

N° 82

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

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

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 2007, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VII

TRAVAIL ET EMPLOI

Par M. Louis SOUVET,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Nicolas About, président ; MM. Alain Gournac, Louis Souvet, Gérard Dériot, Jean-Pierre Godefroy, Mmes Claire-Lise Campion, Valérie Létard, MM. Roland Muzeau, Bernard Seillier, vice-présidents ; MM. François Autain, Paul Blanc, Jean-Marc Juilhard, Mmes Anne-Marie Payet, Gisèle Printz, secrétaires ; Mme Jacqueline Alquier, MM. Jean-Paul Amoudry, Gilbert Barbier, Daniel Bernardet, Mme Brigitte Bout, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Mmes Isabelle Debré, Christiane Demontès, Sylvie Desmarescaux, M. Claude Domeizel, Mme Bernadette Dupont, MM. Michel Esneu, Jean-Claude Etienne, Guy Fischer, Jacques Gillot, Francis Giraud, Mmes Françoise Henneron, Marie-Thérèse Hermange, Gélita Hoarau, Annie Jarraud-Vergnolle, Christiane Kammermann, MM. Serge Larcher, André Lardeux, Dominique Leclerc, Marcel Lesbros, Mme Raymonde Le Texier, MM. Roger Madec, Jean-Pierre Michel, Alain Milon, Georges Mouly, Mmes Catherine Procaccia, Janine Rozier, Michèle San Vicente-Baudrin, Patricia Schillinger, Esther Sittler, MM. Jean-Marie Vanlerenberghe, Alain Vasselle, François Vendasi, André Vézinhet.

Voir les numéros :

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

Sénat : 77 et 78 (annexe n° 33) (2006-2007)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	7
I. UN TAUX DE CHÔMAGE EN BAISSÉ CONTINUE DEPUIS AVRIL 2005	9
A. L'AMÉLIORATION DU MARCHÉ DE L'EMPLOI S'EST CONFIRMÉE EN 2006	9
B. UN SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI PLUS EFFICACE	13
1. L'ANPE	13
a) L'augmentation des moyens et des effectifs de l'ANPE	13
b) Une activité en progression	14
c) Les perspectives ouvertes par le nouveau contrat de progrès Etat-ANPE	15
2. L'Unedic	15
3. La modernisation des services du ministère du travail	17
4. La meilleure coordination des différents acteurs du service public de l'emploi	17
C. LA MONTÉE EN PUISSANCE DES NOUVEAUX CONTRATS AIDÉS	18
II. LA PRIORITÉ ACCORDÉE AU DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI	20
A. LA POLITIQUE DE RÉDUCTION DU COÛT DU TRAVAIL SE POURSUIT	20
1. La compensation des allègements de cotisations zonés	20
2. Les aides sectorielles	21
a) L'aide aux hôtels, cafés et restaurants	21
b) Le développement du secteur des services à la personne	22
B. LA PROMOTION DE L'ACTIVITÉ	22
1. Les crédits destinés à la création et à la reprise d'entreprise	23
2. L'insertion par l'économique	25
III. MIEUX ACCOMPAGNER LES MUTATIONS SOCIALES, ÉCONOMIQUES ET DÉMOGRAPHIQUES	27
1. L'anticipation des mutations et le développement de la mobilité professionnelle	27
a) Les mesures d'âge	27
b) L'accompagnement des restructurations	31
2. L'amélioration de l'accès des actifs à la qualification	32
a) La formation tout au long de la vie	32
b) Le financement des opérateurs	33
EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	37
• Article 57 (article 10 de la loi n° 2004-804 du 9 août 2004 pour le soutien à la consommation et à l'investissement) Prorogation et augmentation de l'aide à l'emploi dans le secteur des hôtels, cafés et restaurants	37
• Article 57 bis Création d'une aide à l'emploi de salariés occasionnels dans le secteur des hôtels, cafés et restaurants	40
• Article 58 (art. L. 322-4-12 du code du travail) Fin de la dégressivité de l'aide versée par l'Etat aux employeurs qui recrutent en contrat d'avenir un chômeur de longue durée de plus de cinquante ans	41

• <i>Article 58 bis (art. L. 322-4-12 et L. 322-4-15-6 du code du travail)</i> Aide de l'Etat aux départements pour la conclusion de contrats d'avenir et de contrats d'insertion - revenu minimum d'activité	43
• <i>Article 59</i> Expérimentation par les départements en matière de retour à l'emploi des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion	44
• <i>Article 60 (Articles L. 118-6 et L. 981-6 du code du travail, 18 de la loi n° 87-572 du 23 juillet 1987 et 20 de la loi n° 92-675 du 17 juillet 1992)</i> Modification du régime des exonérations de cotisations sociales patronales accidents du travail et maladies professionnelles associées aux contrats en alternance	52
• <i>Article 60 bis (Article L. 951-10-1 du code du travail)</i> Rénovation du statut du comité central de coordination de l'apprentissage du bâtiment et des travaux publics	55
• <i>Article 61</i> Diversification des ressources de l'agence nationale pour la formation professionnelle des adultes	57
• <i>Article 61 bis (art. L. 129-8 du code du travail)</i> Elargissement du champ du chèque emploi-service universel préfinancé	58
• <i>Article 61 ter (art. L. 129-13 du code du travail)</i> Régime fiscal et social applicable aux agents publics bénéficiaires du chèque emploi-service universel	60
TRAVAUX DE LA COMMISSION	63
I. AUDITION DU MINISTRE	63
II. EXAMEN DE L'AVIS	70
AMENDEMENTS ADOPTES PAR LA COMMISSION	77

Les crédits de la mission « Travail et emploi » pour 2007

Programmes	Crédits de paiement (en euros)	Variation 2007/2006 (en %)
Développement de l'emploi	1.254.914.000	+ 48,3
Baisse du coût du travail pour faciliter le développement de territoires et de secteurs à forts potentiels d'emploi (libellé modifié)	893.090.000	+ 63,5
Promotion de l'activité (libellé modifié)	361.824.000	+ 20,7
Accès et retour à l'emploi	6.157.224.000	- 11,6
Indemnisation des demandeurs d'emploi et rapprochement de l'offre et de la demande d'emploi	2.707.920.000	- 3,8
Mise en situation d'emploi des publics fragiles	3.449.304.000	- 16,9
Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques	4.399.691.363	- 3,1
Anticipation des mutations et gestion active des ressources humaines (libellé modifié)	533.476.350	+ 1,4
Amélioration de l'accès des actifs à la qualification	3.866.215.013	- 3,7
Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	83.370.000	+ 2,2
Santé et sécurité au travail	30.600.000	+ 13,8
Qualité et effectivité du droit	22.550.000	- 7,6
Dialogue social et démocratie sociale	30.220.000	-
Lutte contre le travail illégal	-	-
Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	741.747.694	+ 2,6
Gestion du programme « développement de l'emploi »	25.309.982	- 2,7
Gestion du programme « accès et retour à l'emploi »	110.744.521	+ 41,9
Gestion du programme « accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques »	68.240.838	- 12,6
Gestion du programme « amélioration de la qualité de l'emploi et des relations de travail »	181.524.391	+ 12,5
Soutien	319.369.353	- 5,2
Etudes, statistiques, évaluation et recherche	36.558.609	- 13,8
Total mission « Travail et emploi »	12.636.947.057	+ 1,5

Mesdames, Messieurs,

Les crédits affectés à la mission « Travail et emploi » dans le projet de loi de finances pour 2007 s'élèvent à un peu plus de 12,64 milliards d'euros, en baisse de près de 4 % par rapport aux crédits votés dans la loi de finances initiale pour 2006 (13,16 milliards d'euros). Ils correspondent pour les trois quarts à des dépenses d'intervention, le solde étant constitué de dépenses de fonctionnement, d'investissement et de personnel.

Cette diminution apparente des crédits s'explique en réalité par des mesures de débudgétisation. En premier lieu, la subvention au fonds de solidarité, qui verse notamment l'ASS (allocation spécifique de solidarité), diminue de 240 millions d'euros ; le fonds bénéficiera, en contrepartie, d'une partie de la créance que l'Etat détient sur l'Unedic. En second lieu, l'association pour la formation professionnelle des adultes (Afp) percevra une ressource extra-budgétaire pour un montant égal à 210 millions d'euros. Enfin, la dotation consacrée à la décentralisation de l'apprentissage disparaît pour être remplacée par une contribution additionnelle à la taxe d'apprentissage. **A périmètre identique, les dépenses de la mission progresseraient en réalité de plus de 5 % en 2007.**

L'effort budgétaire en faveur de l'emploi est par ailleurs bien supérieur aux seuls crédits de la mission. La compensation des allègements généraux de cotisations patronales de sécurité sociale devrait absorber près de 20 milliards d'euros de recettes fiscales en 2007. Et les dépenses fiscales relevant de la mission devraient s'élever à 8,3 milliards d'euros. Elles sont concentrées sur deux mesures principales : la prime pour l'emploi, pour un tiers, et la réduction d'impôt sur le revenu au titre de l'emploi par les particuliers d'un salarié à domicile, pour un quart.

L'ensemble des moyens affectés au travail et à l'emploi atteint, au total, 41,8 milliards d'euros, en progression de 6 % par rapport à 2006, ce qui témoigne de l'importance accordée par le Gouvernement à la politique en faveur du travail et de l'emploi.

La priorité accordée à cette politique a commencé à produire ses effets, puisque le chômage diminue régulièrement depuis maintenant dix-huit mois. Le projet de budget pour 2007 est construit sur une hypothèse de croissance comprise entre 2 % et 2,5 %, qui devrait permettre, si elle se réalise, de consolider et d'amplifier ces premiers résultats.

L'année 2007 est par ailleurs la deuxième année de mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (Lof). Les crédits de la mission « Travail et emploi » sont toujours répartis entre cinq programmes, de taille très inégale, puisque deux d'entre eux, « Accès et retour à l'emploi » et « Accompagnement des mutations économiques sociales et démographiques », regroupent près de 90 % des crédits. Les programmes sont ensuite déclinés en actions.

Décomposition des moyens de la mission « Travail et emploi »

(en millions 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 des politiques de l'emploi et du travail »	0,74	3,1 %	5,9 %
Mission « Travail et emploi »	12,64	- 4,0 %	100,0 %

Source : projet de loi de finances pour 2006

Les crédits consacrés au premier programme, « Développement de l'emploi », augmentent de plus de 40 % par rapport à 2006, en raison du transfert vers ce programme des crédits consacrés à l'insertion par l'activité économique, inscrits l'an dernier dans le programme « Accès et retour à l'emploi ». Ce choix apparaît cependant assez contestable : l'insertion par l'économique a en effet pour objectif premier le retour de ses bénéficiaires vers l'emploi stable et non la création d'emplois en tant que telle.

Le projet de budget pour 2007 permet de poursuivre la mise en œuvre des grandes politiques engagées par le Gouvernement au cours des deux dernières années : plan de cohésion sociale, plan pour le développement des services à la personne et plan d'urgence pour l'emploi, notamment. Il propose de confier aux départements la mise en œuvre d'un dispositif expérimental d'incitation à la reprise d'emploi et reconduit l'aide à l'emploi dont bénéficient les hôteliers et les restaurateurs.

I. UN TAUX DE CHÔMAGE EN BAISSÉ CONTINUE DEPUIS AVRIL 2005

L'examen du budget de la mission « Travail et emploi » ne peut être effectué sans une analyse préalable du contexte dans lequel il s'inscrit. Votre commission observe, avec satisfaction, que la baisse du chômage amorcée en 2005 s'est confirmée et amplifiée au cours de l'année écoulée.

A. L'AMÉLIORATION DU MARCHÉ DE L'EMPLOI S'EST CONFIRMÉE EN 2006

L'an passé, votre commission avait exprimé l'espoir que les premiers signes d'un retournement de tendance sur le front du chômage se trouveraient confirmés au cours de l'année 2006. Un an plus tard, il est possible d'affirmer que cette évolution favorable était bien durable.

Après quatre années (2001-2004) pendant lesquelles le taux de chômage a augmenté ou est resté stable, une amélioration sensible du marché de l'emploi a pu être observée à compter d'avril 2005 : le taux de chômage, qui était alors de 10,1 % de la population active, a baissé dans des proportions importantes pour s'établir aujourd'hui à 8,8 %. Ce taux est proche de celui observé au début de l'année 2001 (8,6 %), qui correspond à la meilleure performance enregistrée sous la précédente législature. Le nombre de demandeurs d'emplois a diminué de 343.000 personnes entre avril 2005 et septembre 2006.

Toutes les catégories de demandeurs d'emploi ont bénéficié de la baisse du chômage, notamment les chômeurs de longue durée dont le nombre a diminué de 10 % au cours de l'année écoulée.

Une diminution de cette ampleur ne peut naturellement résulter, contrairement à ce qui est parfois allégué, de manipulations statistiques : le nombre de radiations des listes de l'ANPE, qui concerne entre 30.000 et 35.000 personnes chaque mois, n'a quasiment pas varié au cours des dernières années. De surcroît, 95 % des radiations n'ont pas un caractère définitif et sont décidées pour une durée de deux mois ; le demandeur d'emploi qui a fait l'objet d'une radiation peut donc renouveler son inscription à l'expiration de ce délai.

Il est en revanche exact que les évolutions démographiques ont contribué positivement à la baisse du chômage en 2006. La population active devrait quasiment stagner en 2006 (+ 2.000 personnes), en raison du vieillissement de la population active et du départ en retraite anticipé de salariés ayant commencé à travailler très jeunes. On estime que 300.000 personnes ont anticipé leur départ en retraite entre 2004 et 2006, bénéficiant ainsi de la mesure « longue carrière » prévue dans la loi Fillon de 2003. Il ne

devrait cependant pas y avoir, à moyen terme, de reflux de la population active dans notre pays.

La cause principale de la baisse du chômage réside donc dans le retour d'une croissance économique plus soutenue, conjuguée aux effets des réformes structurelles engagées depuis 2002. La croissance du PIB devrait être de l'ordre de 2 % en 2006 et 2007, après 1,2 % en 2005. L'Unedic estime que les créations nettes d'emploi dans le secteur privé devraient avoisiner les 200.000 en 2006 et 2007. Les secteurs du BTP, des services à la personne, de l'informatique et des hôtels, cafés et restaurants sont les plus créateurs d'emplois.

La comparaison des taux de croissance enregistrés ces deux dernières années avec ceux que la France a connus à la fin des années 90 montre que la croissance ne peut expliquer, à elle seule, les résultats observés en matière d'emploi. A l'époque, la France avait connu une croissance beaucoup plus soutenue (+ 4 % en 2000), qui s'était accompagnée, logiquement, d'importantes créations d'emplois. Le taux de chômage n'était pourtant pas descendu en dessous de 8,6 % de la population active. La France se rapproche aujourd'hui de ce taux de chômage, mais avec une croissance sensiblement plus faible. L'embellie constatée depuis deux ans résulte donc, pour une large part, des transformations structurelles engagées par le Gouvernement depuis 2002, parmi lesquelles on peut citer notamment les mesures destinées à fluidifier le marché du travail, la réforme du service public de l'emploi et le lancement d'une nouvelle génération de contrats aidés qui contribuent à ramener vers l'emploi les publics qui en sont le plus éloignés.

Au titre des mesures destinées à fluidifier le marché du travail, la question de l'efficacité du contrat « nouvelles embauche » (CNE) a fait l'objet de nombreux débats, qui ont souvent pris un tour polémique. Le nombre de CNE signés apparaît très significatif : le cumul des intentions d'embauche en CNE entre août 2005 et septembre 2006 s'élève à 662.000, d'après les chiffres fournis par l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos). Pour les entreprises de moins de vingt salariés, seules autorisées à signer un CNE, la proportion d'intention d'embauches en CNE s'établit à 8,4 % des embauches effectuées depuis l'entrée en vigueur de ce nouveau contrat.

L'évaluation du nombre de créations nettes d'emplois dues au CNE est en revanche beaucoup plus délicate, ne serait ce que parce qu'il s'agit d'un dispositif récent. Les estimations habituellement avancées s'appuient sur les résultats d'une enquête conduite par l'Acoss et la Dares, présentés ci-après :

Résultats de l'enquête Acoss-Dares

En mars-avril 2006, la Dares et l'Acoss ont réalisé une enquête sur l'utilisation du CNE auprès de chefs d'entreprise de moins de vingt salariés, ayant déclaré à l'Urssaf une intention d'embauche en octobre 2005.

