pour le retour à l'emploi desquelles le contrat de professionnalisation est un outil adapté mais trop peu utilisé.

C. ARTICLE 53 BIS (NOUVEAU) RATTACHÉ

L'Assemblée nationale a adopté en première délibération un amendement du gouvernement tendant à créer un article portant extension aux personnes âgées de plus de 45 ans du même dispositif incitatif à l'embauche en contrat de professionnalisation applicable des jeunes de moins de 26 ans. Une majoration de 0,5 à 0,6 % de la taxe d'apprentissage est appliquée aux entreprises de deux cent cinquante salariés et plus qui n'emploient pas dans

leurs effectifs au moins 3 % de salariés en contrat de professionnalisation ou d'apprentissage.

D. ARTICLE 55 (MODIFIÉ) RATTACHÉ

A l'initiative de notre collègue député Laurent Hénart, et avec un avis de sagesse du gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement tendant à maintenir les exonérations spécifiques dont bénéficient les prestataires de services à la personne pour l'ensemble des prestataires de services intervenant auprès de publics fragiles (personnes âgées, dépendantes, invalides, handicapées ou ayant un enfant handicapé, ou bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie). Cet amendement prévoit également que le gouvernement remettra au Parlement, avant le 1^{er} octobre 2008, un rapport relatif à la mise en œuvre de ce dispositif et à son impact sur l'emploi et sur les finances de l'État.

E. ARTICLE 57 (MODIFIÉ) RATTACHÉ

A l'initiative de notre collègue Frédéric Lefebvre, rapporteur spécial, l'Assemblée nationale a adopté un amendement tendant à reporter au 1^{er} janvier 2009 l'entrée en vigueur de la suppression de l'allocation équivalent retraite.

Ce faisant, l'article 57 serait dépourvu de tout effet pendant toute la durée de l'exécution du budget 2008.

Votre commission des finances a adopté un amendement tendant à rétablir la rédaction initiale et de revenir au 1^{er} janvier 2008 comme date d'entrée en vigueur de la suppression de l'allocation équivalent retraite.

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

En seconde délibération, elle a adopté un amendement portant majorations de crédits, à titre non reconductible et à titre reconductible, et minorations de crédits à titre reconductible, pour un solde de 213,9 millions d'euros, selon la répartition suivante :

Modification des autorisations d'engagement et des crédits de paiement

(en euros)

<i>Programmes</i>	+	-
<i>Accès et retour à l'emploi</i>	60 229 300	0
<i>Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi</i>	157 701 000	0
<i>Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail</i> <i>Dont titre 2</i>	0 0	1 463 334 0
<i>Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail</i> <i>Dont titre 2</i>	0 0	2 505 558 100 000
TOTAUX	217 930 300	3 968 892
SOLDE	213 961 408	

A. MAJORATION DES CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a majoré, à titre non reconductible le plafond de la mission « Travail et emploi » de 430.300 euros, répartis comme suit :

- 229.300 euros sur le programme « Accès et retour à l'emploi », action 02 « Mise en situation d'emploi des publics fragiles », titre 6, catégorie 64 ;

- 1.000 euros sur le programme « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi », action 01 « Anticipation et accompagnement des conséquences des mutations économiques sur l'emploi », titre 6, catégorie 64 ;

- 200.000 euros sur le programme « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi », action 02 « Accès des actifs à la qualification », titre 6, catégorie 64.

B. MAJORATION DES CRÉDITS À TITRE RECONDUCTIBLE

Deux majorations de crédits à titre reconductible ont été adoptées en seconde délibération.

La première résulte de l'amendement de notre collègue député Frédéric Lefebvre, rapporteur spécial, à l'article 57, tendant à reporter au 1^{er} janvier 2009 la suppression de l'allocation équivalent retraite (AER). La majoration de crédits afférente de 60.000.000 euros porte sur l'action 1 « Coordination du service public de l'emploi, indemnisation des demandeurs d'emploi et rapprochement de l'offre et de la demande d'emploi » du

programme 102 « Accès et retour à l'emploi ». Votre commission des finances a adopté un amendement tendant à revenir au 1^{er} janvier 2008 comme date d'entrée en vigueur de la suppression de l'AER.

