

N° 78

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 2006

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 2007, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Deuxième partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 33

TRAVAIL 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, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 3341, 3363 à 3368 et T.A. 619

Sénat : 77 (2006-2007)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
I. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	3
II. LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI »	9
III. PRÉSENTATION DES PROGRAMMES	13
A. PROGRAMME 133 « DEVELOPPEMENT DE L'EMPLOI »	13
1. <i>Présentation du programme et des actions</i>	13
2. <i>Les crédits et la justification par action</i>	18
3. <i>La performance du programme</i>	19
B. PROGRAMME 102 « ACCÈS ET RETOUR À L'EMPLOI »	24
1. <i>Présentation du programme et des actions</i>	24
2. <i>Les crédits et la justification par action</i>	30
3. <i>La performance du programme</i>	35
C. PROGRAMME 103 « ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ECONOMIQUES, SOCIALES ET DEMOGRAPHIQUES »	42
1. <i>Présentation du programme et des actions</i>	42
2. <i>Les crédits et la justification par action</i>	44
3. <i>La performance du programme</i>	47
D. PROGRAMME 111 « AMELIORATION DE LA QUALITÉ DE L'EMPLOI ET DES RELATIONS DU TRAVAIL »	50
1. <i>Présentation du programme et des actions</i>	50
2. <i>Les crédits par action</i>	51
3. <i>La performance du programme</i>	51
E. PROGRAMME 155 « CONCEPTION, GESTION ET ÉVALUATION DES POLITIQUES DE L'EMPLOI ET DU TRAVAIL »	53
1. <i>Présentation du programme et des actions</i>	53
2. <i>Les crédits par action</i>	55
3. <i>La performance du programme</i>	57
IV. EXAMEN DES ARTICLES 57 À 61 RATTACHÉS	61
A. ARTICLE 57 RATTACHÉ	61
B. ARTICLE 58 RATTACHÉ	66
C. ARTICLE 59 RATTACHÉ	69
D. ARTICLE 60 RATTACHÉ	80
E. ARTICLE 61 RATTACHÉ	82

V. MODIFICATIONS INTERVENUES EN PREMIÈRE DÉLIBÉRATION À L'ASSEMBLÉE NATIONALE	87
A. MODIFICATION DES CRÉDITS A TITRE RECONDUCTIBLE	87
B. ARTICLE 57 RATTACHÉ	88
C. ARTICLE 57 BIS (NOUVEAU) RATTACHÉ	89
D. ARTICLE 58 BIS (NOUVEAU) RATTACHÉ	90
E. ARTICLE 59 RATTACHÉ	92
F. ARTICLE 60 BIS (NOUVEAU) RATTACHÉ	93
G. ARTICLE 61 RATTACHÉ	98
H. ARTICLE 61 BIS (NOUVEAU) RATTACHÉ	99
I. ARTICLE 61 TER (NOUVEAU) RATTACHÉ	102
VI. MODIFICATIONS APPORTÉES EN SECONDE DÉLIBÉRATION À L'ASSEMBLÉE NATIONALE.	105
A. MAJORATION DES CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE	105
B. MINORATION DES CRÉDITS À TITRE RECONDUCTIBLE	106
VII. AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES	107
A. AMENDEMENT DE MODIFICATION DE CRÉDIT	107
B. AMENDEMENT PORTANT SUR L'ARTICLE 59 RATTACHÉ	111
C. AMENDEMENT PORTANT ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 61	112
D. AMENDEMENT PORTANT SUR L'ARTICLE 61 BIS RATTACHÉ	113
TABLEAU DE SUIVI DU BUDGET DE LA MISSION ET DES ARTICLES RATTACHÉS	115
EXAMEN EN COMMISSION	117
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	123

I. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. LES CRÉDITS

1.1 Les crédits de la mission « Travail » s'établissent à 12,6 milliards d'euros en 2007, en baisse de 4 %. Cependant, l'évolution des crédits correspondant à la présente mission se trouve minorée de près d'un milliard d'euros par rapport à l'évolution réelle de la dépense en 2007 car :

- il se trouve **750 millions d'euros de dépenses débudgétisées en 2007** ; en effet :

- on constate une baisse de **la subvention au Fonds de solidarité**, de plus de 240 millions d'euros. Elle n'est permise que par la mobilisation, en vertu de l'article 31 du PLF 2007, d'une partie de la créance que détient l'Etat sur l'UNEDIC. En réalité, les dépenses du fonds augmentent de près de 290 millions d'euros. Un remboursement partiel, prévu à hauteur de **550 millions d'euros pour 2007**, doit en effet contribuer à l'équilibre du budget du Fonds de solidarité et aboutit à diminuer d'autant les crédits de la mission « Travail et emploi » ;

- concernant l'AFPA, le « bleu » prévoit que la subvention sur crédits d'État inscrite sur le présent programme soit « *complétée d'un apport en ressources extra budgétaires à hauteur de 200 millions d'euros* » ;

- la dernière étape de la décentralisation de l'apprentissage est financée par le renfort de la taxe d'apprentissage au travers d'une « contribution au développement de l'apprentissage » dont la montée en puissance¹ s'achève en 2007. **La dotation de décentralisation** de l'apprentissage, qui s'élevait encore à **203 millions d'euros** en 2006, est ainsi **supprimée pour 2007**.

Au total, dans le périmètre 2006, la dépense de la mission progresse de plus de 5 %.

1.2 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 6 %, pour s'établir à près de 42 milliards d'euros**...

1.3 L'augmentation de plus de 8 % des crédits consacrés aux mesures d'âge s'explique par la **correction d'une insincérité budgétaire** des lois de finances initiales récentes -en particulier de la LFI 2006-, et non par une hausse du nombre de bénéficiaires de ces dispositifs de préretraites, ramené de plus de 65.500 en 2006 à moins de 55.800 en 2007. En réalité, **la dépense liée aux mesures d'âge doit diminuer fortement, conformément aux orientations du « plan d'action concerté sur l'emploi des seniors »** avec un montant prévisionnel d'environ 550 millions d'euros en 2007, 365 millions d'euros en 2008 et 320 millions d'euros en 2009.

1.4. La programmation budgétaire de la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005 n'est que rarement respectée.

¹ Montée en puissance programmée par l'article 37 de la loi de finances pour 2005.

Ainsi en va-t-il des **maisons de l'emploi**, avec une dépense de 118,5 millions d'euros contre 530 millions d'euros programmés pour 2007. Si **194 maisons de l'emploi sont aujourd'hui « labellisées »** (le plan de cohésion sociale prévoit la mise en place de 300 maisons de l'emploi), la « **labellisation** » ne correspond qu'à un agrément et à ce jour, **58 maisons de l'emploi fonctionnent effectivement**.

La programmation budgétaire de la loi de cohésion sociale n'est pas non plus respectée pour **les contrats d'avenir**, avec une dépense de 623 millions d'euros contre 1,285 milliard d'euros prévus pour 2007. Il semble **aujourd'hui nécessaire de stabiliser les dispositifs d'« activation des minima sociaux »** que sont les contrats d'avenir et le CI-RMA, **car ce sont les plus complexes avec une réglementation au surplus très évolutive** qui nuit à leur appropriation.

*

1.5 Pour 2007, il n'est pas prévu de recourir aux reports, contrairement à l'exercice 2006 avec la décision *ex ante* de mobiliser 100 millions d'euros de reports pour financer la dépense, **procédé qu'avait alors critiqué votre rapporteur spécial pour être peu conforme à l'esprit de la LOLF**.

2. LA POLITIQUE

2.1 En vertu de l'article 56 de la LFI 2006, les exonérations générales de charges sur les bas salaires ont été transférées en 2006 à la Sécurité sociale sans évaluation de cette politique, dont le coût dépasse 20 milliards d'euros. 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. **L'emploi serait davantage soutenu par :**

- **un assouplissement du droit du travail.** Des règles de licenciement plus souples favorisent l'embauche, comme le montre le succès du « **contrat nouvelle embauche** » (CNE) ;
- **une remise en cause plus générale des 35 heures**, sachant que la part des allègements généraux de charge sociale liée à la réduction du temps de travail correspond aujourd'hui à **11 milliards d'euros** ;
- **une évolution de la structure des prélèvements sociaux** (« TVA sociale », « coefficient emploi activité »...) **qui valorise le travail tout en améliorant la compétitivité.**

2.2 La commission des finances n'est pas davantage éclairée par le rapport du gouvernement sur la politique d'allègement des cotisations sociales dont l'article 56 de la LFI 2006 avait prévu la remise aux commission des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat avant le 30 juin 2006, toujours attendu.

2.3 Les aides dans le secteur de la restauration sont peu créatrices d'emploi : la dépense annuelle pour chacun des 16.600 emplois créés en 2006 dépasse 30.800 euros, soit 100 fois le coût unitaire des 60.000 emplois créés grâce au CNE... Dès lors, votre rapporteur spécial vous propose un amendement visant à prélever 10 millions d'euros sur le programme 133 « Développement de l'emploi », qui comprend les aides à la restauration. Un tel amendement signifie la primauté accordée par le Sénat à une politique d'assouplissement maîtrisée du code du travail sur les politiques de subventionnement lorsqu'elles s'avèrent inefficaces et coûteuses.

Ces crédits seraient utilement transférés vers le programme 102 « Accès et retour à l'emploi » au profit de l'AFPA : pour fournir un « *apport en ressources extra budgétaires à hauteur de 200 millions d'euros* »¹ (correspondant à des besoins qui ressortiraient finalement à 186 millions d'euros), l'article 61 rattaché ne procurerait à l'AFPA que 175 millions d'euros par un prélèvement sur le Fonds unique de péréquation (FUP) des fonds de la formation professionnelle.

2.4 Pour les maisons de l'emploi en état de fonctionner, la « cible » de 12,5 % de guichets uniques ANPE-ASSEDIC en 2007 est, elle aussi, décevante... Il est probable qu'une **fusion de l'ANPE et de l'UNEDIC mettrait un terme à une partition des tâches nuisible à l'efficacité de l'ensemble**. Les maisons de l'emploi s'en trouveraient créées d'office. Les récentes expérimentations d'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi menées par l'UNEDIC, certes utiles pour stimuler l'action de l'ANPE et améliorer sa performance en la matière, renforcent aussi l'acuité du propos...

2.5 Bien que l'UNEDIC ne soit pas un opérateur de la « mission », l'assurance chômage occupe un rôle central dans le service public de l'emploi. En France, la durée d'indemnisation de la filière principale (23 mois) est plus élevée que dans la plupart des pays voisins, alors que les sanctions financières en cas de refus successifs d'emplois ne sont que rarement appliquées. Dans ce contexte, certains observateurs relèvent que **la durée et le niveau de l'indemnisation ne motivent pas suffisamment certains chômeurs placés dans une logique de « droit à indemnisation » qu'il convient d'épuiser**.

2.6 Il est prévu une **baisse sensible du nombre des principaux contrats aidés** entre fin 2006 et fin 2007 : de 570.000 à 420.000 emplois, notamment au terme d'un « refroidissement » du CIE (moins 120.000 contrats). Mais **cette évolution est tributaire de l'évolution du marché de l'emploi** : si elle n'est pas suffisamment porteuse, il est à craindre que le nombre de contrats aidés jugés utiles au second semestre n'augmente en 2007, et donc la dépense y afférent.

¹ Bleu « Travail et emploi ».

2.7 Quoi qu'il en soit, 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.**

*

2.8 La mise en place des « **actions préparatoires au recrutement** », destinée aux demandeurs d'emploi qui ont des compétences proches de celles requises pour une offre d'emploi disponible mais non satisfaite, constitue une **démarche prometteuse.**

2.9 Le **non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux en 2006 et en 2007** permet d'opérer les recrutements liés au plan de modernisation et de développement de l'inspection du travail à effectif constant.

3. LA PERFORMANCE

3.1 Le **PAP est encore instable pour les programmes 133 et 102** : neuf parmi les vingt-cinq indicateurs de ces programmes ne permettent pas de constituer des séries homogènes avec les indicateurs du PAP 2006. Les lois de règlements pour 2006 et 2007 devraient ainsi donner lieu à des rapports annuels de performances (RAP) basés sur des indicateurs différents, ce qui pose un **problème de suivi de la « performance ».**

3.2 **Concernant les contrats aidés**, les quatre indicateurs mesurant les « taux d'insertion dans l'emploi durable » ont été rationalisés, et, désormais, deux indicateurs effectuent cette mesure : le premier, 6 mois (et non plus 3 mois) après la sortie des contrats aidés (CIE et CAE, contrat d'avenir et CI-RMA) et le second, 18 mois après la sortie de ces contrats aidés. Bien sûr, ces indicateurs occupent une **position centrale dans la mesure de la performance de la mission** « Travail et emploi ». Le premier indicateur sera disponible pour le rapport annuel de performances (RAP) de 2007 (en loi de règlement pour 2006) mais le second indicateur ne sera pas disponible avant 2009...

3.3 La **proportion de crédits d'intervention délégués ou « pilotés » au niveau régional est relativement faible**: l'indicateur 1.2 fait état d'un taux compris en 2006 entre 6 % et 27 % selon le programme, la cible pour 2007 étant elle-même comprise entre seulement 6 % et 30 %... **Or c'est la fongibilité au niveau territorial** (c'est-à-dire, pour la mission « Travail et emploi », 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...

3.4 L'énumération des dépenses fiscales rattachées à la mission mériterait d'être enrichie par une analyse systématique de leur performance.

3.5 Il existe encore un problème de hiérarchisation¹ des indicateurs car, d'un programme à l'autre, le nombre d'indicateurs rapporté au montant des crédits peut encore faire apparaître un facteur 50 (80 dans le PAP 2006).

*

3.6. L'effort d'analyse considérable fourni dans le bleu « Travail et emploi » du PLF 2006 pour améliorer et compléter la batterie des objectifs et des indicateurs de performance a été poursuivi avec des améliorations nouvelles au prix, il est vrai, d'une relative instabilité des PAP.

Ce travail montre une **réelle appropriation de la démarche de performance** par le ministère. Le catalogue des indicateurs de la mission « Travail et emploi » est aujourd'hui de nature à **améliorer et à mieux orienter la gestion de la politique de l'emploi**, cela à tous les niveaux administratifs **ainsi que pour chacun des opérateurs concernés, sous la tutelle du ministère de l'emploi, du travail et de la solidarité.**

3.7 A la suite d'une observation formulée par votre rapporteur spécial à l'occasion de l'examen du PAP 2006, la mesure des « mises en relation positive » (« MER+ ») effectuées par l'ANPE se retrouve dans le PAP 2007 au travers d'un indicateur 3.5 « Nombre de mises en relation effectuées par l'ANPE rapporté au nombre de mises en relation positive » (ratio MER / MER+). Cependant, il semble que seule la mise en place d'un ratio rapportant MER+ au nombre d'embauches totales permettrait une mesure globale de la performance de l'ANPE en termes d'intermédiation.

3.8 La plupart des indicateurs sont désormais correctement renseignés.

* *

*

Le taux de réponse au questionnaire budgétaire dans les délais impartis par la LOLF, déjà supérieur à 90 % pour 2006, est de 100 % pour 2007, ce dont votre commission des finances se félicite.

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

II. LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI »

► La mission « Travail et emploi » représente :

1. en termes d'emploi : **10.437 emplois autorisés¹**, représentant **0,45 % du total des emplois rémunérés par l'Etat** exprimés en équivalent temps plein travaillé (ETPT), et figurant en totalité sur le programme support (programme 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi ») ;

2. en termes de crédits budgétaires : **12,64 milliards d'euros** de crédits de paiement, soit **4,72 % du total des crédits** de paiement du budget général dans le projet de loi de finances pour 2007 ;

3. en termes de dépense fiscale : **8,32 milliards d'euros**, dont près de la moitié est rattachée au programme « développement de l'emploi ». La dépense fiscale représente donc **près de 66 % des crédits** dévolus à la présente mission.

► Les objectifs majeurs fixés à la mission emploi pour 2007, qui poursuivent la mise en œuvre du volet emploi du plan de cohésion sociale, sont les suivants :

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

2. l'« **activation** » des **minima sociaux**, avec la simplification et le **renforcement des dispositifs d'intéressement** au travers, notamment, d'une « prime de retour à l'emploi » de 1000 euros² ainsi que le renforcement du **contrat d'avenir** au profit des demandeurs d'emploi de longue durée de plus de 50 ans avec la création d'une « **prime de cohésion sociale** » (**article 58 rattaché**) ;

3. le renforcement des **dispositifs en faveur de l'emploi des jeunes**, avec la montée en puissance de l'alternance ainsi que la revalorisation des primes servies dans le cadre du soutien des jeunes en entreprise (SEJE) ;

¹ Le plafond d'emploi impératif s'applique au **niveau du ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement**, à hauteur de 13.820 ETPT.

² Introduite par la loi n° 2006-339 du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et sur les droits et devoirs des bénéficiaires de minima sociaux.

4. le développement des **secteurs à fort potentiel d'emploi** : secteurs des **services à la personne**, avec un allègement de charges spécifiques et l'action de l'« Agence nationale pour le développement des services à la personne »(ANSP), et des **hôtels, cafés et restaurants** avec la mise en oeuvre du nouveau « contrat de croissance » (*cf. article 57 rattaché*);

5. le renforcement de l'**accompagnement personnalisé au retour à l'emploi** grâce aux « **guichets uniques** », à la mise en commun de moyens entre l'UNEDIC et l'ANPE, à la généralisation de l'**entretien mensuel** à l'ANPE pour les chômeurs, aux **maisons de l'emploi** et au recours à des prestataires pour le suivi de certains publics ;

6. l'amélioration de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi en mobilisant le dispositif de formation professionnelle de l'**AFPA** (association pour la formation professionnelle des adultes), qui doit bénéficier de nouvelles sources de financement (**article 61 rattaché**) ;

7. **la mesure de la performance des dispositifs de la politique de l'emploi, notamment en matière de contrats aidés** et d'actions de formation professionnelle vers les demandeurs d'emploi et les salariés. L'objectif est, en particulier, de mesurer le taux d'insertion dans l'emploi des bénéficiaires de contrats aidés six mois après la fin de ceux-ci et d'augmenter ce taux¹ ;

8. la signature de « **contrats de progrès** » **entre l'Etat et les trois principaux « opérateurs » de la politique de l'emploi** que sont l'ANPE, l'AFPA et le CNASEA² doit permettre « *de clarifier les objectifs poursuivis, de préciser les attentes de l'Etat et d'optimiser les moyens alloués dans une logique de performance et d'amélioration du service rendu aux usagers. Ces engagements sont tous assortis d'une batterie d'indicateurs précis de résultats qui permettront de vérifier l'atteinte des objectifs et la réalisation des gains de productivité attendus* » ;

9. une **administration adaptée aux évolutions des missions et des besoins des usagers** : un **audit de modernisation** est engagé afin d'évaluer l'adéquation entre les missions et les moyens de l'administration centrale et des services déconcentrés du ministère chargé du travail, dans un contexte où l'activité de ces administrations connaît des mutations importantes liées à l'évolution des politiques qu'elles conduisent.

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

¹ Par exemple, en 2007, au minimum 28 % des chômeurs de longue durée bénéficiaires d'un contrat d'accompagnement dans l'emploi devront accéder dans les six mois qui suivent à un emploi durable.

² Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles.

Décomposition des moyens de la mission « Travail et emploi »

(en milliards d'euros)

	Crédits de paiement pour 2007	Evolution 2007/2006	Proportion du budget de la mission
Programme 133 « Développement de l'emploi »	1,26	42,6 %	9,9 %
Programme 102 « Accès et retour à l'emploi »	6,17	-13,3 %	48,7 %
Programme 103 « Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques »	4,4	0,2 %	34,8 %
Programme 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail »	0,08	3,8 %	0,7 %
Programme 155 « Conception, gestion et évaluation et évaluation des politiques de l'emploi et de travail »	0,74	3,1 %	5,9 %
Mission « Travail et emploi »	12,64	-4,0 %	100,0 %

Le projet de budget pour la mission « Travail et emploi » est en diminution de 4 % par rapport à la LFI 2006. Mais en intégrant l'effet de certaines débudgétisations (*infra*), le coût pour la sécurité sociale des allègements généraux de charges sociales patronales, qui doivent progresser de 18,9 milliards d'euros en 2006 à 20,2 milliards d'euros pour 2007, et les dépenses fiscales rattachées à la mission, qui augmentent de 7,7 milliards d'euros à 8,3 milliards d'euros, **les moyens consacrés au travail, totalisant 42 milliards d'euros, se trouvent en augmentation de plus de 6 % pour 2007.**

► **Les ressources humaines participant aux actions de la mission :** outre les emplois du programme 155 (support), elles comprennent les emplois des **principaux opérateurs, dont le nombre excède 40.000 ETPT**, soit près de 4 fois plus que les ETPT directement requis par la mission.

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

(équivalents temps plein)

		ETPT pour 2006	ETPT pour 2007	Variation
Agence nationale des services à la personne	Programme 133	21	21	0 %
Fonds de solidarité	Programme 102	16	16	0 %
Agence nationale pour l'emploi (ANPE)	Programme 102	27.456	28.195	2,69 %
Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA)	Programme 102	556	556	0 %
Association pour la formation professionnelle des Adultes (AFPA)	Programme 203	11.298	11.298	0 %
Centre Info	Programme 204	82	82	0 %
Agence nationale pour l'amélioration des conditions du travail (ANACT)	Programme 111	81	81	0 %
Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP)	Programme 155	97	97	0 %
Centre d'Etudes pour l'Emploi (CEE)	Programme 156	76	76	0 %
Total de la mission		39.683	40.422	1,86 %

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

III. PRÉSENTATION DES PROGRAMMES

A. PROGRAMME 133 « DEVELOPPEMENT DE L'EMPLOI »

1. Présentation du programme et des actions

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

a) *La baisse du coût du travail pour faciliter le développement de territoire et de secteurs à forts potentiels d'emplois¹ (action 1),*

L'action comprend désormais trois « sous-actions » :

• **La promotion de l'emploi dans les régions à faible attractivité économique** (sous-action 1)

Des exonérations sont consenties dans des zone 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)** (sous-action 2)

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 »². En application de l'**article 57 rattaché**, ce dispositif, conçu comme transitoire dans l'attente d'une baisse de la TVA dans la restauration, est reconduit une année de plus³, jusqu'au 31 décembre 2007, et le montant de l'aide se trouve augmenté. Cet article s'inscrit dans le cadre d'un plan de croissance du secteur HCR signé le 17 mai 2006, lequel prévoit également une aide pour l'emploi de salariés « extra », **qui devrait faire l'objet d'un article 57 bis rattaché⁴**.

• **La promotion de l'emploi dans le secteur des services à la personne** » (sous-action 3, déplacée de l'action 2 du présent programme)

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

¹ Action au libellé est modifié par rapport au PAP 2006 (« Allègements de cotisations sociales »).

² 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.

³ L'article 160 de la loi de finances pour 2006 avait déjà prorogé le dispositif pour 2006.

⁴ Article introduit en première délibération à l'Assemblée nationale.

pour les entreprises et les associations agréées, ces deux dernières mesures ayant une traduction budgétaire dans le présent programme.

*

Il est rappelé qu'en vertu de l'article 56 de la LFI 2006, le présent programme ne compense plus depuis 2006 les allègements généraux de charges sociales auprès de la sécurité sociale, car il lui est attribué, à due concurrence, un « bouquet » de recettes fiscales.

Le budget du travail s'en est trouvé diminué de près des deux tiers, avec la débudgétisation¹ d'une dépense qui s'élève à 18,9 milliards d'euros en 2006 et à 19,84 milliards d'euros en 2007². Votre rapporteur spécial regrette cette opération qui aboutit, dès la discussion du présent budget, à ne plus soumettre à l'approbation du Parlement, lors de la discussion budgétaire, le coût de la compensation des allègements généraux de charges.

Une partie importante de cette dépense, de l'ordre de 11 milliards d'euros, est héritée de la politique de réduction du temps de travail.

Naturellement, si les allègements devaient faire l'objet d'une intégration dans le barème³ de la sécurité sociale, il conviendrait d'en évaluer préalablement l'efficacité afin d'optimiser le calibrage d'une mesure dont le « rapport coût/efficacité » n'est probablement pas, en l'état, le plus favorable.

Une telle évolution⁴ mériterait évidemment d'être longuement débattue, et, pour sa part, le récent rapport gouvernemental sur l'intégration des allègements généraux de cotisations patronales au sein d'un barème de cotisations de sécurité sociale⁵ souligne qu'« elle accroît[rait] la complexité des cotisations sociales », qu'« elle tendrait à pérenniser les principes actuels » dont le rapport admet, toutefois, que « l'instabilité chronique (...) diminue la portée » pour créer des emplois.

¹ Il s'agissait alors de faciliter la construction d'un budget général en « croissance zéro », le coût de la mesure devant évoluer spontanément de 17,1 milliards d'euros en 2005 à 18,9 milliards d'euros en 2006.

² Dépense à laquelle il convient d'ajouter le financement des allègements de cotisations sociales supplémentaires en faveur des très petites entreprises décidé à l'article 23 du présent projet de loi de finances, mesure dont le coût s'élèvera à 320 millions d'euros en 2007 et à 650 millions d'euros en année pleine.

³ Une « barémisation » présenterait l'avantage de **sécuriser les anticipations des entreprises**, les allègements généraux étant régulièrement modifiés en loi de finances, de rendre, en toute transparence, les comparaisons internationales portant sur les prélèvements sociaux plus favorables à la France, le taux de cotisation patronale de 46 % y étant effectivement ramené à 20 % au niveau du SMIC grâce aux allègements généraux, et de clarifier les responsabilités de l'Etat et de la Sécurité sociale.

⁴ L'instauration d'une progressivité des prélèvements sociaux constituerait une rupture avec le système actuel, même si elle ne serait pas sans exemple : l'Allemagne pratique également des ristournes sur les bas salaires, en cohérence avec des minima salariaux élevés.

⁵ Rapport conjoint de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale des affaires sociales, rendu en application du V de l'article 56 de la loi de finances pour 2006.

Quoi qu'il en soit, **votre rapporteur spécial a acquis la conviction qu'une diminution progressive¹ du niveau des exonérations assortie d'un assouplissement du droit du travail favoriserait plus certainement l'embauche.**

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, depuis août 2005, de 662.000 intentions d'embauche, dont 612.000 pour les seules entreprises de moins de 20 salariés, ce qui représente 8,4 % du total des intentions d'embauche d'entreprise.

Début août 2006, le gouvernement se réjouissait de ce qu'« *après seulement douze mois d'existence, 583.700 contrats ont été signés. Près de 60.000 de ces emplois n'auraient pas vu le jour sans le CNE. C'est un résultat sans précédent pour un dispositif qui n'a pas coûté un seul centime au contribuable* »².

Le contrat nouvelle embauche

Le CNE est un contrat sans détermination de durée, créé par l'ordonnance n° 2005-893 du 2 août 2005. Il concerne les entreprises du secteur privé et les associations jusqu'à 20 salariés (équivalent temps plein).

Pendant une période de deux ans, dite « période de consolidation », l'employeur peut, par lettre recommandée, rompre le contrat de travail sans motiver sa décision avec une durée de préavis dépendant de l'ancienneté dans le contrat : il n'y a pas de préavis avant un mois d'ancienneté ; entre un mois et six mois d'ancienneté, le préavis est de deux semaines ; il est d'un mois après six mois d'ancienneté. Le salarié peut démissionner, à tout moment, sans préavis. Sauf faute grave, les indemnités en cas de rupture par l'employeur s'élèvent à 8 % du montant total de la rémunération brute perçue depuis le début du contrat. L'employeur doit aussi verser 2 % du même montant aux ASSEDIC pour financer des actions d'accompagnement du salarié par le service public de l'emploi. Le salarié bénéficie alors de l'assurance chômage selon les règles en vigueur. S'il n'a pas de durée de travail suffisante pour être indemnisé et que son contrat a duré au moins quatre mois, il a droit à une allocation forfaitaire de 16,40 euros par jour pour une durée d'un mois.