Selon cette enquête, à la question : « Si le CNE n'avait pas existé, auriez-vous embauché sur le même poste ? Les chefs des petites entreprises, déclarent, dans près de sept cas sur dix, qu'ils auraient embauché à la même date sous une autre forme de contrat (tableau 1). L'embauche se serait faite alors en CDI dans 44 % des cas, en CDD dans 52 % des cas et, pour les 4 % restants, le chef d'entreprise aurait recruté un apprenti ou un intérimaire.

Dans un peu plus de deux cas sur dix, le CNE a permis de pourvoir le poste de travail plus rapidement : le chef d'entreprise déclare qu'en l'absence du CNE, il aurait attendu pour embaucher que son besoin sur ce poste se confirme ou de trouver un autre profil de candidature.

Près d'une fois sur dix, le chef d'entreprise déclare qu'en l'absence du CNE, il n'aurait jamais réalisé cette embauche.

Opinion du chef d'entreprise ayant recruté en CNE sur ce qu'il aurait fait en l'absence de ce nouveau contrat

En %

« J'aurais recruté la même personne à la même date »	67
« J'aurais recruté une autre personne à la même date »	2
« J'aurais attendu que mon besoin se confirme avant de pourvoir le poste »	16
« J'aurais attendu de trouver un autre profil de candidature avant de pourvoir le poste »	6
« Je n'aurais pas embauché »	9
Ensemble	100

Champ : DUE réalisées en octobre 2005 par des entreprises de moins de vingt salariés, hors CDD de moins d'un mois, ayant donné lieu à une embauche sur le type de contrat déclaré.

Source : enquête « Utilisation du contrat nouvelles embauches », Acoss – Dares.

Ces résultats suggèrent de prime abord que 30 % environ des embauches en CNE correspondraient à des embauches supplémentaires à court terme, 22 % au titre d'une anticipation du recrutement et 10 % d'embauches véritablement nouvelles. Ces résultats qui ne reflètent que la perception des chefs d'entreprise, sont à prendre avec une grande prudence.

Ils ne permettent pas d'évaluer réellement l'effet du CNE sur les créations d'emploi pour plusieurs raisons :

- tout d'abord, il ne s'agit que d'embauches et il faut tenir compte des ruptures de contrats. Le surcroît d'emploi produit à moyen terme par le CNE devrait donc être plus faible que le supplément d'embauches constaté dans le court terme. Par ailleurs, le profil de ces ruptures n'est pas connu sur l'ensemble de la période de consolidation de deux ans et l'on ne peut notamment pas exclure une accélération de celles-ci avant la fin de cette période qui annulerait tout ou partie du bénéfice initial en termes d'emploi ;

- lorsque le chef d'entreprise déclare, qu'en l'absence du CNE, il aurait attendu que son besoin sur le poste se confirme ou de trouver un autre profil de candidature avant d'embaucher, il peut y avoir un effet de création nette d'emploi. Cet effet peut être pérenne dans certains cas où l'embauche ne se serait finalement jamais réalisée. Mais il est vraisemblablement transitoire dans la plupart des cas, ne jouant que sur une courte période correspondant au délai d'anticipation de l'embauche. Le bénéfice initial sur l'emploi (de cette création d'emplois transitoire) ne sera alors conservé que dans la mesure où ces embauches ne sont pas compensées par des ruptures anticipées ;

- mais, surtout, ce genre de question qualitative donne lieu à des réponses pour partie subjectives qui peuvent s'avérer particulièrement sensibles au contexte. Des enquêtes ont posé par le passé ce même type de question à des chefs d'entreprise pour des mesures de politique de l'emploi comportant une baisse du coût salarial (exonération pour l'embauche de jeunes sans qualification, contrat de qualification, contrat initiative emploi, exonération premier salarié, apprentissage). Les études menées à partir de ces enquêtes montrent que les mêmes individus peuvent être amenés à fournir des réponses très différentes lors de deux interrogations successives portant sur la même mesure. Le contexte conjoncturel général semble en effet influencer les réponses des chefs d'entreprise. Ces derniers auraient notamment tendance à répondre en fonction de l'appréciation qu'ils portent à la date de l'enquête sur le salarié embauché. Il semblerait qu'ils attribuent plus de responsabilité à la mesure lorsqu'ils regrettent leur embauche ;

- par ailleurs, les résultats des études microéconomiques ne peuvent pas être transposés, tels quels, au niveau macroéconomique. Ainsi, une embauche supplémentaire dans une entreprise n'équivaut pas toujours à un emploi de plus dans l'économie : si l'embauche n'avait pas eu lieu, l'entreprise aurait peut-être eu recours à la sous-traitance ; certaines embauches peuvent en outre se faire au détriment d'entreprises concurrentes qui ne sont pas éligibles à la mesure.

Ces considérations montrent qu'il n'est pas possible d'estimer de manière robuste un effet net de création d'emploi, à court terme ou dans la durée, à partir d'une simple question d'opinion auprès des employeurs. Une exploitation simple des données des déclarations uniques d'embauche ne permet pas non plus d'évaluer précisément les effets du CNE sur l'emploi. Des études à partir de données d'emploi, à un niveau plus fin et avec plus de recul, seront nécessaires pour estimer les effets à court terme et à moyen terme du CNE sur l'emploi.

La réforme du **service public de l'emploi** et la montée en puissance des nouveaux **contrats aidés**, deux aspects du plan de cohésion sociale engagé en 2004 par le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, Jean-Louis Borloo, jouent également un rôle important dans l'actuelle décrue du nombre de demandeurs d'emploi.

B. UN SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI PLUS EFFICACE

Les moyens de l'ANPE ont augmenté ces dernières années pour lui permettre de mettre en place un suivi plus régulier et plus personnalisé des demandeurs d'emploi. L'Unedic, pour sa part, voit sa situation financière se redresser en 2006, après avoir accumulé une dette de 13 milliards d'euros entre 2002 et 2005. La coopération entre les deux organismes progresse et permet d'améliorer la qualité du service rendu aux demandeurs d'emploi.

1. L'ANPE

a) L'augmentation des moyens et des effectifs de l'ANPE

L'ANPE a bénéficié de moyens accrus ces dernières années qui lui ont permis de recruter 3.200 agents supplémentaires au cours de l'année 2006 ; l'année 2007 apparaît ainsi pour l'agence comme une année de « consolidation », avec une progression des dépenses qui devrait rester limitée à 0,4 %.

Evolution des effectifs de l'ANPE

Effectif budgétaire ETP 2004	Effectif budgétaire ETP 2005	Effectif budgétaire ETP 2006	Effectif budgétaire ETP 2007
21.342	23.540	27.451	28.195

ETP : équivalent temps plein

Note : Les effectifs visés sont ceux dont le financement est assuré soit par la subvention de l'Etat, soit par des dispositifs nationaux (Unedic, RMI, conventions partenariales).

Source : ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement

La dotation de l'Etat à l'ANPE progresse de 7,3 % dans le projet de budget pour 2007, pour s'établir à 1,36 milliard d'euros, ce qui lui permettra de poursuivre, en particulier, la mise en œuvre des « plates-formes de la vocation », qui visent à évaluer les aptitudes des jeunes à occuper des emplois dans les métiers « en tension », et le suivi mensuel personnalisé des demandeurs d'emploi.

Evolution et répartition des subventions allouées par l'Etat à l'ANPE depuis 2005

(en millions d'euros)

	2005	2006	2007
Personnel	770,4	807,1	897,5
Fonctionnement et interventions	443,6	453,7	457,4
Total fonctionnement	1.214,0	1.260,8	1.354,9
Investissement	10,6	6,7	5,1
Total subventions	1.224,6	1.267,5	1.360,0

Les ressources de l'ANPE, dont le budget total s'élève à 2,2 milliards d'euros, sont complétées par des versements de l'Unedic, à hauteur de 560 millions d'euros, des collectivités territoriales (55 millions d'euros) et du fonds social européen (40 millions, en baisse par rapport à 2006).

b) Une activité en progression

Ces moyens renforcés ont permis d'engager dans de bonnes conditions la politique de **suivi individualisé** des demandeurs d'emploi : elle vise à offrir à tout demandeur d'emploi inscrit depuis plus de trois mois à l'ANPE une prise en charge individualisée, assurée par un conseiller « référent » que le demandeur d'emploi rencontre au moins une fois par mois. A la fin du mois de septembre 2006, environ 800.000 personnes bénéficiaient de ce suivi, qui devrait concerner à terme deux millions de personnes.

Les demandeurs d'emploi s'inscrivent ensuite dans des **parcours de retour à l'emploi** différenciés en fonction de leur distance à l'emploi.

L'ANPE a par ailleurs été très sollicitée par le Gouvernement en 2005 et 2006 pour mener des actions de grande envergure au profit de certains publics :

- l'ANPE a d'abord été chargée de recevoir tous les jeunes habitants des zones urbaines sensibles à la recherche d'un emploi pour leur proposer un poste, une formation ou un accompagnement dans la recherche d'emploi. Au début du mois de juin 2006, un peu plus de 39.000 jeunes ont été reçus ; on peut estimer le nombre de jeunes ayant repris un emploi à environ 7.000 ;

- le plan d'action en direction des bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique, lancé dans le cadre du plan d'urgence pour l'emploi, eut ensuite pour objectif d'accélérer le retour vers l'emploi de ces allocataires ; à la fin du mois de janvier 2006, 224.000 demandeurs d'emploi ont été reçus en entretien : 64 % se sont vu proposer une offre d'emploi, dont 46,1 % sur des contrats aidés et 51,7 % sur des contrats de droit commun, 25 % ont reçu une proposition de formation et 11 % une prestation de l'ANPE ;

- le 8 juin 2005, le Premier ministre a demandé à l'ANPE de recevoir individuellement les 57.000 jeunes au chômage depuis plus d'un an pour leur proposer une solution adaptée, lançant ce qui allait devenir le « Plan Jeunes ». La totalité des jeunes relevant de ce plan ont été convoqués par l'ANPE, soit 57.430 personnes ; 76.365 entretiens ont été conduits dans le cadre du plan d'action. L'ANPE a formulé plus de 83.000 propositions, dont 70 % concernaient des offres d'emploi, 21 % des prestations d'aide à la recherche d'emploi et 9 % des formations. Ce plan a contribué à accroître de 20 % le taux de sortie du chômage de cette population par rapport à la même période de l'année précédente.

c) Les perspectives ouvertes par le nouveau contrat de progrès Etat-ANPE

Le quatrième contrat de progrès, conclu entre l'Etat et l'ANPE le 23 juin 2006, fixe les orientations de l'agence pour la période 2006-2010. Deux objectifs majeurs lui sont assignés :

- centrer son action sur le placement de tous les demandeurs d'emploi : afin d'accroître les taux de sortie du chômage, l'agence s'engage à apporter un appui plus précoce et mieux ciblé aux demandeurs d'emploi en leur offrant un service plus personnalisé, reposant sur une appréciation de leur distance à l'emploi ; ce diagnostic sera formalisé dans un projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) ; le conseiller ANPE pourra mobiliser une offre de service plus flexible en fonction de l'évolution des besoins du demandeur d'emploi au fil de son parcours ;

- améliorer son pilotage en s'appuyant sur la mesure de ses performances : centrer l'ANPE sur le placement suppose une organisation plus souple et réactive, grâce à un approfondissement du processus de déconcentration ; les directeurs régionaux devront appuyer leur gestion sur une analyse de l'efficacité des moyens engagés et tenir compte d'objectifs de résultats ; le pilotage stratégique de l'agence devra être coordonné entre la direction générale et les directeurs régionaux.

Le renforcement de la coopération entre l'ANPE et l'Unedic fait également partie des objectifs poursuivis par le contrat de progrès.

2. L'Unedic

Après avoir enregistré des déficits élevés pendant quatre ans, l'Unedic devrait retrouver une situation légèrement excédentaire en 2006, à la faveur de la baisse du nombre de demandeurs d'emploi. La résorption complète des déficits accumulés ne devrait cependant pas intervenir avant 2010.

La prévision pour 2006 fait état d'un excédent de 296 millions d'euros et de près de 2,8 milliards d'euros l'an prochain.

Résultats financiers de l'assurance chômage

(en millions d'euros)

Situation financière	2003 (R)	2004 (R)	2005 (R)	2006 (P)	2007 (H)	2008 (H)
Recettes	25.784	26.732	27.695	29.324	30.333	31.154
Dépenses	30.067	31.152	30.887	29.028	27.535	26.241
Résultat de l'année (R-D)	- 4.282	- 4.420	- 3.192	296	2.798	4.913
Situation financière au 31 décembre	- 5.836	-10.260	- 13.452	- 13.156	- 10.358	- 5.445

(R) : réalisé

(P) : prévision

(H) : hypothèse

Source : Unedic

Le déficit cumulé serait ramené de 13,4 milliards d'euros en 2005 à 13,1 milliards en 2006, puis 10,4 milliards en 2007.

L'Etat détient depuis 2001 une créance de 1,2 milliard d'euros sur l'Unedic. Cette créance trouve son origine dans les conditions de financement de la politique de réduction du temps de travail : Martine Aubry, alors ministre de l'emploi et de la solidarité, avait à cette époque exigé de l'assurance chômage le versement d'une somme de 20 milliards de francs, arguant que les créations d'emplois produites par les trente-cinq heures lui permettraient de réaliser des économies et qu'il était donc légitime qu'elle contribue au financement de cette politique. Une partie seulement de cette somme ayant été versée, l'Etat détient toujours une créance sur l'assurance chômage, que l'article 31 du projet de loi de finances prévoit d'affecter au fonds de solidarité, qui verse notamment l'ASS. Le même article fixe la date d'exigibilité de la créance au 1^{er} janvier 2011.

L'Unedic s'efforce de gagner en efficacité et a expérimenté depuis deux ans le recours à des **opérateurs privés** pour assurer la prise en charge des demandeurs d'emploi ; cette expérimentation a concerné 5.000 personnes par an et a donné satisfaction à l'assurance chômage, qui envisage, de ce fait, d'y avoir plus largement recours à compter de 2007. La durée de chômage des bénéficiaires des prestations de ces opérateurs privés a été réduite de sept mois en moyenne, ce qui a permis à l'assurance chômage d'économiser environ 7.000 euros par demandeur d'emploi. Le coût moyen de prise en charge d'un demandeur d'emploi par ces opérateurs étant de 3.400 euros, l'Unedic estime être gagnante financièrement dans ce type d'opérations, qui pourraient concerner 92.000 demandeurs d'emploi au cours des deux prochaines années.

L'actualité récente a cependant mis en évidence l'existence d'une fraude organisée aux Assedic reposant sur la falsification des dossiers de demandeur d'emploi. Le directeur général de l'Unedic a indiqué à votre rapporteur avoir connaissance d'une vingtaine de dossiers de ce type, ayant occasionné un préjudice de 80 millions d'euros. Pour lutter contre cette fraude, l'Unedic prévoit de rendre nominatif l'encaissement des cotisations Assedic à compter du deuxième semestre 2007.

L'Unedic est également pénalisée par des formes de fraude plus quotidiennes, qui ne présentent pas le même caractère criminel mais sont très répandues : un assuré sur trois s'abstiendrait ainsi d'informer son antenne Assedic de sa reprise d'emploi et continuerait donc de percevoir indûment ses indemnités. Le préjudice supporté par l'Unedic à ce titre est évalué entre 200 et 300 millions d'euros par an. Le croisement des fichiers détenus par différentes administrations pourrait permettre de repérer ces situations.