La seconde majoration de crédits à titre reconductible de 157.500.000 euros porte sur le programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » afin de tirer les conséquences de l'adoption des deux amendements à l'article 53:

- d'une part, sur l'action 2 « Accès des actifs à la qualification », au titre du maintien des exonérations spécifiques sur les contrats de professionnalisation pour certains groupements d'employeurs et pour les personnes âgées de plus de 45 ans, pour un montant de 7.500.000 euros ;

- d'autre part, sur l'action 3 « Développement de l'emploi », du vote, dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale, d'amendement aménageant les effets de la suppression de l'exonération de cotisations patronales au titre des salariés des organismes d'intérêt général des zones de revitalisation rurale (ZRR), pour un montant de 150.000.000 euros.

C. MINORATION DES CRÉDITS À TITRE RECONDUCTIBLE

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a procédé à deux minorations, à titre reconductible, afin de gager les ouvertures de crédits suivantes :

- 100.000 euros destinés à gager les ouvertures de crédits opérées en première délibération au profit de la dotation « Présidence de la République » de la mission « Pouvoirs publics ». Cette minoration est imputée sur les dépenses de personnel du programme « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail » ;

- 3.868.892 euros destinée à gager les ouvertures de crédits opérées en seconde délibération, dont 1.463.334 euros sont imputés sur le programme 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail » et 2.405.558 euros sur le programme 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail ».

Décision de votre commission : votre commission des finances vous propose de confirmer l'adoption sans modification de la mission, des articles 52, 53, 54, 55, 56, 58 et 59, de l'article 57 ainsi modifié, de l'article additionnel après l'article 59 et l'adoption, sans modification, de l'article 53 bis.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 21 novembre 2007, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Serge Dassault, rapporteur spécial, sur la mission « Travail et emploi » et les articles 52 à 59 rattachés.

M. Serge Dassault, rapporteur spécial, a rappelé les principales données budgétaires concernant la mission « Travail et emploi », pour laquelle il est prévu 12,32 milliards d'euros de crédits de paiement pour 2008, soit une baisse de 2,7 % par rapport à 2007. Il a souligné que les moyens mobilisés pour la politique de l'emploi se trouvaient disséminés entre les crédits affectés à la mission, les allègements généraux de cotisations patronales, comptabilisés au titre de la loi de financement de la sécurité sociale, pour un montant estimatif de 27 milliards d'euros et les dépenses fiscales pour un montant de 9,6 milliards d'euros, dont 4,2 milliards d'euros sont affectés à la prime pour l'emploi. D'autre part, les crédits budgétaires affectés à la politique de l'emploi dans le cadre d'autres missions s'élèvent à un montant d'1,5 milliard d'euros au titre de diverses réductions ciblées de cotisations sociales.

Il a ainsi regretté que le périmètre budgétaire de la mission ne reflète qu'un quart des dépenses globales de l'Etat, et indiqué que les politiques de l'emploi et du travail mobilisaient en réalité 50,2 milliards d'euros pour 2008, soit une augmentation de près de 20 % par rapport à 2007, due essentiellement aux exonérations des heures supplémentaires instituées par la loi du 21 août 2007 relative au travail, à l'emploi et au pouvoir d'achat (TEPA).

Il a ensuite souligné que la mission « Travail et emploi » avait fait l'objet d'une modification de maquette budgétaire, pour répondre aux observations qu'il avait formulées lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2007, concernant la lisibilité perfectible des actions, l'amélioration des marges de manœuvre en matière de fongibilité et d'efficacité administrative. En indiquant que le nombre de programmes avait été réduit de 5 à 4, il a détaillé la répartition budgétaire des crédits dévolus à chacun des programmes : 6,28 milliards d'euros en direction du programme 102 « Accès et retour à l'emploi », 5,17 milliards d'euros destinés au programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi », 130 millions d'euros affectés au programme 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail » et 730 millions d'euros pour le programme 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail ».