En tout état de cause, il est regrettable que le gouvernement ne se soit pas ouvert à une évolution des prélèvements sociaux susceptible de moins peser sur le coût du travail sans recourir à la présente forme de subventionnement.

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.).

² Déclaration de M. Renaud Dutreil, ministre des PME, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales, le mercredi 16 août 2006. Les allocations forfaitaires liées aux CNE s'élevant à 18,61 millions d'euros pour 2006 et 2007, cette dépense correspondrait à un **maximum de 310 euros par emploi créé...**

Les solutions existent pourtant, qu'il s'agisse de la « TVA sociale » ou du « coefficient emploi activité »¹. Pour commencer, **il serait élémentaire que le gouvernement fournisse le rapport sur la politique d'allègement des cotisations sociales prévu par le V de l'article 56 de la LFI 2006 précité².**

b) La promotion de l'activité³ (action 2)

L'action comporte trois axes constituant autant de « sous-actions » :

• **La stimulation de la création et de la reprise d'entreprises (ACCRE, EDEN, soutien aux réseaux) (sous-action 1)**

La présente sous action recouvre le **dispositif « EDEN »**, qui procure une avance remboursable aux créateurs ou repreneurs d'entreprises, les « **chèques-conseil** », par lesquels l'Etat soutient financièrement la formation à la gestion des personnes qui créent leur entreprise, l'exonération temporaire de cotisations sociales en faveur des salariés créateurs ou repreneurs d'entreprises (ACCRE) ainsi que le **fonds de garantie pour l'insertion économique (FGIE)**, au moyen duquel le plan de cohésion sociale entend faciliter l'accès au crédit des personnes exclues du marché bancaire qui ont un projet économique crédible.

Les montants apportés par l'Etat au FGIE⁴, ont fait l'objet d'une **programmation par la loi de cohésion sociale, qui ne serait pas respectée pour 2007 avec 12 millions d'euros de prévision de dépense au lieu de 17 millions d'euros.**

¹ *Nonobstant la relative défiance qu'a manifestée, à leur égard, dans un rapport rendu public le 30 mai 2006, le groupe de travail sur l'élargissement de l'assiette des cotisations employeurs de sécurité sociale. Ce groupe a été mis en place fin février 2006 par le Premier ministre, Dominique de Villepin, après que le Président de la République ait souhaité que le financement de la protection sociale soit assuré par un prélèvement reposant sur une assiette plus juste et plus favorable à l'emploi. Ce rapport a abordé cinq principales pistes de réforme : la cotisation sur la valeur ajoutée (CVA), la modulation des cotisations en fonction de la valeur ajoutée, la TVA sociale, le coefficient emploi activité et la contribution patronale généralisée. Le tome I du rapport général sur le PLF 2007 fait au nom de la commission des finances par M. Philippe Marini évoque longuement cette problématique.*

² *A cet égard, une réponse à une question complémentaire du rapporteur spécial précise : « Pour ce qui concerne le rapport mentionné à l'article V, il n'a pas été fourni. Les questions de méthodologie et de disponibilité des données qu'il soulève expliquent en partie cette situation. Des travaux ont été effectués ou sont en cours sur tout ou partie des thèmes exposés : effets emploi, dynamique des salaires, etc. Un Rapport Cour des comptes ainsi qu'un rapport du COE, qui ne représentent certes pas l'avis du gouvernement, permettent d'éclairer les parlementaires sur une partie des questions posées. (...) Contrairement à une idée couramment répandue, le sujet de l'efficacité des allègements préoccupe beaucoup les administrations concernées, qui consacrent des ressources importantes à leur analyse. Pour ce qui concerne le Ministère de l'emploi la Dares a lancé un nouvel appel d'offres sur une évaluation de ce dispositif. De nombreux éléments sont produits, encore récemment par le CEE, l'Acoss, la Dress, l'Insee, le COE qui permettent de l'éclairer ».*

³ *Action dont le libellé est modifié par rapport au PAP 2006 (« Promotion de l'emploi »).*

⁴ *Ce fonds peut garantir les prêts consentis par les guichets bancaires à vocation sociale, à des personnes physiques (chômeurs, Rmistes, travailleurs en reconversion) ou morales (associations, TPE, structures d'insertion...).*

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

(en millions d'euros valeur 2004)

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

• **« Créer un environnement favorable au développement des services à la personne, des activités d'utilité sociale et favoriser les nouvelles formes d'emploi »** (sous-action 2)

La loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne a mis en place une « Agence nationale de services à la personne ». Par ailleurs, l'Etat intervient en faveur des nouvelles formes d'emploi au travers des **conventions pour la promotion de l'emploi**, outils de financement destinés à soutenir le développement de l'activité et la création d'emploi, des **dispositifs locaux d'accompagnement (DLA)**, destinés à accompagner les employeurs d'utilité sociale utilisateurs de contrats aidés et de **crédits d'ingénierie et de conseil en promotion de l'emploi**¹.

• **Le soutien, la professionnalisation et le développement de l'insertion par l'activité économique (AI, ETTI, FDI, ACI)** (sous-action 3, déplacée pour 2007 du programme 102 « Accès et retour à l'emploi »)

Le secteur de l'insertion par l'activité économique concerne les personnes les plus éloignées de l'emploi. Les **entreprises d'insertion (EI)** et les **entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI)** constituent, avec les **associations intermédiaires (AI)**, les principales structures d'insertion par l'activité économique (SIAE). Ces instruments permettent de bénéficier d'exonérations de cotisations sociales, et, pour les EI et les ETTI, d'une aide au poste.

Par ailleurs, l'Etat intervient globalement en soutenant financièrement, dans le cadre des **fonds départementaux pour l'insertion par l'activité économique (FDI)**, le développement et la consolidation des activités mises en œuvre par les EI, les ETTI et les AI au profit des personnes en grande difficulté. Par ailleurs, une **aide à l'accompagnement** est versée pour les **ateliers et chantiers d'insertion (ACI)**. Enfin, les structures agréées au titre de l'aide sociale bénéficient d'une exonération de la totalité des cotisations patronales de sécurité sociale soit sur une base forfaitaire de 40 % du SMIC, soit sur la rémunération réelle inférieure au SMIC.

¹ Ces crédits permettent, d'une part, le financement d'actions spécifiques et ponctuelles auprès d'organismes afin de les soutenir dans leurs initiatives en faveur de l'emploi, de la lutte contre la précarité et la promotion de l'emploi et, d'autre part, de financer les études réalisées par la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP).

2. Les crédits et la justification par action

Le tableau suivant retrace l'évolution des crédits destinés au « développement de l'emploi », dont la forte augmentation est la marque de changements de périmètre et de mesures nouvelles.

Evolution des crédits dévolus au développement de l'emploi

(en millions d'euros)

	Crédits de paiement pour 2007	Part des crédits du programme	Variation PLF 2007/LFI 2006
Action 1 - Baisse du coût du travail pour faciliter le développement de territoire et de secteurs à forts potentiels d'emplois	893,09	71,2 %	63,5 %
Action 2 - Promotion de l'activité	361,82	28,8 %	20,7 %
Total du programme « Développement de l'emploi »	1.254,91	100	48,3 %

Pour l'essentiel, **la progression de près de 50 % des crédits** de la mission s'explique, en premier lieu, par la **montée en puissance de l'aide à la restauration** (cf. examen de l'**article 57 rattaché**), dont le coût est évalué à 546 millions d'euros en 2007 contre 410 millions d'euros pour 2006, et en second lieu, par l'**entrée dans le périmètre du programme des actions d'insertion par l'économique**, qui représentent 228 millions d'euros en 2007. A structure constante, les crédits destinés au développement de l'emploi progresseraient de 21,4 % en 2007.

Il apparaît que le bleu « Travail et emploi », nonobstant les observations qu'avait formulées votre rapporteur spécial dans son précédent rapport spécial, persiste dans l'économie d'un rappel des dépenses prévues en 2006 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 éclairée par un rappel des valeurs des exercices précédents.**

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

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

**Justification par action des crédits de paiement pour 2007 du programme
« Développement de l'emploi »**

(en millions d'euros)

	<i>Dépenses de fonctionnement</i>	<i>Dépenses d'intervention</i>	Total des crédits de paiement	Variation PLF 2007 /PLF 2006 ²⁴
Sous action 1 - Promouvoir l'emploi dans les régions à faible attractivité économique	-	36,09	36,09	-7,67 %
Sous action 2 - Promouvoir l'emploi dans le secteur des hôtels, cafés et restaurants	10,45	686,55	697	31,51 %
Sous action 3 - Promouvoir l'emploi dans le secteur des services à la personne	-	160	160	-11,11 %
Action 1 - Baisse du coût du travail pour faciliter le développement de territoire et de secteurs à forts potentiels d'emplois	10,45	882,64	893,09	19,22 %
Sous action 1 - Stimulation la création et la reprise d'entreprises (ACCRES, EDEN, soutien aux réseaux)	-	84,13	84,13	14,18 %
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	26	23,69	49,69	-13,96 %
Sous action 3 - Soutenir, professionnaliser et développer l'insertion par l'activité économique (AI, ETTI, FDI, ACI)	-	228	228	8,46 %
Action 2 - Promotion de l'activité	26	335,82	361,82	5,90 %

*

Par ailleurs, le coût de la réduction d'impôt pour l'emploi d'une personne à domicile, **dépense fiscale** dont l'objet contribue à la réalisation des objectifs du présent programme, atteint 2 milliards d'euros. Au total, **les dépenses fiscales dont l'objet principal contribue au présent programme s'élèvent à 2,58 milliards d'euros, représentant le double du montant de ses crédits...**

3. La performance du programme

Il est à noter que, concernant les allègements de charges sur les bas salaires, il était difficile d'élaborer un indicateur susceptible de mesurer l'efficacité réelle en matière d'emploi peu qualifié, car les effets d'aubaine sont difficilement mesurables. D'ailleurs, les résultats des études existantes sur les créations d'emploi entraînées par les politiques d'exonération sont

²⁴ Périmètres 2007 reconstitués par votre rapporteur spécial.

souvent divergents, et toujours contestés. En conséquence de la débudgétisation de la compensation des allègements de charge, **les sept indicateurs rattachables à la politique d'exonération générale** figurant dans l'avant-PAP annexé au projet de loi de finances pour 2005 ont été **supprimés dès le PAP 2006** et aucun indicateur ne viendra réellement combler ce vide dans le cadre du PLFSS...

Certaines évolutions constatées entre le PAP 2006 et le PAP 2007 méritent d'être commentées.

L'indicateur 1.1 « Croissance de l'emploi dans le secteur de la restauration » est enrichi, faisant apparaître, outre les effectifs salariés, les créations nettes d'emploi et le taux de croissance de l'emploi. Il en va opportunément de même pour l'indicateur 1.2 « croissance de l'emploi dans le secteur des services à la personne », qui correspond à un autre axe fort de la politique de l'emploi du gouvernement.

Sans qu'il soit besoin d'attendre la loi de règlement pour 2006, on constate que la prévision d'effectifs salariés dans le secteur HCR pour 2006 figurant dans l'indicateur 1.1 a été révisée à la baisse dans le PAP 2007, **faisant apparaître une création nette de seulement 16.600 emplois contre 25.000 dans le PAP 2006...** Si l'on se base sur le différentiel de taux de croissance de l'emploi constaté dans le secteur concurrentiel et dans le secteur HCR, **la dépense annuelle par emploi créé ressort à plus des de 30.800 euros...**

Dès lors, **votre rapporteur spécial vous propose un amendement visant à prélever 10 millions d'euros sur le présent programme. L'adoption d'un tel amendement signifierait la primauté accordée par le Sénat à une politique d'assouplissement maîtrisée du code du travail sur une politique de subventionnement inefficace et coûteuse.** Ces crédits seraient transférés vers le programme 102 « Accès et retour à l'emploi » au profit de l'AFPA.

Bien sûr, il conviendra d'attacher une attention particulière à l'évolution cet indicateur, qui permet de tester *in vivo* l'impact d'une prise en charge croissante du coût de la main d'œuvre sur l'emploi.

Malheureusement, l'indicateur 1.2 « Croissance de l'emploi dans le secteur des services à la personne » présente une série qui n'est pas cohérente avec le même indicateur figurant dans le PAP 2006 et il est donc impossible de suivre une modification de la prévision d'effectifs salariés dans le secteur des services à la personne. Quand bien même, il serait difficile d'établir un lien précis entre l'augmentation de la dépense en faveur des services à la personne, car elle comprend non seulement les mesures récentes de la loi du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne, mais aussi la réduction d'impôt pour l'emploi d'une personne à domicile, dépense fiscale toujours évolutive.

Pour ce qui concerne les aspects quantitatifs, il apparaît en revanche que **les cibles en 2008 de l'indicateur 4.1 « Taux d'insertion dans l'emploi durable, six mois après la sortie d'une structure d'insertion » ont été revues à la hausse de 10 points²⁵**, atteignant ou dépassant désormais les 50 % pour les entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI) et les associations intermédiaires.

En outre, les indicateurs associés à l'objectif n° 2 « Promouvoir, par l'accompagnement, la création d'activités et d'emplois nouveaux » sont modifiés, tandis qu'un second indicateur est mis en place pour l'objectif n° 4 « Développer et consolider une offre d'insertion par une insertion par l'activité économique (IAE) de qualité »²⁶.

Nonobstant les améliorations ainsi apportées au PAP, **l'instabilité de quatre indicateurs parmi les sept** que comporte le présent programme aboutit *de facto* à obérer la portée de la loi de règlement pour 2006 et 2007, qui comprendront respectivement les rapports annuels de performances (RAP) se rapportant normalement²⁷ aux PAP de la LFI 2006 et de la LFI 2007. Concernant ces quatre indicateurs, **la succession des lois de règlements pour 2006 et 2007 poseront un problème de suivi de la « performance »**.

Une instabilité des indicateurs à court terme est d'autant plus préjudiciable qu'à plus long terme, leur pérennité est aussi tributaire de la continuité des dispositifs concernés...

Il apparaît, en revanche, que **les indicateurs sont désormais correctement renseignés**, à l'exception du second indicateur mis en place pour l'objectif n° 4.

²⁵ Hormis pour les ateliers chantiers d'insertion.

²⁶ Dans le PAP 2006, il s'agit de l'objectif n° 7 du programme 102 « Accès et retour à l'emploi ».

²⁷ La loi de règlement se trouve ainsi au cœur de la réforme budgétaire véhiculée par la LOLF.

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

• **Le transfert par l'article 56 de la LFI 2006 des exonérations générales de charges sociales à la Sécurité sociale en 2006 pose un problème : la mesure de l'efficacité de cette politique¹, dont le coût dépasse 20 milliards d'euros.** Le peu d'emplois créé par les récentes aides dans la restauration devrait inciter à réviser la politique de baisse du coût du travail. Une diminution progressive du niveau et du coût des exonérations est aujourd'hui souhaitable. **L'emploi serait davantage soutenu par :**

- **un assouplissement du droit du travail.** Des règles de licenciement plus souples favorisent l'embauche, comme le montre le succès du « contrat nouvelle embauche » (CNE) ;

- **une remise en cause des 35 heures**, sachant que la part des allègements généraux de charge sociale liée à la réduction du temps de travail correspond aujourd'hui à 11 milliards d'euros ;

- **une évolution de la structure des prélèvements sociaux** (« TVA sociale », « coefficient emploi activité ») qui valorise le travail et améliore la compétitivité.

• La commission des finances n'est pas davantage éclairée par le **rapport du gouvernement sur la politique d'allègement des cotisations sociales** dont l'article 56 de la LFI 2006 avait prévu la remise aux commission des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat avant le 30 juin 2006, **toujours attendu.**

• **Les aides dans le secteur de la restauration sont peu créatrices d'emploi : la dépense annuelle pour chacun des 16.600 emplois créés en 2006 dépasse 30.800 euros, soit 100 fois le coût unitaire des 60.000 emplois créés grâce au CNE... Dès lors, votre rapporteur spécial vous propose un amendement visant à prélever 10 millions d'euros sur le présent programme. L'adoption d'un tel amendement signifierait la primauté accordée par le Sénat à une politique d'assouplissement maîtrisée du code du travail sur les politiques de subventionnement lorsqu'elles s'avèrent inefficaces et coûteuses.** Ces crédits seraient transférés vers le programme 102 « Accès et retour à l'emploi » au profit de l'AFPA.

• La programmation budgétaire de la loi de cohésion sociale n'est pas respectée concernant le fonds de garantie pour l'insertion économique (FGIE), avec une dépense de 12 millions d'euros contre 17 millions d'euros prévus pour 2006 ;

• Concernant les dépenses obligatoires (« à guichet ouvert »), il est regrettable que les « bleus » ne justifient pas aussi la dépense au regard de celle prévue pour l'année en cours et celle constatée l'année précédente.

¹ *Aucun indicateur ne comble ce vide dans le cadre du PLFSS 2007.*

• Le **PAP est encore instable** : quatre indicateurs du programme sur sept ne permettent pas de constituer des séries homogènes avec les indicateurs du PAP 2006. **Les lois de règlements pour 2006 et 2007 devraient ainsi donner lieu à des rapports annuels de performances (RAP) basés sur des indicateurs dont certains diffèrent, ce qui pose un problème de suivi de la « performance ».**

• Un des sept indicateurs de la mission n'est pas renseigné.

*

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

• A la faveur d'un changement de périmètre, le programme 133 doit désormais représenter 10 % des crédits de la mission, contre 6,7 % en 2006, ce qui **atténue le problème de cohérence entre les masses des trois grands programmes d'intervention de la mission qu'avait précédemment relevé votre rapporteur spécial.**

• Pas de décision *ab initio* de recourir à des reports pour couvrir certaines dépenses.

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

1. Présentation du programme et des actions

Les politiques publiques mises en œuvre dans ce programme ont non seulement pour objet 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'emploi.

Désormais, dans le cadre d'un « processus de Lisbonne » révisé, la France a établi un « programme national de réforme » (PNR)¹, où sont consignées, en particulier, ses priorités pour la croissance et l'emploi. Le gouvernement a transmis en octobre 2005 son PNR pour la période 2005-2008. Ce document, intitulé « Pour une croissance sociale », promeut notamment l'insertion professionnelle des jeunes, l'emploi des « seniors » et la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. Les taux d'activités observés en France, nonobstant certaines évolutions favorables, font ressortir la pertinence de ces objectifs :

Taux d'activité par tranche d'âge et par sexe en 2005

	Hommes		Femmes		Total	
	2002	2005	2002	2005	2002	2005
De 15 à 64 ans	75,7 %	74,9 %	63,2 %	64,1 %	69,4 %	69,5 %
De 18 à 24 ans	54,7 %	55,0 %	45,9 %	45,5 %	50,4 %	50,3 %
De 25 à 54 ans	94,2 %	93,8 %	78,9 %	80,7 %	86,5 %	87,2 %
De 55 à 64 ans	42,2 %	43,8 %	33,9 %	37,4 %	38,0 %	40,5 %

Source : réponse aux questionnaires budgétaires

A plus court terme, la décomposition catégorielle du chômage fait apparaître la nécessité de porter l'effort sur l'insertion des jeunes, tandis qu'il convient de se féliciter, d'une manière générale, d'un retournement de tendance en faveur de l'emploi :

Taux de chômage par tranche d'âge et par sexe

	Hommes		Femmes		Total	
	Août 2005	Août 2006	Août 2005	Août 2006	Août 2005	Août 2006
Tous âges	9,1 %	8,3 %	10,8 %	9,7 %	9,9 %	9,0 %
Moins de 25 ans	21,0 %	20,3 %	24,1 %	23,3 %	22,3 %	21,6 %
De 25 à 49 ans	8,1 %	7,2 %	10,3 %	9,2 %	9,1 %	8,1 %
50 ans et plus	6,7 %	6,0 %	7,2 %	6,3 %	7,0 %	6,2 %

Source : Insee : chômage en août 2006 au sens du BIT

L'Etat intervient ici au travers de deux actions :

¹ Sur la base de « lignes directrices intégrées » (LDI) déterminées en commun par les Etats membres sur proposition de la Commission Le Conseil européen de juin 2005 a approuvé les LDI pour la période 2005-2008.

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

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

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

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

En application de l'article 161 de la loi de finances pour 2006, le Fonds de solidarité prend aussi en charge depuis 2006 l'**allocation forfaitaire** » versée sous conditions en cas de rupture d'un « contrat nouvelle embauche » (CNE) ainsi que, dans une perspective d'« activation » de l'ASS, l'**aide forfaitaire aux employeurs** embauchant des bénéficiaires de l'ASS en contrat d'avenir ou en CI-RMA².

En 2007, le Fonds de solidarité prendra également à sa charge, au titre des bénéficiaires de l'ASS, la « **prime de retour à l'emploi** » et les « primes forfaitaires mensuelles d'intéressement à la reprise d'activité » introduites par la loi n° 2006-339 du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et sur les droits et devoirs des bénéficiaires de minima sociaux³ (intéressement ASS).

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

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

² Cette prise en charge a été présentée comme neutre pour le Fonds, car chaque aide versée est du même montant que celui de l'ASS qui aurait été versé si cette allocation n'avait pas été « activée » via un contrat d'avenir ou un RMA (infra).

³ Ce texte rénove le dispositif d'intéressement au retour à l'emploi pour les bénéficiaires du RMI, de l'API, de l'AAH et de l'ASS. Une nouvelle prime de **1000 euros** est créée pour les bénéficiaires de minima sociaux reprenant un emploi d'une durée contractuelle d'au moins 78 heures par mois pendant 4 mois au minimum. Par ailleurs, il est créé une allocation forfaitaire mensuelle de **150 euros**, versée après la période de cumul du salaire et du minimum social. Le versement de ces deux primes pour les bénéficiaires de l'ASS est à la charge du Fonds de solidarité. Pour les bénéficiaires de l'AAH, de l'API et du RMI, le versement des primes forfaitaires relève de la mission solidarité, et la charge de la prime à 1000 euros relève directement de la mission travail et emploi (infra).

Enfin, l'Etat prend à sa charge le « **Fonds intermittents** », fonds spécifique provisoire pour les intermittents du spectacle institué en 2004, la « **prime de retour à l'emploi** » de 1.000 euros au profit des bénéficiaires de l'allocation adulte handicapé (AAH), de l'allocation de parent isolé (API) et du RMI, créée par la loi précitée du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et sur les droits et devoirs des bénéficiaires de minima sociaux ainsi que l'**allocation complémentaire**¹.

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

L'**ANPE** a un rôle central dans le rapprochement de l'offre et de la demande de travail et la mise en œuvre de la politique de l'emploi, en « prescrivant » notamment les différents contrats aidés. Le rapprochement des offres et des demandes d'emploi se réalise au travers :

a) du recueil des offres auprès des entreprises, y compris en anticipant leurs besoins de recrutement ;

b) de la mise à disposition d'un site Internet (www.anpe.fr) consacré au rapprochement des offres et des demandes ;

c) d'entretiens mensuels personnalisés avec les demandeurs d'emploi ;

d) de la prescription de prestations réalisées au sein de l'ANPE ou sous-traitées à des prestataires extérieurs, pour le compte de l'Etat et des collectivités locales, de mesures d'aide au retour à l'emploi, et pour le compte de l'UNEDIC, d'actions de formation et d'aides incitatives en faveur du retour à l'emploi.

Un quatrième « **contrat de progrès Etat-ANPE** », conclu le 23 juin 2006 pour la période 2006-2010, centre les missions de l'ANPE sur le placement de tous les demandeurs d'emploi en leur offrant un **service plus personnalisé**² et plus efficace par la mise en place du **suivi mensuel personnalisé**. Dans ce contrat, l'Agence « *s'engage à renforcer le pilotage de son action par la performance et à en clarifier la mesure. Elle visera à améliorer l'appréciation de l'impact de son action en hiérarchisant ses objectifs et en définissant des indicateurs simples et mobilisables dans l'action par les équipes au niveau local* ».

¹ L'allocation complémentaire est versée à des demandeurs d'emploi âgés de plus de 60 ans qui ne peuvent percevoir qu'une partie de leur pension de retraite parce qu'ils ont effectué une partie de leur carrière dans une profession pour laquelle le régime de retraite de base ne prévoit le versement des retraites qu'à partir de 65 ans.

² Le **Parcours personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE)** succède au PAP-ND (programme d'action personnalisé), avec notamment, suite à la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005, à la convention d'assurance chômage du 18 janvier 2006 et à la convention tripartite Etat-ANPE-Unédic du 5 mai 2006 : la réforme du service public de l'emploi (et de ses acteurs mettant en œuvre le PPAE), la mise en place d'un **accompagnement renforcé** (comprenant notamment le **suivi mensuel personnalisé**) et la **renovation des droits et obligations des demandeurs d'emploi**.

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

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

(en millions d'euros valeur 2004)

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

Enfin, l'Etat participe à des opérations spécifiques d'accompagnement des jeunes vers l'emploi, et notamment à destination des diplômés résidant en ZUS.

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

La présente action est décomposée en 2 sous-actions :

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

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

Les contrats aidés : une architecture rénovée à compter de 2005

- Les contrats aidés destinés aux jeunes

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

- Les contrats aidés destinés aux publics en difficulté

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

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

L'ANPE, en tant que « prescripteur » du **CIE** et du **CAE**, permet la construction de parcours professionnel adapté. Il est ici rappelé que le nombre des contrats d'avenir a fait l'objet d'une **programmation** par la loi de cohésion sociale, ainsi qu'il figure sur le tableau suivant :

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

(en millions d'euros valeur 2004)

Année	2005	2006	2007	2008	2009
Nombre de contrats	185.000	250.000	250.000	250.000	65.000
Aide de l'Etat	383	1.119	1.285	1.285	1.120

Concernant le **contrat d'avenir**, il est à noter que l'**article 58 rattaché** prévoit la création d'une « **prime de cohésion sociale** » destinée à majorer l'aide aux employeurs d'anciens bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique depuis plus de 2 ans, et ayant au moins 50 ans, en contrat d'avenir.

Par ailleurs, des « **actions préparatoires au recrutement** » (APR) sont désormais¹ destinées aux demandeurs d'emploi qui ont des compétences proches de celles requises pour une offre d'emploi disponible mais non satisfaite. La mesure comprend une formation d'adaptation au poste en entreprise. D'une durée maximale de 3 mois, cette formation peut être mixte : dans l'entreprise et dans un centre de formation professionnelle. Les entreprises s'engagent, à l'issue de l'action préparatoire, à embaucher le stagiaire en alternance, en CDI ou en CDD de plus de 6 mois. Il est prévu d'effectuer 50.000 de ces actions préparatoires au recrutement d'ici fin 2007. **Votre rapporteur spécial soutient cette démarche, qu'il juge prometteuse.**

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

Outre une subvention pour charge de service public à l'AFPA, il est ici financé des actions en faveur des personnes les plus éloignées de l'emploi.

- **L'accompagnement renforcé des jeunes vers l'emploi**

Les **missions locales et les PAIO**² définissent et mettent en œuvre des parcours personnalisés d'insertion au profit des jeunes confrontés à des difficultés d'ordre social ou professionnel, tandis qu'une **allocation** peut être versée aux **bénéficiaires du CIVIS**. Un **Fonds pour l'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ)** permet d'intervenir en complément d'actions déjà existantes lorsque le SPE a repéré des besoins non couverts. Par ailleurs, le « plan d'urgence pour l'emploi » de 2005 a donné lieu à la mise en place d'un **contrat de volontariat pour l'insertion**.

Le CIVIS et le contrat de volontariat pour l'insertion

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

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

¹ Cette nouvelle mesure, présentée le 31 août 2006, est destinée en priorité aux titulaires de CIVIS et aux demandeurs d'emploi non indemnisés.

² Permanences accueil-information-orientation.

- Le « parrainage »

Le parrainage vise à faciliter l'accès ou le maintien dans l'emploi de demandeurs d'emploi rencontrant des difficultés d'insertion professionnelle, notamment les jeunes, en les faisant accompagner par des personnes bénévoles formées à cet effet.