3. La modernisation des services du ministère du travail

Deux réformes lancées en 2006 devraient contribuer à améliorer l'efficacité du ministère du travail, qui est aussi un acteur majeur du service public de l'emploi :

- une nouvelle **direction générale du travail** (DGT) a été instituée par un décret en date du 22 août 2006 : elle regroupe des structures de l'administration centrale du ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, jusqu'ici éclatées entre plusieurs directions. Sa mission consiste en l'élaboration de la politique du travail et le pilotage de sa mise en œuvre. Elle est structurée autour de deux services : un service des relations et des conditions de travail centré sur la production de la règle de droit, son évaluation et l'animation des relations sociales au niveau national ; un service chargé de l'animation territoriale de la politique du travail et de l'action de l'inspection du travail ;

- l'inspection du travail fait elle-même l'objet d'une réforme, annoncée le 19 mars 2006 par le ministre délégué au travail, à l'emploi et à l'insertion professionnelle des jeunes, Gérard Larcher : tout en préservant sa vocation généraliste, l'inspection du travail bénéficiera de l'appui de compétences plus spécialisées et inscrira son action dans le cadre d'orientations définies au niveau national ; surtout, ses effectifs devraient augmenter de 700 postes d'ici 2010 ; 200 recrutements devraient intervenir dès 2007 (soixante-dix inspecteurs, cent vingt contrôleurs du travail et dix médecins et ingénieurs). Votre commission se félicite de ce renforcement longtemps attendu des moyens de l'inspection du travail.

En dépit de ces recrutements, le plafond d'emploi de la mission s'établit en légère baisse par rapport à 2006 (- 95 postes), à 10.457 équivalents temps plein. Le ministère du travail participe ainsi au nécessaire effort de maîtrise des effectifs de la fonction publique.

4. La meilleure coordination des différents acteurs du service public de l'emploi

La loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 a prévu que l'Etat, l'ANPE et l'Unedic signent une convention pluriannuelle pour définir, notamment, les modalités de coordination des actions des services de l'Etat, de l'ANPE et des organismes de l'assurance chômage.

Cette convention a finalement été signée le 5 mai 2006 et s'articule autour de trois grands axes :

- améliorer la cohérence entre les offres de services des différents partenaires, afin d'offrir aux demandeurs d'emploi des parcours diversifiés dépendant de leur distance à l'emploi ;

- mettre en place des « **guichets uniques** », afin de faciliter les démarches des demandeurs d'emploi ; 180 guichets uniques devraient être opérationnels fin 2006, obtenus par le rapprochement physique des agences locales pour l'emploi et des antennes Assedic ou résultant de la création des maisons de l'emploi ;

- doter l'ANPE et l'Unedic d'un système informatique commun, géré par un groupement d'intérêt économique (GIE), qui devrait voir le jour dans les prochains mois.

La mise en place des maisons de l'emploi se poursuit par ailleurs : 174 d'entre elles ont été labellisées et une vingtaine d'autres devraient l'être d'ici la fin de l'année.

Le nombre de maisons de l'emploi qui fonctionnent effectivement demeure cependant très inférieur au nombre de projets labellisés. Une fois la labellisation obtenue, une convention pluriannuelle d'objectifs doit être conclue entre les partenaires de la maison de l'emploi, notamment pour déterminer ses financements, puis être transmise pour approbation à la délégation générale pour l'emploi et la formation professionnelle (DGEFP). Or, si quatre-vingt dix conventions ont été adressées à la DGEFP, quarante-trois seulement ont été approuvées à ce jour.

C. LA MONTÉE EN PUISSANCE DES NOUVEAUX CONTRATS AIDÉS

Les contrats aidés, créés ou renouvelés par la loi de cohésion sociale, poursuivent leur montée en puissance et contribuent à l'amélioration des chiffres du chômage, en favorisant le retour vers l'emploi de personnes qui en étaient parfois fort éloignées.

• Deux contrats coexistent dans le **secteur marchand** : le contrat initiative emploi (CIE), qui a été renouvelé en 2005, et le contrat d'insertion-revenu minimum d'activité (CI-RMA), conçu dans une logique d'activation des minima sociaux¹ :

- le **CIE** concernait, en juin 2006, 209.000 personnes, ce qui représente une augmentation de 24 % en un an, les nouvelles embauches ayant été particulièrement soutenues au cours de l'automne 2005. Le CIE remplit de manière satisfaisante l'objectif premier qui lui est assigné, à savoir favoriser le retour vers l'emploi de ses titulaires : ils ont sensiblement plus de chances de retrouver un emploi stable à la sortie du dispositif que les personnes en situation comparable n'ayant pas bénéficié du CIE ;

- le **CI-RMA** concernait 7.200 personnes en mars 2006 (70 % d'entre elles étant allocataires du RMI), 4.200 embauches ayant été effectuées au cours des quatre premiers mois de 2006.

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

• Deux contrats ont ensuite vocation à être conclus par les employeurs du **secteur non-marchand** (associations, établissements publics, collectivités territoriales) :

- le **contrat d'avenir** répond à la même logique d'activation des minima sociaux que le CI-RMA ; il comptait plus de 47.000 bénéficiaires à la fin du premier semestre 2006. Les conventions d'objectifs signées fin avril avec les collectivités d'accueil prévoient une offre de 150.000 postes, dont 107.000 pour les allocataires du RMI ;

- le **contrat d'accompagnement dans l'emploi** (CAE) concernait à la fin du mois de juin 2006 près de 166.000 bénéficiaires et prend progressivement le relais des trois dispositifs qui l'ont précédé (CES, CEC et emplois-jeunes).

Le dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprise (Seje), créé en 2002, a été réformé par la loi n° 2006-457 du 21 avril 2006 sur l'accès des jeunes à la vie active en entreprise, qui a élargi le champ de ses bénéficiaires¹ et majoré le montant de la prime versée à l'employeur. Près de 120.000 jeunes bénéficiaient de ce dispositif en juin 2006, soit sensiblement le même nombre qu'un an plus tôt.

Le nombre d'entrées dans ces différents dispositifs devrait se réduire en 2007, du fait de l'amélioration globale de la situation du marché de l'emploi, ainsi qu'il apparaît dans le tableau suivant :

L'évolution du nombre de contrats aidés

Dispositifs	LFI 2006*	Flux 2006	PLF 2007*	Flux 2007
CIE	274,85	50.000	303,4	40.000
CAE	690,46	120.000	690,46	160.000
Contrats d'avenir	747	200.000	608,46	100.000
SEJE	253	50.000	318,3	50.000
Total	1.965,31	420.000	1920,62	350.000

*crédits en millions d'euros

Source : ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement

L'article 59, rattaché aux crédits du travail et de l'emploi, autorise les départements à expérimenter, sur le fondement de l'article 72-4 de la Constitution, une adaptation du contrat d'avenir et du CI-RMA, afin d'améliorer encore les chances de retour à l'emploi des titulaires de minima sociaux.

¹ Le Seje s'adresse désormais aux jeunes de seize à vingt-cinq ans ayant un niveau de formation inférieur au baccalauréat, résidant en zone urbaine sensible (Zus) ou titulaires d'un contrat d'insertion dans la vie sociale (Civis).

II. LA PRIORITÉ ACCORDÉE AU DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI

Comme il a été indiqué, le programme consacré au « Développement de l'emploi » voit ses crédits progresser de 50 % dans le projet de loi de finances pour 2007, en raison d'un changement de périmètre. Toutefois, à périmètre inchangé, les dépenses inscrites à ce programme augmenteraient tout de même de 21,4 %, sous l'effet notamment de l'évolution de l'aide aux hôtels, cafés et restaurant. Ses crédits financent principalement des mesures de réduction du coût du travail peu qualifié.

A. LA POLITIQUE DE RÉDUCTION DU COÛT DU TRAVAIL SE POURSUIT

L'an passé, le financement de la compensation des allègements généraux de cotisations sociales (allègement « Fillon ») a été réformé : il n'est plus assuré par l'affectation à la sécurité sociale de crédits inscrits dans le projet de loi de finances mais par **l'affectation d'un « panier » de recettes fiscales**, qui devraient rapporter près de 20 milliards d'euros en 2007. Le montant des crédits de la mission s'est trouvé réduit de moitié à la suite de cette réforme.

L'article 23 du projet de loi de finances permet de mettre en œuvre l'engagement pris par le Président de la République d'une exonération complète de cotisations sociales au niveau du Smic dans les entreprises de moins de vingt salariés. L'exonération, qui porte sur 26 points de cotisations patronales, s'établira désormais à 28,1 points. Une fraction des droits sur les tabacs est affectée à la sécurité sociale pour compenser le coût de cette mesure, estimé à 320 millions d'euros en 2007.

Demeurent cependant dans le budget de l'Etat les crédits destinés à financer des mesures d'exonération territorialisées ou sectorielles.

1. La compensation des allègements de cotisations zonés

Des crédits sont inscrits dans le projet de loi de finances pour assurer le financement des mesures suivantes :

- les entreprises installées dans une zone de revitalisation urbaine (ZRU) ou rurale (ZRR) qui emploient moins de cinquante salariés ont droit à une exonération pour chaque salarié embauché en CDI ou en CDD pour une durée supérieure à douze mois. L'exonération porte sur les salaires inférieurs à 1,5 Smic et s'applique pendant une durée de douze mois. Les crédits affectés à cette mesure sont modestes : 33 millions d'euros, soit une somme équivalente à celle inscrite en 2006 ;

- la loi n° 96-1143 du 26 décembre 1996 relative à la zone franche de Corse a institué, pour les entreprises commerciales et artisanales de moins de

cinquante salariés, des exonérations s'appliquant aux salaires d'un niveau inférieur au double du Smic, dans la limite de 228,7 euros par mois. Les crédits pour 2007 sont en baisse (3 millions d'euros contre 6 en 2006), en raison du basculement programmé d'un nombre croissant d'entreprises bénéficiaires vers le régime d'allégement de droit commun.

2. Les aides sectorielles

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

a) L'aide aux hôtels, cafés et restaurants

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

- la loi de finances pour 1998 a créé une exonération spécifique au profit des hôtels, cafés et restaurants. Elle porte sur la part de rémunération versée sous forme d'avantage en nature au titre de la nourriture des salariés. Près de 561.000 salariés sont concernés par cette mesure. Les crédits pour 2007 sont en augmentation de 11 millions d'euros par rapport à 2006, pour s'établir à 151 millions d'euros ;

- la loi n° 2004-804 du 9 août 2004 relative au soutien à la consommation et à l'investissement a ensuite instauré une aide à l'emploi dans les hôtels, cafés et restaurants.

Le Gouvernement et les représentants du secteur des HCR ont conclu, le 17 mai 2006, un plan de croissance du secteur, qui prévoit une revalorisation de l'aide versée pour chaque emploi salarié, qui serait portée à 180 euros par mois, ainsi que la création d'une aide à l'emploi de salariés « extras ».

L'article 57 du projet de loi de finances, rattaché aux crédits de la mission, met en œuvre cette réforme de l'aide au secteur HCR. En conséquence, les crédits affectés à son financement sont fortement accrus : la dotation inscrite en loi de finances pour 2006 était de 367 millions d'euros, auxquels se sont ajoutés 20 millions de report de crédits ; celle proposée par le projet de loi de finances pour 2007 s'élève à 516 millions d'euros, plus 30 millions au titre de l'emploi des salariés en « extra ».

Au total, le soutien au secteur des hôtels, cafés et restaurants absorbe **697 millions d'euros** de crédits dans le projet de loi de finances pour 2007.

Un indicateur de performance doit permettre de mesurer l'impact de ce dispositif d'aide en termes de création d'emplois: il montre que le taux de croissance de l'emploi dans le secteur HCR est supérieur à celui observé dans l'ensemble des entreprises du secteur concurrentiel (1,9 % contre 0,3 %, respectivement, en 2005 ; 2 % contre ; 0,4 % en 2006). Il s'agit cependant

d'un indicateur assez imprécis, puisqu'il ne distingue pas l'effet de l'aide versée par l'Etat de celui d'autres facteurs susceptibles d'influer également sur le niveau de l'emploi.

b) Le développement du secteur des services à la personne

La loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005, relative au développement des services à la personne, a introduit au bénéfice de ce secteur des dispositions d'ordre fiscal et social qui trouvent leur traduction dans le projet de loi de finances pour 2007 :

- l'Agence nationale des services à la personne (ANSP) disposera d'une dotation budgétaire globale de 26 millions d'euros, qui devrait lui permettre, outre le financement de ses frais de fonctionnement, de développer des actions dans les domaines suivants : mise en place du chèque emploi-service universel (Cesu), aide au développement des enseignes, qualification, certification et professionnalisation du secteur ; communication et information du grand public...

- les sociétés qui interviennent dans le secteur bénéficient d'un crédit d'impôt sur les sociétés, qui devrait occasionner une dépense de 54 millions d'euros ;

- les particuliers employeurs bénéficient d'un allègement de cotisations patronales de sécurité sociale, à hauteur de quinze points, s'ils déclarent les droits sociaux de leurs salariés sur l'assiette réelle et non plus sur l'assiette forfaitaire de la rémunération ;

- les associations ou entreprises de services à la personne agréées bénéficient d'une exonération totale de cotisations patronales pour leurs employés.

Les crédits prévus pour le financement de ces mesures d'exonérations s'élèvent à **160 millions d'euros**, dont 5 millions au titre de l'exonération totale des cotisations patronales des employés des associations ou entreprises de services à la personne agréées.

Le taux de croissance de l'emploi dans le secteur des services à la personne est particulièrement rapide (5,9 % en 2005, 7,3 % prévus en 2006), ce qui confirme qu'il s'agit là d'un gisement d'emploi particulièrement prometteur, dont la politique du Gouvernement permet de révéler le potentiel.

B. LA PROMOTION DE L'ACTIVITÉ

L'action n° 2 du programme « Développement de l'emploi » est intitulée « promotion de l'activité ». Sous cette dénomination sont regroupés des dispositifs de nature très différente : les mesures en faveur de la création et de la reprise d'entreprise d'une part, celles en faveur de l'insertion par l'économique d'autre part.

1. Les crédits destinés à la création et à la reprise d'entreprise

Il existe trois principaux dispositifs d'aide à la création ou à la reprise d'entreprise : Eden, les chèques conseils et l'Accre.

• **L'encouragement au développement d'entreprises nouvelles** (Eden) a été créé par la loi du 16 octobre 1997 et aménagé par la loi du 29 juillet 1998.

Eden vise, d'une part, à faciliter l'accès des créateurs ou repreneurs d'entreprise au crédit bancaire par le biais d'une aide financière de l'Etat susceptible de faire « effet de levier », d'autre part, à pallier leur inexpérience grâce à un accompagnement post-crédit, et favoriser ainsi les chances de pérennité des entreprises créées ou reprises.

Les publics éligibles sont les jeunes âgés de moins de vingt-six ans et, sous certaines conditions, de moins de trente ans, les personnes salariées ou licenciées d'une entreprise en redressement ou en liquidation judiciaire et les chômeurs de plus de cinquante ans.

L'aide de l'Etat prend la forme d'une avance remboursable, d'un accompagnement du créateur d'entreprise et, si nécessaire, du maintien de prestations sociales (ASS, allocation d'insertion, API, RMI et allocation veuvage) si l'examen du dossier en fait apparaître le besoin.

Le dispositif Eden a souffert, en 2004, de mesures de régulation budgétaire (gel de crédits) et de la parution tardive du décret d'application de la réforme du dispositif introduite par la loi n° 2003-721 du 1^{er} août 2003 pour l'initiative économique. Le nombre de personnes bénéficiaires et d'entreprises créées grâce à ce dispositif a, en conséquence, connu une importante diminution, qui est cependant en voie de redressement. Le nombre de bénéficiaires d'Eden a augmenté de 50 % en 2005 mais demeure inférieur à ce qu'il était en 2002 ou 2003. Les données relatives à l'année 2006, qui ne concernent pour l'instant que le premier semestre, laissent penser que le résultat enregistré cette année pourrait être peu éloigné de celui de 2005.

Les crédits effectivement consommés en 2004 et 2005 n'ont pas dépassé respectivement 29,6 et 35,4 millions d'euros. Les crédits inscrits en 2007 s'élèvent à 45 millions d'euros, pour un nombre de bénéficiaires estimé à 5.288.

Le dispositif Eden

(en million d'euros)

	2003	2004	2005	2006	2007
Nombre de bénéficiaires	9.519	3.926	6.305	3.413*	n.d.
Nombre d'entreprises créées	8.274	3.476	5.580	2.908*	n.d.
Crédits budgétaires inscrits en loi de finances initiale (en millions d'euros)	52,12	68,12	44,7	53,32	45

*Premier semestre 2006
nd : non disponible

Source : ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement

• Les **chèques conseil** permettent d'obtenir une aide, avant ou après la création de l'entreprise, sous forme de conseils de nature financière, technique, juridique, comptable ou commerciale. Les organismes habilités s'engagent à respecter des principes déontologiques propres à leur profession, à facturer leurs interventions selon le prix fixé et à offrir des prestations individualisées.