En outre, **M. Serge Dassault, rapporteur spécial,** a rappelé qu'au plafond d'emploi de la mission, fixé à 10.186 postes de fonctionnaires en équivalent temps plein travaillé (ETPT), il convenait également d'ajouter les effectifs employés par les principaux opérateurs : soit 41.000 ETPT, dont

28.000 agents de l'ANPE. S'étonnant de leur nombre, il s'est interrogé sur l'efficacité de ces quelque 50.000 postes, fonctionnaires et agents des opérateurs confondus, dans la réduction du chômage et la croissance de l'emploi.

S'agissant de la performance de la mission, il a regretté que les exonérations générales de charges sur les bas salaires, transférées en 2006 à la sécurité sociale, échappent à l'évaluation et au contrôle qu'il exerce sur les crédits de la mission. De même, il a souhaité que les dépenses fiscales fassent l'objet d'une analyse systématique de leur efficacité, jugeant que la prime pour l'emploi, dont l'objet est de favoriser le retour à l'emploi, constituait le premier poste de dépense fiscale rattaché à la mission (4,23 milliards d'euros), alors même que l'indicateur destiné à mesurer la part de leurs bénéficiaires, précédemment au chômage ou inactifs, ne serait pas renseigné avant 2009. A ce titre, il a souhaité, pour l'avenir, qu'une réflexion sur la suppression de cette prime soit engagée. De même, il a jugé que le dynamisme de la croissance de l'emploi dans les secteurs de la restauration et des services à la personne ne suffisait pas à établir un lien de causalité entre le volume des aides de l'Etat et le nombre des créations nettes d'emplois, dont il a rappelé qu'aucun organisme n'est en mesure d'évaluer précisément le gain.

M. Serge Dassault, rapporteur spécial, a considéré que l'absence de toute mesure de performances sur des dispositifs aussi coûteux devait être considérée comme une lacune majeure dans le pilotage des politiques publiques.

Il a tout particulièrement regretté l'absence de présentation stratégique à l'échelle de la mission et a noté que celle-ci contribuait au déséquilibre des finances publiques. Il a désapprouvé la poursuite d'une politique d'endettement, considérant que les 50 milliards d'euros de crédits consacrés à l'emploi excédaient, à eux seuls, le montant du déficit budgétaire prévisionnel pour 2008. A cet égard, il a exprimé ses très vives réserves quant à l'utilité d'une telle dépense. En conséquence, **M. Serge Dassault, rapporteur spécial**, a appelé de ses vœux une réduction globale des crédits de l'emploi, des allègements généraux de cotisations sociales et des dispositifs d'exonération spécifique de charges sociales. Il a considéré que le facteur primordial de créations d'emplois et de croissance de l'économie reposait sur un assouplissement du droit du travail et un soutien à l'investissement des entreprises.

Ainsi, tout en approuvant la baisse annoncée par le gouvernement de 345.000 à 230.000 contrats aidés du secteur non marchand en 2008, il a appelé à un redéploiement des dispositifs de ces contrats, dont il souligne l'inefficacité au regard de l'accès à l'emploi, vers le secteur marchand. En ce sens, il a souhaité que soit développé un accès plus large à l'apprentissage et à la formation professionnelle. Enfin, il a indiqué que les réformes que le gouvernement proposera en 2008 pour, d'une part, créer un contrat unique d'insertion et, d'autre part, opérer la fusion de l'ANPE et de l'UNEDIC,

feraient l'objet de toute sa vigilance, notamment quant à leur impact budgétaire.

M. Serge Dassault, rapporteur spécial, a remis en cause « l'empilement » des aides et exonérations, jugé coûteux et peu efficace. Il a souhaité qu'une réforme de la structure des prélèvements sociaux soit engagée, citant, comme alternative, la TVA sociale et le coefficient « emploi activité ». Il a appelé, à titre personnel, à une baisse d'1,6 à 1,5 SMIC dans un premier temps des allègements généraux de cotisation dits « Fillon », puis à leur suppression progressive.

En conclusion, il a insisté sur la nécessité de réduire le poids que représentent, sur le budget de l'Etat, les 50 milliards d'euros mobilisés au titre de la politique de l'emploi. Il a appelé de ses vœux une politique de désendettement, jugeant que l'équilibre du budget primait sur la lutte contre le chômage, et que des dépenses de fonctionnement ne devaient pas être financées par l'emprunt.