- Les personnes handicapées

L'aide de l'Etat aux travailleurs handicapés prend désormais¹ la forme d'une **subvention d'accompagnement et de développement** versée aux « **entreprises adaptées** » (dénomination ayant succédé à celle d'« ateliers protégés ») pour la création de places en entreprise adaptée, d'une **aide au poste en entreprise adaptée (EA)**, compensation salariale liée à l'emploi des personnes handicapées (qui s'est substituée à la garantie de ressources des travailleurs handicapés -GRTH), et d'un soutien financier **aux programmes départementaux d'insertion des travailleurs handicapés (PDITH)**².

2. Les crédits et la justification par action

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

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

(en milliards d'euros)

	Crédits de paiement pour 2007	Part des crédits du programme	Variation PLF 2007/LFI 2006
Action 1 - Indemnisation des demandeurs d'emploi et rapprochement de l'offre et de la demande d'emploi	2,71	44,0 %	-3,83 %
Sous action 1 - Indemnisation des demandeurs d'emploi	1,21	19,7 %	-5,59 %
Sous action 2 - Rapprochement de l'offre et de la demande d'emploi	1,50	24,3 %	-2,36 %
Action 2 - Mise en situation d'emploi des publics fragiles	3,45	56,0 %	-16,86 %
Sous action 1 - Construction de parcours vers l'emploi durable	2,77	45,0 %	-15,25 %
Sous action 2 - Accompagnement des publics les plus en difficulté	0,68	11,0 %	-22,81 %
Total du programme « Accès et retour à l'emploi »	6,16	100,0 %	-11,59 %

¹ En conséquence de la loi relative à l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées n° 2005-102 du 11 février 2005.

² Dispositifs cofinancés par l'Etat et du fonds pour l'insertion professionnelle des handicapés (AGEFIPH) qui visent à favoriser l'emploi des personnes handicapées en coordonnant des initiatives locales.

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

Justification par action des crédits de paiement pour 2007 de l'action 1 « Indemnisation des demandeurs d'emploi et rapprochement de l'offre et de la demande d'emploi »

(en millions d'euros)

	Dépenses de fonctionnement		Dépenses d'intervention	Total 2007	Variation PLF 2007 /PLF 2006
	Fonctionnement courant	Subventions pour charges de service public			
Allocation de fin de formation (AFF)	1,00		114,00	115,00	9,52%
Allocation temporaire d'attente (ATA)	0,61		15,36	15,97	-47,84%
Allocation complémentaire	0,20		3,71	3,90	0,00%
Subvention de l'Etat au Fonds de solidarité		89,26	842,29	931,55	-22,03%
Allocations des intermittents du spectacle	0,46		45,54	46,00	Nouvelle dépense ³⁹
Prime de retour à l'emploi			100,00	100,00	Nouvelle dépense
Sous-action 1 - Indemnisation des demandeurs d'emploi	2,27	89,26	1 120,90	1 212,42	-9,13%
ANPE		1 360,00		1 360,00	7,19%
Maisons de l'emploi			123,50	123,50	-3,89%
Opérations spécifiques d'accompagnement des jeunes vers l'emploi			12,00	12,00	Nouvelle dépense ⁴⁰
Sous-action 2 - Rapprochement de l'offre et de la demande d'emploi	0,00	1 360,00	135,50	1 495,50	-2,36%
TOTAL ACTION 1	2,27	1 449,26	1 256,40	2 707,92	-5,51%

La diminution de plus de 100 millions d'euros des crédits de l'action 1 ne doit pas occulter une augmentation très sensible des moyens. En effet :

- la baisse de la subvention au Fonds de solidarité, de plus de 240 millions d'euros, n'est permise que par la mobilisation, en vertu de l'article 31 du présent projet de loi de finances⁴¹, d'une partie de la créance que détient l'Etat sur l'UNEDIC ; en réalité, les dépenses du fonds augmentent de près de 290 millions d'euros⁴²,

³⁹ « Dispositif qui est pour la première fois doté en LFI, accroissant ainsi la sincérité du budget voté » (réponse du ministère).

⁴⁰ Opération nouvelle qui vise à accompagner des jeunes, notamment des diplômés issus des zones urbaines sensibles (ZUS), vers l'emploi.

⁴¹ L'Etat détient sur l'UNEDIC une créance de 1,22 milliard d'euros en application de l'article 5 de la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel (DDOSEC). L'article 31 du présent projet de loi de finances prévoit de céder cette créance au Fonds de solidarité. L'Etat permettrait donc à l'UNEDIC de s'acquitter, dès l'année prochaine, d'une partie de sa dette directement auprès du Fonds de solidarité. Un remboursement partiel est ainsi prévu à hauteur de 550 millions d'euros pour 2007.

⁴² En raison, notamment, de l'augmentation du nombre de bénéficiaires de l'ASS qu'explique, à titre principal, un effet de déversement lié au resserrement des conditions d'indemnisation de l'assurance chômage (résultant des conventions UNEDIC de décembre 2002 et décembre 2005).

- concernant l'AFPA, il est prévu que la subvention sur crédits d'Etat inscrite sur le présent programme soit « *complétée d'un apport en ressources extra budgétaires à hauteur de 200 millions d'euros* »⁴³. Ainsi, la subvention de 134,4 millions d'euros inscrite en 2006 au titre de l'action 1 n'est pas reconduite en 2007... Compte tenu de l'insuffisance prévisionnelle des ressources de l'AFPA pour 2007 (*via l'article 61 rattaché*), votre rapporteur spécial propose de transférer sur le présent programme 10 millions d'euros de crédits en provenance du programme 133 « développement de l'emploi » (*supra*).

Avec un budget progressant de 7,2 % par rapport à la LFI 2006, l'ANPE reconnaît avoir les moyens nécessités par l'« entretien mensuel » institué pour tous les chômeurs décidés pour 2006. Il est à noter que la subvention à l'ANPE pour 2006 augmente de 138 millions d'euros par rapport à la dépense prévue en LFI.

Par ailleurs, la programmation budgétaire de la loi de cohésion sociale concernant les maisons de l'emploi n'est pas suivie, avec une dépense de 118,5 millions d'euros contre 530 millions d'euros prévus pour 2007, même s'il est néanmoins prévu la « labellisation » de 200 maisons de l'emploi à fin 2006 et de la réalisation de l'objectif de 300 maisons de l'emploi à fin 2007. Mais il faut savoir que la « labellisation » ne correspond qu'à un agrément⁴⁴.

A ce jour, seulement 58 maisons de l'emploi fonctionnent effectivement pour 194 maisons de l'emploi « labellisées »...

⁴³ Bleu « Travail et emploi » page 140.

⁴⁴ Les projets sont d'abord instruits au niveau départemental. Les dossiers revêtus de l'avis des préfets de département sont transmis aux préfets de région qui arrêtent la liste des propositions qui leur semblent pertinentes.

**Justification par action des crédits de paiement pour 2007 de
l'action 2 « Mise en situation d'emploi des publics fragiles »**

(en millions d'euros)

	<i>Dépenses de fonctionnement</i>		<i>Dépenses d'intervention</i>	Total 2007	Variation PLF 2007 /PLF 2006
	<i>Fonctionnement courant</i>	<i>Subventions pour charges de service public</i>			
CNASEA		38,28		38,28	4,65%
<i>Dispositifs en extinction hors emplois jeunes : primes et exonérations attachées aux anciens CIE, contrats de retour à l'emploi (CRE), contrats emplois consolidés (CEC), emplois d'utilité sociale (CIVIS-EUS)</i>			283,74	283,74	-66,86%
<i>Emplois jeunes</i>			200,00	200,00	-52,65%
Total dispositifs en extinction			483,74	483,74	-62,16%
<i>Contrat initiative emploi (CIE)</i>			303,40	303,40	10,39%
<i>Contrat d'accompagnement vers l'emploi (CAE)</i>			962,25	962,25	39,36%
Total contrats aidés du plan de cohésion sociale			1 265,65	1 265,65	31,11%
Soutien à l'emploi des jeunes en entreprise (SEJE)	4,70		313,43	318,13	16,54%
Contrats d'avenir			623,46	623,46	-21,28%
Actions préparatoires au recrutement (APR)			40,00	40,00	nouveau
Sous action 1 - Construction de parcours vers l'emploi durable	4,70	38,28	2 726,28	2 769,26	-15,24%
Etablissement public d'insertion de la défense (EPID)		50,00		50,00	35,14%
AFPA		52,04		52,04	-25,67%
Allocations versées aux bénéficiaires d'un CIVIS			60,00	60,00	0,00%
Missions locales et PAIO			162,64	162,64	0,91%
Fonds d'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ)			50,00	50,00	-28,57%
Parrainage des parcours			4,58	4,58	16,41%
Mesures en faveur de l'emploi des personnes handicapées			300,79	300,79	7,88%
Sous action 2 - Accompagnement des publics les plus en difficulté	0,00	102,04	578,01	680,05	-22,81%
TOTAL ACTION 2	4,70	140,32	3 304,28	3 449,30	-16,86%

La forte baisse de la dépense liée aux dispositifs en extinction ainsi que la sortie du **périmètre du programme des actions d'insertion par l'économique**, qui représentent 228 millions d'euros en 2007⁴⁵, expliquent la diminution des crédits de l'action 2.

¹ Cf. programme 133 « Développement de l'emploi ».

Le soutien à l'emploi des jeunes en entreprise (SEJE) a fait l'objet d'une réforme au second semestre 2006 visant à élargir le champ de ses bénéficiaires et à revaloriser la prime mensuelle dont bénéficient les employeurs, ce qui entraîne une progression de la dépense.

En revanche, la programmation budgétaire de la loi de cohésion sociale concernant les contrats d'avenir n'est pas suivie, avec une dépense de 623 millions d'euros contre 1,285 milliard d'euros prévus pour 2007.

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

Le tableau suivant retrace l'évolution du nombre des principaux contrats aidés de fin 2004 à fin 2007 :

Evolution du « stock » de contrats aidés (principaux contrats) de 2006 à 2007

Emplois aidés au 31/12	2004	2005	2006 (prévision)	2007 (prévision)
<i>Anciens contrat initiative emploi (CIE)</i>	147.000	123.000	90.000	40.000
<i>contrats emploi solidarité (CES)</i>	110.724	20.000	0	0
<i>contrats emplois consolidés (CEC)</i>	101.796	56.000	16.000	3.600
Soutien à l'emploi des jeunes en entreprise (SEJE)	125.853	117.800	118.000	118.000
Contrat d'accompagnement vers l'emploi (CAE)	.	135.000	144.000	122.000
Contrat initiative emploi (CIE)	.	88.000	109.000	38.000
Contrat d'avenir	.	16.000	91.000	100.000
TOTAL	485.373	555.800	568.000	421.600

Source : réponse au questionnaire budgétaire

On constate une **baisse sensibles du nombre de contrats aidés** entre fin 2006 et fin 2007 : pour les principaux d'entre eux, de 570.000 à 420.000 emplois, notamment au terme d'un « refroidissement » du CIE (moins 120.000 contrats)... **Il faut espérer que l'évolution du marché de l'emploi sera suffisamment porteuse en 2007 pour ne pas réviser à la hausse le nombre de contrats aidés jugés utiles au second semestre, et donc la dépense y afférent.**

Il peut être également observé que **les contrats d'avenir ne progressent pas aussi rapidement que l'avait prévu le plan de cohésion sociale**, en cohérence avec les moindres crédits constatés *infra*.

D'après les réponses au questionnaire budgétaire, « *la stabilisation juridique du dispositif a permis aux employeurs de se l'approprier. La montée en charge du dispositif sur 2006 (près de 90.000 contrats d'avenir signés depuis avril 2005) en est le témoignage* ».

En réalité, il est aujourd'hui nécessaire, afin qu'ils déploient tout leur potentiel, de stabiliser les dispositifs d'« activation des minima sociaux » que sont les contrats d'avenir et le CI-RMA, car ce sont les plus complexes avec une réglementation au surplus très évolutive.

Toujours d'après les réponses au questionnaire budgétaire, « un certain nombre de départements estiment que l'obligation légale de verser une aide à l'employeur équivalente au montant du RMI, pour une personne isolée, soit 433 euros, constituait une charge excessive. Dans ce contexte, Jean-Louis Borloo et Gérard Larcher ont demandé et obtenu du Premier ministre qu'une disposition législative soit rajoutée⁴⁶ dans le projet de loi de finances pour 2007, consistant à minorer le coût de l'activation du RMI par les départements dans le cadre de la programmation des contrats d'avenir et des CI-RMA. Cette disposition sera de surcroît rétroactive pour l'ensemble des contrats signés à compter du 15 octobre prochain ».

« Par ailleurs, certains départements pourraient expérimenter des aménagements au contrat d'avenir et au CI-RMA dans le cadre de l'expérimentation proposée sur le fondement de l'article 72 de la Constitution et la loi organique 1113-2 du code général des collectivités territoriales ». **Il s'agit de l'article 59 rattaché (infra).**

*

Il convient en outre de mentionner la **prime pour l'emploi (PPE)**, principale dépense fiscale rattachée au présent programme, pour un montant de **3,7 milliards d'euros**. Au total, les **dépenses fiscales qui contribuent directement au programme 102 représentent plus de 60 % du montant de ses crédits.**

3. La performance du programme

a) Vue générale

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

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

¹ Un article 58 bis rattaché a ainsi été introduit en première délibération à l'Assemblée nationale.

Malgré ces difficultés, le PAP pour 2006 avait été optimisé par rapport à l'« avant-PAP » : objectifs redéployés, mise en place d'un indicateur concernant la PPE, affirmation de la tutelle de l'Etat sur les opérateurs au travers de la mesure de leur performance, mise en adéquation des indicateurs aux objectifs d'intégration des personnes les plus éloignées de l'emploi, enfin neutralisation de certains effets pervers⁴⁷.

Une nouvelle rationalisation du PAP pour 2007 s'effectue au prix d'une instabilité du projet annuel de performances : 5 parmi les 18 indicateurs du programme ne permettent pas de constituer des séries homogènes avec les indicateurs du PAP 2006, tandis que 9 parmi les 27 indicateurs du PAP 2006 se trouvent supprimés dans le PAP 2007...

b) Suivi des indicateurs

• Service public de l'emploi

En premier lieu, il convient d'approuver le **renforcement de l'indicateur de contrôle des demandeurs d'emploi** indemnisés -dont la cible retenue pour 2008 (1 % contre 0,94 % dans le PAP 2006 pour le régime d'assurance chômage, et 2 % contre 2,72 % dans le PAP 2006 pour le régime de solidarité) paraît tout de même étonnamment modeste dans le contexte d'un renforcement⁴⁸ du contrôle des demandeurs d'emploi-, qui est désormais assorti d'une indication du nombre de contrôles par agents.

Si la disparition de l'**indicateur du nombre d'emplois vacants** est à déplorer pour sa simplicité et son éloquence⁴⁹, celle du « Coût pour l'Etat de l'offre d'emploi satisfaite » (indicateur 3.1 du PAP 2006), qui ne rendait compte que du coût des offres *transitant* par l'ANPE, et non pas de celles *satisfaites* par l'ANPE, paraît opportune car cet indicateur ne renseignait en rien sur la performance de l'Agence.

Par ailleurs, à l'occasion de l'examen du PAP 2006, **votre rapporteur spécial avait regretté qu'aucun indicateur ne rende compte du nombre de « mise en relation positive » (MER+) réalisées par l'ANPE**, c'est-à-dire du nombre d'offres effectivement pourvues par l'ANPE. **Comme suite à cette observation**, la mesure des « mises en relation positive » se **retrouve dans le PAP 2007** au travers de l'indicateur 3.5 « Nombre de mises en relation effectuées par l'ANPE rapporté au nombre de mises en relation positive » (ratio MER / MER+), probablement de nature à dissuader l'ANPE de « faire du chiffre » en multipliant les présentations de chômeurs...

¹ Un indicateur de satisfaction des offres déposées à l'ANPE, susceptible de pousser l'ANPE à traiter en priorité les cas les plus faciles au détriment des personnes les plus éloignées de l'emploi, a ainsi été contrebalancé dans le PAP 2006 par l'indicateur « Taux de sorties durables (...) de la liste des demandeurs d'emploi 18 mois après leur inscription ».

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

³ Cet indicateur aurait souffert d'imperfections liées à la collecte des données. Aussi, pour mesurer les tensions sur le marché du travail, a-t-il été choisi de le remplacer par un indicateur intermédiaire décliné dans les budgets opérationnels de programme à savoir : « Taux de satisfaction des offres sur 6 métiers en tension ».

Votre rapporteur spécial estime cependant qu'en termes d'intermédiation, **seule la mise en place d'un ratio rapportant MER+ au nombre d'embauches totales permettrait une mesure globale de la performance de l'ANPE**, mais cela suppose un rapprochement rapide des fichiers de l'assurance chômage avec ceux de l'ANPE.

Parmi les autres « nouveautés », l'indicateur 1.1 « proportion de guichets uniques ANPE/ASSEDIC et localisations ANPE /ASSEDIC inférieures 200 mètres », est digne d'intérêt. Cependant, il est constitué de trois ratios dont les deux derniers ne sont pas libellés clairement, tandis que la **cible** du premier ratio « Guichets uniques ANPE-ASSEDIC dans le cadre des maisons de l'emploi/nombre de maisons de l'emploi », fixée à 12,5 % en 2007, paraît **étonnamment faible** car il s'agit évidemment de la première chose que l'on s'attend à trouver dans une maison de l'emploi...

Une fusion de l'ANPE et de l'UNEDIC, véritable « serpent de mer » du service public de l'emploi, **mettrait un terme à une partition des tâches probablement nuisible à l'efficacité de l'ensemble, surtout si l'on considère les récentes expérimentations d'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi menées par l'UNEDIC**, certes utiles pour stimuler l'action de l'ANPE et améliorer sa performance en la matière.

**Bilan des expérimentations de l'UNEDIC concernant le recours
à des cabinets de placement privés**

L'objet des expérimentations est d'accompagner individuellement des allocataires présentant toutes les caractéristiques d'un risque de chômage de très longue durée.

Les expérimentations lancées en 2005 et poursuivies en 2006 par l'UNEDIC portent sur 9.700 allocataires pris parmi 300.000 demandeurs d'emploi qui présentent les plus grands risques de chômage de très longue durée. Les actions d'accompagnement sont principalement axées autour de l'appui à la préparation optimale à des entretiens et à des candidatures, et à la prospection directe d'entreprises par le demandeur d'emploi.

L'UNEDIC a réalisé un premier bilan succinct des expérimentations, dont il ressort que le taux de retour à l'emploi à 10 mois est de 68,5 % à comparer avec un taux d'accès à l'emploi de 49,3 % à 6 mois et de 68,4 % à 12 mois pour un chômeur « moyen ».

D'après l'UNEDIC, sans l'accompagnement, le coût des 7.013 personnes effectivement prises en charge aurait été, au-delà du 5^{ème} mois, de 128,2 millions d'euros.

D'après l'UNEDIC, avec l'accompagnement, le coût d'indemnisation pour 7.013 personnes prises en charge est de 81 millions d'euros. L'économie d'indemnisation estimée est d'environ 47 millions d'euros.

Le coût total de l'accompagnement par les prestataires privés peut être estimé, pour les 7.013 personnes prises en charge, à 23,2 millions d'euros dont 19,1 payés au moment de la prise en charge, 2,4 à l'obtention d'un contrat de travail et 1,7 à l'issue des 7 mois de travail.

Au total, selon l'UNEDIC, l'assurance-chômage aurait économisé environ $47 - 23 = 24$ millions d'euros pour 7.013 personnes prises en charge, soit en moyenne 3.420 euros par allocataire.

Les partenaires sociaux gestionnaires de l'UNEDIC ont décidé d'étendre le champ de ces expérimentations. Suite à un nouvel appel d'offre de 2006, 46.000 demandeurs d'emploi indemnisés seront suivis par des opérateurs privés chaque année en 2006 et 2007.

Source : extrait d'une réponse au questionnaire budgétaire

Cette fusion se heurterait d'abord au fait que l'ANPE est un établissement public à caractère administratif (EPA) employant des agents contractuels de droit public et que l'UNEDIC est une association « loi 1901 ». Leur fusion impliquerait donc soit une « privatisation » de l'ANPE, soit une « nationalisation » de l'UNEDIC.

Enfin, l'indicateur 3.1 « productivité de l'ANPE », qui donne le « rapport entre l'ensemble des services produits par l'ANPE et les ressources mises en oeuvre pour les réaliser » pose évidemment le problème de la valorisation des produits, tandis que l'indicateur 3.4 « Taux d'accès à un parcours qualifiant des demandeurs d'emploi adressés par l'ANPE à l'AFPA » laisse entrevoir la dimension labyrinthique du service public de l'emploi.

- Contrats aidés

Concernant les **contrats aidés**, les quatre indicateurs mesurant les « **taux d'insertion dans l'emploi durable** » ont été rationalisés et, désormais, deux indicateurs effectuent cette mesure : le premier, 6 mois (et non plus 3 mois) après la sortie des contrats aidés (CIE et CAE, contrat d'avenir et CI-RMA) et le second, 18 mois après la sortie de contrats aidés. Ces indicateurs occupent **une position centrale dans la mesure de la performance de la mission « Travail et emploi »**. Le premier indicateur sera disponible pour le rapport annuel de performances (RAP) de 2007 (en loi de règlement pour 2006) mais le second indicateur ne sera pas disponible avant 2009...

- Autres

On peut regretter que **deux indicateurs associés au présent programme, déjà présents dans le PAP 2006, ne soient toujours pas renseignés** : l'indicateur 2.2 « Taux de retour à l'emploi durable des allocataires de l'ASS » et l'indicateur 2.4 « **Part des bénéficiaires de la prime pour l'emploi (PPE) précédemment au chômage ou inactifs** », alors même que votre commission des finances, particulièrement sceptique⁵⁰ sur la PPE en tant qu'instrument d'incitation au retour à l'emploi, accorderait le plus grand intérêt au suivi de cet indicateur.

¹ Cf. commentaire de l'article 3 du présent projet de loi de finances par M. Philippe Marini, rapporteur général de votre commission des finances.

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

• **Diminution des crédits en « trompe l'oeil » via la débudgétisation de certaines dépenses :**

- une baisse de la **subvention au Fonds de solidarité**, de plus de 240 millions d'euros, n'est permise que par la mobilisation, en vertu de l'article 31 du présent projet de loi de finances, d'une partie de la créance que détient l'Etat sur l'UNEDIC. En réalité, les dépenses du fonds augmentent de près de 290 millions d'euros. Un remboursement partiel, prévu à hauteur de **550 millions d'euros** pour 2007, doit en effet contribuer à l'équilibre du budget du Fonds de solidarité et aboutit à diminuer d'autant les crédits de la mission « Travail et emploi » ;

- concernant l'**AFPA**, le « bleu » prévoit que la subvention sur crédits d'Etat de 52 millions d'euros (204 millions d'euros en LFI 2006) inscrite sur le présent programme pour 2007 soit « *complétée d'un apport en ressources extra budgétaires à hauteur de 200 millions d'euros* ».

• Compte tenu d'une insuffisance des « ressources extra budgétaire » prévues pour l'AFPA en 2007 (cf. article 61 rattaché), votre rapporteur spécial propose de transférer sur le présent programme les 10 millions d'euros de crédits prélevés sur le programme 133 « développement de l'emploi » (*supra*).

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

- **les maisons de l'emploi**, avec une dépense de 118,5 millions d'euros contre 530 millions d'euros prévus pour 2007 ; si **194 maisons de l'emploi sont aujourd'hui « labellisées »** (le plan de cohésion sociale prévoit la mise en place de **300 maisons de l'emploi**), la « labellisation » ne correspond qu'à un agrément et à ce jour, **seules 58 maisons de l'emploi fonctionnent effectivement** ;

- **les contrats d'avenir**, avec une dépense de 623 millions d'euros contre 1,285 milliard d'euros prévus pour 2007.

Il semble aujourd'hui nécessaire, afin qu'ils déploient leur potentiel, de stabiliser les dispositifs d'« activation des minima sociaux » que sont les contrats d'avenir et le CI-RMA, car ce sont les plus complexes avec une réglementation au surplus très évolutive.

• Bien que l'UNEDIC ne soit pas un opérateur de la « mission », l'assurance chômage occupe un rôle central dans le service public de l'emploi. **En France, la durée d'indemnisation de la filière principale (23 mois) est plus élevée en France que dans la plupart des pays voisins⁵¹, alors que les sanctions financières en cas de refus successifs d'emplois n'y sont que rarement appliquées.**

¹ A l'exception de la Belgique et surtout du Danemark, où la « flexicurité » combine un marché du travail fluidifié et une amélioration de la protection économique des individus.

Certains observateurs estiment que la durée et le niveau de l'indemnisation ne motivent pas suffisamment certains chômeurs placés dans une logique de « droit à indemnisation » qu'il convient d'épuiser.

- **Deux indicateurs** associés au présent programme, déjà présents dans le PAP 2006, **ne sont toujours pas renseignés** : l'indicateur 2.2 « Taux de retour à l'emploi durable des allocataires de l'ASS » et l'indicateur 2.4 « Part des bénéficiaires de la prime pour l'emploi (PPE) précédemment au chômage ou inactifs », alors même que votre commission des finances, qui doute de l'efficacité de la PPE en tant qu'instrument d'incitation au retour à l'emploi, accorderait le plus grand intérêt au suivi de cet indicateur.

- Pour 2007, cible de 12,5 % seulement de guichets uniques ANPE-ASSEDIC dans les maisons de l'emploi... Il est probable qu'**une fusion de l'ANPE et de l'UNEDIC mettrait un terme à une partition des tâches nuisible à l'efficacité de l'ensemble**. Les récentes expérimentations d'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi menées par l'UNEDIC, certes utiles pour stimuler l'action de l'ANPE et améliorer sa performance en la matière, renforcent aussi l'acuité du propos.

- **Concernant les contrats aidés**, les quatre indicateurs mesurant les « **taux d'insertion dans l'emploi durable** » ont été rationalisés, et, désormais, deux indicateurs effectuent cette mesure : le premier, 6 mois (et non plus 3 mois) après la sortie des contrats aidés (contrat initiative emploi -CIE- et contrat d'accompagnement vers l'emploi -CAE-, contrat d'avenir et CI-RMA) et le second, 18 mois après la sortie de ces contrats aidés. **Ces indicateurs occupent une position centrale dans la mesure de la performance de la mission**. Le premier indicateur sera disponible pour le rapport annuel de performances (RAP) de 2007 (en loi de règlement pour 2006) mais le second indicateur ne sera pas disponible avant 2009...

- Il est prévu une **baisse sensible du nombre des principaux contrats aidés entre fin 2006 et fin 2007** : de 570.000 à 420.000 emplois, notamment au terme d'un « refroidissement » du CIE (moins 120.000 contrats)... Mais **cette évolution est tributaire de l'évolution du marché de l'emploi** : si elle n'est pas suffisamment porteuse, il est à craindre que le nombre de contrats aidés jugés utiles au second semestre 2007 n'augmente, et donc la dépense y afférent.

- **En réalité, 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 : **porter l'âge limite de la formation obligatoire de 16 ans à 18 ans**.

- **Le PAP est encore instable** : 5 parmi les 18 indicateurs du programme ne permettent pas de constituer des séries homogènes avec les indicateurs du PAP 2006, tandis que 9 parmi les 27 indicateurs du PAP 2006 se trouvent supprimés dans le PAP 2007...

*

- La mise en place des « **actions préparatoires au recrutement** », destinée aux demandeurs d'emploi qui ont des compétences proches de celles requises pour une offre d'emploi disponible mais non satisfaite, constitue une démarche prometteuse.

- **Le PAP est globalement simplifié et rationalisé**

- **A la suite d'une observation formulée par votre rapporteur spécial** à l'occasion de l'examen du PAP 2006, **la mesure des « mises en relation positive » (« MER+ »)** effectuées par l'ANPE **se retrouve dans le PAP 2007** au travers d'un indicateur 3.5 « Nombre de mises en relation effectuées par l'ANPE rapporté au nombre de mises en relation positive » (ratio MER / MER+). Cependant, il semble que seule la mise en place d'un ratio rapportant MER+ au nombre d'embauches totales permettrait une mesure globale de la performance de l'ANPE en termes d'intermédiation. Cette construction implique un rapprochement de fichiers avec l'assurance chômage.