Le chéquier conseil comporte six chèques d'une valeur nominale de 45,74 euros correspondant chacun à une heure de conseil. Le coût de l'heure de conseil est fixé à 60,98 euros, le créateur d'entreprise versant donc 15,24 euros par heure. Pour les bénéficiaires du RMI et de l'ASS, l'Etat prend en charge la totalité des 60,98 euros de l'heure pour le premier chéquier.

Après une année 2003 marquée par une forte contraction du nombre de chèques conseils délivrés (- 33,56 %), pour cause de restrictions budgétaires, 2004 et 2005 ont été marquées par un nouvel essor du dispositif (hausse de 20 % chaque année du nombre de chèques délivrés). Les crédits demandés dans le projet de loi de finances sont au même niveau que ceux alloués en 2006, soit 16 millions d'euros.

Les chèques conseils

	2003	2004	2005	2006 (1 ^{er} semestre)	2007
Nombre de chèques conseils distribués	190.825	248.824	307.293	158.345	326.531*

* prévision

Source : ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement

• **L'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprises** (Accre) leur permet de disposer d'une exonération de cotisations sociales pendant douze mois, trente-six mois s'ils optent pour le statut de la micro entreprise. Elle n'occasionne pas de dépense budgétaire car la mesure d'exonération est intervenue avant la loi du 25 juillet 1994 relative à la

sécurité sociale et **ne fait pas l'objet d'une compensation à la sécurité sociale.**

L'article 11 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 procède à une réforme de l'Accre : il prévoit, d'une part, d'étendre le champ de ses bénéficiaires aux personnes créant une entreprise en zone urbaine sensible (Zus) et aux allocataires du complément de libre choix d'activité ; il simplifie, d'autre part, le régime d'exonération.

Le nombre de bénéficiaires de l'Accre augmente rapidement depuis quelques années : 66.479 en 2004, 71.140 en 2005 et déjà 41.743 pour le seul premier semestre de 2006. Le dispositif a contribué à la création de 63.230 entreprises en 2004 et 67.231 en 2005.

2. L'insertion par l'économique

L'insertion par l'économique a constitué l'un des leviers privilégiés des politiques d'insertion et de lutte contre les exclusions conduites ces dernières années. Cette priorité s'est traduite par une augmentation importante des crédits alloués par l'Etat aux structures d'insertion, afin de dynamiser la création d'activités et l'offre d'insertion. Les structures d'insertion par l'activité économique ont permis l'embauche d'environ 300.000 personnes à la fin de l'année 2005.

L'insertion par l'activité économique regroupe :

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

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

En 2005, les directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) ont conventionné 975 entreprises d'insertion et 207 entreprises de travail temporaire d'insertion et financé 12.759 postes d'insertion en équivalent temps plein. Il est prévu de consacrer 145 millions à l'aide à ces entreprises en 2007.

Bien que les crédits consacrés à l'accompagnement dans les associations intermédiaires aient été renforcés dans le cadre du plan de cohésion sociale, le nombre d'associations intermédiaires décline depuis plusieurs années : on en dénombrait 922 en 2003, 908 en 2004 et 877 en 2005. Le nombre de salariés qu'elles emploient a également tendance à se réduire. Le montant de l'aide accordée à ces entreprises est reconduit, comme en 2006, à 13 millions d'euros dans le projet de budget pour 2007.

Le nombre de chantiers et d'ateliers d'insertion est connu avec moins de précision. La Dares estime à 2.300 le nombre d'organismes qui portaient un atelier ou un chantier d'insertion en 2004. Plus de 60.000 salariés auraient travaillé pour ces structures cette année là.

L'année 2005 a vu la mise en place d'une aide à l'accompagnement spécifique, destinée à soutenir les activités d'insertion professionnelle des ateliers et chantiers d'insertion. Les DDTEFP ont engagé 21,2 millions d'euros de dépenses à ce titre en 2005. La dotation inscrite dans le projet de loi de finances pour 2007 est de 24 millions d'euros, ce qui est conforme aux dispositions de la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005.

Le fonds de garantie pour les structures d'insertion par l'activité économique (FGIE) facilite l'accès au crédit en garantissant les prêts consentis par les guichets bancaires à vocation sociale à des personnes physiques (chômeurs, titulaires du RMI, travailleurs en reconversion) ou morales (associations, très petites entreprises, structures d'insertion). Le projet de loi de finances prévoit d'y consacrer 12 millions d'euros en 2007, comme en 2006, et apparaît donc en retrait par rapport à l'engagement pris en loi de programmation pour la cohésion sociale (19 millions).

**Les crédits affectés à l'insertion par l'économique
dans le projet de loi de finances pour 2007**

(en millions d'euros)

Dispositifs	Crédits
Entreprises d'insertion (postes subventionnés par l'Etat)	145
Fonds départemental d'insertion	21
Associations intermédiaires	13
Ateliers et chantiers d'insertion	24
Fonds de garantie pour les structures d'insertion par l'activité économique	12

Source : ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement

III. MIEUX ACCOMPAGNER LES MUTATIONS SOCIALES, ÉCONOMIQUES ET DÉMOGRAPHIQUES

Le troisième programme de la mission vise à mieux accompagner les mutations économiques, sociales et démographiques. Ses crédits accusent une légère baisse par rapport à 2006 : ils passent ainsi de 4,54 à 4,40 milliards d'euros en crédits de paiement.

L'an passé, les crédits de ce programme avaient été augmentés de plus de 200 millions d'euros, à l'initiative de l'Assemblée nationale qui s'était opposée à la proposition du Gouvernement d'anticiper la hausse du taux de la contribution au développement de l'apprentissage, qui vient alimenter le budget des régions ; en contrepartie, l'Etat avait dû augmenter les crédits destinés à compenser les charges pesant sur les régions en raison de la décentralisation de l'apprentissage.

Cette année, la hausse de la contribution est intervenue comme prévu, ce qui permet de réduire d'autant le montant des crédits inscrits à ce programme.

Le programme est par ailleurs affecté par un changement de périmètre : les crédits correspondant à la participation de l'Etat au fonctionnement de l'agence nationale de lutte contre l'illettrisme (ANLCI) ont été transférés vers la mission « Solidarité et intégration » (programme Accueil des étrangers et intégration), pour un montant de 197.513 euros.

A l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a réduit, de manière très limitée cependant, les crédits de ce programme. Ils ont été diminués de 149.598 euros, pour compenser l'augmentation équivalente des crédits de la mission « Relation avec les collectivités territoriales » en lien avec la 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).

1. L'anticipation des mutations et le développement de la mobilité professionnelle

La première action du programme regroupe seulement 12,3 % des crédits du programme. Les dépenses de préretraite en représentent la composante principale.

a) Les mesures d'âge

Votre commission a souvent insisté sur les effets pervers des « mesures d'âge » : particulièrement coûteuses pour l'Etat, elles conduisent à écarter prématurément du marché du travail les salariés les plus expérimentés alors même que les évolutions démographiques à venir impliqueront nécessairement une augmentation du taux d'emploi des salariés les plus âgés.

Elle se félicite donc de la mise en œuvre progressive du plan national d'action concerté pour l'emploi des seniors, qui se fixe pour objectif une augmentation du taux d'emploi des personnes âgées de cinquante-cinq à soixante-quatre ans de deux points par an sur la période 2006-2010, pour atteindre un taux de 50 % à son terme. Le projet de loi pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié et portant diverses dispositions d'ordre économique et social, récemment examiné par le Sénat, contient plusieurs dispositions qui sont la traduction législative de mesures décidées dans le cadre de ce plan.

Depuis plusieurs années, le Gouvernement a rendu plus restrictif le recours aux préretraites, grâce notamment à une responsabilisation financière accrue des entreprises. La loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites a prévu l'assujettissement de certaines préretraites d'entreprise à une contribution spécifique, la suppression, effective à compter de 2005, des préretraites progressives (PRP) et le recentrage progressif du dispositif de cessation anticipée d'activité de certains travailleurs salariés (CATS) vers les seuls salariés ayant exercé des activités pénibles.

Les dispositifs de retrait total ou partiel d'activité dans le secteur privé

• La préretraite ASFNE

Les conventions d'allocations spéciales licenciement du FNE permettent, dans le cadre d'une procédure de licenciement économique, et sur la base d'une convention entre l'Etat et l'entreprise, d'assurer, jusqu'à ce qu'ils aient pu faire valoir leurs droits à la retraite, un revenu de remplacement à des salariés âgés dont l'emploi est supprimé et dont les perspectives de reclassement sont réduites.

Pour en bénéficier, le salarié doit adhérer volontairement à la convention, s'il remplit des conditions d'âge (cinquante-sept ans en principe), d'ancienneté dans l'entreprise (au moins un an), de durée de cotisation (au moins dix ans d'appartenance à un ou plusieurs régimes de sécurité sociale) et ne plus exercer d'activité professionnelle.

L'allocation spéciale versée aux préretraités est égale à 65 % du salaire brut de référence, dans la limite du plafond retenu pour le calcul des cotisations de sécurité sociale et à 50 % du salaire brut de référence pour la part du salaire comprise entre une et deux fois ce plafond. Le versement de cette allocation est assuré jusqu'à soixante ans ou au-delà, jusqu'à l'obtention du nombre de trimestres de cotisations nécessaires à la liquidation de la retraite à taux plein, sans que cette allocation puisse être versée au-delà de soixante-cinq ans.

• La cessation d'activité de certains travailleurs salariés (CATS)

Défini à l'article R. 322-7-2 du code du travail, le dispositif de cessation anticipée d'activité de certains travailleurs salariés (CATS) repose largement sur la négociation collective.

Le départ de salariés en cessation d'activité n'est possible que s'il existe un accord professionnel national conclu en application de l'article L. 352-3 du code du travail. Cet accord doit préciser son champ d'application, les conditions d'ouverture du droit à la cessation d'activité, le montant de l'allocation versée aux salariés et ses modalités de versement, les conditions de la reprise d'activité dans l'entreprise et la durée de la période d'adhésion au dispositif.

En outre, le recours à la CATS suppose que l'entreprise ait signé un accord de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences, portant en particulier sur les mesures destinées à assurer l'adaptation des compétences des salariés âgés dans l'entreprise.

Le financement de la CATS est pris en charge partiellement par l'Etat si les salariés ont connu des conditions de travail particulièrement pénibles : travail en équipes successives ou à la chaîne pendant quinze ans, travail de nuit (200 nuits par an pendant quinze ans), travailleurs handicapés. Les conventions avec l'Etat sont conclues sur une période de cinq ans au maximum et les entreprises en bénéficiant ne peuvent prétendre, en même temps, à des conventions d'allocations spéciales de licenciement (ASFNE).

• **La préretraite progressive (PRP)**

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

En complément de leur rémunération au titre du temps partiel, les salariés en préretraite progressive reçoivent une allocation égale à 30 % de leur salaire brut de temps plein dans la limite du plafond de la sécurité sociale et 25 % pour la part de ce salaire excédant ce plafond dans la limite de deux fois ce dernier.

Le taux de participation de l'entreprise est modulé en fonction de deux critères : l'effectif de l'entreprise et l'engagement de recrutement de demandeurs d'emploi rencontrant des difficultés particulières sur le marché du travail.

• La prévision de dépenses pour 2007 au titre du dispositif ASFNE est en baisse par rapport à 2006, en raison de la diminution prévisible du nombre de bénéficiaires l'an prochain (on dénombre 4.000 allocataires de moins chaque mois).

**Evolution des allocations spéciales du fonds national pour l'emploi (ASFNE)
depuis 2002**

Années	Effectifs		Crédits ouverts en LFI (en millions d'euros)			Dépenses (M€) (en millions d'euros)		
	Flux	Stocks moyens	LFI	Prévision fonds de concours	Total	Etat (dont remontées de fonds de concours)	Unedic	Total
2002	6.803	39.524	144,83	214,19	359,02	334,73 (130,77)	335,03	669,76
2003	7.071	33.313	79,95	141,88	221,83	219,30 (135,83)	346,36	565,66
2004	4.855	27.472	15,00	155,25	170,25	143,74 (84,38)	341,25	484,99
2005	2.041*	22.917	13,00	159,91	172,91	73,35 (68,47)	319,08	392,43
2006 (au 30 juin*)	1.753*	18.373*	9	163,85	172,85	41,33* (10,39*)	119,89*	161,22*
Prévisions 2007	7.000	23.023	9,00	163,85	172,85			

Source : Bulletin mensuel statistique de la Dares sur les restructurations, LFI, ACCT

• Les crédits prévus pour le financement des préretraites progressives sont en hausse par rapport à 2006. Cette évolution peut surprendre dans la mesure où il n'y a plus d'entrées dans le dispositif. Il apparaît cependant que le nombre de sorties du dispositif a été surestimé en 2006, ce qui oblige aujourd'hui à réévaluer les crédits en conséquence.

**Evolution des préretraites progressives (PRP)
depuis 2002**

Années	Effectifs		Crédits ouverts en LFI (en millions d'euros)			Dépenses (M€)		
	Flux	Stocks moyens	LFI	Prévision fonds de concours	Total	Etat (dont remontées de fonds de concours)	Unedic	Total
2002	15.102	43.897	192,09	80,80	272,89	359,51 (53,64)	19,89	379,40
2003	15.940	48.657	190,71	113,40	304,11	408,99 (58,15)	13,55	422,54
2004	7.725	44.742	118,83	173,90	292,73	394,39 (54,35)	16,71	411,10
2005	5.096	36.604	254,73	35,09	289,82	316,38 (64,08)	16,05	332,43
2006 (au 30 juin*)	-	29.708*	131,43	0	131,43	136,52* (6,34)	5,3*	141,82*
Prévisions 2007	0	16.940	143,74	0	143,74			

Source : Bulletin mensuel statistique de la Dares sur les restructurations, LFI, ACCT

- Le nombre d'entrées dans le dispositif de la CATS au premier semestre 2006 a diminué de 84 % par rapport à la même période de 2005 et la décroissance du nombre global de bénéficiaires est amorcée. La CATS est devenue plus coûteuse pour les entreprises depuis la parution du décret du 27 janvier 2005, pris pour l'application de la loi portant réforme des retraites. Les crédits demandés pour 2007 s'élèvent à 189,5 millions d'euros et prennent en compte une hypothèse de trois cents entrées dans le dispositif l'année prochaine.

b) L'accompagnement des restructurations

Plusieurs outils visent à anticiper et à accompagner les nécessaires adaptations du tissu économique.

Ainsi, 16 millions d'euros sont prévus pour financer des actions d'aides au conseil et à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) dans les petites et moyennes entreprises. Il s'agit d'encourager les PME à anticiper l'évolution de leurs besoins en personnel.

Comme en 2006, 13,4 millions d'euros sont consacrés au financement de **l'allocation temporaire dégressive**, qui permet à un salarié qui accepte un emploi moins bien rémunéré que son emploi précédent de bénéficier d'un complément de rémunération pendant deux ans.

La dotation consacrée au financement de **l'allocation spécifique pour chômage partiel** s'établit à 26,5 millions d'euros et tient compte du niveau moyen des dépenses observé ces dernières années, mais aussi de la nécessité de pouvoir faire face à d'éventuelles crises comparables à celles observées en 2006 (grippe aviaire, chikungunya à la Réunion).

La dotation globale de restructuration, qui est gérée au niveau déconcentré, permet de mettre en place des cellules de reclassement, des conventions de formation et d'adaptation, des conventions de conversion, etc., destinées à éviter les licenciements ou à favoriser le retour vers l'emploi des salariés licenciés. Les crédits prévus dans le projet de loi de finances pour 2006, soit 57,3 millions d'euros, sont reconduits en 2007.