S'agissant des **8 articles rattachés**, figurant dans le projet de loi de finances pour 2008 tels que modifiés par l'Assemblée nationale, **M. Serge Dassault, rapporteur spécial**, a proposé de **donner un avis favorable à l'adoption sans modification de l'article 52** (fusion du dispositif à l'emploi des jeunes en entreprise avec le contrat initiative emploi), de **l'article 53** (suppression des exonérations des cotisations sociales, patronales spécifiques au contrat de professionnalisation), de **l'article 54** (suppression des aides au remplacement de salariés partis en formation ou en congés maternité ou d'adoption), de **l'article 55** (réforme des aides aux prestataires de services des aides à la personne intervenant auprès de publics « non fragiles »), et de **l'article 56** (prorogation des aides à l'emploi en faveur des employeurs du secteur des hôtels, cafés et restaurants, plafonnées aux 30 premiers salariés).

Il a ensuite **présenté un amendement** tendant à rétablir la rédaction initiale de **l'article 57** fixant à la date du 1er janvier 2008 l'entrée en vigueur de la suppression de l'allocation équivalent retraite. Par ailleurs, il a proposé de donner un **avis favorable à l'adoption sans modification de l'article 58** (modification du régime des exonérations en faveur des zones de revitalisation rurale et des zones de redynamisation urbaine) et de **l'article 59** (contribution du fonds unique de péréquation pour un montant de 200 millions d'euros au fonds de solidarité pour le financement de l'allocation de fin de formation).

Enfin, il a **présenté un amendement** tendant à **insérer un article additionnel après l'article 59** visant à préciser la rédaction de l'article L. 129-8 du code du travail en vue de mettre fin aux divergences dans l'application du chèque emploi service universel aux chefs d'entreprise qui n'emploient pas de salariés.

M. Jean Arthuis, président, a souligné la constance des propositions du rapporteur spécial en faveur de l'équilibre des finances publiques et de la résorption de l'endettement.

En réponse à **M. Roland du Luart, M. Serge Dassault, rapporteur spécial**, a confirmé que les modifications apportées à l'article 53 par l'Assemblée nationale visaient à maintenir les exonérations spécifiques au contrat de professionnalisation pour les groupements d'employeurs et souscrit à ses propos sur la nécessité de tenir l'objectif d'un retour à l'équilibre du budget à l'horizon 2012, en émettant toutefois des doutes quant au niveau des prévisions de croissance pour 2008. S'agissant des allègements généraux de cotisations sociales, en réponse à **Mme Nicole Bricq**, il a indiqué que l'estimation de près de 27 milliards d'euros intégrait, d'une part, les exonérations sur les bas salaires dits « Fillon » pour 22 milliards d'euros et, d'autre part, le coût des exonérations relatives aux heures supplémentaires mises en place par la loi TEPA pour un montant de 5 milliards d'euros.

Pour conclure, **M. Serge Dassault, rapporteur spécial**, a exprimé le souhait qu'au-delà de la remise en cause du contrat nouvelle embauche (CNE), s'acclimate en France une culture de soutien aux entreprises par un assouplissement du droit du travail, moins coûteux pour les finances publiques et plus efficace en termes de croissance et de retour à l'équilibre.

Sur la recommandation de son rapporteur spécial, la commission a alors décidé de proposer au Sénat d'adopter sans modification les crédits de la mission « Travail et emploi » ainsi que l'amendement portant article additionnel après l'article 59, l'article 57 ainsi modifié, et les articles 52, 53, 54, 55, 56, 58 et 59 sans modification.

Réunie le jeudi 22 novembre 2007, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a confirmé sa position, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, et a adopté, sans modification, l'article 53 *bis*.

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Pour la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)

- M. Patrice BOREL, chef de service
- Mme Isabelle EYNAUD-CHEVALIER, chef de service

Pour la direction générale du travail (DGT)

- M. Jean-Denis COMBREXELLE, directeur général

Pour la direction de l'administration générale et de la modernisation (DAGEMO)

- M. Jean-René MASSON, directeur

Pour la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES)

- M. Antoine MAGNIER, directeur

Pour l'agence nationale pour l'emploi (ANPE)

- M. Christian CHARPY, directeur général

Pour l'UNEDIC

- M. Jean-Luc BERARD, directeur général