- L'indicateur de contrôle des demandeurs d'emploi indemnisés ressort renforcé dans le PAP 2007.

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

1. Présentation du programme et des actions

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

a) L'anticipation des mutations et la gestion active des ressources humaines⁵² (action 1)

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

• La stimulation et accompagnement des projets collectifs⁵³
(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 salariés⁵⁴ (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 (ASFNE⁵⁵)** 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 modifié par rapport au PAP 2006 (« Anticipation des mutations et développement de la mobilité professionnelle »).

² Action dont le libellé est simplifié par rapport au PAP 2006.

³ Action dont le libellé est simplifié par rapport au PAP 2006.

⁴ 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)**⁵⁶ qui permettent de bénéficier, pour une période de 8 mois, d'un accompagnement renforcé vers l'emploi.

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

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

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

L'Etat soutient l'alternance par la **compensation d'exonérations de cotisations sociales** attachées au **contrat d'apprentissage** et aux **contrats de professionnalisation** concernant les jeunes de moins de 26 ans et les demandeurs d'emploi de 45 ans et plus. 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 territoriale, 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.

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

L'Etat assure la **rémunération des stagiaires de la formation professionnelle** 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.

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.

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

Par ailleurs, l'Etat finance les moyens nécessaires à la validation des acquis de l'expérience (VAE)⁵⁷ pour les actions non transférées aux régions.

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

2. Les crédits et la justification par action

Le tableau suivant retrace l'évolution des crédits destinés à l'accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques, qui affichent une **baisse liée à la fin de la décentralisation de l'apprentissage**. La dotation de décentralisation de l'apprentissage, qui s'élevait encore à 203 millions d'euros en 2006, a été supprimée pour 2007⁵⁸.

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

(en millions d'euros)

	Crédits de paiement pour 2007	Part des crédits du programme	Variation PLF 2007 /LFI 2006
Action 1 - Anticipation des mutations et gestion active des ressources humaines	533,48	12,1 %	1,4 %
Sous-action 1 - Stimulation et accompagnement de projets collectifs	73,52	1,7 %	-16,3 %
Sous-action 2 - Implication des branches et des entreprises dans la prévention du licenciement et le reclassement des salariés	459,95	10,5 %	4,9 %
Action 2 - Amélioration de l'accès des actifs à la qualification	3.866,21	87,9 %	-3,7 %
Sous-action 1 - Développement de l'alternance à tous les âges	2.114,05	48,0 %	-7,0 %
Sous-action 2 - Réduction des inégalités dans l'accès à la formation et à la qualification	1.726,17	39,2 %	3,6 %
Sous-action 3 - Reconnaissance des compétences acquises par les personnes	26,00	0,6 %	-65,1 %
Total du programme « Développement de l'emploi »	4.399,69	100,0 %	-3,1 %

Votre rapporteur spécial a recensé les dépenses justifiées pour l'action 1 « Anticipation des mutations et gestion active des ressources humaines » :

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

² Cette dernière étape est financée par le renfort de la taxe d'apprentissage au travers d'une « contribution au développement de l'apprentissage » dont la montée en puissance, qui s'achève en 2007, avait été programmée par l'article 37 de la loi de finances pour 2005.

**Justification par action des crédits de paiement pour 2007 de l'action 1
« Anticipation des mutations et gestion active des ressources humaines »**

(en millions d'euros)

	<i>Dépenses de fonctionnement</i>	<i>Dépenses d'intervention</i>	Total 2007	Variation PLF 2007 / PLF 2006
Sous action 1 - Stimulation et accompagnement de projets collectifs : développement de l'emploi et des ressources humaines : aide au conseil et à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, aide au remplacement des salariés partis en formation, dispositifs de gestion des âges et d'égalité des chances et politique contractuelle		73,52	73,52	-16,3 %
<i>Allocations spéciales du fonds national de l'emploi (ASFNE) et les préretraites progressives (PRP)</i>	4,96	147,78	152,74	8,8 %
<i>Conventions de cessation d'activité de certains travailleurs salariés (CATS)</i>		189,50	189,50	7,6 %
Dispositifs de mesures d'âge	4,96	337,28	342,24	8,1 %
<i>Allocation temporaire dégressive (ATD)</i>		13,43	13,43	0,0 %
<i>Chômage partiel</i>		26,50	26,50	0,0 %
<i>Dotation globale de restructuration</i>		57,28	57,28	0,0 %
<i>Conventions de reclassement personnalisé (CRP)</i>		20,50	20,50	-26,6 %
Instruments d'accompagnement des restructurations ou d'anticipation de la conjoncture	0,00	117,71	117,71	-5,9 %
Sous-action 2 - Implication des branches et des entreprises dans la prévention du licenciement et le reclassement des salariés	4,96	454,99	459,95	4,1 %
TOTAL ACTION 1	4,96	528,51	533,47	0,7 %

L'augmentation de plus de 8 % des crédits consacrés aux mesures d'âge s'explique par la correction d'une insincérité⁵⁹ budgétaire des lois de finances initiales récentes -en particulier la LFI 2006-, et non par une hausse du nombre de bénéficiaires de ces dispositifs de préretraites, ramené de plus de 65.500 en 2006 à moins de 55.800 en 2007.

En réalité, **la dépense liée aux mesures d'âge doit diminuer fortement, conformément aux orientations du « plan d'action concerté sur l'emploi des seniors »** avec un montant prévisionnel d'environ 550 millions d'euros en 2007, 365 millions d'euros en 2008 et 320 millions d'euros en 2009.

Votre rapporteur spécial a également recensé les dépenses justifiées pour l'action 2 « Amélioration de l'accès des actifs à la qualification », sans tenir compte, pour l'évolution de PLF 2006 à PLF 2007, de la dotation de décentralisation de l'apprentissage supprimée en 2007.

¹ Les « remontées » de fonds de concours avaient fait l'objet d'une large surévaluation.

**Justification par action des crédits de paiement pour 2007 de l'action 2
« Amélioration de l'accès des actifs à la qualification »**

(en millions d'euros)

	Dépenses de fonctionnement		Dépenses d'intervention	Total	Variation PLF 2007 / PLF 2006 ⁶⁰
	Fonctionnement courant	Subventions pour charges de service public			
Contrats d'apprentissage - primes (dotation générale de décentralisation)			784,2	784,2	2,5 %
Contrats d'apprentissage - exonérations			926,0	926,0	9,4 %
Contrats de professionnalisation (et anciens contrats de qualification) - exonérations			391,9	391,9	-11,6 %
PACTE			1,5	1,5	-90,0 %
Rénovation apprentissage (décentralisé)			10,4	10,4	2,5 %
Sous action 1 - Développement de l'alternance à tous les âges			2.114,0	2.114,0	1,5 %
Rémunération de stagiaires de la formation professionnelle			251,8	251,8	12,3 %
Actions de formation qualifiante de l'AFPA		434,7		434,7	-3,9 %
Investissements de l'AFPA		77,0		77,0	87,8 %
Centre INFO et GIP		4,8		4,8	0,6 %
Autres actions et subventions			101,3	101,3	-26,6 %
Dotation générale de décentralisation			856,7	856,7	2,5 %
Sous-action 2 - Réduction des inégalités dans l'accès à la formation et à la qualification		516,4	1.209,7	1.726,2	1,7 %
VAE			26,0	26,0	38,7 %
Sous-action 3 - Reconnaissance des compétences acquises par les personnes			26,0	26,0	-65,1 %
TOTAL ACTION 2		516,4	3.349,8	3.866,2	0,3 %

Il est à noter que l'évolution des crédits destinés à financer les exonérations de charges dans le cadre de l'alternance enregistrent les effets⁶¹ de la suppression par l'article 60 rattaché de l'exonération de cotisation sociale patronale accidents du travail et maladie professionnelle qui concerne actuellement les contrats en alternance.

*

Concernant les **dépenses fiscales** rattachables au présent programme, il convient de mentionner l'**exonération partielle des apprentis** et le **crédit d'impôt en faveur de l'apprentissage**, qui représentent 670 millions d'euros. Au total, les **dépenses fiscales dont l'objet principal contribue au présent programme s'élèvent à 710 millions d'euros, représentant plus du sixième du montant de ses crédits.**

¹ Hors dotation de décentralisation de l'apprentissage, réintroduite par l'Assemblée nationale.

² La prévision de dépense s'en trouve diminuée d'un montant évalué à 73 millions d'euros.

3. La performance du programme

a) Vue générale

La définition de sept objectifs (au lieu de neuf dans le PAP 2006) ne paraît pas excessive pour couvrir le champ du programme.

Le présent **projet annuel de performances n'a pas connu de modifications aussi profondes que les PAP associés aux programmes n° 133 et n° 102** (*supra*). Seuls 3 parmi les 19 indicateurs du programme ne permettent pas de constituer des séries homogènes avec les indicateurs du PAP 2006, même si 8 parmi les 25 indicateurs du PAP 2006 se trouvent supprimés dans le PAP 2007.

Le PAP 2007 est globalement inchangé pour les quatre premiers objectifs, mais il marque quelques évolutions pour les objectifs suivants, souvent dans le sens d'un allègement.

D'une part, les objectifs 8 « favoriser l'accès à la qualification et à l'emploi par le développement des titres du ministère » et 9 « accroître l'accès à la certification par la voie de la VAE pour les titres du ministère » figurant dans le PAP 2006 ont été **rassemblés**, dans le PAP 2007, dans l'objectif 7 « favoriser l'accès à la certification par la voie de la formation et de la VAE »⁶².

D'autre part, **les deux objectifs visant respectivement au développement de l'apprentissage et à celui des contrats de professionnalisation sont fondus en un seul objectif** dédié aux développements respectifs de ces mesures.

b) Suivi des indicateurs

Dans le PAP 2006, la **création d'un objectif réservé au développement de l'apprentissage était une initiative** d'autant plus **opportune** que le plan de cohésion sociale ambitionnait de passer de 350.000 à 500.000 apprentis par an à l'horizon 2009. A cet égard, l'indicateur « Part de l'apprentissage dans les entreprises de plus de 100 salariés », qui constate un taux de 0,7 % en 2004 et prévoit 1 % en 2006 avec une cible de 2 % en 2008, était bienvenu. Cet objectif et cet indicateur sont fusionnés dans le PAP 2007 avec ceux concernant le contrat de professionnalisation, avec la création d'un **nouvel indicateur 5.3 « Part des jeunes de moins de 26 ans en apprentissage ou en contrat de professionnalisation dans les entreprises de plus de 250 salariés ».**

¹ Il s'agissait ici de rendre plus lisible l'objectif de certification visé par le ministère quelque soit le mode d'accès (VAE ou formation). Bien que ne faisant pas explicitement référence aux titres du ministère, l'intitulé de l'objectif 7 est décliné en 3 indicateurs qui concernent bien l'obtention du titre professionnel du ministère.

Cette opération présente un avantage inestimable, celui de la méthode : partir d'un public (ici les jeunes de moins de 26 ans) et lui associer le taux de pénétration d'un groupe homogène de mesures, ces dernières dussent-elles évoluer par la suite. L'indicateur 5.3 mesure ainsi, d'une façon globale, les progrès de l'alternance en direction des jeunes, et il semble qu'il puisse être renseigné dans la durée quelles que soient les modifications ultérieures des dispositifs en cause.

Par ailleurs, votre rapporteur spécial regrette que **le simple suivi du nombre des apprentis ne figure pas sur le « bleu »⁶³**, alors que cet indicateur d'activité s'imposerait pour suivre la progression vers l'objectif du plan de cohésion sociale d'atteindre le chiffre de 500.000 apprentis. Pour information, 356.007 jeunes se trouvaient en apprentissage en septembre 2006 contre 347.435 en septembre 2005.

Votre rapporteur spécial regrette également, en matière de certification, la disparition de deux indicateurs qui concernaient opportunément les « métiers en tension » : ils faisaient partie de l'ex-objectif 8, supprimé dans le présent PAP.

En revanche, concernant l'indispensable objectif 1 « Assurer l'effectivité du contrôle de la formation professionnelle » (la masse financière en jeu s'élève à **20 milliards d'euros**), **il ne regrette pas la disparition de l'indicateur « Part des redressements opérés sur masses financières contrôlées », dont il avait jugé, dans son rapport spécial sur les crédits de la mission travail pour 2006, qu'il était susceptible d'engendrer des effets pervers** avec des redressements hâtifs.

Il est à noter que la multiplicité des acteurs concernés avait conduit, dès le PAP 2006, à **renoncer à la mesure du taux d'accès à la formation professionnelle continue des actifs**, sans doute au motif qu'il n'aurait donc pas mesuré une performance propre à l'Etat. Toutefois, on peut estimer qu'un tel indicateur serait utile dans la mesure où il répondrait à des objectifs formulés au niveau européen dans un domaine où l'Etat conserve un rôle de régulation.

Enfin, il apparaît que **la totalité des indicateurs sont désormais correctement renseignés.**

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

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

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

- Disparition de deux indicateurs qui concernant les « métiers en tension » (ils faisaient partie de l'ex-objectif 8, supprimé dans le présent PAP).

*

- **Baisse des crédits de plus de 3 %, essentiellement liée à la dernière étape de la décentralisation de l'apprentissage**, qui est financée par le renfort de la taxe d'apprentissage au travers d'une « contribution au développement de l'apprentissage » dont la montée en puissance s'achève en 2007. La dotation de décentralisation de l'apprentissage, qui s'élevait encore à 203 millions d'euros en 2006, est ainsi supprimée pour 2007.

- **L'augmentation de plus de 8 % des crédits consacrés aux mesures d'âge s'explique par la correction d'une insincérité budgétaire** des lois de finances initiales récentes -en particulier la LFI 2006-, et non par une hausse du nombre de bénéficiaires de ces dispositifs de préretraites, ramené de plus de 65.500 en 2006 à moins de 55.800 en 2007. En réalité, **la dépense liée aux mesures d'âge doit diminuer fortement, conformément aux orientations du « plan d'action concerté sur l'emploi des seniors »** avec un montant prévisionnel d'environ 550 millions d'euros en 2007, 365 millions d'euros en 2008 et 320 millions d'euros en 2009.

- Relative continuité du PAP : seuls 3 parmi les 19 indicateurs du programme ne permettent pas de constituer des séries homogènes avec les indicateurs du PAP 2006, même si 8 parmi les 25 indicateurs du PAP 2006 se trouvent supprimés dans le PAP 2007.

- Concernant l'objectif 1 « Assurer l'effectivité du contrôle de la formation professionnelle » **suppression de l'indicateur** « Part des redressements opérés sur masses financières contrôlées », **que votre rapporteur spécial avait jugé néfaste** lors de l'examen du PAP 2006, car susceptible d'engendrer des effets pervers avec des redressements hâtifs.

- **Le coût unitaire des prestations de l'AFPA demeure inchangé depuis 2005.**

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

- La totalité des indicateurs sont désormais correctement renseignés.

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

1. Présentation du programme et des actions

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 traduit en 2007 par le recrutement de 200 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.

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

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.

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

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.

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

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

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

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

2. Les crédits par action

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

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

(en millions d'euros)

	Crédits de paiement pour 2007	Part des crédits du programme	Variation PLF 2007/ LFI 2006
Action 1 - Santé et sécurité au travail	30,60	36,7 %	13,8 %
Action 2 - Qualité et effectivité du droit	22,55	27 %	-7,6 %
Action 3 - Dialogue social et démocratie sociale	30,22	36,2 %	0 %
Action 4 - Lutte contre le travail illégal	0	0 %	-
Total du programme « Développement de l'emploi »	83,37	100 %	2,2 %

Leur stabilité globale en volume recouvre des évolutions contrastées, avec une diminution des crédits dévolus à l'action 2 en raison de la fin des élections prud'homales et une augmentation des moyens dévolus à la santé et la sécurité au travail.

Par ailleurs, si les dépenses fiscales rattachées au programme 111, d'un montant total de 1,17 milliard d'euros, sont sans commune mesure avec les crédits du programme, leur rattachement paraît discutable pour les deux plus importantes d'entre elles⁶⁴...

3. La performance du programme

Le nombre des objectifs a été ramené de 10 à 6, et celui des indicateurs de 21 à 13, ce qui aboutit à un **PAP moins disproportionné** pour un programme représentant 0,7 % des crédits de la mission « Travail et emploi »...

Aucun objectif n'a été abandonné, mais 8 des objectifs du PAP 2006 ont pu être appariés et si 5 indicateurs ont été supprimés, 7 autres ont été condensés en 3 indicateurs, **prenant ainsi acte du constat d'hypertrophie que votre rapporteur spécial avait formulé dans son rapport spécial sur les crédits de la mission pour 2006.**

⁶⁴ 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 200 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 780 millions d'euros.

Certains indicateurs ont été améliorés : l'indicateur 2.1 « Indice de fréquence des accidents du travail (AT) dans les secteurs à plus fort risque » est plus pertinent que l'indicateur « Taux de fréquence des accidents du travail avec incapacité professionnelle permanente », auquel il succède, car il est indépendant de l'évolution du volume d'emploi que représentent les secteurs à risque.

De même, l'indicateur 5.1 « Part des entreprises et des salariés concernés par une négociation collective » se place dans une perspective plus dynamique que l'indicateur « Taux de salariés couverts par un accord conventionnel », auquel il se substitue.

La suppression de 5 indicateurs signe la fin du « *culte des indicateurs* »⁶⁵ -sauf pour l'indicateur 3.2 « Nombre de citations concernant l'ANACT et son réseau dans la presse écrite et sur Internet »-, la fin des indicateurs d'activité (suppression de l'indicateur « Nombre moyen de jour de formation suivis par un conseiller prud'homal », que votre rapporteur spécial avait, pour cette raison, préconisée) et la fin des indicateurs pervers (suppression de l'indicateur « Part des contrôles en entreprise pour travail illégal donnant lieu à procès-verbal » qui pouvait inciter à cibler l'activité pour améliorer le ratio et que votre rapporteur spécial avait, pour cette raison, préconisée de même).

Enfin, si le PAP est peut être encore perfectible à la marge, il conviendrait aujourd'hui de s'attacher d'abord au renseignement des indicateurs, qui fait défaut pour près de la moitié d'entre eux (6 indicateurs).

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

• **Près de la moitié (6) des indicateurs** associés au programme 111 **ne sont pas renseignés.**

*

• A la suite du **constat d'hypertrophie que votre rapporteur spécial avait formulé** dans son rapport spécial sur les crédits de la mission pour 2006, le nombre des objectifs a été ramené de 10 à 6, et celui des indicateurs de 21 à 13, ce qui aboutit à un **PAP moins disproportionné** pour un programme ne représentant que 0,7 % des crédits de la mission...

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

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

1. Présentation du programme et des actions

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

La mission regroupe trois cabinets ministériels, quatre directions d'administration centrale et un réseau de services déconcentrés, composé de 26 directions régionales et de 99 directions départementales, répartis sur plus de 200 sites. Elle réunit en tout 11.000 agents de l'Etat. L'échelon régional revêt une importance particulière, puisque les PAP y sont déclinés en budgets opérationnels de programme (BOP)⁶⁶.

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 ».

Toutefois, il semble que la taille des BOP soit insuffisante pour que la fongibilité asymétrique⁶⁷ déploie tous ses effets, même cantonnés aux dépenses de fonctionnement. Ainsi, dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour 2005, la Cour des comptes souligne-t-elle qu'« *une disproportion existe entre le nombre de BOP des programmes de la mission Travail et emploi (près de 140 au total) et le montant des CP mis en place dans ces BOP territoriaux (moins de 10 % des crédits de la mission)* »⁶⁸.

Par ailleurs, il a été possible d'identifier certains moyens attribués exclusivement à chacun des autres programmes de la présente mission : ils

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.

² Elle ne permet pas, au sein d'un programme, de redéployer les crédits vers des dépenses de personnels en cours d'année.

³ La Cour des comptes indique d'ailleurs que « les directions du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie estiment de façon empirique à environ 200 ETP la masse critique d'un BOP en matière de personnel, en deçà de laquelle il n'est pas possible de faire jouer de façon satisfaisante la fongibilité asymétrique ; il n'y aurait pas encore de notion de « masse critique » pour les crédits de paiement ».

constituent les quatre premières des sept actions composant le présent programme.

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

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

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

b) Le soutien (action 5)

L'action « soutien » draine les moyens mobilisés pour les dépenses de personnels affectés aux fonctions d'état major et de soutien, les dépenses de fonctionnement de l'ensemble de la mission et les dépenses d'investissement pour immobilisations de la mission. 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.

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

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

d) Le Fonds social européen et l'assistance technique (action 7)

Il s'agit d'une nouvelle action qui, « *par souci de transparence* », regroupe les crédits du Fonds social européen (FSE) rattachés par fonds de concours⁶⁹ en cours de gestion au titre de l'assistance technique. Ces crédits doivent s'élever à 53 millions d'euros pour 2007.

¹ Ces crédits permettent de réaliser des dépenses directes d'assistance techniques (achats, locations, prestations externes, marchés formalisés...) initiées par l'Etat au titre de projets cofinancés par l'Union européenne.

2. Les crédits par action

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

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

(en millions d'euros)

	Crédits de paiement pour 2007	Part des crédits du programme	Variation PLF 2007/LFI 2006
Action 1 - Gestion du programme « Développement de l'emploi »	25,31	3,4 %	-2,7 %
Action 2 - Gestion du programme « Accès et retour à l'emploi »	110,74	14,9 %	41,9 %
Action 3 - Gestion du programme « Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques »	68,24	9,2 %	-12,6 %
Action 4 - Gestion du programme « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail »	181,52	24,5 %	12,5 %
Action 5 - Soutien	319,37	43,1 %	-5,2 %
Action 6 - Etudes, statistiques, évaluation et recherche	36,56	4,9 %	-13,8 %
Action 7 - Fonds social européen - Assistance technique	-	-	-
Total du programme « Développement de l'emploi »	741,75	100 %	2,6 %

L'augmentation des crédits s'explique en partie par **la prise en charge par la mission de la nouvelle cotisation employeur retraite.**

Cette cotisation, qui alimente le nouveau compte d'affectation spécial « Pensions civiles et militaires de retraite et allocation temporaire d'invalidité », permet aux gestionnaires d'arbitrer en gestion sur des bases qui incluent la totalité du coût d'emploi des agents. Son taux passe de 49,9 % en 2006 à 50,74 % pour 2007.

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

**ETPT et justification par action des crédits de paiement pour 2007 du programme
« Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail »**

(en millions d'euros)

	Emplois exprimés en équivalent temps plein	Evolution 2007/2006	Part de la mission	Dépenses de personnel	Fonctionnement		Dépenses d'investissement	Dépenses d'intervention	Total	Variation 2007/2006
					Fonctionnement courant	Subventions pour charges de service public				
Action 1 « Gestion du programme « Développement de l'emploi »	500	+ 18	4,8 %	25,31					25,31	-2,7 %
Action 2 « Gestion du programme « Accès et retour à l'emploi »	2.188	+ 579	20,9 %	110,74					110,74	41,9 %
Action 3 « Gestion du programme « Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques »	1.348	-261	12,9 %	68,24					68,24	-12,6 %
Action 4 « Gestion du programme « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail »	3.588	+ 367	34,3 %	181,52					181,52	12,5 %
Action 5 « Soutien »	2.463	-748	23,6 %	129,49	155,11	16,00	17,72	1,06	319,37	-5,2 %
Action 6 « Etudes, statistiques, évaluation et recherche »	370	-50	3,5 %	19,11	8,29	9,16			36,56	-13,7 %
Total du programme « Développement de l'emploi »	10.457	-95	100,0 %	534,42	163,40	25,16	17,72	1,06	741,75	2,6 %

Source : commission des finances

Pour 2007, les ETPT autorisés sont en diminution apparente de 95 ETPT par rapport à 2006. Cette forte diminution s'explique par un changement de périmètre consécutif à la sortie du plafond d'emploi des effectifs de l'INTEFP, qui représente 97 ETPT en 2007, du fait de son nouveau statut d'opérateur.

A structure constante (hors transfert et changement de périmètre), le plafond d'emploi 2007 reste stable (- 2 ETPT). Cette relative stabilité recouvre la suppression et la création d'une centaine d'emplois. Les suppressions d'emplois (108 ETPT) correspondent à l'extension en année pleine des

suppressions de 2006 (- 52 ETPT) et au « **non renouvellement d'un départ à la retraite sur deux** » (- 56 ETPT).

En revanche, l'application en 2007 du plan de modernisation et de développement de l'inspection du travail se traduira par le recrutement de 120 contrôleurs du travail, de 70 inspecteurs et de 10 médecins et ingénieurs, qui correspondent à 106 ETPT.

Il apparaît que **la stabilité d'ensemble recouvre des mouvements contrastés selon les actions, qui traduit l'accomplissement en 2006 de progrès attendus dans la distribution analytique des moyens**, ces derniers ayant été répartis de façon relativement fruste dans le PAP 2006 .

3. La performance du programme

Le ministère s'est cantonné dans des limites raisonnables : la définition de 7 objectifs a donné lieu à la production de 14 indicateurs dans le PAP 2006, ramenés à 13 dans le présent PAP.

a) Le suivi de la déconcentration des crédits

Le premier objectif « Accroître la qualité du pilotage du niveau régional et des opérateurs » est particulièrement intéressant, car les indicateurs associés permettront de suivre la proportion des **crédits délégués** et des **crédits « pilotés »**⁷⁰ 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.

L'indicateur 1.2 « Proportion des crédits d'intervention délégués ou pilotés au niveau régional, par programme » montre **les limites de cette déconcentration**, avec un taux compris en 2006 entre 6 % et 27 % selon le programme, la cible pour 2007 étant elle-même comprise entre 6 % et 30 % seulement...

¹ 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.

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.

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 ».

Source : contribution de votre rapporteur spécial au rapport n° 2006-888 du 19 juillet 2006 de la commission des finances sur la loi de règlement pour 2005

Pour sa part, **le ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement insiste sur certains particularismes de sa gestion, de nature à focaliser l'attention sur le volume des crédits « pilotés »**, en admettant que des améliorations sont encore possibles.

La faible proportion de crédits d'intervention délégués ou pilotés au niveau régional constitue-t-elle un obstacle à leur fongibilité optimale ?

S'agissant des dépenses d'intervention dont la DGEFP a la responsabilité, il faut tout d'abord noter l'importance des crédits alloués aux opérateurs : de ce fait, dans le programme 102, 97 % des crédits sont inscrits en BOP central mais si l'on retient la notion de crédits pilotés, la capacité de programmation des services déconcentrés n'est plus de 3 % mais de 40 %.

Par ailleurs, dans la préparation des BOP territoriaux 2007, la DGEFP s'est clairement inscrite dans une démarche de fongibilité des crédits puisqu'elle a prénotifié aux directions régionales des enveloppes globales, accompagnées d'orientations stratégiques. Le dialogue de gestion qui va s'engager en novembre et décembre entre le responsable de programme et les responsables de BOP va permettre d'échanger et de valider de manière partagée la programmation opérationnelle et financière 2007.

Toutefois, s'agissant du périmètre des BOP territoriaux et donc de la fongibilité associée, il est clair qu'une réflexion devrait être ouverte sur le lien actuellement fait entre le CNASEA désigné comme payeur et l'inscription des crédits en BOP Central. Ce chantier, qui demande un travail de fond avec l'opérateur s'agissant de sa capacité à régionaliser sa mission de payeur, mériterait d'être ouvert pour les crédits pilotés dont les services déconcentrés ont une réelle maîtrise, de la programmation à la mise en œuvre (allocations Civis, entreprises adaptées, insertion par l'activité économique etc...).

En revanche, s'agissant des contrats aidés, du fait de leur prescription par l'ANPE, il est clair que la marge de progression se situe dans le rôle d'animation et de coordination des services déconcentrés au sein du SPER.

Source : ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, en réponse à une question complémentaire de votre rapporteur spécial

b) Les autres indicateurs

Par ailleurs, l'indicateur du pré-PAP « Part des agents n'ayant pas suivi de formation continue les trois dernières années », indicateur d'activité déguisé, avantageusement remplacé par l'indicateur « Taux de satisfaction des demandes de formation lors d'un changement de grade » dans le PAP 2006, ressort encore amélioré dans le PAP 2007 en suivant la « Part, par catégorie, des agents ayant suivi une formation d'accompagnement dans l'ensemble des agents ayant connu une mobilité métier ».