Il faut enfin mentionner les crédits consacrés au financement de la **convention de reclassement personnalisé (CRP)** et du **contrat de transition professionnelle (CTP)**, créé pour l'instant à titre expérimental et qui se substitue dans sept bassins d'emploi à la CRP. Ils se situent en 2007 au même niveau qu'en 2006, soit 20,5 millions d'euros. Du 1^{er} juin 2005 au 31 juillet 2006, 69.276 adhésions à la CRP ont été enregistrées par les organismes d'assurance chômage. Le nombre de signataire d'un CTP, qui n'est entré en vigueur qu'en mai 2006, est pour l'heure de quelques centaines.

2. L'amélioration de l'accès des actifs à la qualification

La deuxième action du programme regroupe les crédits consacrés à la formation professionnelle, d'un montant de 3,8 milliards d'euros, en baisse de 3,7 % par rapport à 2006.

a) La formation tout au long de la vie

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

Les contrats d'apprentissage, qui s'adressent à des jeunes de seize à vingt-cinq ans, associent des enseignements généraux, dispensés dans des centres de formation des apprentis (CFA) ou des sections d'apprentissage, avec des périodes de pratique en entreprise. 926 millions d'euros sont consacrés au financement de ces contrats dans le projet de loi de finances.

Le développement de l'apprentissage est un objectif prioritaire depuis le lancement du plan de cohésion sociale en 2004. Les premiers résultats obtenus sont encourageants : le nombre d'apprentis est en effet passé de 357.000 en mars 2005 à 374.000 en juin 2006.

Le contrat de professionnalisation permet à ses bénéficiaires d'acquérir une certification professionnelle et favorise leur insertion professionnelle en associant enseignements généraux, professionnels et technologiques. Créé début 2005, il s'est substitué aux anciens contrats d'adaptation, d'orientation et de qualification. L'aide de l'Etat est réservée aux seuls contrats signés avec des jeunes de moins de vingt-six ans ou avec des demandeurs d'emploi de plus de quarante-cinq ans.

Les contrats de professionnalisation ont connu un développement rapide après une courte phase de montée en charge. En 2005, ce sont près de 115.000 contrats de professionnalisation qui ont été conclus. Les entrées dans le dispositif devraient avoisiner les 130.000 en 2006. Les crédits prévus dans le projet de budget pour 2007 s'élèvent à 391,86 millions d'euros.

Le Pacte, qui concerne encore des effectifs très modestes, devrait absorber 1,5 million d'euros de crédits en 2007.

Entrées annuelles dans les différents dispositifs de formation en alternance

(en milliers)

Dispositifs	2005 (réalisation)	2006 (prévision)	2007 (PLF)
Contrats d'apprentissage	255.121	265.000	275.000
Contrat de professionnalisation jeune	92.400	125.000	135.000
Contrat de professionnalisation adulte	1.500	4.000	7.500
Pacte	-	200	600
Total	349.021	394.200	418.100

Source : ministère du travail, de la cohésion sociale et du logement

- L'Etat assure également la **rémunération des stagiaires de la formation professionnelle** lorsqu'il s'agit de chômeurs non indemnisés poursuivant une formation agréée ou de stagiaires accueillis par l'Afpa. En 2007, 251 millions d'euros devraient être consacrés au financement de ces actions.

- La **validation des acquis de l'expérience** (VAE) permet à toute personne de faire valider les acquis de son expérience en vue de l'obtention d'un titre ou d'un diplôme. Les crédits prévus dans le projet de loi de finances à ce titre s'élèvent à 26 millions d'euros.

b) Le financement des opérateurs

- La compétence en matière de formation professionnelle ayant été progressivement transférée aux régions, celles-ci perçoivent, en compensation, diverses dotations de l'Etat.

La compensation par l'Etat des charges transférées aux régions

(en millions d'euros)

Compétences transférées	LFI 2006	Crédits prévus en PLF 2007
Application de la loi de décentralisation du 7 janvier 1983 (apprentissage)	196,47	sans objet*
Application de la loi de décentralisation du 23 juillet 1987 portant rénovation de l'apprentissage	6,53	sans objet*
Enveloppe de rééquilibrage au titre de l'aménagement du territoire	10,20	10,40
Primes d'apprentissage (loi du 27 février 2002)	765,10 **	783,23 **
Compensation de la revalorisation de la rémunération des stagiaires	8,90	9,03
Apprentissage – Mayotte	0,35	0,25
Actions qualifiantes (loi quinquennale du 20 décembre 1993)	338,10	347,00
Actions décentralisées en faveur des jeunes (loi quinquennale du 20 décembre 1993)	484,00	496,00
Frais de gestion du CNASEA liés à la décentralisation des actions qualifiantes et pré qualifiantes (loi quinquennale du 20 décembre 1993)	484,40	4,96
TOTAL	1.814,00	1.651,00

* compte tenu de l'affectation aux régions du produit de la contribution au développement de l'apprentissage.

** compte tenu de la fin de la montée en charge de la compensation.

Source : ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement

La baisse du montant des dotations par rapport à 2006 s'explique par la disparition de la dotation versée en contrepartie du transfert de l'apprentissage aux régions. Les régions financent désormais cette politique grâce au produit de la contribution au développement de l'apprentissage dont le taux est porté à 0,18 % au 1^{er} janvier 2007, comme prévu par la loi de finances pour 2005. Le montant des autres dotations augmente de 2,5 % en 2007, par simple actualisation des dotations passées, pour atteindre 1,6 milliard d'euros.

- La mise en œuvre de la politique de formation professionnelle repose aussi en grande partie sur l'association pour la formation des adultes (Afp), qui perçoit à ce titre d'importantes subventions, réparties entre plusieurs programmes et actions récapitulés ci-après :

Le financement de l'Afpa par l'Etat entre 2005 et 2007

(en milliers d'euros)

Programme ou action intéressé	Exécution 2005		LFI 2006		PLF 2007	
	AE*	CP*	AE*	CP*	AE*	CP*
Programme n° 102 :		280.771	204.390	204.390	52.040	52.040
- Action n° 1 Indemnisation des demandeurs d'emploi et rapprochement de l'offre et de la demande d'emploi			134.380	134.380		
- Action n° 2 Mise en situation d'emploi des publics les plus fragiles			70.010	70.010	52.040	52.040
Programme n° 103 :		668.453	668.912	668.912	673.670	661.670
- Action n° 2 Amélioration de l'accès des actifs à la qualification		668.453	668.912	668.912	673.670	661.670
Totaux		949.224	873.302	873.302	725.710	713.710

* AE : autorisations d'engagement

* CP : crédits de paiements

On constate une baisse sensible des crédits alloués à l'Afpa en 2007 par rapport à 2006. Le projet annuel de performance indique que la subvention sur crédits d'Etat sera complétée par 200 millions d'euros de ressources extra-budgétaires. L'article 61, rattaché aux crédits de la mission, prévoit d'affecter à l'association 175 millions d'euros, prélevés sur le fonds unique de péréquation (Fup) qui gère les excédents dont peuvent disposer les organismes paritaires collecteurs agréés (Opca), chargés de prélever les fonds de la formation professionnelle.

*

Au total, votre commission approuve les grandes orientations de ce projet de budget, qui permet de mettre en œuvre, dans de bonnes conditions, les politiques engagées ces dernières années.

Elle a donc émis un **avis favorable à l'adoption des crédits du travail pour 2007**, ainsi qu'à l'adoption **des articles rattachés 57 à 61 ter**, sous réserve de l'adoption des amendements qu'elle vous propose.

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

Article 57

*(article 10 de la loi n° 2004-804 du 9 août 2004
pour le soutien à la consommation et à l'investissement)*

Prorogation et augmentation de l'aide à l'emploi dans le secteur des hôtels, cafés et restaurants

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

I - Le dispositif proposé

Face à l'impossibilité d'obtenir de nos partenaires européens un accord pour une baisse de la TVA à 5,5 % dans le secteur de la restauration traditionnelle, la loi n° 2004-804 du 9 août 2004 pour le soutien à la consommation et à l'investissement, complétée par le décret n° 2004-1239 du 22 novembre 2004, a instauré une aide au secteur de la restauration, élargie aux hôtels et aux cafés qui connaissent des conditions économiques et sociales proches.

En application de l'article 10 de la loi précitée, les employeurs du secteur HCR (à l'exclusion de la restauration collective et des cantines) 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 salariés percevant une **rémunération supérieure au Smic**, le montant de l'aide correspond à une proportion d'un **montant de référence**, fixé à 143 euros par mois par employé à temps plein. Ce montant tient compte :

- 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. La restauration emportée et les prestations de logement de l'hôtellerie étant déjà assujetties à un taux de TVA de 5,5 %, ces activités n'avaient pas vocation à profiter de la baisse de la TVA attendue par le secteur. Les entreprises qui exercent uniquement une activité de restauration traditionnelle ne subissent aucune déduction à ce titre ;

- de la part du chiffre d'affaires résultant de la vente de boissons alcoolisées dans le chiffre d'affaires total de l'entreprise concernée. Cependant, les hôtels-restaurants et les restaurants traditionnels se voient

appliquer dans tous les cas, un taux forfaitaire de 80 %, soit le plus élevé des taux existants, qui conduit au versement d'une aide égale à 114,40 euros par salarié.

Compte tenu de la complexité de ces règles de calcul, un taux forfaitaire unique est souvent appliqué aux entreprises. Il est fixé à :

- 20 % du montant de référence pour les hôtels de tourisme sans restaurant ;

- 47,5 % pour la restauration rapide ;

- 40 % pour les hôtels-restaurants et cafés-tabac, ce qui correspond à une aide de 57 euros mensuels.

L'Etat a conclu le 17 mai 2006 avec les organisations patronales du secteur un « Plan de développement et de modernisation du secteur des hôtels, cafés et restaurants », qui prévoit notamment la prorogation et l'augmentation de l'aide à l'emploi qui vient d'être décrite. Le présent article est la traduction législative de cette mesure.

Son **paragraphe I** prévoit en effet de proroger l'aide jusqu'au 31 décembre 2007. A défaut, le dispositif, qui a déjà fait l'objet d'une mesure de prorogation l'an passé, arriverait à échéance le 31 décembre 2006.

Le **paragraphe II** renvoie à un décret le soin de procéder :

- à une majoration de l'aide forfaitaire de 114,40 euros versés aux entreprises de restauration traditionnelle ; il est prévu de porter cette aide à 180 euros mensuels ;

- à une majoration de l'aide forfaitaire moyenne versée pour les hôtels-restaurants et les cafés-tabacs au titre des salariés dont la rémunération est supérieure au Smic, qui serait portée de 57 à 90 euros.

Il précise également que le versement de l'aide est subordonné au dépôt d'une demande dans un délai de trois mois suivant la fin du trimestre pour lequel l'aide est demandée.

Le **paragraphe III** modifie certains renvois au code de la sécurité sociale figurant à l'article 10 de la loi pour le soutien à la consommation et à l'investissement, afin de tenir compte de la réforme du statut des conjoints collaborateurs intervenue depuis lors. L'employeur dont le conjoint a opté pour ce statut pourra recevoir une aide à ce titre. Une dotation de 2,86 millions d'euros est prévue dans les crédits de la mission pour financer cette mesure.

Le **paragraphe IV** rappelle enfin que l'aide au conjoint collaborateur dans le secteur de l'hôtellerie restauration ne peut excéder les limites prévues par le règlement communautaire 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*.

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

A l'initiative de sa commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté deux amendements rédactionnels.

III - La position de votre commission

Votre commission des affaires sociales s'est déjà prononcée par le passé en faveur de la prorogation de cette aide. Le secteur des hôtels, cafés et restaurants fait partie des secteurs qui connaissent des difficultés de recrutement aigues, alors qu'il représente un potentiel de créations d'emplois considérable, comme les comparaisons internationales l'ont régulièrement montré. Le coût du travail étant un déterminant essentiel de la création d'emplois peu qualifiés, la mesure proposée devrait contribuer à faciliter l'embauche dans ce secteur.

Il deviendra cependant pleinement attractif que s'il offre aussi à ses salariés des conditions de travail satisfaisantes, notamment en termes de rythme et de durée du travail.

Le projet de loi de finances prévoit que le versement de l'aide occasionnera, en 2007, une dépense de 516 millions d'euros, pour 375.800 emplois équivalents temps plein donnant lieu à une aide moyenne de 111,47 euros par mois. L'évaluation de ses effets sur l'emploi est encore délicate en raison de la création récente du dispositif. Le projet annuel de performance (Pap) indique que l'aide aurait favorisé la création de 16.600 emplois supplémentaires en 2006 (le Pap 2006 faisait cependant état d'une prévision de 25.000 créations nettes d'emplois). En 2007, la création de 25.300 emplois supplémentaires est attendue. Cette prévision est plausible compte tenu de la majoration de l'aide proposée dans le présent projet de loi de finances.

Votre commission suivra naturellement avec vigilance l'évolution de cet indicateur, afin d'apprécier l'efficacité des dépenses ainsi engagées.

Elle vous propose par ailleurs de supprimer, par **amendement**, le paragraphe IV de cet article, qui ne semble pas juridiquement indispensable. En effet, les règlements communautaires s'imposent à la législation nationale, en vertu du principe de hiérarchie des normes, sans qu'il soit nécessaire de le préciser dans les textes.

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

Article 57 bis

Création d'une aide à l'emploi de salariés occasionnels dans le secteur des hôtels, cafés et restaurants

Objet : Cet article, inséré par l'Assemblée nationale, propose de créer une aide à l'embauche « d'extras » dans le secteur des hôtels, cafés et restaurants (HCR).

I - Le dispositif proposé par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement prévoyant le versement d'une aide aux employeurs du secteur HCR pour l'embauche de salariés occasionnels, communément dénommés « extras ». Cette mesure est la traduction législative de l'un des engagements pris par l'Etat dans le cadre de l'accord négocié avec les organisations professionnelles du secteur.

Le **paragraphe I** définit le champ d'application de la mesure : elle concerne les entreprises du secteur HCR occupant au plus vingt salariés, à l'exclusion des entreprises de restauration collective. Le bénéfice de l'aide est acquis pour les périodes d'emploi comprises entre la date d'entrée en vigueur de la loi et le 31 décembre 2009.

L'aide, qui présente un caractère forfaitaire, est allouée pour chaque heure travaillée accomplie en application d'un contrat à durée déterminée, dans la limite d'un plafond fixé pour chaque année civile.

Le bénéfice de l'aide est conditionné à l'utilisation d'un titre de paiement simplifié, le « titre emploi entreprise » visé au 2° de l'article L. 133-5-3 du code de la sécurité sociale, qui peut être utilisé pour l'emploi de salariés dont l'activité dans la même entreprise n'excède pas cent jours, consécutifs ou non, par année civile. L'aide est par ailleurs versée aux seuls employeurs à jour de leurs obligations fiscales et sociales.

Le **paragraphe II** indique que l'Etat peut confier la gestion de l'aide aux organismes d'assurance chômage, visés à l'article L. 351-21 du code du travail, aux Urssaf, visées à l'article L. 213-1 du code de la sécurité sociale, aux caisses générales de sécurité sociales existant dans les départements d'outre-mer en vertu de l'article L. 752-4 du même code, ou au centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA), visé à l'article L. 313-3 du code rural, qui gère déjà des prestations sans lien avec le monde agricole.

Le **paragraphe III** renvoie à un décret le soin de déterminer les conditions d'application de l'article, notamment la durée maximale du contrat de travail donnant lieu au versement de l'aide, son montant et le plafond qu'elle ne peut dépasser. Le Gouvernement a indiqué que l'aide serait égale au montant des cotisations patronales restant à payer au niveau du Smic.

II - La position de votre commission

Les employeurs du secteur HCR sont souvent contraints d'employer une proportion significative de leurs salariés en contrat à durée déterminée, en raison du caractère saisonnier de leur activité lorsqu'ils sont situés dans des zones touristiques. Votre commission juge donc qu'il n'est pas illégitime de prévoir une aide pour ce type de recrutement. 30 millions d'euros de crédits sont déjà inscrits dans le projet de loi de finances pour financer cette mesure.

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

Article 58

(art. L. 322-4-12 du code du travail)

Fin de la dégressivité de l'aide versée par l'Etat aux employeurs qui recrutent en contrat d'avenir un chômeur de longue durée de plus de cinquante ans

Objet : Cet article propose de mettre fin à la dégressivité de l'aide versée par l'Etat aux employeurs qui recrutent en contrat d'avenir un chômeur de longue durée de plus de cinquante ans.

I - Le dispositif proposé

Le présent article propose d'augmenter le montant de l'aide versée aux employeurs qui recrutent en contrat d'avenir une personne âgée de plus de cinquante ans et titulaire de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) depuis au moins vingt-quatre mois à la date de conclusion du contrat. Il prévoit de compléter à cette fin le troisième alinéa du II de l'article L. 3122-4-12 du code du travail.

En l'état actuel du droit, un employeur qui signe un contrat d'avenir perçoit une aide forfaitaire et une aide dégressive :

- l'aide forfaitaire est égale au montant du RMI perçu par une personne isolée (soit 433,06 euros par mois en 2006) ; elle est versée par le débiteur de l'allocation perçue par le bénéficiaire du contrat, à savoir l'Etat pour les titulaires de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), de l'allocation parent isolé (API) ou de l'allocation adulte handicapé (AAH) et le conseil général pour les titulaires du RMI ;

- l'aide dégressive est versée par l'Etat et est fixée en pourcentage de la différence entre la rémunération mensuelle brute du salarié et le montant de l'aide forfaitaire.

Le taux de l'aide dégressive est fixé par décret à :

- 75 % pour la première année d'exécution du contrat ; pour les contrats d'avenir conclus avant le 1^{er} janvier 2008, le taux est cependant fixé à 90 % pendant les six premiers mois d'exécution du contrat ;

- 50 % pour les deuxième et troisième années, ainsi que pour les quatrième et cinquième années lorsque le contrat est signé par une personne âgée de plus de cinquante ans ou handicapée.

Le code du travail prévoit cependant que l'aide ne présente pas, par exception, de caractère dégressif si le salarié travaille dans un atelier ou un chantier d'insertion ; le taux de l'aide est alors fixé à 90 % pendant toute la durée d'exécution du contrat d'avenir.

Le présent article propose d'introduire une nouvelle exception au caractère dégressif de l'aide, lorsque le contrat d'avenir est signé par une personne âgée de plus de cinquante ans allocataire de l'ASS depuis plus de deux ans à la date de conclusion du contrat.

Le Gouvernement envisage par ailleurs de porter à 100 % le taux de l'aide perçue par l'employeur dans cette hypothèse, afin que le coût du travail devienne quasi-nul dans la limite d'une rémunération égale au Smic. Ne resterait à la charge de l'employeur que le versement de certaines cotisations sociales patronales dont le montant varie selon les entreprises (contribution solidarité autonomie, fonds national d'aide au logement, etc.), représentant au total un coût assez dérisoire : 10 euros en moyenne par mois pour une durée hebdomadaire de travail de 26 heures et 7 euros par mois pour une durée de travail hebdomadaire de vingt heures.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

II - La position de votre commission

Cette mesure vise à favoriser l'embauche de chômeurs âgés de longue durée, qui constituent un public particulièrement éloigné du marché du travail. Elle occasionnera une dépense estimée 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 ».

Tout en approuvant cette mesure au fond, votre commission vous propose d'en **modifier la rédaction**, afin d'améliorer son insertion dans le code du travail.

Votre commission vous demande d'adopter cet article ainsi amendé.

Article 58 bis

(art. L. 322-4-12 et L. 322-4-15-6 du code du travail)

**Aide de l'Etat aux départements pour la conclusion de contrats d'avenir
et de contrats d'insertion - revenu minimum d'activité**

Objet : Cet article, inséré par l'Assemblée nationale, tend à faire prendre en charge par l'Etat une partie du montant de l'aide à l'employeur normalement due par les départements lorsqu'un titulaire du RMI signe un contrat d'avenir ou un contrat d'insertion-revenu minimum d'activité (CI-RMA).

I - Le dispositif proposé par l'Assemblée nationale

Lorsque qu'une personne titulaire du RMI signe un contrat d'avenir ou un CI-RMA, le conseil général, débiteur de l'allocation, verse à l'employeur une aide dont le montant est égal au RMI versé à une personne seule, soit 433,06 euros par mois en 2006.

Il convient cependant de rappeler que le RMI est une allocation différentielle : le conseil général n'est tenu de verser 433,06 euros à une personne isolée que si le bénéficiaire de l'allocation ne dispose d'aucune autre ressource. Dans le cas contraire, le montant de ses revenus est déduit de celui du RMI. En pratique, le montant du RMI est souvent diminué d'un « forfait logement » de 12 % pour les bénéficiaires qui perçoivent des aides au logement ou sont hébergés à titre gratuit.

En revanche, l'aide versée par le conseil général en cas d'embauche en contrat d'avenir ou en CI-RMA l'est toujours à taux plein. Le conseil général n'est pas autorisé à appliquer de déduction au montant fixé par la loi.

En conséquence, le montant de l'aide à l'employeur est supérieur au montant moyen du RMI versé par les départements. Une embauche d'un titulaire du RMI en contrat d'avenir ou en CI-RMA se traduit en moyenne par un surcoût pour le département. Cette situation est de nature à faire obstacle au développement de ces contrats et donc à une meilleure insertion professionnelle des titulaires du RMI.

C'est pourquoi le présent article, issu d'un amendement du Gouvernement, tend à alléger la charge des conseils généraux, en mettant à celle de l'État une partie de l'aide versée à l'employeur.

A cette fin, le **paragraphe I** complète le premier alinéa du II de l'article L. 322-4-12 du code du travail pour prévoir un partage de la dépense entre les conseils généraux et l'Etat, pour tous les contrats d'avenir signés à compter du 15 octobre 2006. La mesure présente donc un caractère légèrement rétroactif, afin de ne pas décourager la signature de contrats d'ici la fin de l'année. Les modalités de calcul et de prise en charge des contributions respectives de l'Etat et des départements seront fixées par décret.

De manière symétrique, le **paragraphe II** insère les mêmes dispositions à la fin de l'avant-dernier alinéa du I de l'article L. 322-4-15-6, du code du travail relatif au CI-RMA.

Le Gouvernement a indiqué que le montant pris en charge par l'Etat correspondrait à celui du « forfait logement » susmentionné.

II - La position de votre commission

Votre commission approuve cette mesure qui répond, au moins pour partie, à une demande des conseils généraux et favorise la politique d'activation des minima sociaux. Le Gouvernement a indiqué qu'elle serait financée par des redéploiements à l'intérieur de la dotation budgétaire consacrée aux contrats aidés, pour un montant qui devrait être compris entre 20 et 25 millions d'euros.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 59

Expérimentation par les départements en matière de retour à l'emploi des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion

Objet : Cet article vise à autoriser les départements qui en feront la demande à expérimenter pendant une durée de trois ans des aménagements aux dispositions relatives au retour à l'emploi des titulaires du RMI.

I - Le dispositif proposé

Cet article permet de mettre en œuvre, pour la première fois, le droit à l'expérimentation reconnu par la Constitution depuis 2003.

La loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003, relative à l'organisation décentralisée de la République, a en effet introduit dans la Constitution un article 37-1, qui dispose que : « *la loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental* ». Elle a également inséré un quatrième alinéa à l'article 72 de la Constitution, qui indique 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* ».

La loi organique du 1^{er} août 2003 est venue préciser les conditions de mise en œuvre des expérimentations ainsi autorisées par la Constitution, en insérant les articles L.O. 1113-1 à LO. 1113-7 dans le code général des collectivités territoriales.

L'expérimentation suppose ainsi l'adoption de dispositions législatives indiquant :

- l'objet de l'expérimentation ;
- la durée de l'expérimentation, qui ne peut excéder cinq 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.

Le domaine retenu pour procéder à cette première expérimentation est l'insertion des titulaires du RMI.

Le **paragraphe I** autorise tout d'abord l'Etat à confier aux départements, à titre expérimental et pour une durée de trois ans, la charge de financer la prime de retour à l'emploi et l'allocation de retour à l'activité, lorsqu'elles sont versées aux bénéficiaires du RMI, afin d'augmenter l'incitation financière à retrouver un emploi.

La prime de retour à l'emploi, mentionnée à l'article L. 322-12 du code du travail, a été instituée par la loi n° 2006-339 du 23 mars 2006 pour le retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux. D'un montant de 1.000 euros, elle est versée aux titulaires du RMI qui reprennent un emploi. L'allocation de retour à l'activité, visée à l'article L. 832-9 du code du travail, poursuit la même logique et est versée dans les départements d'outre-mer et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Le **paragraphe II** autorise ensuite les départements à adopter, à titre expérimental et pour une durée de trois ans, des dérogations énumérées aux paragraphes III et IV à diverses dispositions du code du travail et du code de l'action sociale et des familles, dans le but d'améliorer les conditions d'incitation financière au retour à l'emploi et de simplifier l'accès aux contrats de travail aidés.

Le **paragraphe III** énumère les dispositions du code du travail et du code de l'action sociale et des familles auxquelles pourront déroger les départements prenant en charge le paiement de la prime de retour à l'emploi et de l'allocation de retour à l'activité :

- ils seront d'abord autorisés à déroger aux articles L. 322-12 et L. 832-9 du code du travail, qui définissent, respectivement, les conditions d'attribution, le montant et le mode de versement de la prime de retour à l'emploi et de l'allocation de retour à l'activité ;

- ils pourront également déroger aux troisième, quatrième, cinquième et sixième alinéas de l'article L. 262-11 du code de l'action sociale et des familles, qui fixent notamment les conditions d'attribution, le montant et la durée de versement de la prime forfaitaire d'intéressement à laquelle ont droit les titulaires du RMI qui reprennent une activité professionnelle, à l'issue de la période de cumul du salaire et du minimum social ; en pratique, les départements pourront majorer le montant de la prime de retour à l'emploi et de la prime forfaitaire et éventuellement les fusionner en une aide unique modulable ;

- ils pourront enfin déroger au premier alinéa de l'article L. 262-12-1 du code de l'action sociale et des familles, qui dispose qu'un titulaire du RMI qui signe un CI-RMA continue de percevoir le RMI minoré du montant de l'aide versée à l'employeur au titre du contrat ; cette minoration ne sera plus obligatoire dans le cadre de l'expérimentation.

Le **paragraphe IV** détermine les dispositions du code du travail auxquelles les départements prenant part à l'expérimentation seront autorisés à déroger pour simplifier l'accès au contrat d'avenir ou au CI-RMA. Sont ainsi visés :

- le sixième alinéa de l'article L. 322-4-11 du code du travail : il impose la signature d'une convention d'objectifs entre l'Etat et le département avant la mise en œuvre du contrat d'avenir ; dans la mesure où le paragraphe IX du présent article prévoit déjà la conclusion d'une convention entre l'Etat et les départements participant à l'expérimentation pour en régler les modalités, cette formalité n'apparaît plus nécessaire ;

- le premier alinéa de l'article L. 322-4-12 du code du travail, qui dispose que le contrat d'avenir est conclu à durée déterminée, et l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, qui autorise les départements à recruter des agents non titulaires en contrat à durée déterminée ;

- les premier et troisième alinéas du II de l'article L. 322-4-12 du code du travail, qui déterminent les aides versées aux employeurs d'un salarié en contrat d'avenir : ils ont droit à une aide forfaitaire versée par le conseil général et à une aide dégressive versée par l'Etat ; le projet de loi prévoit que les départements prendront en charge la totalité de l'aide dans le cadre de l'expérimentation et qu'elle pourra être modulée en fonction de différents critères (durée du travail, type d'employeur, qualité de l'accompagnement et de la formation offerts au bénéficiaire, conditions économiques locales, gravité des difficultés d'accès à l'emploi) ;

- le troisième alinéa de l'article L. 322-4-15-6, qui contient des dispositions analogues à celles visées à l'alinéa précédent mais applicables cette fois au CI-RMA ; le CI-RMA répond à la même logique d'activation des minima sociaux que le contrat d'avenir mais s'adresse à des employeurs du secteur marchand ;

- les douzième et treizième alinéas de l'article L. 322-4-11 du code du travail, qui précisent la durée et les conditions de renouvellement de la convention individuelle devant être conclue, avant la signature du contrat d'avenir, entre le département, le futur bénéficiaire du contrat et l'employeur; actuellement, la durée de cette convention est fixée à deux ans et elle peut être renouvelée dans la limite de douze mois (trente-six mois pour certains publics) ; le projet de loi dispose que les conventions passées dans le cadre de l'expérimentation auront une durée minimale de deux mois et seront renouvelables dans la limite de vingt-quatre mois ;

- les premier et deuxième alinéas du I de l'article L. 322-4-12 du code du travail, en ce qu'ils fixent la durée et les conditions de renouvellement du contrat d'avenir : d'une durée de deux ans, le contrat d'avenir peut être renouvelé dans la limite de douze mois (trente-six mois ou cinq ans pour certains publics plus en difficulté) ; de même que pour la convention individuelle, le projet de loi prévoit que le contrat d'avenir aura, dans le cadre de l'expérimentation, une durée minimale de deux mois et sera renouvelable dans la limite de vingt-quatre mois. Ces dispositions confèrent une grande souplesse au dispositif mais risquent d'accroître la précarité des titulaires de contrats d'avenir, qui pourraient exécuter, à la suite, douze contrats d'avenir de deux mois ;

- le troisième alinéa de l'article L. 322-4-15-2 et le cinquième alinéa de l'article L. 322-4-15-4 du code du travail, en ce qu'ils fixent, respectivement, la durée maximale (dix-huit mois) de la convention passée entre la collectivité débitrice du minimum social et l'employeur d'un salarié en CI-RMA et la durée maximale (également fixée à dix-huit mois) du CI-RMA lorsqu'il est conclu à durée déterminée; dans le cadre de l'expérimentation, le CI-RMA et la convention afférente auront, comme le contrat d'avenir, une durée minimale de deux mois et seront renouvelables dans la limite de vingt-quatre mois ;

- le cinquième¹ alinéa de l'article L. 322-4-12 du même code, qui fixe à vingt-six heures hebdomadaires la durée du travail des titulaires du contrat d'avenir : le projet de loi permet de la fixer entre vingt et trente-cinq heures ;

- le deuxième alinéa du IV de l'article L. 322-4-12 du code du travail : il indique que le contrat d'avenir est suspendu, à la demande de son titulaire, pour lui permettre d'effectuer la période d'essai afférente à une embauche en CDI ou en CDD d'une durée au moins égale à six mois ; dans le cadre de l'expérimentation, le contrat d'avenir pourra également être suspendu pour permettre à son bénéficiaire d'effectuer un stage en entreprise ou une mission de travail temporaire d'une durée d'au moins deux semaines ;

¹ Le projet de loi initial visait par erreur le sixième alinéa de l'article ; l'Assemblée nationale a corrigé cette erreur.

- le troisième alinéa de l'article L. 322-4-10 du même code : il indique que la mise en œuvre du contrat d'avenir relève du département ou de la commune de résidence (ou de l'établissement public de coopération intercommunale auquel appartient la commune) du bénéficiaire ; dans le cadre de l'expérimentation, seul le département pourra mettre en œuvre le contrat d'avenir ;

- le premier alinéa de l'article L. 322-4-15-1 du code du travail : il dispose que la conclusion d'un CI-RMA est subordonnée à la conclusion d'une convention entre la collectivité débitrice du minimum social perçu par le bénéficiaire et son futur employeur ; dans le cadre de l'expérimentation, seuls les départements seront habilités à signer cette convention.

Les dérogations autorisées permettront de rapprocher les régimes applicables au CI-RMA et au contrat d'avenir.

Le **paragraphe V** précise simplement que les contrats d'avenir et les CI-RMA conclus dans le cadre de l'expérimentation comporteront obligatoirement des actions de formation et d'accompagnement au profit de leurs titulaires. Adaptées à la durée du contrat, elles seront effectuées pendant ou en dehors du temps de travail.

Le **paragraphe VI** indique ensuite que la prime de retour à l'emploi, la prime forfaitaire et l'aide modulable versées par les départements dans le cadre de l'expérimentation seront exonérées d'impôt sur le revenu et ne seront assujetties ni à la contribution sociale généralisée (CSG) ni à la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS). Ce régime fiscal et social est celui applicable aux primes et aides versées actuellement en application du code du travail.