Nonobstant ces tribulations, **10 parmi les 13 indicateurs du présent PAP sont opportunément reconduits à l'identique**, et cette relative stabilité augure ici favorablement du suivi de la performance, même si votre rapporteur ne peut que déplorer, dans cette occurrence, que l'indicateur 2.1 « Pourcentage de postes occupés depuis plus de cinq ans et de huit ans par une même personne » ne soit toujours pas renseigné.

Quoi qu'il en soit, certains indicateurs ne paraissent toujours pas indispensables, qu'il s'agisse, par exemple, de la « Part des personnes déclarant bien connaître les grandes orientations du ministère pour lutter contre le chômage » (indicateur 5.1) ou du « Taux de satisfaction des travaux d'études, statistiques et de recherche » (indicateur 6.1), dont on peut légitimement craindre qu'il ne débouche sur une statistique de plus.

A rebours, il faut se féliciter du maintien de l'indicateur « Dépense de fonctionnement courant par agent », susceptible de participer enfin d'une démarche placée sous le sceau du pragmatisme et de l'efficacité. Il est à noter qu'un **audit de modernisation** est engagé afin d'évaluer l'adéquation entre les missions et les moyens de l'administration centrale et des services déconcentrés du ministère chargé du travail.

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

• Un **audit de modernisation** est engagé afin d'évaluer l'adéquation entre les missions et les moyens de l'administration centrale et des services déconcentrés du ministère chargé du travail : il s'ensuit de nouvelles perspectives d'amélioration de la gestion. Votre rapporteur spécial estime que **le rapport annuel de performances (RAP) se rapportant au programme 155 devra donner lieu à un suivi justifié des recommandations de l'audit.**

- **La proportion de crédits d'intervention délégués ou « pilotés » au niveau régional est relativement faible** : l'indicateur 1.2 fait état d'un taux compris en 2006 entre 6 % et 27 % selon le programme, la cible pour 2007 étant elle-même comprise entre seulement 6 % et 30 %... Or c'est **la fongibilité au niveau territorial**, c'est-à-dire, pour la mission « Travail et emploi », 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...**

- Il semble que la **taille des BOP soit insuffisante pour que la « fongibilité asymétrique » déploie tous ses effets**, même cantonnés aux dépenses de fonctionnement. Ainsi, dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour 2005, la Cour des comptes souligne-t-elle qu'« *une disproportion existe entre le nombre de BOP des programmes de la mission Travail et emploi (près de 140 au total) et le montant des CP mis en place dans ces BOP territoriaux (moins de 10 % des crédits de la mission) ».*

- Relative stabilité du PAP : 10 parmi les 13 indicateurs du PAP 2006 sont reconduits à l'identique.

*

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

- **Le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux en 2006 et en 2007 permet d'opérer les recrutements liés au plan de modernisation et de développement de l'inspection du travail à effectif constant.**

- Les indicateurs sont pertinents et en nombre raisonnable.

IV. EXAMEN DES ARTICLES 57 À 61 RATTACHÉS

A. ARTICLE 57 RATTACHÉ

Le présent article propose de proroger et d'augmenter l'aide à l'emploi dans le secteur des hôtels, cafés et restaurants (HCR).

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**⁷¹. **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

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

Or, la réglementation européenne n'a pas permis de respecter immédiatement cet engagement. Certes, une proposition de directive du 25 juillet 2003, modifiant la sixième directive du Conseil 77/88/CEE du 17 mai 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.

¹ 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, les employeurs du secteur HCR (à l'exclusion de la restauration collective et des cantines) d'au moins un salarié reçoivent une **aide de 114,40 euros par mois** au titre de chaque salarié à temps plein percevant une **rémunération égale au SMIC**.

Pour les **rémunérations supérieures au SMIC**, son montant est **calculé en proportion d'un montant de référence**, fixé à 143 euros par mois par employé à temps plein. Cette aide de référence est **proratisée** à raison :

- **de la part du chiffre d'affaires ne résultant pas de l'activité de restauration sur place dans le chiffre d'affaires total de l'entreprise concernée**. 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.

- **de la part du chiffre d'affaires résultant de la vente de boissons alcoolisées dans le chiffre d'affaires total de l'entreprise concernée**. La proratisation liée à la vente de boissons alcoolisées est fixée forfaitairement à 80 % pour un hôtel restaurant ou un restaurant traditionnel. Il est donc appliqué à ces derniers un prorata unique de 80 % - le plus élevé des taux existants - conduisant à l'octroi d'une **prime de 114,40 euros**.

D'une façon générale, le mécanisme aboutit ainsi à une double proratisation, souvent, elle-même, forfaitarisée. Au total, il est appliqué un prorata unique de :

- 20 % pour les hôtels de tourisme sans restaurant ;
- 47,5 % pour la restauration rapide ;
- 40 % pour les hôtels restaurants et cafés tabac, soit **57 euros mensuels**.

Par ailleurs, toutes les aides ainsi calculées font l'objet d'une proratisation finale en cas de travail à temps partiel. **Autant dire que le calcul des primes n'est pas simple pour les petites entreprises du secteur...**

*

Sur la base d'une prime d'un montant moyen de 72,5 euros par mois versée au titre de 460.000 emplois exprimés en équivalent temps plein, la dépense pour 2006 a été évaluée à 410 millions d'euros⁷².

¹ Soit deux fois moins que l'estimation initiale du gouvernement lors du vote de la loi relative au soutien à la consommation et à l'investissement. Ce montant comprend les frais de gestion facturés par l'UNEDIC pour 7,8 millions d'euros et l'aide au conjoint collaborateurs pour 2 millions d'euros (il est ici rappelé que le dispositif comprend une aide aux conjoints collaborateurs consistant en une prise en charge de la moitié des cotisations d'assurance vieillesse et invalidité décès des professions artisanales, industrielles et commerciales dues lorsque ces derniers adhèrent à ce régime).

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

3. Le droit proposé

Le présent article prévoit de **proroger l'aide jusqu'au 31 décembre 2007 et renvoie à un décret en vue de pratiquer :**

- une **augmentation** de l'aide forfaitaire **de 114,40 euros à 180 euros mensuels** pour la restauration traditionnelle, **quelle que soit la rémunération pratiquée ;**

- une **augmentation** l'aide forfaitaire moyenne de **57 euros à 90 euros** mensuels pour les hôtels restaurants et les cafés tabac au titre des salariés dont la rémunération est supérieure au SMIC, l'aide forfaitaire au niveau du SMIC demeurant inchangée à 114,40 euros par salarié..

Par ailleurs, il convient de mentionner les deux avant-derniers alinéas du présent article, qui ont respectivement pour objet de limiter le délai pendant lequel l'aide peut être exigible⁷³ et de prendre en compte le nouveau statut des conjoints collaborateurs⁷⁴.

Le dernier alinéa rappelle simplement, sans que cette insertion soit rendue obligatoire par la réglementation européenne sur les aides d'Etat, que l'aide au conjoint collaborateur dans le secteur de l'hôtellerie restauration⁷⁵, est mise en œuvre en vertu du règlement (CE) n° 69/2001 du 12 janvier 2001 de la Commission concernant l'application des articles 87 et 88 du Traité CE aux aides « de minimis »⁷⁶.

*

Il est à noter que l'Assemblée nationale a adopté en première délibération, avec l'aval du gouvernement, **deux amendements de nature strictement rédactionnelle** présentés par notre collègue député Alain Joyandet, rapporteur spécial au nom de la commission des finances.

¹ Conformément à la loi du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'État, les départements, les communes et les établissements publics, qui précise à son article 1 que les délais de déchéance particuliers doivent être édictés par la loi.

² Conformément à la loi du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises et au décret du 1^{er} août 2006 relatif au conjoint collaborateur. Son coût est évalué à 2,86 millions d'euros pour 2007.

³ Prévues par le II de l'article 10 de la loi n° 2004-804 du 9 août 2004 pour le soutien à la consommation et à l'investissement.

⁴ Les aides sectorielles, pour être mises en œuvre, doivent en effet être notifiées et autorisées par la Commission européenne. Par exception, le règlement « de minimis » précité exempté de notification les aides d'un montant inférieur à 100.000 euros par entreprise par période glissante de 3 ans.

4. Appréciation du dispositif

D'après le bleu « Travail et emploi », la dépense au titre de l'aide s'établirait en 2007 à 516 millions d'euros⁷⁷ au titre de 375.800 équivalents temps plein percevant une prime moyenne de 111,47 euros par mois.

On constate que la prévision d'effectifs salariés pour 2006 figurant dans l'indicateur 1.1 a été révisée à la baisse dans le PAP 2007, qui fait apparaître une création nette de seulement 16.600 emplois contre 25.000 dans le PAP 2006. Or, dans le PAP 2007, ce même indicateur prévoit cette fois 25.300 emplois supplémentaires en 2007...

Votre rapporteur spécial en accepte l'augure, mais il attachera une attention particulière à l'évolution cet indicateur pour juger du bien fondé de la pérennisation de cette aide et surtout de son renforcement. Ce suivi permettra, par ailleurs, de tester in vivo l'impact d'une diminution du coût de la main d'œuvre sur l'emploi.

Quoi qu'il en ressorte, avec un coût total annuel susceptible d'approcher, ainsi, **550 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...

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

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

« Certes, le secteur de l'hôtellerie et de la restauration n'est pas spécifiquement concerné par une telle évolution. Toutefois, il n'est pas fortuit que le Danemark, auquel ces vues sont familières puisqu'il pratique une TVA

¹ Ce montant comprend les frais de gestion facturés par l'UNEDIC pour 10,45 millions d'euros et l'aide au conjoint collaborateurs pour 2,86 millions d'euros. Pour 2007, il est en outre prévu une aide pour l'emploi de salariés « extra » de 30 millions d'euros, portant les crédits inscrits en PLF à 546 millions d'euros.

élevée participant largement au financement de sa protection sociale, s'oppose, pour l'instant, à l'adoption de la directive permettant à la France de baisser la TVA dans le secteur de la restauration. Depuis, le Danemark n'a pas changé d'avis...

Il est à noter qu'en l'absence d'autres mesures, l'annulation du décret du 30 décembre 2004 sur les heures d'équivalences dans les hôtels, cafés et restaurants par le Conseil d'Etat ne paraît pas de nature à pénaliser exagérément les employeurs,

Ce décret conduit, à terme, à ramener la durée légale dans le secteur, de 39 heures le plus souvent, à 35 heures. Ainsi, les heures supplémentaires travaillées au-delà de 35 heures hebdomadaires devraient être majorées financièrement.

Cependant, parallèlement, les dispositions de l'accord collectif de branche du 13 juillet 2004 relatives aux jours de congés supplémentaires sont également annulées, ce qui compenserait le plus souvent, auprès des employeurs, le coût supplémentaire des majorations pour heures supplémentaires.

Pour conclure, il faut être favorable au principe de ce dispositif pour deux raisons simples : l'amélioration correspond à un engagement du gouvernement, et elle s'avère toujours moins coûteuse que l'octroi d'un taux de TVA réduit.

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

B. ARTICLE 58 RATTACHÉ

Le présent article porte **création d'une prime de cohésion sociale au titre de l'embauche en contrat d'avenir de demandeurs d'emploi de longue durée de plus de 50 ans.**

1. Le dispositif existant

Le contrat d'avenir est un dispositif d'« activation » des minima sociaux : il tend à les transformer en véritables aides à l'emploi dans le secteur non marchand. Ce contrat peut être proposé aux bénéficiaires du RMI et aux allocataires de l'allocation de parent isolé (API), de l'allocation adulte handicapé (AAH) et de l'allocation de solidarité spécifique (ASS).

L'employeur bénéficie d'une **aide forfaitaire**, qui correspond au minimum social « activé » et d'une **aide dégressive** :

Les aides aux employeurs de contrat d'avenir

Aide forfaitaire

L'employeur perçoit une aide forfaitaire égale au **montant du RMI** pour une personne isolée (soit **433,06 euros** par mois au 1^{er} janvier 2006). Cette aide est versée par l'Etat ou le Conseil général selon l'allocation perçue par le salarié embauché : ASS, API ou AAH pour le premier cas, RMI pour le second.

Aide dégressive

A l'aide forfaitaire s'ajoute une aide dégressive **calculée sur la base de la différence entre la rémunération mensuelle brute** (salaire + cotisations, assurance chômage et protection sociale complémentaire obligatoire) **versée au salarié par l'employeur et le montant de l'aide forfaitaire**. L'aide dégressive représente ainsi :

- **75 %** du montant ainsi calculé pour la première année d'exécution du contrat ; toutefois, pour les conventions de contrat d'avenir conclues avant le 1^{er} janvier 2008, l'aide est fixée à **90 %** du montant ainsi calculé pour les six premiers mois d'exécution du contrat et à **75 %** pour les six mois suivants ;

- **50 %** pour les deuxième et troisième années ainsi que pour les quatrième et cinquième années lorsque le contrat bénéficie à des personnes âgées de 50 ans et plus à la date d'embauche et à des travailleurs handicapés.

Pour les ateliers et chantiers d'insertion, le taux de l'aide est fixé à **90 %** pendant toute la durée d'exécution du contrat d'avenir.

En outre, afin de favoriser le retour à l'emploi durable des salariés recrutés en contrat d'avenir, les employeurs qui concluent un CDI avant la fin du contrat d'avenir bénéficient d'une **prime de 1.500 euros**, 6 mois après cette transformation.

2. Le droit proposé

Afin de faciliter le retour à l'emploi des **allocataires de l'ASS depuis plus de deux ans et âgés de plus de 50 ans**, il est prévu d'attribuer aux employeurs recrutant ces personnes en contrat d'avenir une « **prime de cohésion sociale** » additionnelle, qui remplace l'aide dégressive.

Cette aide aboutit à une prise en charge par l'Etat de la quasi-totalité du coût du travail (soit le salaire brut augmenté des cotisations de retraite complémentaire et d'assurance chômage) restant à la charge de l'entreprise, dans la limite du salaire minimum de croissance.

Un coût net quasi nul pour l'employeur

La prime de cohésion sociale aboutira à une prise en charge de 100% de la différence entre la rémunération mensuelle brute chargée versée au salarié (dans la limite du SMIC) et l'aide forfaitaire versée à l'employeur correspondant à l'activation de l'allocation de solidarité spécifique (dont le montant est égal au montant de RMI garanti pour une personne isolée, soit 433,06 au 1er janvier 2006).

Cette prise en charge à 100% ne se traduira cependant pas par un coût nul pour l'employeur. Le coût résiduel pour l'employeur pendant la période de versement de la prime de cohésion sociale s'élève en moyenne à 10 euros par mois pour une durée hebdomadaire de 26 heures et à 7 euros par mois pour une durée hebdomadaire de 20 heures. Il reste en effet à la charge de l'employeur le versement de certaines cotisations sociales patronales (Contribution solidarité autonomie, Fonds national d'aide au logement, FPC, etc.), variables selon les employeurs.

D'après l'exposé des motifs, une telle disposition se justifie car *« malgré la décrue très forte du chômage, la situation sur le marché du travail des demandeurs d'emploi de longue durée âgés de plus de 50 ans reste tendue. 57 % des allocataires de l'ASS âgés de 50 ans et plus sont au chômage depuis au moins trois ans, contre 42 % des allocataires âgés de 40 à 49 ans, et 25 % des moins de 40 ans. Le chômage des personnes de plus de 50 ans baisse beaucoup moins vite que la tendance générale ».*

Le coût de cette prime est estimé à 15 millions d'euros en 2007 pour 50.000 bénéficiaires. La dotation correspondante est inscrite au titre de l'action 2 « Mise en situation d'emploi des publics fragiles » du programme 102 « Accès et retour à l'emploi ».

Cet article n'a pas été modifié par l'Assemblée nationale en première délibération, mais, d'après les informations apportées à votre rapporteur spécial, il serait « arbitré » que la cible des publics éligibles à la prime de cohésion sociale soit constituée des bénéficiaires de l'ASS depuis plus de 24 mois, mais **sans condition d'âge**. Un amendement au présent article serait donc introduit au Sénat.

Si votre rapporteur spécial ne peut qu'être **favorable à une mesure destinée à favoriser l'emploi des chômeurs de très longue durée** et dont le coût, au surplus, paraît contenu, il observe néanmoins que **la présente « activation des minima sociaux » aboutit plus prosaïquement à la création d'emplois totalement subventionnés dans le secteur non marchand.**

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

C. ARTICLE 59 RATTACHÉ

Le présent article propose de mettre en œuvre, pour la première fois, les possibilités d'expérimentation prévues à l'article 37-1 et au quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution, afin de donner aux départements volontaires la responsabilité des politiques en faveur de l'insertion des allocataires du RMI.

1. Une expérimentation prévue par la Constitution et appliquée aux départements

a) Le cadre général de l'expérimentation

1. L'inscription dans la Constitution du droit à l'expérimentation

Le droit à l'expérimentation relève de deux sources constitutionnelles, insérées dans la Constitution par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

D'une part, **l'article 37-1 de la Constitution**, qui dispose que : « *la loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet qui et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental* ».

D'autre part, la loi constitutionnelle précitée a introduit un quatrième alinéa à l'article 72 de la Constitution, qui dispose que : « *dans les conditions prévues par **la loi organique**, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences* ».

Les expérimentations ici prévues ont donc pour objet de permettre aux collectivités **d'adapter une politique nationale aux spécificités locales**, et ce en dérogeant, dans des conditions strictement définies, aux lois et règlements en vigueur. Partant du constat que la profusion de règles de plus en plus générales bridait les initiatives locales, l'intention du législateur a été, selon les termes du rapport de notre collègue René Garrec, alors rapporteur de la commission des lois, de permettre de « *desserrer ce carcan sans remettre en cause l'indivisibilité de la République* ».

L'utilité de combiner les articles 37-1 et 72 de la Constitution est apparue à notre collègue Gérard Longuet, alors rapporteur pour la commission des lois du projet de loi organique relatif à l'expérimentation par les

collectivités territoriales⁷⁸, qui note dans son rapport : « *la mise en oeuvre de l'article 37-1 de la Constitution ne suppose (...) l'adoption d'aucune loi organique. En pratique, la procédure d'habilitation définie pour les expérimentations normatives s'appliquera probablement aux expérimentations portant sur les transferts de compétences aux collectivités territoriales, **une même expérimentation pouvant par exemple autoriser une collectivité à exercer une nouvelle compétence et à modifier les règles qui en régissent l'exercice*** ».

La possibilité d'expérimenter le transfert d'une compétence par l'article 37-1 de la Constitution, puis d'autoriser les collectivités bénéficiaires à déroger aux règles législatives et réglementaires dans le cadre fixé par la loi est donc une possibilité ouverte par la réforme constitutionnelle.

2. Les conditions posées par la loi organique du 1^{er} août 2003

Si l'objectif de permettre aux élus locaux d'adapter avec souplesse les lois et règlements et de mener la politique la mieux adaptée en faveur du territoire dont-ils ont la charge est légitime, **il n'en nécessite pas moins un encadrement** afin de ne pas entamer le principe d'égalité des droits sur le territoire.

La loi organique du 1^{er} août 2003 a donc précisé les conditions d'application des expérimentations du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution, en insérant les articles LO. 1113-1 à LO. 1113-7 dans le code général des collectivités territoriales.

Afin de pouvoir mener des expérimentations, **une loi** doit être adoptée par le Parlement, ce qui signifie que l'expérimentation ne peut être menée sur la base du pouvoir réglementaire.

Cette loi doit elle-même contenir plusieurs éléments :

- **l'objet** de l'expérimentation ;
- la **durée** de l'expérimentation, qui ne peut excéder **5 ans** ;
- la mention précise des **dispositions auxquelles il peut être dérogé** ;
- la **nature juridique** et les **caractéristiques** des collectivités territoriales amenées à participer à l'expérimentation ;
- le délai durant lequel les collectivités peuvent demander à participer à l'expérimentation.

Par ailleurs, l'article LO. 1113-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) précise les conditions dans lesquelles la collectivité peut demander à participer à l'expérimentation.

Ainsi, l'assemblée délibérante doit adresser une **délibération motivée** au représentant de l'Etat, qui l'adresse **au ministre en charge des collectivités territoriales**. Le gouvernement a alors la charge de vérifier que

¹ Rapport n° 408 (2002-2003).

les conditions légales sont remplies, et de publier, par décret, la liste des collectivités autorisées à participer à l'expérimentation.

b) La mobilisation des dépenses en faveur des allocataires du RMI : une préoccupation constante de votre commission

Votre commission des finances et, plus largement, le Sénat, ont toujours estimé que les départements devraient se voir attribués tous les moyens de mener la lutte contre l'exclusion, depuis qu'ils ont la charge des dépenses de RMI. Cette préoccupation répond à un double souci :

- d'une part, **donner la possibilité au département d'assurer pleinement l'exercice de ses prérogatives**. A partir du moment où les départements règlent les allocations de RMI, il est tout à fait souhaitable que les plus engagés dans les politiques de lutte contre l'exclusion aient toute latitude pour mener la politique la plus adaptée aux spécificités locales ;

- d'autre part, dans une optique plus large, **associer étroitement et dès que cela est possible les collectivités aux grandes politiques nationales**, dans la mesure où l'expertise acquise au niveau locale permet de rendre ces politiques plus efficaces.

Une initiative du rapporteur général de la commission des finances témoigne de cette préoccupation. Ainsi, le Sénat a introduit un article 37 à la loi de finances pour 2006 qui institue un « **Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion** », **doté de 100 millions d'euros en 2006**. L'objet de ce fonds est « d'activer les dépenses passives » des départements, et donc de les inciter financièrement à mener des politiques plus ambitieuses de lutte contre les exclusions du marché du travail.

c) Les conditions concrètes de mise en œuvre de l'expérimentation

1. Le respect des conditions prévues par la Constitution et par la loi organique

Le présent article propose, **pour la première fois**, de mener une expérimentation dans le cadre fixé à la fois par l'article 37-1 de la Constitution et par le quatrième alinéa de l'article 72, tel que complété par la loi organique du 1^{er} août 2003.

En ce qui concerne l'expérimentation au titre de l'article 37-1, il est indiqué que « *à titre expérimental, et pour une durée de 3 ans (...), aux fins d'améliorer les conditions d'incitation financière au retour à l'emploi, des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion, l'Etat peut confier aux départements (...) la charge de financer la prime de retour à l'emploi (...) et l'allocation de retour à l'activité (...) en tant que celles-ci sont versées aux bénéficiaires du revenu minimum d'insertion* ».

Ce I du présent article fixe donc une expérimentation qui remplit les conditions fixées par l'article 37-1. En effet :

- l'objet est clairement défini, puisqu'il s'agit de « *d'améliorer les conditions de d'incitation financière au retour à l'emploi des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion* » ;

- la durée est précisée, soit **3 ans** à compter de la date de publication des décrets prévus par ailleurs.

L'adoption de cet article entraîne donc la possibilité, pour remplir **l'objectif fixé**, de modifier la loi et le règlement.

Il convient cependant de relever que **cette expérimentation ne peut en aucun cas se traduire par une baisse de l'incitation financière**, qui doit, au contraire, et pour respecter le cadre de la loi, être améliorée.

Cette expérimentation de type « 37-1 » vise donc à transférer de l'Etat aux départements la gestion de la prime de retour à l'emploi et de l'allocation de retour à l'activité. Concrètement, cela se traduirait par des mouvements de crédit de la mission « travail » vers la mission « collectivités territoriales ».

Cependant, en tant que telle, elle ne présenterait qu'une utilité limitée, puisque les départements seraient simplement rendus responsables d'une charge de gestion supplémentaire.

Le II du présent article instaure donc une expérimentation telle que prévu à l'article 72 de la Constitution, **en autorisant les départements à adopter des dérogations aux dispositions des codes du travail et de l'action sociale, dérogations énumérées aux III et IV du présent article.**

Les conditions fixées par la Constitution et la loi organique précitée sont remplies. Le présent article de loi constituerait ainsi la base légale de l'expérimentation.

L'objet de l'expérimentation est clairement fixé au II du présent article, « *afin d'améliorer les conditions d'incitation financière au retour à l'emploi et de simplifier l'accès aux contrats de travail aidés ...* ».

La durée de l'expérimentation est fixée par le II du présent article à **3 ans**.

La mention précise des dispositions auxquelles il peut être dérogé figure aux III, IV et V du présent article.

La nature juridique et les caractéristiques des collectivités territoriales amenées à participer à l'expérimentation sont indiquées au **II** du présent article, à savoir les **départements**.

Le délai durant lequel les collectivités peuvent demander à participer à l'expérimentation est fixé au VIII : les départements ont **jusqu'au 31 mars 2007** pour adresser au **représentant de l'Etat**, en l'occurrence le préfet, la délibération motivée de l'assemblée délibérante.

L'ensemble des conditions formelles est ainsi remplie.

2. L'expérimentation proposée

Quoiqu'étroitement complémentaires, les objectifs de l'expérimentation diffèrent, selon qu'ils se situent dans le cadre de l'expérimentation de l'article 37-1 de la Constitution (①) ou dans celui de l'article 72 de la Constitution (②).

① L'amélioration des incitations financières associées à la reprise d'un emploi des bénéficiaires du RMI, c'est-à-dire le renforcement des mécanismes d'intéressement.

Les départements souhaitant expérimenter cette possibilité se voient confier le paiement de la **prime de retour à l'emploi** et de l'**allocation de retour à l'activité** versés aux bénéficiaires du RMI (I du présent article).

Le tableau suivant récapitule les dérogations possibles, limitativement énumérées par le III du présent article :

Champ des dérogations permises par l'article 59 en vue de renforcer des mécanismes d'intéressement

Article auquel il est fait dérogation	Contenu de la dérogation
L. 322-12 du code du travail	Prime de retour à l'emploi⁷⁹ : conditions d'attribution, montant de la prime et mode de versement
L. 832-9 du code du travail	Allocation de retour à l'activité⁸⁰ (DOM TOM) : conditions d'attribution, montant de la prime et mode de versement
L. 262-11 du code de l'action sociale et des familles, 3 ^{ème} , 4 ^{ème} , 5 ^{ème} et 6 ^{ème} alinéas	Prime forfaitaire mensuelle d'intéressement⁸¹ : conditions d'attribution, montant de la prime et durée de versement
L. 262-12-1 du code de l'action sociale et des familles, 1 ^{er} alinéa	CI-RMA et contrat d'avenir : diminution du montant de RMI versé à l'allocataire inférieure au montant versé à l'employeur

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

La prime de retour à l'emploi et la prime forfaitaire mensuelle d'intéressement peuvent être non seulement majorées, mais encore fusionnées en une « **aide modulable** ».

Quelle que soit l'expérimentation choisie, il est précisé au VI du présent article que **ces primes ne sont pas davantage soumises à l'impôt sur le revenu**, à la contribution sociale généralisée (CSG) ou à la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS), au même titre que leur montant en principal. **Aucune évaluation de la dépense fiscale correspondant à l'exonération des majorations n'est possible à ce stade.**

¹ Prime de 1.000 euros créée par la loi n° 2006-339 du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et sur les droits et devoirs des bénéficiaires de minima sociaux (RMI, API, AAH et ASS), pour ceux reprenant un emploi d'une durée contractuelle d'au moins 78 heures par mois pendant 4 mois au minimum.

² Il s'agit d'un dispositif d'intéressement.

³ Prime mensuelle de 150 euros créée par la loi n° 2006-339 du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et sur les droits et devoirs des bénéficiaires de minima sociaux, versée après la période de cumul du salaire et du minimum social.

② Le renforcement des contrats d'« activation des minimums sociaux » que sont, pour le secteur non marchand, le contrat d'avenir et, pour le secteur marchand, le CI-RMA⁸².

Il est rappelé que ces contrats aboutissent au paiement à l'employeur d'une somme représentative du minimum social, ainsi « activé ». Seuls les bénéficiaires du RMI sont visés par le dispositif proposé.

Le tableau suivant récapitule les dérogations possibles, limitativement énumérées par le IV du présent article :

Champ des dérogations permises par l'article 59 en vue de renforcer le contrat d'avenir et le CI-RMA

Article auquel il est fait dérogation	Contenu de la dérogation
L. 322-4-11 du code du travail, 6 ^{ème} alinéa	Contrat d'avenir : signature d'une convention d'objectifs avec l'Etat
L. 322-4-12 du code du travail, 1 ^{er} alinéa	Contrat d'avenir : nature du contrat (CDD)
L. 322-4-12 du code du travail, 1 ^{er} et 3 ^{ème} alinéas du II	Contrat d'avenir : aide versée à l'employeur
L. 322-4-15-6 du code du travail, 3 ^{ème} alinéa	CI-RMA : aide versée à l'employeur
L. 322-4-11 du code du travail, 12 ^{ème} et 13 ^{ème} alinéas	Contrat d'avenir : durée minimale, durée maximale et nombre de renouvellements de la convention individuelle conclue entre le bénéficiaire et la collectivité
L. 322-4-12 du code du travail, 1 ^{er} et 2 ^{ème} alinéas	Contrat d'avenir : durée minimale et nombre de renouvellements du contrat
L. 322-4-15-2 du code du travail, 2 ^{ème} alinéa	CI-RMA : durée maximale de la convention conclue entre le bénéficiaire et la collectivité
L. 322-4-15-4 du code du travail, 5 ^{ème} alinéa	CI-RMA : durée maximale du contrat
L. 322-4-12 du code du travail, 6 ^{ème} alinéa	Contrat d'avenir : durée hebdomadaire de travail
L. 322-4-12 du code du travail, 2 ^{ème} alinéa du IV	Contrat d'avenir : cas de suspension du contrat
L. 322-4-10 du code du travail, 3 ^{ème} alinéa	Contrat d'avenir : institution chargée de mettre en œuvre le contrat
L. 322-4-15-1 du code du travail, 1 ^{er} alinéa	CI-RMA : signature de la convention

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

¹ Contrat insertion-revenu minimum d'activité.

Ainsi, il est envisageable de ramener la durée minimale du CI-RMA de 6 mois à 2 mois, de même que celle du contrat d'avenir, normalement fixée à 24 mois (ou comprise entre 6 mois et 24 mois lorsque des circonstances particulières tenant au secteur d'activité professionnelle ou au profil du poste le justifient).

Au total, l'étendue des dérogations permises est telle qu'elle peut aboutir *de facto* à une unification des conditions et des modalités du CI-RMA et du contrat d'avenir.

Par ailleurs, les 3° et 4° du IV du présent article prévoient que, dans le cadre de l'expérimentation, « le département prend en charge la totalité des aide versées à l'employeur » pour les contrats d'avenir et les CI-RMA, et qu'il peut « *créer une **aide modulable** en fonction du nombre d'heures de travail effectuées, de la catégorie à laquelle appartient l'employeur, des initiatives prises en matière d'accompagnement et de formation professionnelle en faveur du bénéficiaire, des conditions économiques locales et de la gravité des difficultés d'accès à l'emploi* ».

Il est précisé au V du présent article que « *les contrats conclus dans le cadre de l'expérimentation **prévoient obligatoirement des actions de formation et d'accompagnement** au profit de leurs titulaires. Adaptées en fonction de la durée du contrat, elles peuvent être menées pendant le temps de travail et en dehors de celui-ci* ».

Enfin, l'exposé des motifs énumère, parmi les objectifs de l'expérimentation, l'adoption de « ***mesures innovantes** destinées à réduire les autres obstacles au retour à l'emploi (conditions de garde des enfants, transport ou mobilité familiale par exemple)* ». Ces mesures, de nature réglementaires, ne font pas l'objet d'une délimitation par le présent article.

A titre documentaire, le tableau suivant retrace les principales caractéristiques du contrat d'avenir et du CI-RMA :

Principales caractéristiques du contrat d'avenir et du CI-RMA

	Contrat d'avenir	Contrat insertion-revenu minimum d'activité (CI-RMA)
Public visé	Personnes bénéficiaires du RMI, de l'ASS, de l'API ou de l'AAH	Personnes rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi et bénéficiaires du RMI, de l'ASS, de l'API ou de l'AAH
Employeur	Collectivités territoriales Autres personnes morales de droit public Personnes morales de droit privé chargées de la gestion d'un service public Autres organismes de droit privé à but non lucratif Ateliers et chantiers d'insertion	Employeurs relevant de l'UNEDIC, à jour du paiement des cotisations et contributions sociales. Pas de licenciement économique au niveau de l'établissement dans les 6 mois précédant la date d'effet du contrat.
Formalités	Convention préalable à l'embauche	
Contrat	CDD (durée = durée de la convention) Les contrats portent sur des emplois visant à satisfaire des besoins collectifs non satisfaits	CDI ou CDD (durée du CDD = durée de la convention)
Durée du travail	Temps partiel : 26 heures par semaine (modulation sur l'année possible dans certaines conditions)	Temps plein ou temps partiel (au moins 20 heures par semaine)
Salaire minimum	SMIC x nombre d'heures effectuées	
Formation	Formation obligatoire	Actions de formation recommandées
Prise en compte dans l'effectif	Non, pendant la durée d'application de la convention	
Aides versées à l'employeur	Aide égale au montant du RMI pour une personne seule, soit 433,06 euros par mois en 2006 Aide dégressive de l'Etat (cf. <i>supra</i> article 58) Aide de 1.500 euros si transformation du contrat en CDI	Aide égale au montant du RMI pour une personne seule, soit 433,06 euros par mois en 2006
Charges patronales exonérées	Exonération des cotisations de sécurité sociale sur la part du salaire <= SMIC horaire x nombre d'heures rémunérées Exonération de la taxe sur les salaires, de la participation construction et de la taxe d'apprentissage	Aucune exonération spécifique, mais application de la réduction Fillon lorsque les conditions pour en bénéficier sont remplies

Sources : d'après les Editions législatives, dictionnaire permanent au 1^{er} septembre 2006

2. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

Sur le présent article, l'Assemblée nationale a adopté 18 amendements, dont **10 sont strictement rédactionnels**.

Deux amendements du gouvernement, adoptés avec l'avis favorable de la commission, précisent **les conditions d'accompagnement financier de la réforme**.

Ainsi, le contenu de la convention prévue au IX du présent article, libellé dans des termes peu précis, est enrichi et chiffré. La rédaction initiale de l'article laissait en effet une grande incertitude quant à l'engagement financier de l'Etat, et n'était pas assez explicite sur le fait de savoir s'il s'engagerait au-delà des sommes qu'il investissait déjà lui-même dans les politiques transférées.

Le présent article précise désormais que l'Etat verse :

- 1.000 euros pour chaque prime de retour à l'emploi attribuée par le département ;
- une aide mensuelle pour chaque contrat d'avenir, égale à la moyenne annuelle nationale calculée sur une période de 2 ans de l'aide dégressive de l'Etat ;
- le montant correspondant aux crédits consacrés en 2006 pour l'allocation de retour à l'activité.

En conséquence, **l'Etat compense aux départements qui seront volontaires pour mener cette expérimentation les sommes qu'il y consacrait lui-même**. Il n'y a donc plus d'ambiguïté sur la nature de la compensation qui est versée : les départements peuvent choisir de mettre l'expérimentation en œuvre, mais ne bénéficieront pas à ce titre d'un « bonus » de l'Etat.

Votre rapporteur spécial estime que ces **deux amendements concourent à clarifier très utilement le dispositif prévu au présent article**.

Par ailleurs, à l'initiative de notre collègue député Yves Jégo, rapporteur spécial suppléant, et avec l'avis favorable du gouvernement, l'Assemblée nationale a rendu possible **une expérimentation « infra départementale »**. Concrètement, le département pourra décider de ne mener les expérimentations prévues par le présent article que sur une partie de son territoire, qui présenterait des difficultés spécifiques. Votre rapporteur spécial est en accord avec cette disposition, qui est un **gage de souplesse**.

Toujours à l'initiative de notre collègue député Yves Jégo, rapporteur spécial suppléant, qui a présenté un amendement identique à celui de notre collègue député Gaétan Gorce et des membres du groupe socialiste, et avec un avis de **sagesse** du gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement qui **simplifie la procédure de remontée des informations** instituée au X du présent article. Le dispositif retenu par le gouvernement prévoyait en effet une organisation lourde, impliquant la réunion d'un « *comité scientifique national* ». Les auteurs de l'amendement estiment que le principe de libre administration s'oppose à ce que les départements aient à justifier de leurs dépenses et de leurs méthodes de gestion des aides.

Votre rapporteur spécial note cependant qu'il subsiste une erreur de rédaction. En effet, il est fait mention du « comité mentionné au présent paragraphe », alors même que cet amendement le supprime. **Il vous est ici**

proposé un amendement de cohérence, qui supprime cette mention inopérante.

Enfin, trois autres amendement présentés par notre collègue député Yves Jégo avec l'avis favorable du gouvernement permettent de **circonscrire plus utilement le champ des expérimentations**. Il a ainsi été voté :

- un amendement tendant à ne pas limiter le champ des employeurs en contrat d'avenir aux seuls départements expérimentateurs (ce qui résultait d'une maladresse rédactionnelle) car il est évident que les autres employeurs du secteur non marchand doivent pouvoir être conventionnés dans le cadre de l'expérimentation ;

- un amendement tendant à réserver aux seuls employeurs privés la possibilité de conclure un contrat d'avenir non seulement sous forme de CDD, mais aussi sous forme de CDI et de contrat de travail temporaire;

- un amendement tendant à réserver au département la mise en œuvre des contrats d'avenir et la signature des contrats de délégation, afin d'éviter que ne puisse se trouver des situations contraires au principe de non tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre prescrit par l'article 72 de la Constitution.

3. L'avis de votre rapporteur spécial

Votre rapporteur spécial ne serait pas complet sans mentionner que les expérimentations ici envisagées sont en partie inspirées par **les travaux de M. Martin Hirsch**, président d'Emmaüs France et directeur général de l'Agence nouvelle des solidarités actives, qui écrivait récemment : *« Quand une prime encourageant la reprise d'emploi est versée bien après le moment où l'on a retrouvé du travail, on demande à ceux qui continuent de travailler de la rembourser, sans se demander quelle rancune on va cultiver chez eux... »*

« C'est notamment pour éviter ses effets pervers que, au titre de l'agence nouvelle des solidarités actives, nous avons demandé que la loi autorise d'expérimenter des systèmes bâtis davantage sur mesure pour garantir à toute personne vivant des minima sociaux qu'ils gagneront davantage d'argent en reprenant du travail. Il y a encore un long chemin à faire, mais nous espérons qu'une telle disposition qui figure à l'article 59 du projet de loi de finances qui va être discuté dans les prochains jours permettra d'éviter ces situations qui frisent l'absurde »⁸³.

Il convient ainsi d'être favorable à ces expérimentations, effectuées sur la base du volontariat, sachant que les modalités techniques du transfert, normalement neutre financièrement, ont fait l'objet des clarifications nécessaires.

¹ Contribution au « Blog » Dalloz (« Le débat ») en date du 18 octobre 2006.

Mais les nombreuses modifications apportées à l'Assemblée nationale n'ont pas toujours été coordonnées, d'où un risque d'erreur accru compte tenu la complexité de l'articulation des dispositifs en cause. Un amendement de cohérence est ici proposé.

Votre commission des finances vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

D. ARTICLE 60 RATTACHÉ

Le présent article a pour objet de **supprimer l'exonération de cotisation sociale patronale accidents du travail et maladie professionnelle** qui concerne actuellement les **contrats en alternance**.

1. Le droit existant

De fortes exonérations de charges sont attachées aux contrats en alternance, qu'il s'agisse des contrats d'apprentissage ou de professionnalisation. Ainsi, les contrats d'apprentissage permettent de bénéficier d'une exonération des cotisations de sécurité sociale patronales, exonération d'ailleurs étendue à la totalité des charges patronales pour les entreprises de moins de 11 salariés et pour les artisans.

Les contrats de professionnalisation ouvrent également droit à une exonération des charges sociales patronales pour l'embauche de jeunes de moins de 26 ans ou de demandeurs d'emploi de 45 ans et plus, dans la limite du SMIC horaire.

Parmi les cotisations de sécurité sociale, figure la cotisation « accidents du travail - maladie professionnelles » dont le taux et le montant varient en fonction de l'activité de l'entreprise et l'effectif employé. Ce taux notifié chaque début d'année par les CRAM (Caisses Régionales d'Assurance Maladie)⁸⁴.

2. L'aménagement proposé

Il est ici proposé de **supprimer l'exonération de cotisation sociale patronale accidents du travail et maladies professionnelles associée aux contrats d'apprentissage et de professionnalisation à compter du 1^{er} janvier 2007**.

L'exposé des motifs justifie ainsi cette suppression : *« les cotisations accidents du travail et maladies professionnelles ne sont pas des cotisations sociales patronales comme les autres. Elles visent non seulement à financer les dépenses de la branche accidents du travail et maladies professionnelles mais aussi à responsabiliser les entreprises face aux risques liés à la santé et à la sécurité au travail rencontrés par leurs salariés. Ce sont des primes d'assurance qui mettent à la charge des employeurs la valeur du risque observé dans les entreprises, c'est-à-dire le coût des accidents du travail. Il n'est donc ni juste ni pertinent de les exonérer »*.

¹ La tarification des accidents du travail peut se faire selon 3 modalités : la tarification individuelle (ou taux réel), la cotisation étant fixée par la CRAM en fonction de l'évaluation du risque réalisée dans l'entreprise, la tarification collective, qui résulte de barèmes nationaux déterminés par branches d'activité, et la tarification mixte, qui fait intervenir le taux réel et la tarification collective.

Il est exact que les risques sur le lieu du travail servent à évaluer la cotisation, qui s'apparente, dès lors, une prime d'assurance. Ainsi, l'article 23 du présent projet de loi de finances, qui a pour objet de compenser de nouveaux allègements de cotisations sociales sur les bas salaires dans les entreprises de moins de 20 salariés, prévoit, de même, d'exclure les cotisations relatives aux accidents du travail en ce qu'elles obéissent à une logique « assurantielle ».

Or, les travailleurs en alternance encourent globalement un risque d'accident du travail plus élevé que le reste de la population active⁸⁵...

L'exonération dont il est ici proposé la suppression fait actuellement l'objet d'une compensation auprès de la sécurité sociale par des crédits figurant à l'action 2 « amélioration de l'accès des actifs à la qualification » du programme 103 « Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques ». Le présent article se solde par une **diminution de la dépense de 73 millions d'euros en 2007**.

Si la suppression de l'exonération engendrerait une obligation administrative⁸⁶ nouvelle pour les employeurs de moins de 11 salariés embauchant un apprenti, **le surcoût qui leur serait imposé serait mesuré, de l'ordre de neuf euros par mois et par apprenti. Au total, la mesure semble pertinente pour responsabiliser les employeurs au titre de leurs apprentis, et son impact financier ne paraît pas de nature à remettre en cause l'efficacité globale de la politique menée en faveur de l'alternance.**

*

Le présent article n'a pas été modifié par l'Assemblée nationale en première délibération⁸⁷.

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

¹ L'enquête « conditions de travail » de 1998 établit le taux d'accident du travail à 15,7 % pour les apprentis contre 8,5 % pour l'ensemble des salariés.

² Ces employeurs se contentent aujourd'hui d'établir une déclaration unique d'embauche (DUE) tandis que la suppression de l'exonération de cotisation sociale patronale accidents du travail et maladie professionnelle les obligerait à effectuer des déclarations mensuelles ou trimestrielles à l'URSSAF.

³ Bien que rejeté, dans un premier temps, par sa commission des finances au motif qu'elle n'était pas favorable à l'alternance. Notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général de la commission des finances, a néanmoins, par la suite, tenu ces propos en séance : « Enfin, monsieur le ministre – et je vous prie de bien vouloir m'accorder sur ce point toute votre attention, car les sommes en jeu sont importantes et votre réponse à ce sujet n'a pas été très claire – si l'article 60 était supprimé, je serais obligé, en qualité de rapporteur général, de demander un gage sur la mission « Travail », comme ce fut d'ailleurs le cas l'an dernier à propos du rétablissement de l'échéancier en matière de cotisations d'apprentissage. **Nous parlons ici de 75 millions d'euros : je ne pense pas que le budget 2007 soit si généreux pour le ministre du travail que vous puissiez vous passer d'un tel montant. Pour toutes ces raisons, nous devons nous en tenir aux dispositions de l'article 60 et ne pas accepter les amendements visant à la suppression de cet article** ».

E. ARTICLE 61 RATTACHÉ

Le présent article tend à procurer à l'association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) un montant de recettes extrabudgétaires de 175 millions d'euros en provenance du fonds unique de péréquation.

1. Le financement de l'AFPA dans le projet de loi de finances 2007

L'AFPA est un « opérateur » du programme 102 « Accès et retour à l'emploi » et du programme 103 « Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques » de la mission « Travail et emploi », dont la dépense, qui excède le milliard d'euros, est supportée à environ 80 %⁸⁸ par l'Etat *via* le budget de cette mission.

Le « bleu » « Travail et emploi » fait apparaître en 2007 la non reconduction en 2007 d'une subvention de 134,4 millions d'euros inscrite en 2006 sur l'action 1 « 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 » au profit de (AFPA).

Par ailleurs, **il est prévu que la subvention sur crédits d'Etat** (la plus grosse partie de la subvention est inscrite sur le programme 103) soit **« complétée d'un apport en ressources extra budgétaires à hauteur de 200 millions d'euros »**⁸⁹.

2. La mesure proposée

a) Le dispositif initial de l'article 61 rattaché

Le présent article prévoyait l'attribution à l'AFPA du produit de la majoration de 0,1 point du taux de la taxe d'apprentissage appliquée aux entreprises de plus de 250 salariés qui emploient un nombre de jeunes en alternance (contrats d'apprentissage et de professionnalisation) inférieur à un certain seuil. Ce seuil est fixé à 1 % de l'effectif en 2006, 2 % en 2007 et 3 % les années ultérieures.

La commission des finances de l'Assemblée nationale avait adopté un amendement suppression de cette version de l'article 61 rattaché, au motif que l'article « *rev[enait] à priver les centres de formation des apprentis (CFA) du produit de cette surtaxe dont ils bénéficient via les fonds régionaux de l'apprentissage, au profit d'une association qui reçoit une subvention du*

¹ Les autres ressources proviennent d'organismes para publics, des collectivités territoriales et, à hauteur de 130 millions d'euros, de ressources propres.

² Bleu « Travail et emploi » page 140.

budget de l'État. L'État réalise une économie au détriment des CFA qui sont au coeur de la formation des apprentis ».

Cet amendement a été retiré en séance, le gouvernement ayant déposé un amendement tendant à substituer au dispositif en cause une solution de financement plus consensuelle.

b) Le dispositif adopté à l'Assemblée nationale en première délibération

Le présent article tend désormais à procurer à l'AFPA un montant de recettes extrabudgétaires de 175 millions d'euros en provenance du fonds unique de péréquation (FUP)⁹⁰.

La loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social créé un **fonds unique de péréquation** des fonds de la formation professionnelle continue gérés par les partenaires sociaux au niveau national et interprofessionnel. Son rôle est notamment de gérer les excédents financiers des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA). Il est en outre prévu, à la charge de tous les OPCA, l'affectation chaque année au FUP d'un pourcentage compris entre 5 % et 10 % du montant des contributions qu'ils ont reçues des entreprises.

Le financement de la formation professionnelle par les entreprises au travers des OPCA

Toute entreprise concourt au développement de la formation professionnelle continue en participant chaque année au financement d'actions de formation ou de bilan de compétences.

Pour les entreprises de 10 salariés et plus⁹¹, l'obligation légale est fixée à **1,6 %** des salaires et charges payés par l'entreprise à compter du 1^{er} janvier 2004 (1,55 % auparavant). Il est à noter que certaines entreprises dépassent largement cette obligation et la moyenne dépasse 3 %.

Pour les entreprises de moins de 10 salariés, l'obligation légale est fixée à **0,55 %** des salaires et charges payés par l'entreprise à compter du 1^{er} janvier 2005 (0,4 % en 2005 et, selon les cas, 0,15 % ou 0,25 % auparavant).

Les chefs d'entreprises et les non-salariés versent à un des organismes habilités par l'Etat une contribution de 0,15 % calculée sur une assiette particulière.

Par voie d'accords collectifs, certains secteurs d'activité ont prévu un taux de participation supérieur au minimum légal. Les entreprises assujetties peuvent être tenue de verser tout ou partie de ses contributions aux organismes créés par les partenaires sociaux, agréés par l'Etat, auxquels elle adhère : les organismes paritaires collecteurs agréés⁹² (OPCA).

¹ Le FUP remplace l'AGEFAL (Association de gestion des fonds en alternance).

² L'article 3 de l'ordonnance 2005-892 du 2 août 2005 relative à l'aménagement des règles de décompte des effectifs des entreprises a créé à compter de 2006 (salaires 2005) un régime spécifique pour l'obligation légale des employeurs de 10 salariés à moins de 20 salariés (taux de **1,05 %**) afin de réduire l'impact financier du franchissement du seuil de 10 salariés.

³ Les OPCA peuvent recevoir deux types d'agrément : celui autorisant la collecte des contributions au titre des contrats de professionnalisation, des périodes de professionnalisation, du droit individuel à la formation (DIF) et du plan de formation ; celui permettant la collecte des fonds destinés au congé individuel de formation (CIF).

Avec la montée des taux de l'obligation légale des entreprises au financement de la formation professionnelle et l'augmentation de la masse salariale, les ressources du Fonds unique de péréquation se sont avérées dynamiques, rendant le présent versement acceptable en 2007.

Votre rapporteur spécial observe cependant que, sans la décision d'attribuer une recette extra budgétaire à l'AFPA de 200 millions d'euros, ou, du moins, d'une recette qui tende vers ce montant, sa subvention, et donc le budget de la mission « Travail et emploi », auraient été majorés d'un montant approchant. Il observe également qu'il s'agit ici d'une **recette non pérenne**, ce qui, sans autre aménagement, ne faciliterait pas la construction du budget du travail pour 2008 et entraîne dès à présent une « très vive inquiétude »⁹³ des syndicats de l'AFPA.

Lors du débat⁹⁴ à l'Assemblée nationale, M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, a précisé : « *La difficulté essentielle tient au fait qu'un budget comprend des recettes et des dépenses. Or je rappelle que le vote sur les recettes a déjà eu lieu à l'Assemblée nationale ; il faut donc attendre le vote du Sénat.*

Nous avons voulu laisser les recettes de l'apprentissage à l'apprentissage et arrêter de financer le FUP – le fonds unique de péréquation – par la surtaxe. Il s'agit d'une décision saine qui permet d'accroître les financements pour l'apprentissage. Néanmoins, le problème du financement direct de l'AFPA, qui travaille sur l'apprentissage, l'alternance et d'autres domaines encore, est posé. Le FUP et les OPCA – organismes paritaires collecteurs agréés – étant largement excédentaires, nous avons considéré qu'il était possible, pour une fois, de financer l'AFPA à partir de l'excédent du FUP. Cependant cela ne règle pas le problème de fond.

Tout cela est bel et bon : il y a plus d'argent pour l'apprentissage, l'excédent en provenance du FUP pouvant abonder le budget de l'AFPA. J'ai donc besoin de l'accord du ministère des finances pour qu'une affectation pérenne du FUP à hauteur de 140 ou 150 millions d'euros – plutôt qu'un prélèvement « spot » sur une seule année – soit rendue possible au Sénat.

Au final, l'apprentissage aura plus de moyens ; le financement du FUP – comme celui de l'AFPA – sera pérennisé, avec probablement des augmentations liées à la fin heureuse de l'expérimentation des contrats de transition professionnelle.

Je prends donc l'engagement de présenter au Sénat, dans le volet « recettes » du PLF, ce financement pérenne durable de 140 à 150 millions, directement affecté du FUP. Je suis désolé d'avoir à présenter ainsi les choses entre le Sénat et l'Assemblée, et à faire la part entre les dépenses et les recettes, mais je dois suivre le déroulement de la discussion budgétaire ».

¹ Lettre du 6 novembre 2006 des syndicats de l'AFPA, adressée au Premier ministre, M. Dominique de Villepin.

² 2^{ème} séance du jeudi 9 novembre 2006.

*

D'après les dernières informations communiquées à votre rapporteur spécial, **il semble que le FUP puisse supporter la « ponction » de 175 millions d'euros sans compromettre la continuité de son action**, le montant de sa trésorerie devant s'élever à plus de 300 millions d'euros à fin 2006.

Malgré ce prélèvement, le FUP serait aussi en mesure de parer à toute augmentation des dépenses de formation professionnelle qui résulterait de la montée en charge des dispositifs mis en place par la loi relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social précitée. En effet, le gouvernement s'apprêterait à compenser les diminutions de ressources résultant de l'ordonnance n° 2005-892 du 2 août 2005 relative à l'aménagement des règles de décompte des effectifs des entreprises, qui a allégé l'obligation légale (*supra*) des employeurs de 10 salariés à moins de 20 salariés.

Par ailleurs, le besoin de financement de l'AFPA avait été fixé à 186 millions d'euros dans les lettres-plafond, et non à 200 millions, ce montant ne figurant sur le « bleu » que parce qu'il s'agissait alors d'une base de négociation avec le FUP et que, pour sa part, le ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement réclamait des moyens supplémentaires pour la reconstruction du centre de Toulouse (explosion de l'usine AZF).

De façon marginale, le gouvernement paraît envisager une mobilisation de la créance de l'Etat sur l'UNEDIC⁹⁵ pour permettre un financement complémentaire des besoins de l'AFPA, mais l'amendement de modification des crédits proposé par votre rapporteur spécial, qui transfère 10 millions d'euros du programme 133 « Développement de l'emploi » vers le programme 102 « Accès et retour à l'emploi », y pourvoit pour une part substantielle.

Il est à noter que le versement du FUP à l'AFPA interviendrait le 28 février 2007.

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

¹ Prévues à l'article 31 du présent projet de loi de finances.

V. MODIFICATIONS INTERVENUES EN PREMIÈRE DÉLIBÉRATION À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. MODIFICATION DES CRÉDITS A TITRE RECONDUCTIBLE

L'Assemblée nationale a minoré, à titre reconductible, les crédits de la mission « Travail et emploi » pour un montant net de 149.598 euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) selon la répartition suivante :

Modification des autorisations d'engagement et des crédits de paiement

(en euros)

Programmes	+	-
Développement de l'emploi		
Accès et retour à l'emploi		
Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques		149.598
Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail		
Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail		
TOTAUX		
SOLDE		- 149.598

D'après l'exposé des motifs de l'**amendement de réduction de crédits, présenté par le gouvernement**, « *cette modification tire les conséquences sur les crédits de la mission Travail et Emploi de l'ajustement du droit à compensation du transfert aux régions de l'organisation du réseau des centres et points d'information et de conseil sur la validation des acquis de l'expérience (VAE)* ».

« *Le montant de ce transfert, prévu par l'article 8 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 et intervenu au 1^{er} janvier 2006, a été majoré de 149.598 euros par amendements à l'article 13 du projet de loi de finances (affectation de TIPP aux régions) et à l'article 34 lors de l'examen des crédits de la mission Relations avec les collectivités territoriales (affectation de DGD aux régions d'outre-mer). Cet ajustement est issu de la correction du montant inscrit à titre provisionnel en loi de finances pour 2006, sans connaissance définitive de la dépense de l'État en 2005* ».

« *Conformément à ce qui avait été annoncé lors du vote de la 1^{ère} partie, il est proposé de gager cet ajustement du droit à compensation par annulation de crédits à due concurrence sur le programme « Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques » de la mission Travail et emploi* ».

La présente modification de crédits s'imposait donc.

Votre commission des finances vous propose donc de confirmer la modification des crédits de la mission adoptés par l'Assemblée nationale.