Le **paragraphe VII** tend à permettre le partage de données statistiques. Il prévoit que les administrations publiques, les organismes de sécurité sociale et les autres personnes morales mentionnées à l'article L. 116-1 du code de l'action sociale et des familles (à savoir les collectivités territoriales et leurs établissements publics, les associations et les institutions sociales et médico-sociales) fourniront aux départements, à leur demande, les données agrégées nécessaires à l'expérimentation.

Le délai durant lequel les collectivités peuvent demander à participer à l'expérimentation est fixé au **paragraphe VIII** : les départements ont jusqu'au 31 mars 2007 pour adresser au représentant de l'Etat, en l'occurrence le préfet, une délibération motivée de leur assemblée délibérante. Ils doivent ensuite produire avant le 30 juin 2007 un dossier plus détaillé présentant l'expérimentation qu'ils entendent conduire.

Le **paragraphe IX** prévoit la signature d'une convention de mise en œuvre de l'expérimentation entre le préfet et le président du conseil général, précisant notamment les conditions dans lesquelles les sommes dues par l'Etat sont versées au département.

Le **paragraphe X** est consacré à l'évaluation de l'expérimentation. Il impose au département d'adresser chaque année au préfet un rapport permettant de procéder à cette évaluation et contenant obligatoirement des données portant sur les crédits engagés, les prestations fournies, le profil des bénéficiaires et leur taux de retour à l'emploi.

Les départements engagés dans l'expérimentation pourront bénéficier par ailleurs de l'appui d'un comité scientifique national d'évaluation, comportant des représentants de l'Etat, des départements, de la caisse nationale d'allocation familiale (Cnaf), de la mutualité sociale agricole (MSA) et des personnalités qualifiées.

Avant l'expiration de la durée de l'expérimentation, les départements adresseront au préfet un autre rapport dressant un bilan de l'expérimentation et faisant état de leurs observations. Sur cette base, le Gouvernement pourra établir un rapport d'évaluation globale adressé au Parlement.

II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté dix-huit amendements, dont dix rédactionnels, la commission des finances ayant procédé à la correction des erreurs de rédaction émaillant le texte.

Deux amendements du Gouvernement, adoptés avec l'avis favorable de la commission, sont venus préciser les conditions d'accompagnement financier de la réforme.

Le contenu de la convention prévue au paragraphe IX a été précisé 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 dépense déjà lui-même au titre des politiques transférées.

Le paragraphe IX 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 deux ans de l'aide dégressive de l'Etat ;

- un montant correspondant aux crédits consacrés au financement en 2006 de l'allocation de retour à l'activité.

En d'autres termes, l'Etat versera aux départements participant à l'expérimentation les sommes qu'il consacrait lui-même à ces politiques. Les départements qui voudront aller au-delà de ce qui est fait aujourd'hui prendront le différentiel à leur charge.

Par ailleurs, à l'initiative du député Yves Jégo, et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a rendu possible une expérimentation « infra départementale » : 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 particulières.

A l'initiative d'Yves Jégo et du groupe socialiste, auteurs de deux amendements identiques, l'Assemblée nationale a simplifié la procédure d'évaluation prévue au paragraphe X. Elle a en particulier supprimé les dispositions portant création d'un comité scientifique national d'évaluation, estimant que le principe de libre administration des collectivités territoriales s'opposait à ce que les départements aient à justifier de leurs dépenses et de leurs méthodes de gestion auprès d'une telle structure.

Enfin, trois autres amendements présentés par Yves Jégo, et adoptés avec l'avis favorable du Gouvernement, ont apportés des corrections utiles :

- le premier tend 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 ;

- le deuxième réserve aux seuls employeurs privés la possibilité de conclure un contrat d'avenir à durée indéterminée ou sous forme de contrat de travail temporaire, afin de ne pas porter atteinte au statut de la fonction publique territoriale ;

- le troisième réserve au département la mise en œuvre des contrats d'avenir et la signature des contrats de délégation, mentionnés au quatrième alinéa de l'article L. 322-4-10 du code du travail, qui permettent au département de confier la gestion des contrats d'avenir à la maison de l'emploi, au plan local pluriannuel pour l'insertion ou à la mission locale ; l'Assemblée a considéré que la rédaction initiale du projet de loi risquait de déboucher sur une situation de tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre, proscrite par l'article 72 de la Constitution.

II - La position de votre commission

Votre commission approuve les dispositions expérimentales proposées par cet article. Elles s'inspirent des recommandations formulées par Martin Hirsch, président d'Emmaüs France et directeur général de l'agence nouvelle des solidarités actives, qui suggérait de bâtir des dispositifs d'insertion « sur mesure », afin de répondre au plus près aux besoins des personnes éloignées de l'emploi.

Cet article va donner une très grande souplesse aux départements pour adapter le contrat d'avenir et le CI-RMA aux besoins locaux. Ils devront veiller cependant à ne pas créer de trop fortes ruptures dans le parcours de retour à l'emploi de leurs bénéficiaires.

Cet article innove en permettant de conclure des contrats d'avenir à durée indéterminée. Le contrat d'avenir a pourtant été conçu, à l'origine, comme un dispositif à vocation transitoire, destiné à aider des chômeurs éloignés du marché du travail à retrouver un emploi dans les conditions de droit commun. Il comporte, à ce titre, des actions de formation et d'accompagnement du bénéficiaire et donne lieu au versement d'aides publiques. Ces dispositions n'ont naturellement pas vocation à s'appliquer pendant toute la carrière d'un salarié qui conclurait un contrat d'avenir à durée indéterminée. Il appartiendra donc aux départements, dans cette hypothèse, de prévoir que ces dispositions cesseront de s'appliquer passé un certain délai.

Votre commission se félicite que le Gouvernement ait choisi, dans le cadre de l'expérimentation, de faire du département le pivot de la politique d'insertion des titulaires du RMI. Il confirme ainsi, *a posteriori*, l'analyse qu'elle avait faite et qui l'avait conduite à demander que la gestion du contrat d'avenir leur soit confiée, lors de l'examen du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale, fin 2004¹. Votre commission avait alors souligné que les départements « *ont une compétence pleine et entière en matière d'insertion à laquelle ils consacrent la moitié de leur budget de fonctionnement. Ils connaissent particulièrement bien les publics concernés par le contrat d'avenir et disposent sur tout le territoire d'un maillage bien rôdé avec les commissions locales d'insertion et les conseils départementaux d'insertion* ». Le compromis finalement trouvé avec le Gouvernement lors de l'examen de ce texte avait confié la gestion du contrat d'avenir conjointement aux départements et aux communes et à leurs groupements.

Votre commission, tout en approuvant cette mesure, ne peut s'empêcher de regretter la très grande instabilité des dispositions législatives applicables au contrat d'avenir et au CI-RMA : alors que ces contrats ont été créés en janvier 2005, leur régime a été retouché dès le mois de juillet de la même année (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), puis à nouveau en mars 2006 (loi n° 2006-339 du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux) ; il est à présent proposé de bouleverser le régime applicable à ces contrats dans les départements qui se porteront volontaires pour l'expérimentation. Il serait sans doute souhaitable de marquer à présent une « pause législative » afin de permettre aux collectivités territoriales et aux employeurs de s'approprier les nouvelles règles.

¹ Rapport n° 32 (2004-2005) de Louis Souvet et Valérie Létard, fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 20 octobre 2004.

Enfin, votre commission vous propose d'adopter un **amendement** rédactionnel pour supprimer l'ajout inutile fait par l'Assemblée nationale au paragraphe V.

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

Article 60

(Articles L. 118-6 et L. 981-6 du code du travail, 18 de la loi n° 87-572 du 23 juillet 1987 et 20 de la loi n° 92-675 du 17 juillet 1992)

Modification du régime des exonérations de cotisations sociales patronales accidents du travail et maladies professionnelles associées aux contrats en alternance

Objet : Cet article propose de mettre fin à l'exonération de cotisations sociales patronales d'accidents du travail et de maladies professionnelles dont bénéficient les employeurs au titre des contrats d'apprentissage et des contrats de professionnalisation.

I - Le dispositif proposé

Les employeurs bénéficient d'exonération de cotisations patronales de sécurité sociale au titre des contrats d'apprentissage et des contrats de professionnalisation. Cet article propose de mettre dorénavant à leur charge les cotisations dues au titre des accidents du travail et des maladies professionnelles.

Le **paragraphe I** modifie, à cette fin, l'article L. 118-6 du code du travail, qui dispose que « *l'Etat prend en charge totalement, selon des taux fixés ou approuvés par arrêté ministériel, les cotisations sociales patronales et salariales d'origine légale et conventionnelle imposées par la loi dues au titre des salaires versés aux apprentis* ». Il est proposé de prévoir une exception à cette règle pour les cotisations dues au titre des accidents du travail et des maladies professionnelles.

Par coordination, le deuxième alinéa de l'article L. 118-6 est supprimé. Il dispose que les cotisations supplémentaires d'accidents du travail, imposées en application de l'article L. 242-7 du code de la sécurité sociale ou de l'article L. 1158 du code rural, sont exclues de l'exonération. Cette cotisation supplémentaire peut être imposée par la caisse régionale d'assurance maladie si l'entreprise fait courir des risques exceptionnels à ses salariés.

Le **paragraphe II** procède à une modification analogue à l'article 18 de la loi du 23 juillet 1987, qui dispose que « *pour les employeurs auxquels ne s'applique pas l'article L. 118-6 du code du travail, l'Etat prend en charge*

totalemment les cotisations des assurances sociales, des accidents du travail et des allocations familiales dues par l'employeur au titre des salaires versés aux apprentis titulaires d'un contrat d'apprentissage conclu à compter du 1er juillet 1987. L'Etat prend également en charge, à compter du 1^{er} janvier 1989, les cotisations sociales salariales d'origine légale et conventionnelle imposées par la loi dues au titre des salaires versés aux apprentis ». La référence aux cotisations des accidents du travail sera désormais supprimée.

Le **paragraphe III** modifie, de la même façon, l'article 20 de la loi n° 92-675 du 17 juillet 1992, portant diverses dispositions relatives à l'apprentissage, à la formation professionnelle et modifiant le code du travail, qui traite de l'apprentissage « junior ».

Le **paragraphe IV** vise les contrats de professionnalisation, régis par l'article 981-6 du code du travail, qui bénéficient également d'une exonération des cotisations à la charge de l'employeur au titre des assurances sociales, des accidents du travail et des maladies professionnelles et des allocations familiales.

Le **paragraphe V** fixe au 1^{er} janvier 2007 la date d'entrée en vigueur de ces dispositions.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

II - La position de votre commission

Votre commission a soutenu, depuis 2004, les initiatives du Gouvernement en faveur du développement de l'apprentissage. Elle a notamment approuvé les mesures figurant dans la loi de programmation pour la cohésion sociale, prévoyant la création d'un crédit d'impôt de 1.600 euros pour les maîtres d'apprentissage, un meilleur encadrement dans les CFA et la conclusion de contrats d'objectifs Etat-régions.

Elle s'étonne, en conséquence, que le Gouvernement propose aujourd'hui une mesure qui va à l'encontre de l'objectif poursuivi avec constance depuis 2004, puisqu'elle renchérit le coût de la conclusion d'un contrat d'apprentissage ou de professionnalisation.

L'exposé des motifs du projet de loi de finances justifie cette mesure par le fait que les cotisations d'accidents du travail et de maladies professionnelles contribuent à responsabiliser les entreprises face aux risques liés à la santé et à la sécurité au travail : leur taux varie en effet en fonction du nombre d'accidents et de maladies recensés dans chaque entreprise.

Cet argument, qui n'est certes pas sans fondement, n'a toutefois pas convaincu votre commission. En effet, l'assujettissement des contrats d'apprentissage aux cotisations AT-MP devrait entraîner un surcoût pour les entreprises limité à 9 euros par apprenti et par mois. Il est douteux qu'une cotisation si faible incite réellement à la prévention les employeurs qui

seraient négligents en la matière. Il est en revanche certain qu'elle nuira à la lisibilité de la politique menée depuis deux ans en faveur de l'apprentissage.

Votre commission tient aussi à rappeler que le deuxième alinéa de l'article L. 118-6 du code du travail exclut expressément du champ des exonérations les cotisations supplémentaires d'accidents du travail imposées aux entreprises qui font courir des risques exceptionnels à leurs salariés, qui commettent des infractions aux règles d'hygiène et de sécurité ou qui ne respectent pas les règles de prévention. Les entreprises qui n'ont pas un comportement responsable sont donc déjà pénalisées, alors que l'adoption de cet article imposerait un surcoût, sans distinction, à l'ensemble des entreprises.

Votre commission ne souhaite pas, de surcroît, par cohérence avec sa position arrêtée lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007, réformer les règles relatives au financement de la branche AT-MP de la sécurité sociale avant de connaître les résultats de la négociation en cours entre les partenaires sociaux. Un groupe de travail est spécifiquement consacré à la réforme de la tarification et ses conclusions devraient être connues d'ici la fin du premier semestre 2007. Or, il ne pourra mener à bien ses analyses sur le caractère incitatif de la tarification si les règles d'exonération sont modifiées pendant le cours de ses travaux.

Le Gouvernement s'est d'ailleurs opposé, lors de l'examen de ce projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007, à des amendements du groupe communiste républicain et citoyen tendant à supprimer les exonérations de cotisations AT-MP¹, au motif qu'il convenait de ne pas modifier les règles du jeu avant la fin de la négociation.

Il convient de souligner aussi que l'adoption de cet article serait source de contraintes administratives supplémentaires pour les petites entreprises : un chef d'entreprise indépendant qui embauche un apprenti n'est pas tenu d'adresser une déclaration mensuelle ou trimestrielle à l'Urssaf, ce qui ne serait plus le cas s'il devait s'acquitter de cotisations sociales.

Votre commission rappelle enfin que la commission des finances de l'Assemblée nationale avait adopté un amendement de suppression de l'article, finalement retiré en séance, considérant elle aussi qu'il convenait de ne pas remettre en cause les incitations au développement des formations en alternance.

Pour ces motifs, votre commission vous propose de supprimer cet article.

¹ En 2006, 16% des ressources de la branche sont constituées de recettes fiscales affectées à la sécurité sociale, en compensation de l'allègement général de cotisations sociales patronales.

Article 60 bis

(Article L. 951-10-1 du code du travail)

**Rénovation du statut du comité central de coordination
de l'apprentissage du bâtiment et des travaux publics**

Objet : Cet article, inséré par l'Assemblée nationale, donne une base légale au comité central de coordination de l'apprentissage du bâtiment et des travaux publics et rénove son statut.

I - Le dispositif proposé par l'Assemblée nationale

Cet article résulte d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale sur la proposition d'Alain Joyandet, rapporteur spécial au nom de la commission des finances et de Louis Giscard d'Estaing, avec l'avis favorable du Gouvernement.

Son objet est de donner un statut légal au comité central de coordination de l'apprentissage du bâtiment et des travaux publics (CCCA-BTP), organisme professionnel auquel participent les fédérations d'employeurs et les syndicats de salariés du bâtiment et des travaux publics, et dans lequel l'Etat est représenté par un commissaire du Gouvernement et par un contrôleur d'Etat.

Le CCCA-BTP, mis en place en 1947, participe au financement de l'activité des établissements de formation et diffuse une information sur la formation professionnelle initiale ainsi que sur les métiers du bâtiment. En coopération avec le ministère de l'éducation nationale et avec les conseils régionaux, il contribue à l'animation et au fonctionnement du réseau des centres de formation des apprentis (CFA). Depuis sa création, il a contribué à la formation de 1,5 million de jeunes aux métiers du bâtiment et des travaux publics.

Confirmé dans son existence par un arrêté du 15 juin 1949, il est visé par un certain nombre de textes législatifs ou réglementaires. C'est ainsi que le décret n° 98-67 du 4 février 1998 relatif à la cotisation professionnelle à caractère parafiscal destinée aux formations initiales dans les métiers du bâtiment et des travaux publics prévoit, en son article 2, que « *cette cotisation est perçue au profit du comité central de coordination de l'apprentissage du bâtiment et des travaux publics* ». L'article L. 951-10-1 du code du travail, dont l'article 60 bis modifie la rédaction, inséré par la loi de finances rectificative pour 2004, réforme le recouvrement de la taxe pour le développement de la formation professionnelle dans le bâtiment et les travaux publics, dont elle confirme l'affectation au CCCA-BTP.