B. ARTICLE 57 RATTACHÉ

L'Assemblée nationale a adopté en première délibération, avec l'aval du gouvernement, **deux amendements de nature strictement rédactionnelle** présentés par notre collègue député Alain Joyandet, rapporteur spécial au nom de la commission des finances.

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

C. ARTICLE 57 BIS (NOUVEAU) RATTACHÉ

Le présent article additionnel résulte d'un amendement présenté par le gouvernement à l'Assemblée nationale. Il tend à **transcrire dans la loi un des engagements résultant du contrat de croissance** signé le 17 mai entre le gouvernement et les représentants du secteur HCR (cf. *supra* le commentaire de l'article 57) : **l'aide à l'embauche des « extras »**.

Il est prévu que cette aide soit d'un montant équivalent à celui du montant des cotisations patronales restantes à payer au niveau du SMIC, dans les entreprises de moins de 20 salariés. Ces dernières en bénéficieraient lorsqu'elles embauchent des « extras » pour répondre à un besoin ponctuel de renfort.

Elles n'en bénéficieraient pas moins des allègements de cotisations sociales supplémentaires en faveur des très petites entreprises décidés à l'article 23 du présent projet de loi de finances, qui ont précisément le même objet pour l'ensemble des entreprises de moins de 20 salariés (une prie en charge intégrale des cotisations salariales patronales) et dont le coût s'élèverait à 320 millions d'euros en 2007 et à 650 millions d'euros en année pleine...

Le bénéfice de l'aide serait conditionné à l'utilisation d'un titre de paiement simplifié, le « titre emploi entreprise ». Cette condition, qui n'apporte pas de contrainte pour l'employeur autre que l'utilisation d'un **mode de rémunération simplifié car dispensant de l'établissement d'une fiche de paye**, permettrait un contrôle du statut d'« extra » sans formalités administratives.

Au total, peu d'obstacles administratifs ou financiers semblent devoir encore s'opposer au recrutement d'« extras ». Le coût de la mesure est évalué à **30 millions d'euros** pour l'année 2007. Les crédits correspondants étaient déjà inscrits dans le projet de loi de finances : ils sont supportés par le programme 133 « Développement de l'emploi » de la présente mission.

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

D. ARTICLE 58 BIS (NOUVEAU) RATTACHÉ

Le présent article tend à alléger le montant restant parfois à la charge des départements lors d'une activation du RMI dans le cadre du contrat d'avenir : l'Etat prendrait désormais en charge un certain montant, correspondant au « forfait logement ».

1. Le droit existant

Le département débiteur du RMI verse normalement à l'employeur ayant signé un contrat d'avenir une aide d'un montant mensuel égal à celui du RMI garanti à une personne isolée, soit 433,06 euros en 2006⁹⁶ (cf. *supra* le commentaire de l'article 58).

Or, le montant actuel de cette aide est supérieur à la moyenne des RMI versés : contrairement à l'aide versée à l'employeur par le département, l'allocation antérieurement versée à un bénéficiaire du RMI ne l'est pas forcément à taux plein.

En particulier, le montant du RMI versé est souvent diminué d'un « forfait logement » de 12 % pour les bénéficiaires qui perçoivent des aides au logement ou sont hébergés à titre gratuit.

L'entrée en contrat d'avenir d'un bénéficiaire du RMI entraîne donc, dans la plupart des cas, une augmentation des charges pour le département.

2. La mesure proposée

Le présent article, issu d'un amendement présenté par le gouvernement à l'Assemblée nationale, tend à alléger la charge des départements en mettant à celle de l'État un montant correspondant au forfait logement. Cette mesure constituerait donc un levier pour le retour à l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux, en incitant davantage les départements à mettre en oeuvre le contrat d'avenir. Elle serait **rétroactive au 15 octobre 2006**, de façon à éviter toute rupture de charge au dernier trimestre 2006.

Afin de maintenir la cohérence entre les deux contrats, la même modification est prévue pour les CI-RMA.

D'après l'exposé des motifs, « *le coût de cette mesure sera financé par redéploiements à l'intérieur de la dotation des contrats aidés* ». D'après les informations apportées à votre rapporteur spécial, ces **redéploiements**

¹ En application des dispositions du II de l'article L. 322-4-12 du code du travail.

porteraient sur un montant compris **entre 20 millions d'euros et 25 millions d'euros.**

*

Votre rapporteur spécial, qui déplore l'essor encore insuffisant des dispositifs d'activation des minima sociaux, est favorable à cette mesure, tout en soulignant, pour l'avenir, la nécessité d'une stabilisation de la réglementation applicable en vue d'une meilleure acclimatation des dispositifs concernés.

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

E. ARTICLE 59 RATTACHÉ

Il est renvoyé au commentaire de l'article 59 rattaché pour l'**appréciation favorable** donnée aux amendements adoptés par l'Assemblée nationale.

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

F. ARTICLE 60 BIS (NOUVEAU) RATTACHÉ

L'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis « très favorable » du gouvernement, **un amendement** présenté par nos collègues députés Alain Joyandet, rapporteur spécial au nom de la commission des finances, et Louis Giscard d'Estaing.

Il en résulte le présent article additionnel, qui tend à **conforter juridiquement et financièrement le Comité central de coordination de l'apprentissage du bâtiment et des travaux publics (CCCA-BTP)**.

Créé en 1947, le CCCA-BTP regroupe aujourd'hui 101 centres de formation des apprentis (CFA) du secteur des bâtiments et travaux publics (BTP) répartis sur l'ensemble du territoire, qui mobilisent plus de 3.000 enseignants pour 76.000 apprentis.

Il s'agit d'un organisme paritaire qui assure une mission d'intérêt général. Le CCCA-BTP **participe au financement des investissements et du fonctionnement des établissements assurant la formation**, ainsi que de **l'information** sur la formation professionnelle initiale et sur les métiers. Il assume également l'animation pédagogique propre à l'apprentissage en coopération avec le ministère de l'Éducation nationale, la conception et la fourniture d'outils et de moyens de fonctionnement (outils de gestion et outils informatiques), la capitalisation d'expériences et la mise à disposition de références techniques pour la construction, l'équipement des centres de formation des apprentis et l'aide aux CFA qui développent des projets innovants.

1. Le droit existant

a) Une réglementation instable

En remplacement d'une taxe parafiscale, l'article 53 de la loi de finances rectificative pour 2002⁹⁷, insérant l'article 1609 *quinquies* dans le code général des impôts, avait instauré une **taxe pour le développement de la formation professionnelle dans le bâtiment et les travaux publics** affectée au **Comité central de coordination de l'apprentissage du bâtiment et des travaux publics**.

Le système de recouvrement alors mis en œuvre, conjoint à celui de la taxe sur la valeur ajoutée, s'était rapidement avéré inefficace.

⁹⁷ Loi n° 2002-1076 du 30 décembre 2002.

C'est ainsi que l'article 24 de la loi de finances rectificative pour 2004¹ a abrogé l'article 1609 *quinvincies* précité pour **instaurer un dispositif équivalent dans le code du travail**, y insérant un article L. 951-10-1.

Dès lors, **la taxe n'a plus été recouvrée par le Trésor public, mais par la caisse BTP Prévoyance**, relevant de l'article L. 931-1 du code de la sécurité sociale. Depuis, le produit de la taxe est versé mensuellement au CCCA-BTP, déduction faite d'un **prélèvement de 0,6 % hors taxes**, représentant les frais exposés par BTP Prévoyance pour procéder au recouvrement. BTP Prévoyance est, en outre, chargée de mettre en œuvre toute action pré-contentieuse ou contentieuse à l'encontre des entreprises redevables défailtantes.

Sans remettre en cause l'intervention de la caisse BTP prévoyance, il est aujourd'hui proposé une **modification profonde de l'article L. 951-10-1 du code du travail précité, la troisième en cinq ans.**

b) Les difficultés actuelles

La personnalité juridique du CCCA-BTP repose à ce jour sur un arrêté ministériel du 15 juin 1949².

Or, le 28 avril 2005, **le Commissaire du gouvernement siégeant au comité a adressé un courrier au Président du CCCA-BTP le mettant en demeure « de donner une assise juridique et de clarifier les textes fondateurs du CCCA-BTP ».**

En conséquence, les organisations syndicales représentatives ont signé un **accord, le 6 septembre 2006, afin de doter l'organisme de statuts conformes à sa mission**, qui tiennent compte notamment des réformes récentes intervenues dans les domaines de la formation professionnelle et de l'apprentissage, notamment de la régionalisation, intervenue dans ces domaines.

En particulier, il a paru souhaitable de doter le CCCA-BTP d'un statut d'**association à but non lucratif relevant de la loi du 1^{er} juillet 1901** adapté aux missions d'intérêt général qu'il poursuit.

2. Le droit proposé

Donnant une traduction législative à l'accord précité, le présent article prévoit de modifier substantiellement les dispositions de l'article L. 951-10-1 du code du travail³.

¹ Loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004.

² Arrêté publié au Journal Officiel du 29 juin 1949 pp. 6406 et 6407 ; rectificatif p. 6921 au Journal Officiel des 15 et 16 juillet 1949.

³ Inséré par l'article 24 de la loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 (loi de finances rectificative pour 2004).

a) *La nature juridique de la ressource affectée au CCCA-BTP*

Précédemment assimilée à une taxe parafiscale², la ressource du CCCA-BTP serait **transformée en une cotisation de caractère social**. Le B du I du présent article précise qu'il s'agit d'une **cotisation « créée par accord entre les organisations représentatives au niveau national des employeurs et des salariés du bâtiment et des travaux publics »**.

Elle serait toujours assise sur les rémunérations versées au sens du code de la sécurité sociale, mais désormais soumise aux **règles de recouvrement applicables aux cotisations sociales** et assimilées (F du I du présent article).

b) *Le statut du CCCA-BTP*

En vertu du G du I du présent article, le CCCA-BTP « est constitué sous la forme d'une **association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901** »³. Il est désormais énoncé qu'« il est géré paritairement » par les organisations syndicales représentatives, lesquelles élaborent ses statuts.

Ses missions sont précisées : outre l'information sur la formation et les métiers et le développement de la formation professionnelle dans les métiers du BTP, le CCCA-BTP participe « au financement d'actions particulières visant d'une part, la préformation et l'insertion professionnelle des publics de moins de 26 ans, d'autre part, l'animation et l'accompagnement connexes à la formation des apprentis » (B du I du présent article).

Par ailleurs, la raison sociale de l'institution est modifiée, pour adopter celle de « **Comité de concertation et de coordination** de l'apprentissage du bâtiment et des travaux publics » en lieu place de celle de « Comité central de coordination de l'apprentissage du bâtiment et des travaux publics », probablement jugée plus datée.

¹ Inséré par l'article 24 de la loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 (loi de finances rectificative pour 2004).

² Normalement supprimées à compter du 1^{er} janvier 2004 par l'article 63 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001

³ Le G du I du présent article précise que le nouveau statut d'association « n'emporte **ni création de personne morale nouvelle**, ni cessation de son activité, ni conséquence sur le régime juridique auquel sont soumis les personnels.

« Les biens, droits et obligations et contrats de l'association dénommée « comité de concertation et de coordination de l'apprentissage du bâtiment et des travaux publics » sont ceux du comité central de coordination de l'apprentissage du bâtiment et des travaux publics à la date de publication au journal officiel de la déclaration de ladite association.

« Cette constitution en association ne permet aucune remise en cause de ces biens, droits, obligations et contrats et n'a, en particulier, aucune incidence sur les contrats conclus avec des tiers par le comité central de coordination de l'apprentissage du bâtiment et des travaux publics. Enfin, « les opérations entraînées par cette constitution en association ne donnent pas lieu à la perception de droits, impôts ou taxes de quelque nature que ce soit. ».

c) Le financement du CCCA-BTP

En vertu du III de l'article L. 951-10-1, le taux de la taxe actuelle est fixé comme suit :

« 1° Pour les **entreprises dont l'effectif moyen de l'année au titre de laquelle la taxe est due est de dix salariés ou plus** :

« a) **0,16 %** pour les entreprises relevant du secteur des métiers du **bâtiment** ;

« b) **0,08 %** pour les entreprises relevant du secteur des métiers des **travaux publics** ;

« 2° Pour les entreprises dont l'effectif moyen de l'année au titre de laquelle la taxe est due est **inférieur à dix salariés**, **0,30 %** pour les entreprises relevant des secteurs des métiers du bâtiment et des travaux publics, à l'exception des entreprises relevant du sous-groupe 34-8 de la nomenclature de 1947 des entreprises, établissements et toutes activités collectives, codifiée par le décret du 30 avril 1949, pour lesquelles le taux est fixé à **0,10 %¹** ».

Le D du I du présent article prévoit un rehaussement substantiel des taux applicables aux **entreprises dont l'effectif moyen est de dix salariés** ou plus, le taux de **0,16 %** étant remplacé par un taux de **0,30 %**, et le taux de **0,08 %** étant remplacé par un taux de **0,22 %**.

Les ressources du CCCA-BTP, proches de 77 millions d'euros en 2006, proviennent, à hauteur de 65 %, de la taxe et, à hauteur de 35 %, de transferts des OPCA² du bâtiment et travaux publics des entreprises de 10 salariés et plus. La décision de la supprimer ces transferts dits « de priorités de branche » entraîne un **rehaussement des taux dans la perspective d'une reconduction des moyens**.

Les taux destinés aux entreprises de moins de dix salariés demeureront inchangés³.

Le nombre de salariés pris en compte pour la détermination du taux applicable est celui de l'année au titre de laquelle la taxe est due.

d) Le contrôle de l'utilisation des fonds

L'activité du comité **demeure soumise au contrôle général économique et financier de l'État** (nouvelle appellation du contrôle d'État, mise à jour par le présent article) avec la présence d'un commissaire du gouvernement au sein du Conseil d'administration de la future association.

Par ailleurs, **il est désormais prévu de plafonner les dépenses de l'organisme par un taux fixé par arrêté** conjoint des ministres chargé de la

¹ Il s'agit des entreprises des réseaux électriques, très peu concernées par l'apprentissage.

² Organismes paritaires collecteurs agréés.

³ De fait, il n'y a pas, dans les entreprises de moins de 10 salariés, de transfert de l'OPCA des salariés de l'artisanat (le FAF.SAB) vers le CCCA-BTP.

formation professionnelle et de l'éducation nationale, tenant compte de la charge réelle de ses actions (4° du b) du B du I du présent article).

En outre, seraient à l'avenir **encadrés les défraiements** reversés aux neuf organisations constitutives sur la base de comptes d'emploi justifiant les missions effectivement accomplies par les organisations : ils s'effectueraient dans la limite d'un plafond fixé par arrêté conjoint des ministres chargés de la formation professionnelle et de l'éducation nationale (5° du b) du B du I du présent article).

*

Il est prévu que les dispositions du I du présent article entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2006. Il s'agit du passage de la taxe à la cotisation, du changement de structure et de raison sociale¹ ainsi que de l'évolution de missions, au rang desquelles figurent désormais le financement du CCCA-BTP et des défraiements dans la limite de plafonds (*supra*).

3. Appréciation du dispositif

Même si le dispositif dont il est ici prévu le remplacement a été mis en place par une loi de finances (*supra*), d'aucuns considèrent que le présent article serait susceptible d'être qualifié de « cavalier budgétaire »...

Quoi qu'il en soit, **en dotant le CCCA-BTP d'un statut juridique satisfaisant et en sécurisant ses ressources, en encadrant ses frais de fonctionnement et en définissant ses grandes missions, il semble qu'il serait contribué à la mise en place de règles claires et propices au bon fonctionnement de l'apprentissage et de l'insertion professionnelle des jeunes dans le BTP.**

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

¹ A fin novembre 2006, l'accord collectif comportant les statuts de l'association était en cours d'extension, et ces derniers étaient sur le point d'être déposés pour enregistrement à la préfecture de Paris.

G. ARTICLE 61 RATTACHÉ

Compte tenu de l'importance des modifications intervenues en première délibération à l'Assemblée nationale et des incertitudes qui demeurent sur la pérennité du financement de l'AFPA, il convenait de **réserver la position de la commission des finances sur cet article** (cf. *supra* le commentaire de l'article).

Votre commission des finances vous propose donc de réserver sa position sur cet article.

H. ARTICLE 61 BIS (NOUVEAU) RATTACHÉ

Le présent article additionnel est issu d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale avec l'**avis favorable du gouvernement** et présenté par notre collègue député Alain Joyandet, rapporteur spécial au nom de la commission des finances.

Il tend à **compléter la liste des bénéficiaires du chèque emploi service universel (CESU) prévue au premier alinéa de l'article L. 129-8 du code du travail en y incluant les « assurés », les « clients » ainsi que les chefs d'entreprise.**

Il est rappelé que le CESU a été instauré par l'article premier de 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. Alors destiné à regrouper les fonctionnalités des chèques emploi service et titres emploi service, il donnait en outre la possibilité à la plupart des employeurs de participer au financement des chèques emploi service universels : c'est le **CESU « préfinancé »**.

1. Le droit existant

Le CESU « préfinancé » (aussi appelé « titre CESU ») est un moyen de paiement permettant de rémunérer des services à la personne. De façon analogue au titre restaurant, le CESU « préfinancé » est acheté par l'entreprise, le comité d'entreprise ou un autre organisme financeur, puis remis ou vendu au bénéficiaire pour un montant inférieur à sa valeur nominale. Il est identifié au nom du bénéficiaire.

Les titres CESU sont émis par des organismes habilités¹ par l'Agence nationale des services à la personne. Les services qui peuvent être rémunérés au moyen du titre CESU sont en principe rendus au domicile du bénéficiaire ; ils peuvent toutefois l'être à l'extérieur, par exemple s'il s'agit de garde de jeunes enfants.

Peuvent bénéficier du CESU « préfinancé » :

- par les **employeurs du secteur privé** (entreprises, associations, professions libérales et travailleurs indépendants...) : **leurs salariés et les ayants droits de ces salariés**. Le financement peut être assuré également par le Comité d'entreprise ;

¹ Les 6 émetteurs habilités à ce jour par l'Agence nationale des services à la personne (ANSP) sont, par ordre alphabétique : Accor Services ; Chèque Domicile ; Groupe Domiserve (Axa-Dexia) ; La Banque Postale ; Natexis Intertitres ; Sodexo CCS.

- par les **employeurs publics** (collectivités territoriales, administrations de l'Etat, organismes sociaux, de santé et de sécurité sociale, établissements publics) : **leurs agents et leurs ayant droit** ;

- les **ayants droits des organismes qui versent des prestations sociales** : conseils généraux (ils peuvent par exemple verser sous forme de CESU « préfinancé » tout ou partie de l'allocation personnalisée pour l'autonomie (APA) pour le maintien à domicile), centres communaux ou intercommunaux d'action sociale, caisses de sécurité sociale, caisses de retraite, **organismes de prévoyance et mutuelles**.

D'un point de vue fiscal et social, les entreprises sont incitées à la mise en œuvre des CESU « préfinancés », tout comme leurs bénéficiaires sont incités à y souscrire :

- les aides versées par les employeurs pour le financement de services à la personne ne sont **pas soumises aux cotisations sociales**, dans la limite d'un plafond annuel de 1.830 euros par bénéficiaire¹ ;

- les entreprises bénéficient d'un **crédit d'impôt de 25 % des aides versées** (qui constituent par ailleurs une **dépense déductible**). Ce crédit d'impôt sur les bénéfices d'un maximum de 500.000 euros par exercice prend en compte les dépenses engagées par l'entreprise pour offrir à ses salariés des services sur leur lieu de travail et pour financer tout ou partie de la valeur des CESU « préfinancés » attribués aux salariés.

Enfin, **l'aide n'est pas imposable au titre de l'impôt sur le revenu**.

2. Le droit proposé

Il s'agit d'ajouter à la liste des bénéficiaires du chèque emploi service universel prévue au premier alinéa de l'article L. 129-8 du code du travail, les « **assurés** », les « **clients** » ainsi que le « **chef d'entreprise** » dès lors que le titre CESU peut bénéficier également à l'ensemble des salariés de leur entreprise selon les mêmes règles d'attributions.

S'agissant de la catégorie des **assurés** qui pourraient recevoir des chèques emploi service universels pré-financés des sociétés d'assurances, il s'agit, d'après l'exposé des motifs, de « *rétablir une égalité de traitement avec les sociétaires des mutuelles déjà compris dans la liste* ».

S'agissant des « **clients** », l'ajout répondrait à une demande de la grande distribution, qui souhaiterait attribuer des chèques emploi service universels à ses clients « *dans un cadre promotionnel* »².

S'agissant des **chefs d'entreprise**¹, il paraissait injuste qu'ils soient exclus du bénéfice du titre CESU dans la mesure où l'ensemble des salariés de l'entreprise peuvent en bénéficier.

¹ Ce montant est revalorisé chaque année.

² Termes retenus par l'exposé des motifs.

*

La loi relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale a mis en oeuvre le **plan de développement des services à la personne** rendu public le 16 février 2005, qui poursuit trois objectifs principaux :

1°) Réduire les coûts et les prix afin de promouvoir un accès à des services de qualité ;

2°) Simplifier l'accès au service par la création du chèque emploi service universel (« normal » ou préfinancé) ;

3°) Rationaliser la procédure d'agrément afin de professionnaliser le secteur et de garantir la qualité des prestations.

Votre rapporteur spécial est *a priori* **favorable à l'amélioration d'une mesure s'inscrivant dans un plan structuré** destiné à un secteur dont le potentiel de création d'emploi est important, qui fait l'objet d'un suivi attentif par le projet annuel de performances du programme 133 « Développement de l'emploi » (indicateur 1.2 « Croissance de l'emploi dans le secteur des services à la personne ») et dont le volet financier n'est pas l'unique levier. Son **coût paraît très faible**, seuls les CESU destinés aux chefs d'entreprises donnant lieu *a priori* à une activation des incitations fiscales et sociales attachées au dispositif.

Cependant, votre rapporteur spécial émet des réserves quant à une « marchandisation » excessive du dispositif « CESU ». Serait-il vraiment convenable que les enseignes de la grande distribution attribuent des « CESU », c'est-à-dire du temps de travail humain, « dans un cadre promotionnel » ? L'Etat doit-il mettre en place un tel produit commercial ?

Une telle évolution qui, au bénéfice d'une réflexion poussée sur les mutations de notre société, ne se révélerait peut-être pas absurde, mérite certainement une expertise que ne permet pas un article additionnel introduit dans le cadre d'un texte promis à une seule navette, cet article fût-il porté par une démarche visionnaire. Aussi, votre rapporteur spécial vous propose-t-il un amendement tendant à exclure les « clients » du présent dispositif.

Votre commission des finances vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

¹ La modification de l'article L. 129-8 est nécessaire car si l'article L. 129-13 du code du travail permet aux chefs d'entreprises de bénéficier d'exonérations fiscales et de cotisations sociales pour des aides qu'ils perçoivent au titre des services à la personne (à condition que leurs salariés en bénéficient également), il ne permet pas que cette aide prenne la forme d'un chèque emploi service universel, qui est pourtant le mode majeur de cette aide.

I. ARTICLE 61 TER (NOUVEAU) RATTACHÉ

Le présent article additionnel est issu d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale avec l'**avis favorable du gouvernement** et présenté par notre collègue député Alain Joyandet, rapporteur spécial au nom de la commission des finances.

Il tend à **aligner le régime fiscal et social des agents publics bénéficiant du chèque emploi service universel sur celui des agents privés.**

1. Le droit existant

Parmi les incitations fiscales et sociales au CESU « préfinancé » (cf. commentaire *supra*), certaines excluent les agents publics :

L'exonération de l'aide au titre de l'impôt sur le revenu : le trente-septième alinéa de l'article 81 du code général des impôts, qui « [affranchit] de l'impôt (...) l'aide financière mentionnée à l'article L. 129-13 du code du travail » versée par l'entreprise ou le comité d'entreprise au bénéfice de ses salariés, **ne concerne pas les agents publics.**

Aux termes de l'article L. 129-13 du code du travail, « l'aide financière du comité d'entreprise et l'aide financière de l'entreprise versées en faveur des salariés de celle-ci n'ont pas le caractère de rémunération (...) » et, par voie de conséquence, **l'exonération de cotisations sociales¹** des aides versées par l'employeur pour le financement de services à la personne **ne concerne pas non plus les agents publics.**

Il est rappelé que les entreprises bénéficient d'un **crédit d'impôt de 25 % des aides versées** (qui constituent par ailleurs une **dépense déductible**) d'un montant maximum de 500.000 euros par exercice, prenant en compte les dépenses engagées par l'entreprise pour offrir à ses salariés des services sur leur lieu de travail (crèche d'entreprise, services de conciergerie d'entreprise) et pour financer tout ou partie de la valeur de CESU « préfinancés » attribués aux salariés.

2. Le droit proposé

La **mention des employeurs publics** dans l'article L. 129-13 du code du travail résultant du présent article additionnel rétablit la parité de traitement entre agents du privé et du public avec, pour ces derniers :

- le refus du caractère de rémunération au chèque emploi service universel préfinancé et donc l'**absence de cotisations patronales ou salariales** sur son montant ;
- le bénéfice de l'**exonération d'impôt sur le revenu** associée.

¹ Dans la limite d'un plafond annuel de 1.830 euros par bénéficiaire

*

Le développement attendu du chèque emploi service universel, destiné à rémunérer les activités de service au domicile des personnes et la garde des jeunes enfants, qui sera distribué au sein des entreprises et par les employeurs de droit public, rend difficilement justifiable la différence de traitement fiscal des salariés selon qu'ils travaillent en entreprise ou sont agents publics.

Aussi, votre rapporteur spécial est-il **favorable à la présente mesure** qui corrigerait, si l'on ose dire, une erreur manifeste de législation. Le renforcement attendu du dispositif dans la sphère publique n'entraînerait pas *a priori* d'augmentation de la dépense des employeurs, s'agissant de dépenses d'action sociale facultatives et placées « sous enveloppe ».

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

VI. MODIFICATIONS APPORTÉES EN SECONDE DÉLIBÉRATION À L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

L'Assemblée nationale a opéré, en seconde délibération, une majoration des crédits à titre non reconductible et une minoration des crédits à titre reconductible résultant d'un même amendement selon la répartition suivante :

Modification des autorisations d'engagement et des crédits de paiement

(en euros)

Programmes	+	-
Développement de l'emploi		8.197.099
Accès et retour à l'emploi	296.600	
Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques		28.579.106
Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail		543.337
Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail		1.356.189
TOTAUX	296.600	38.675.731
SOLDE		- 38.379.131

A. MAJORATION DES CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a majoré, à titre non reconductible, les autorisations d'engagement et les crédits de paiement de la présente mission de 510.100 euros, répartis comme suit :

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

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

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

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

- 2.000 euros sur le programme « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail » portant sur l'action « Qualité et effectivité du droit » au titre des « Transferts aux autres collectivités ».

B. MINORATION DES CRÉDITS À TITRE RECONDUCTIBLE

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a minoré, à titre reconductible, les crédits de la présente mission de 38.889.231 euros afin de gager les ouvertures de crédit opérées par cette même seconde délibération. La minoration est répartie de la manière suivante :

- 8.208.599 euros sur le programme « Développement de l'emploi » ;
- 28.779.106 euros sur le programme « Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques » ;
- 545.337 euros sur le programme « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail » ;
- 1.356.189 euros sur le programme « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail.

VII. AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. AMENDEMENT DE MODIFICATION DE CRÉDIT

AMENDEMENT

présenté par

M. DASSAULT au nom de la commission des finances

ARTICLE 34

état B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Développement de l'emploi		10.000.000		10.000.000
Accès et retour à l'emploi	10.000.000		10.000.000	
Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques				
Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail				
Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail Dont Titre 2				
TOTAL	10.000.000	-10.000.000	10.000.000	-10.000.000
SOLDE		0		0

OBJET

L'aide à l'emploi dans le secteur des hôtels, cafés et restaurants (HCR), initialement¹ applicable pour les périodes d'emploi effectuées du 1^{er} juillet 2004 au 31 décembre 2005 dans l'attente du bénéfice de la TVA à taux réduit, a déjà été reconduite en 2006 par l'article 160 de la loi de finances pour 2006, la baisse de la TVA n'ayant pu encore être obtenue.

¹En application de l'article 10 de la loi relative au soutien à la consommation et à l'investissement.

En 2006, les employeurs du secteur HCR (à l'exclusion de la restauration collective et des cantines) d'au moins un salarié reçoivent une **aide maximale de 114 euros par mois** au titre de chaque salarié à temps plein percevant une rémunération égale au SMIC¹.

Sur cette base, la dépense a été évaluée à 410 millions d'euros pour 2006.

*

L'article 57 du projet de loi de finances pour 2007 rattaché pour son examen à la mission « Travail et Emploi » propose **de proroger et d'augmenter l'aide, dont il est prévu qu'un décret rehausse le montant maximal à 180 euros par mois**. Les crédits correspondant seraient portés à 516 millions d'euros², l'amélioration prévue engendrant ainsi une **dépense supplémentaire d'environ 100 millions d'euros**.

*

Or, **l'aide à l'emploi dans la restauration est loin de tenir ses promesses en termes d'emplois créés**.

En 2004, la mise en place de l'aide à la restauration faisait entrevoir une progression de l'emploi spectaculaire : non seulement le nombre d'emplois vacants dans le secteur HCR avait été évalué à 70.000, mais encore le Conseil d'analyse économique avait établi, dans un rapport intitulé « Productivité et emploi dans le tertiaire »³, que si la France comportait proportionnellement autant de personnes dans le commerce, l'hôtellerie et la restauration que les Etats-Unis, elle aurait 3,4 millions d'emplois supplémentaires. Et si la proportion observée en Allemagne ou au Danemark était constatée en France, 1,2 million d'emplois supplémentaires seraient créés...

De fait, la prime aboutit, selon que le salaire se situe au SMIC ou au dessus du SMIC, à une revalorisation du salaire net propre à susciter de nouvelles candidatures ou à entraîner une diminution du coût de la main d'œuvre susceptible d'encourager l'embauche.

Pourtant, le projet annuel de performances (PAP) pour 2006 de la mission « Travail et emploi » n'a prévu qu'une augmentation des effectifs dans le secteur de 22.000 salariés en 2005 et de 25.000 salariés en 2006. Et **le PAP 2007 revoit ces modestes ambitions à la baisse, avec seulement 15.700 emplois créés en 2005 et une prévision de 16.600 emplois créés en 2006...**

¹ En application du décret n° 2004-1239 du 22 novembre 2004.

² Ce montant comprend les frais de gestion facturés par l'UNEDIC pour 10,45 millions d'euros et l'aide au conjoint collaborateurs pour 2,86 millions d'euros. Pour 2007, il est en outre prévu une aide pour l'emploi de salariés « extra » de 30 millions d'euros, portant les crédits inscrits en PLF à **546 millions d'euros**.

³ Rapport du Conseil d'analyse économique n° 49 de juillet 2004.

Si l'on se base sur le différentiel de taux de croissance de l'emploi constaté dans le secteur concurrentiel et dans le secteur HCR, la dépense annuelle par emploi créé ressort à plus de 30.800 euros...

Dans le même temps, il n'est pas indifférent de constater le succès du contrat nouvelle embauche (CNE)¹, qui symbolise aujourd'hui l'acclimatation de la « flexicurité » en France, avec une procédure de rupture simplifiée assortie de nouvelles garanties pour les salariés.

On relève un cumul, depuis août 2005, de 662.000 intentions d'embauche, dont 612.000 pour les seules entreprises de moins de 20 salariés, ce qui représente 8,4 % du total des intentions d'embauche d'entreprise.

Début août 2006, le gouvernement se réjouissait de ce qu'« *après seulement douze mois d'existence, 583.700 contrats ont été signés. Près de 60.000 de ces emplois n'auraient pas vu le jour sans le CNE. C'est un résultat sans précédent pour un dispositif qui n'a pas coûté un seul centime au contribuable* »². Les allocations forfaitaires liées aux CNE s'élevant à 18,6 millions d'euros pour 2006 et 2007, cela correspond à une dépense maximale de 310 euros par emploi créé...

Il ressort que la dépense annuelle pour chacun des 16.600 emplois créés dans le secteur HCR en 2006 est 100 fois plus élevée que pour chacun des 60.000 emplois créés grâce au CNE...

*

Le présent amendement tend à prélever 10 millions d'euros (sur les 130 millions d'augmentation pour 2007) sur le programme 133 « Développement de l'emploi » supportant les aides à la restauration.

Cet amendement veut signifier la primauté accordée par le Sénat à une politique d'assouplissement maîtrisée du code du travail sur une politique de subventionnement.

Son adoption ne remettrait pas en cause le principe de l'amélioration de l'aide, ni même, véritablement, l'importance de cette amélioration : l'abattement proposé représente environ le dixième du gain escompté par la profession au terme du « 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 restaurants », signé le 17 mai 2006, lequel prévoit, de façon indicative, de « progresser vers l'objectif de création de 40.000 emplois dans le secteur ».

¹ Le contrat « nouvelles embauches » (CNE) s'adresse aux entreprises du secteur privé qui comptent au plus 20 salariés. Il s'agit d'un véritable contrat de travail conclu pour une durée indéterminée, qui se caractérise par une exemption des règles concernant la rupture du contrat de travail les deux premières années avec en contrepartie de nouvelles garanties pour le salarié (revenu de remplacement, aide au retour à l'emploi).

² Déclaration de M. Renaud Dutreil, ministre des PME, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales, le mercredi 16 août 2006.

Par ailleurs, le secteur bénéficie déjà des exonérations générales sur les bas salaires, bénéficiera de l'aide aux « extras » de l'article 57 *bis* du PLF 2007 ainsi que, à compter du 1^{er} juillet 2007, de la majoration des exonérations sur les bas salaires prévue pour les entreprises de moins de 20 salariés, et il recourt habituellement aux différentes formes de contrats aidés.

Les 10 millions d'euros de crédits prélevés sur le programme 133 « Développement de l'emploi » (dépenses d'intervention (titre 6) portées par l'action 1 « Baisse du coût du travail pour faciliter le développement de territoires et secteurs à forts potentiels d'emploi ») **seraient redéployés vers le programme 102 « Accès et retour à l'emploi »** (subvention pour charges de service public (titre 3) portée par l'action 1 « Indemnisation des demandeurs d'emploi et rapprochement de l'offre et de la demande d'emploi »).

Ce transfert se justifie par l'insuffisance prévisionnelle des ressources de l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA). Pour une prévision de financement en ressources extra budgétaires, figurant sur le bleu « Travail et emploi », de 200 millions d'euros (besoin initialement évalué à 186 millions d'euros par Bercy), l'article 61 rattaché ne fournirait que 175 millions d'euros au moyen d'un prélèvement sur le Fonds unique de péréquation (FUP) des fonds de la formation professionnelle.

*

Dans le cadre de la révolution budgétaire véhiculée par la LOLF, il importait de tirer toutes les conséquences, en termes d'autorisation de dépense, d'une insuffisance des résultats rapportés aux moyens mis en œuvre.

Il est aujourd'hui de la responsabilité de la commission des finances d'amorcer cette politique, celle d'une nouvelle gouvernance budgétaire où le Parlement exprime pleinement l'intérêt général.

B. AMENDEMENT PORTANT SUR L'ARTICLE 59 RATTACHÉ

A M E N D E M E N T

présenté par

M. DASSAULT au nom de la commission des finances

ARTICLE 59

Supprimer la dernière phrase du troisième alinéa du X de cet article.

*C. AMENDEMENT PORTANT ARTICLE ADDITIONNEL APRES
L'ARTICLE 61*

A M E N D E M E N T

présenté par

M. DASSAULT au nom de la commission des finances

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 61

Après l'article 61, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le Gouvernement remettra au Parlement, avant le 1^{er} octobre 2007, un rapport sur les perspectives de réforme du service public de l'emploi, détaillant notamment les modalités d'une fusion de l'UNEDIC, de l'ANPE et du Fonds de solidarité.

D. AMENDEMENT PORTANT SUR L'ARTICLE 61 BIS RATTACHÉ

A M E N D E M E N T

présenté par

M. DASSAULT au nom de la commission des finances

ARTICLE 61 BIS

Dans le I de cet article, remplacer les mots :

assurés ou clients

par les mots :

, adhérents ou assurés

TABLEAU DE SUIVI DU BUDGET DE LA MISSION ET DES ARTICLES RATTACHÉS

Loi de finances initiale	Assemblée nationale (séance)		Sénat (commission)	
	1 ^{ère} délibération (amendements et articles additionnels) le 9 XI 2006	2 ^{ème} délibération le 17 XI 2006	Examen des crédits de la mission "Travail et emploi" par la commission des finances le 14 XI 2005	Examen définitif du PLF 2007 le 23 XI 2006
Crédits initiaux	1 amendement de diminution de crédit de 149.598 euros à titre reconductible	1 amendement de diminution de crédit de 38,4 millions d'euros ¹	1 amendement de transfert de crédit ² à titre reconductible et proposition d' adoption des crédits ainsi modifiés	Adoption
Article 57	2 amendements rédactionnels		proposition d' adoption	Confirmation
	article additionnel : article 57 bis		proposition d' adoption	Confirmation
Article 58	-		proposition d' adoption	Confirmation
	article additionnel : article 58 bis		proposition d' adoption	Confirmation
Article 59	18 amendements dont 8 non rédactionnels ³		1 amendement rédactionnel et proposition d' adoption de l'article ainsi modifié	Confirmation
Article 60	-		proposition d' adoption	Confirmation
	article additionnel : article 60 bis		proposition d' adoption	Confirmation
Article 61	1 amendement gouvernemental ⁴		position réservee ⁵ jusqu'à la réunion du 23 XI 2006	Adoption
	article additionnel : article 61 bis		1 amendement ⁶ et proposition d' adoption de l'article ainsi modifié	Confirmation
	article additionnel : article 61 ter		proposition d' adoption	Confirmation
			proposition d' article additionnel après l'article 61	Confirmation

Articles rattachés	Rappel succinct du contenu des articles transmis au Sénat ou adoptés en commission
57	Prorogation et augmentation de l'aide à l'emploi dans le secteur des hôtels, cafés et restaurants.
57 bis	Mise en place d'une aide à l'embauche des « extras » dans le secteur de l'hôtellerie, des cafés et restaurants.
58	Création d'une prime de cohésion sociale au titre de l'embauche en contrat d'avenir de demandeurs d'emploi de longue durée de plus de 50 ans.
58 bis	Allègement du montant restant à la charge des départements lors d'une activation du RMI dans le cadre du contrat d'avenir par la prise en charge d'un montant représentatif du « forfait logement ».
59	Expérimentation d'une attribution, aux départements volontaires, de la responsabilité des politiques en faveur de l'insertion des allocataires du RMI.
60	Suppression de l'exonération de cotisations sociales patronales, accidents du travail et maladie professionnelle concernant les contrats en alternance.
60 bis	Amélioration de l'assise juridique et financière du Comité central de coordination de l'apprentissage du bâtiment et des travaux publics – CCCA-BTP.
61	Versement de 175 millions d'euros du Fonds unique de péréquation à l'AFPA.
61 bis	Extension de la liste des bénéficiaires du chèque emploi universel (CESU) « préfinancé » aux « assurés », aux « clients » ainsi qu'aux chefs d'entreprise.
61 ter	Alignement du régime fiscal et social des agents publics bénéficiant du CESU sur celui des agents privés.
Add. après l'article 61	Production d'un rapport gouvernemental sur les perspectives de réforme du service public de l'emploi, détaillant notamment les modalités d'une fusion de l'UNEDIC, de l'ANPE et du Fonds de solidarité.

¹ Dont minoration à titre reconductible de 38,89 millions d'euros et majoration à titre non reconductible 510.100 euros.

² Transfert de 10 millions d'euros du programme 133 au programme 102 (« fléchage » des aides à la restauration vers l'AFPA).

³ Portant essentiellement clarification des conditions financières de l'expérimentation.

⁴ Affectation à l'AFPA d'un prélèvement sur le Fonds unique de péréquation en lieu et place d'une attribution du produit de la majoration de 0,1 point du taux de la taxe d'apprentissage.

⁵ En raison d'incertitudes sur le financement de l'AFPA.

⁶ Exclusion des « clients » de la liste des nouveaux bénéficiaires des CESU « préfinancés ».

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue le mardi 14 novembre 2006, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport spécial de M. Serge Dassault, rapporteur spécial, sur la mission « Travail et emploi » et les articles 57 à 61 rattachés.

Procédant à l'aide d'une vidéo-projection, **M. Serge Dassault, rapporteur spécial**, a rappelé et détaillé les principales données budgétaires concernant la mission « Travail et emploi », pour laquelle il est prévu 12,6 milliards d'euros de crédits de paiement pour 2007 : 1,25 milliard d'euros se trouve dévolu au programme 133 « Développement de l'emploi », 6,16 milliards d'euros sont destinés au programme 102 « Aides et retour à l'emploi », 4,4 milliards d'euros doivent permettre l'« Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques » (programme 103), 83 millions d'euros sont affectés au programme 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail » et 742 millions d'euros au programme 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail ». Il a précisé que l'évolution des crédits se trouvait minorée de près d'un milliard d'euros par rapport à l'évolution réelle de la dépense en 2007, en raison de la débudgétisation de certaines dépenses au profit du Fonds de solidarité et de l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), ainsi que de la poursuite de la décentralisation de l'apprentissage. Au total, dans le périmètre 2006, la dépense de la mission progresse finalement de plus de 5 % en 2007.

M. Serge Dassault, rapporteur spécial, a relevé que les moyens de l'emploi étaient aujourd'hui disséminés entre la mission « Travail et emploi », la sécurité sociale, avec la débudgétisation des exonérations de charges sur les bas salaires en 2006, en partie liée aux « 35 heures », et la dépense fiscale, qui comprenait deux dispositifs onéreux : la réduction d'impôt pour l'emploi d'une personne à domicile et la prime pour l'emploi. L'ensemble des moyens dévolus à l'emploi progressait de 6 %, pour s'établir à près de 42 milliards d'euros, montant incluant les « 35 heures » dont le coût était estimé à 11 milliards d'euros. Autant dire qu'en dépit de la présentation budgétaire, la dépense pour l'emploi augmente fortement pour 2007.

M. Serge Dassault, rapporteur spécial, a rappelé qu'en 2006, les exonérations générales de charges sur les bas salaires avaient été transférées à la sécurité sociale et financées par l'Etat, sans véritable évaluation ni remise en cause d'une politique dont le coût, toujours croissant, avait désormais dépassé 20 milliards d'euros. D'après les premiers renseignements apportés par les indicateurs de la mission, le peu d'emplois créés par les récentes aides dans la restauration devait plutôt inciter, d'une façon générale, à amender une politique systématique de baisse du coût du travail pesant sur le budget de

l'Etat. A titre personnel, il s'est déclaré en faveur d'une réduction progressive du niveau des exonérations générales de charges sociales.

Puis il a exprimé le souhait que s'acclimate en France la « flexsécurité », avec un assouplissement indispensable du droit du travail, mais aussi une protection accrue des chômeurs pendant les six premiers mois. Il a estimé que des règles de licenciement plus souples seraient finalement plus favorables pour les salariés, car elles faciliteraient l'embauche, comme le montrait le succès du « contrat nouvelle embauche ». Il a relevé, par ailleurs, que la dépense annuelle pour chacun des 16.600 emplois créés en 2006 dans le secteur de l'hôtellerie, des cafés et de la restauration dépassait 30.800 euros, soit 100 fois le coût unitaire des 60.000 emplois réellement créés grâce au contrat nouvelle embauche (CNE). Ainsi, il a présenté à la commission un amendement tendant à prélever 10 millions d'euros sur le programme 133 « Développement de l'emploi », supportant les quelque 550 millions d'aide à la restauration, afin de les attribuer à l'AFPA, dont les besoins budgétaires ne semblaient pas satisfaits, au moins à hauteur de 11 millions d'euros. Un tel amendement devait signifier, selon lui, la primauté accordée par le Sénat à une politique d'assouplissement maîtrisée du code du travail sur une politique de subventionnement.

M. Serge Dassault, rapporteur spécial, a estimé que, pour soutenir l'emploi, outre une nécessaire remise en cause des « 35 heures », une évolution du financement de la sécurité sociale s'imposait afin de réduire le coût du travail et de favoriser la compétitivité. Des techniques adéquates avaient été proposées, qu'il s'agisse de la « TVA sociale », qui porterait sur la consommation, ou du « coefficient emploi-activité ». Il a expliqué que ce dernier mode de prélèvement aboutirait à privilégier les entreprises dont le mode de production était le plus dense en emplois, tout en évitant de faire supporter par l'Etat le poids de certaines charges sociales. Ainsi, il a proposé que les cotisations sociales assises sur les salaires soient uniquement destinées à financer les prestations liées à l'activité, c'est-à-dire le chômage, les retraites et les accidents du travail. En revanche, il a estimé que la sécurité sociale, les allocations familiales, la formation et le logement, qui intéressaient l'ensemble de la population, devaient donner lieu à une cotisation spécifique, dite « coefficient emploi-activité », portant sur une assiette sociale différente des salaires, égale au chiffre d'affaires diminué des salaires et des charges qui leur étaient associés, dans la définition qu'il venait d'exposer.

M. Serge Dassault, rapporteur spécial, après avoir souligné, par ailleurs, la nécessité d'un système de formation en adéquation avec le marché de l'emploi, a abordé la situation de l'assurance chômage. Il a indiqué qu'en France, la durée d'indemnisation de la filière d'indemnisation principale était de 23 mois, durée supérieure à celle pratiquée dans la plupart des pays voisins, alors même que les sanctions financières en cas de refus successifs d'emplois étaient très rarement appliquées. Dès lors, certains observateurs relevaient que la durée et le niveau de l'indemnisation ne motivaient pas suffisamment certains chômeurs, qui entraient dans une logique de « droit à indemnisation ».

Il a estimé que, seule, une fusion de l'ANPE et de l'UNEDIC était susceptible de mettre un terme à une partition des tâches certainement nuisible à l'efficacité globale du service public de l'emploi, et a annoncé qu'il proposerait à la commission un amendement tendant à demander au gouvernement la production d'un rapport en vue de rendre effective une telle fusion.

Puis **M. Serge Dassault, rapporteur spécial**, a évoqué le coût, selon lui excessif, des emplois aidés dans le secteur non marchand et a rappelé que les contrats aidés (hors alternance), qui occupaient une position centrale dans la mission « Travail et emploi » avec près de 3 milliards d'euros de crédits, bénéficiaient à plus de 500.000 personnes.

Ces contrats comprennent notamment, pour le secteur marchand, des « contrats initiative emploi » et pour le secteur non marchand, des « contrats d'accompagnement dans l'emploi » et des « contrats d'avenir ». Pour justifier ces contrats, des indicateurs mesuraient le « taux d'insertion dans l'emploi durable » à la sortie de ces contrats. Comme le projet annuel de performances (PAP) 2007 a été simplifié, seuls deux indicateurs effectuent désormais cette mesure : le premier, 6 mois après la sortie des contrats aidés et le second, 18 mois après la sortie de ces mêmes contrats.

M. Serge Dassault, rapporteur spécial, a annoncé qu'il suivrait avec la plus grande attention ces indicateurs, et a regretté que le second ne soit pas disponible avant début 2009. D'une façon générale, le nombre et le coût des dispositifs destinés à favoriser l'insertion dans le monde du travail ne lui semblaient pas proportionnés à leur efficacité, même présumée, tandis qu'ils participaient à l'approfondissement du déficit. Il a estimé que pour obtenir des effets durables sur l'insertion, une démarche qualitative s'imposait en amont, qui consistait, selon lui, à promouvoir l'apprentissage, la formation professionnelle dès 14 ans et à porter l'âge limite de la formation obligatoire de 16 ans à 18 ans.

Enfin, **M. Serge Dassault, rapporteur spécial**, a remarqué que les dépenses liées au travail s'élevaient en réalité à près de 70 milliards d'euros si l'on incluait les 30 milliards d'euros d'indemnités versées par l'UNEDIC, ce qui correspondait à près de deux fois le déficit budgétaire de l'Etat qu'elles contribuaient, par ailleurs, à augmenter chaque année. Il a donc jugé opportun de réfléchir à une meilleure allocation de ces ressources.

Un large débat s'est alors instauré.

Après avoir remercié M. Serge Dassault, rapporteur spécial, pour son intervention, **M. Jean Arthuis, président**, a salué la présence de M. Louis Souvet, rapporteur pour avis des crédits de la mission « Travail » au nom de la commission des affaires sociales, qui a identifié de nombreux sujets d'accord avec M. Serge Dassault, rapporteur spécial, sans, pour autant, que sa réflexion fût poussée aussi loin sur tous les points qui venaient d'être développés.

M. Serge Dassault, rapporteur spécial, a alors présenté le contenu de l'amendement de redéploiement de crédits qu'il avait évoqué dans sa présentation générale. Il a précisé qu'il s'agissait de prélever 10 millions d'euros sur le programme 133 « Développement de l'emploi », où figuraient les quelque 550 millions d'aides à la restauration, lesquelles s'étaient avérées peu porteuses en matière de création d'emplois. Un tel amendement devait signifier la primauté qu'accordait le Sénat à un assouplissement maîtrisé du code du travail sur une politique de subventionnement lorsque son efficacité n'était pas étayée, ce qui, en l'espèce, était, selon lui, le cas.

Ces 10 millions d'euros devaient être affectés au programme 102 « Accès et retour à l'emploi » afin de remédier à l'insuffisance prévisionnelle des ressources de l'AFPA. En effet, pour un besoin de financement initialement évalué par le « bleu » « Travail et emploi » à 200 millions d'euros, besoin qui avait été finalement estimé à 186 millions d'euros par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, l'article 61 rattaché pour son examen à la mission « Travail et emploi » ne « fournissait » que 175 millions d'euros au moyen d'un prélèvement sur le Fonds unique de péréquation des fonds de la formation professionnelle. Cet amendement, qui voulait procéder à une allocation optimale des ressources au regard des performances réalisées, s'inscrivait dans une démarche totalement conforme avec l'esprit de la LOLF.

M. Henri de Raincourt s'est alors interrogé sur les maisons de l'emploi, qui lui paraissaient aujourd'hui susciter moins d'enthousiasme que lors de la mise en place du plan de cohésion sociale, et sur la diminution prévisionnelle du nombre des contrats aidés en 2007, ayant constaté que ce type d'inflexion était régulièrement contredit par l'exécution budgétaire.

En réponse, **M. Serge Dassault, rapporteur spécial**, a évoqué la mise en place d'une maison de l'emploi dans l'Essonne, qui présentait l'avantage d'appuyer les missions locales et de faire travailler ensemble les acteurs du service public de l'emploi, mais sans occulter les difficultés que suscitait la pluralité de ces acteurs. Il a indiqué, par ailleurs, que sur les 300 maisons de l'emploi programmées par le plan de cohésion sociale, seulement 58 fonctionnaient à ce jour.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a alors remarqué que si, en tant qu'élus local, il lui avait fallu beaucoup d'énergie, en effet, pour mettre en place de telles maisons, elles lui paraissaient utiles, dans la mesure où les élus locaux avaient enfin un droit de regard sur l'ANPE et les ASSEDIC. Il s'est déclaré, par ailleurs, très favorable au processus de fusion de l'ANPE et de l'UNEDIC qui résulterait d'un amendement que M. Serge Dassault devait proposer à la commission. Pour sa part, **M. Jean Arthuis, président**, a fait valoir que ces maisons de l'emploi avaient permis, entre certains acteurs du service public de l'emploi, de supprimer les distances apparemment « infranchissables » qui préexistaient à la mise en place de ces maisons, et il a donc suggéré d'attendre encore quelque peu avant de porter un jugement définitif à leur égard.

M. Serge Dassault, rapporteur spécial, a ensuite précisé à M. Henri de Raincourt que le nombre des principaux contrats aidés, entre fin 2006 et fin 2007, devait être ramené de 570.000 à 420.000. Si cette évolution lui semblait encourageante, elle n'en était pas moins tributaire, en effet, de l'évolution du marché de l'emploi.

Sur la recommandation de son rapporteur spécial, la commission a alors décidé de proposer au Sénat d'adopter l'amendement de transfert de crédits qui venait d'être présenté et d'adopter les crédits de la mission « Travail et emploi » ainsi modifiés.

La commission a alors abordé l'examen des dix articles rattachés, pour leur examen, à la présente mission.

M. Serge Dassault, rapporteur spécial, a présenté les articles rattachés, en commençant par les cinq articles figurant dans le projet de loi de finances initiale pour 2007 tels que modifiés par l'Assemblée nationale en première délibération.

Il a proposé de donner un avis favorable à l'adoption sans modification de l'article 57 (prorogation et augmentation de l'aide à l'emploi dans le secteur des hôtels, cafés et restaurants) et de l'article 58 (création d'une prime de cohésion sociale au titre de l'embauche en contrat d'avenir de demandeurs d'emploi de longue durée de plus de 50 ans). A l'article 59 (expérimentation d'une attribution, aux départements volontaires, de la responsabilité des politiques en faveur de l'insertion des allocataires du RMI), il a présenté un amendement rédactionnel et proposé de donner un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié. Puis il a proposé de donner un avis favorable à l'article 60 (suppression de l'exonération de cotisations sociales patronales, accidents du travail et maladie professionnelle concernant les contrats en alternance) et de réserver la position de la commission sur l'article 61 (versement de 175 millions d'euros du Fonds unique de péréquation à l'AFPA), certaines incertitudes demeurant, encore à ce stade, quant au financement de l'Association pour la formation professionnelle des adultes.

M. Serge Dassault, rapporteur spécial, a ensuite examiné les articles introduits en première délibération à l'Assemblée nationale. Il a proposé de donner un avis favorable à l'article 57 bis (mise en place d'une aide à l'embauche des « extras » dans le secteur de l'hôtellerie, des cafés et restaurants), à l'article 58 bis (allègement du montant restant à la charge des départements lors d'une activation du RMI dans le cadre du contrat d'avenir par la prise en charge d'un montant représentatif du « forfait logement ») et à l'article 60 bis (amélioration de l'assise juridique et financière du Comité central de coordination de l'apprentissage du bâtiment et des travaux publics – CCCA-BTP). A l'article 61 bis (extension de la liste des bénéficiaires du chèque emploi universel (CESU) « préfinancé » aux « assurés », aux « clients » ainsi qu'aux chefs d'entreprise), il a présenté un amendement tendant à ne pas faire figurer les « clients » dans la liste des bénéficiaires du

CESU « préfinancé » et proposé de donner un avis favorable à cet article ainsi modifié. Enfin, **M. Serge Dassault, rapporteur spécial**, a proposé de donner un avis favorable à l'article 61 ter (alignement du régime fiscal et social des agents publics bénéficiant du CESU sur celui des agents privés).

Par ailleurs, il a présenté un amendement tendant à insérer un article additionnel après l'article 61 visant à demander au gouvernement la production d'un rapport sur les perspectives de réforme du service public de l'emploi, détaillant notamment les modalités d'une fusion de l'UNEDIC, de l'ANPE et du Fonds de solidarité.

Sur la recommandation de son rapporteur spécial, la commission a alors décidé de **proposer au Sénat d'adopter l'amendement portant article additionnel après l'article 61, les articles 59 et 61 bis ainsi modifiés ainsi que les articles 57, 57 bis, 58, 58 bis, 60, 60 bis et 61 ter sans modification**. Puis, sur la recommandation de son rapporteur spécial, la commission a décidé de réserver sa position sur l'article 61 jusqu'à l'examen définitif du projet de loi de finances pour 2007, le jeudi 23 novembre 2006.

Réunie le jeudi 23 novembre 2006, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a confirmé son vote, après avoir décidé de proposer au Sénat d'adopter l'article 61 réservé et pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.

**PERSONNES AUDITIONNÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR
SPÉCIAL**

Monsieur Jean GAEREMYNCK

Délégué général

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

Monsieur Christian CHARPY

Directeur général de l'ANPE

Monsieur Jean-Pierre REVOIL

Directeur général de l'UNEDIC