Pour autant, la base juridique de cet organisme est apparue fragile et le commissaire du Gouvernement siégeant auprès de lui a estimé en 2005 nécessaire de lui donner une assise juridique plus solide et de clarifier ses

textes fondateurs. C'est pourquoi, comme l'indique l'exposé des motifs de l'amendement adopté à l'Assemblée nationale, « *les cinq organisations de salariés et les quatre organisations d'employeurs représentatives au niveau national du BTP, qui gèrent depuis plus de soixante ans le CCCA-BTP, 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* ».

L'article 60 *bis* modifie l'article L. 951-10-1 du code du travail pour donner une base légale au CCCA-BTP et réformer son régime.

C'est ainsi que :

- la taxe parafiscale qui alimentait son budget est transformée en une cotisation, créée par accord entre les organisations représentatives au niveau national des employeurs et des salariés du bâtiment et des travaux publics, assise sur les rémunérations et soumise aux règles de recouvrement des cotisations sociales et assimilées ; cette modification permet de tenir compte de la règle posée par l'article 63 de la Lolf, qui a supprimé les taxes parafiscales à compter du 1^{er} janvier 2004 ;

- le CCCA-BTP, désormais dénommé comité de concertation et de coordination de l'apprentissage du bâtiment et des travaux publics, prend la forme d'une association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901, gérée paritairement par les organisations représentatives de salariés et d'employeurs, qui élaborent ses statuts ;

- la cotisation pourra servir à financer des actions tendant à l'insertion professionnelle des jeunes de moins de vingt-six ans et à l'accompagnement des apprentis ; elle pourra également être utilisée pour faire face aux frais de fonctionnement du comité, eu égard à la mission d'intérêt général qui lui incombe ;

- les taux de cotisation applicables aux entreprises dont l'effectif est de dix salariés ou plus sont relevés : le taux de 0,16 % est remplacé par un taux de 0,30 %, et le taux de 0,08 % est remplacé par un taux de 0,22 %. En revanche les taux appliqués aux entreprises de moins de dix salariés restent inchangés ;

- le comité demeure soumis au contrôle général économique et financier de l'Etat et la présence d'un commissaire du Gouvernement à son conseil d'administration est confirmée. Par ailleurs, ses frais de gestion sont plafonnés à un taux fixé par arrêté conjoint des ministres chargés de la formation professionnelle et de l'éducation nationale.

II - La position de votre commission

La rénovation du statut du CCCA-BTP à laquelle procède cet article apparaît bienvenue. Le remplacement d'une taxe parafiscale par une cotisation le met en conformité avec les principes posés par la loi organique sur les lois de finance. Le choix d'un statut associatif donne au comité la souplesse nécessaire à son action.

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

Article 61

Diversification des ressources de l'agence nationale pour la formation professionnelle des adultes

I - Le dispositif proposé

Dans sa rédaction initiale, cet article prévoyait d'attribuer à l'Afpa le 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 seuil fixé à 1 % de l'effectif en 2006, 2 % en 2007 et 3 % les années ultérieures.

A l'appui de ce transfert pouvait être invoqué le fait que le produit de la taxe d'apprentissage n'est affecté aujourd'hui aux centres de formation des apprentis qu'à hauteur de 52 %. Les montants restant disponibles servent pour l'essentiel à financer des établissements publics ou privés dispensant des formations professionnelles et technologiques, ainsi que des écoles d'entreprise, de banque et d'assurance.

II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

La commission des finances a refusé que les centres de formation des apprentis soient privés du produit de la surtaxe, dont ils bénéficient via les fonds régionaux de l'apprentissage, au profit d'une association qui reçoit une subvention du budget de l'État et a donc proposé la suppression de cet article.

En conséquence, le Gouvernement a fait adopter un amendement réécrivant l'article afin de prévoir en 2007, au bénéfice de l'Afpa, un prélèvement exceptionnel de 175 millions d'euros sur le fonds unique de péréquation (Fup). Ce fonds gère les excédents financiers dont peuvent disposer les organismes collecteurs paritaires agréés (Opc), qui prélèvent les fonds de la formation professionnelle.

Le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, Jean-Louis Borloo a indiqué, en séance, que le Fup et les organismes paritaires collecteurs agréés sont largement excédentaires et qu'il est donc possible, exceptionnellement, de financer l'Afpa à partir de l'excédent du Fup. Tel est

l'objet de la rédaction adoptée en définitive par l'Assemblée nationale à la demande du Gouvernement. Il n'a cependant pas exclu de présenter au Sénat un amendement prévoyant un financement pérenne de l'Afpa en provenance du Fup, à hauteur de 150 millions d'euros par an.

II - La position de votre commission

Votre commission observe que le prélèvement effectué sur le Fup devrait rapporter 175 millions d'euros à l'Afpa, alors que le projet annuel de performance prévoyait de lui affecter 200 millions d'euros de ressources extra-budgétaires. Elle s'inquiète donc de sa provenance et la disponibilité des 25 millions manquants.

Elle s'interroge également sur le caractère exceptionnel ou pérenne de la mesure adoptée par l'Assemblée nationale, les déclarations du ministre étant quelque peu ambiguës.

Sous réserve de ces observations, votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 61 bis

(art. L. 129-8 du code du travail)

Elargissement du champ du chèque emploi-service universel préfinancé

Objet : Cet article, inséré par l'Assemblée nationale, propose d'autoriser les entreprises à préfinancer, au bénéfice de leurs clients et assurés et du chef d'entreprise, des chèques emploi-service universels.

I - Le dispositif proposé par l'Assemblée nationale

Le présent article est issu d'un amendement présenté par la commission des finances et adopté par l'Assemblée nationale avec l'avis favorable du Gouvernement. Il tend à compléter la liste figurant au premier alinéa de l'article L. 129-8 du code du travail des bénéficiaires du chèque emploi-service universel (Cesu) « préfinancé ».

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. Regroupant les fonctionnalités des chèques emploi-service et titres emploi-service, il permet de rémunérer des salariés occupant des emplois de service ou d'acquitter tout ou partie du prix de prestations de service.

Les employeurs peuvent participer au financement des chèques emploi-service universels : on parle alors de Cesu « préfinancé ». De façon analogue au titre restaurant, le Cesu préfinancé est acheté par l'employeur puis remis ou vendu au bénéficiaire pour un montant inférieur à sa valeur nominale. Il est identifié au nom du bénéficiaire.

L'article L. 129-8 contient une liste exhaustive des bénéficiaires du Cesu préfinancé :

- les employeurs du secteur privé (entreprises, associations, professions libérales et travailleurs indépendants...) et les comités d'entreprise peuvent préfinancer des Cesu au profit de leurs salariés et de leurs ayants droits ;

- les employeurs publics (Etat, collectivités territoriales, organismes sociaux, de santé et de sécurité sociale, établissements publics) peuvent de même préfinancer des Cesu au profit de leurs agents et de leurs ayants droit ;

- les conseils généraux (qui peuvent, par exemple, verser sous forme de Cesu préfinancé tout ou partie de l'allocation personnalisée pour l'autonomie pour le maintien à domicile), les centres communaux ou intercommunaux d'action sociale, les caisses de sécurité sociale, les caisses de retraite, les organismes de prévoyance et les mutuelles peuvent préfinancer des Cesu au profit des bénéficiaires de leurs prestations.

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 à cotisations sociales, dans la limite d'un plafond annuel de 1.830 euros par bénéficiaire ;

- 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, plafonné à 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.

Le **paragraphe I** propose d'ajouter à la liste des bénéficiaires du chèque emploi-service universel 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 l'entreprise selon les mêmes règles d'attributions.

Les compagnies d'assurance pourront ainsi préfinancer des Cesu au bénéfice de leurs assurés, à l'instar des mutuelles qui peuvent déjà le faire à l'égard de leurs sociétaires.

Les entreprises pourront également préfinancer des Cesu au profit de leurs clients, et non plus seulement de leurs salariés. Cette mesure répondrait notamment à une demande des enseignes de la grande distribution, qui souhaiteraient en attribuer à leurs clients dans un cadre promotionnel.

S'agissant des chefs d'entreprise, il paraissait inéquitable qu'ils en soient exclus si l'ensemble des salariés de l'entreprise peuvent en bénéficier.

Dans la mesure où l'élargissement du champ du Cesu a des conséquences fiscales, le **paragraphe II** précise qu'il s'applique aux revenus perçus à compter du 1^{er} janvier 2007.

II - La position de votre commission

Favorable à la diffusion du Cesu et au développement des emplois de services, votre commission approuve cette mesure d'extension. Il conviendra cependant de procéder, en temps utile, à une évaluation de ses effets, dans la mesure où elle modifie profondément la logique du Cesu.

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

Article 61 ter

(art. L. 129-13 du code du travail)

Régime fiscal et social applicable aux agents publics bénéficiaires du chèque emploi-service universel

Objet : Cet article, inséré par l'Assemblée nationale, étend aux employeurs publics et à leurs agents des dispositions fiscales et sociales aujourd'hui réservées aux entreprises et à leurs salariés.

I - Le dispositif proposé par l'Assemblée nationale

Le présent article est issu d'un amendement déposé par la commission des finances et adopté par l'Assemblée nationale, avec l'avis favorable du Gouvernement. Il tend à aligner le régime fiscal et social des agents et employeurs publics bénéficiant du chèque emploi-service universel (Cesu) sur celui des salariés et employeurs du secteur privé.

Les employeurs de droit privé et leurs salariés bénéficient en effet de deux avantages dont sont aujourd'hui privés les employeurs de droit public et leurs agents :

- en premier lieu, l'article L. 129-13 du code du travail indique que l'aide financière apportée par l'entreprise, ou par le comité d'entreprise, à ses salariés au titre du préfinancement du Cesu n'a pas le caractère de rémunération ; elle n'est donc pas assujettie à cotisations sociales ;

- en second lieu, l'aide perçue par les salariés est exonérée d'impôt sur le revenu, en vertu de l'article 81 du code général des impôts.

Le **paragraphe I** propose d'appliquer les mêmes règles fiscales et sociales à l'aide financière versée par une personne morale de droit public au profit de ses agents et salariés et de leurs ayants droit.

Le **paragraphe II** prévoit que la nouvelle règle fiscale s'appliquera aux revenus perçus à compter du 1^{er} janvier 2007.

II - La position de votre commission

Votre commission est favorable à cette mesure, d'une part pour des raisons d'équité entre employeurs publics et privés, d'autre part parce qu'elle favorise le développement du Cesu et des emplois de service à la personne.

Elle vous propose d'adopter cet article sans modification.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DU MINISTRE

Réunie le mardi 17 octobre 2006 sous la présidence de M. Nicolas About, président, la commission a procédé à l'audition de M. Gérard Larcher, ministre délégué à l'emploi, au travail et à l'insertion professionnelle des jeunes, sur le projet de budget de son ministère pour 2007 (mission « Travail et emploi »).

M. Gérard Larcher, ministre délégué à l'emploi, au travail et à l'insertion professionnelle des jeunes, a tout d'abord indiqué que le projet de budget du ministère du travail répond à une double préoccupation : respecter les engagements pris en matière d'emploi et participer à l'effort général de maîtrise des dépenses de l'Etat.

Une enveloppe de 41,85 milliards d'euros est consacrée aux politiques du travail et de l'emploi. Cette somme tient compte des crédits budgétaires, des exonérations de charges sociales, des dépenses fiscales, ainsi que des ressources extrabudgétaires. Les crédits budgétaires stricto sensu s'élèvent à 12,64 milliards d'euros, en légère baisse par rapport à 2006, auxquels s'ajoutent environ 700 millions d'euros de recettes extrabudgétaires liées à une créance détenue par l'Etat sur l'Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Unedic).

M. Gérard Larcher, ministre délégué à l'emploi, au travail et à l'insertion professionnelle des jeunes, a précisé que ce projet de budget permet de poursuivre, dans de bonnes conditions, la mise en œuvre du plan de cohésion sociale, du plan de développement des services à la personne et la troisième étape du plan gouvernemental pour l'emploi.

Il a ensuite présenté les aspects essentiels de la politique poursuivie par le ministère du travail.

Après avoir rappelé que le Gouvernement a incité les partenaires sociaux à s'engager dans une politique de revalorisation des salaires, il a souligné que l'augmentation, à hauteur de 500 millions d'euros, des crédits affectés à la prime pour l'emploi devrait soutenir le pouvoir d'achat des ménages.

Les exonérations de charges sur les bas salaires devraient progresser en 2007, par rapport à 2006, en raison notamment de la mesure nouvelle prise en faveur des très petites entreprises (TPE) qui bénéficient désormais d'une

exonération totale de charges pour les salaires équivalant au salaire minimum de croissance (Smic).

Les crédits affectés au secteur de l'hôtellerie, des cafés et de la restauration augmentent, en outre, de 190 millions d'euros et 160 millions d'euros d'exonérations de charges sont consacrés au développement des emplois de service à la personne.

***M. Gérard Larcher, ministre délégué à l'emploi, au travail et à l'insertion professionnelle des jeunes**, a également insisté sur la montée en puissance des contrats aidés, auxquels 2,2 milliards sont consacrés dans le projet de budget, pour un total de 350.000 entrées prévues en 2007. Le développement rapide des contrats de professionnalisation et de l'apprentissage rend par ailleurs plausible l'objectif de 500.000 apprentis fin 2009.*

Puis il a souligné la contribution de la réforme du marché du travail à l'amélioration de la situation de l'emploi. Le renforcement des moyens accordés à l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) permet de mettre en place le suivi mensuel personnalisé des demandeurs d'emploi. 12 millions d'euros sont consacrés à des opérations de placement de jeunes demandeurs d'emploi par des opérateurs privés et le projet de budget prévoit de dédier 100 millions d'euros au retour à l'emploi des bénéficiaires des minima sociaux.

Un effort particulier est réalisé en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes : les employeurs qui embauchent un jeune titulaire d'un contrat d'insertion dans la vie sociale (Civis) bénéficient désormais d'aides supplémentaires ; des actions préparatoires au recrutement sont destinées aux demandeurs d'emploi non indemnisés, notamment aux jeunes titulaires du Civis ; le programme « 50.000 stages de formation professionnalisante », engagé en 2006, est reconduit l'an prochain ; enfin, le projet de budget prévoit l'ouverture de 20.000 places supplémentaires dans les dispositifs d'acquisition des savoirs de base et de lutte contre l'illettrisme.

*En conclusion de son propos liminaire, **M. Gérard Larcher, ministre délégué à l'emploi, au travail et à l'insertion professionnelle des jeunes**, a souligné que le projet de budget permet de poursuivre le financement des politiques conduites par le Gouvernement dans plusieurs domaines prioritaires. Il a cité le plan en faveur de l'emploi des seniors, le plan « entreprises adaptées », qui bénéficie aux travailleurs handicapés, le plan de modernisation et de développement de l'inspection du travail, qui verra ses effectifs augmenter de 200 personnes dès 2007, le plan « santé au travail », marqué par le renforcement des moyens de l'agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (Afsset), et le plan relatif à la validation des acquis de l'expérience (VAE).*

***M. Louis Souvet, rapporteur pour avis de la mission « Travail-emploi »**, a d'abord souhaité connaître les raisons de la baisse du chômage observée en 2006. Il a ensuite rappelé que la compensation à la sécurité*

sociale des allègements de charges est assurée, depuis cette année, par un panier de recettes fiscales et non plus par une dotation budgétaire. L'évolution de ce panier de recettes permet-elle, comme annoncé, d'assurer une compensation intégrale des allègements de charges ? Il s'est interrogé également sur l'état d'avancement de la réforme du service public de l'emploi et sur les intentions du Gouvernement concernant la créance que détient l'Etat sur l'Unedic. Il s'est enfin enquis des raisons de la sous-consommation des crédits affectés au programme Eden (encouragement au développement d'entreprises nouvelles).

***M. Gérard Larcher, ministre délégué à l'emploi, au travail et à l'insertion professionnelle des jeunes,** a répondu que la baisse du chômage s'explique d'abord par des créations d'emplois dans le secteur marchand : 200.000 créations nettes d'emplois ont été enregistrées en 2006, dont un quart dans le seul secteur du BTP. Le contrat « nouvelles embauches » (CNE) aurait produit environ 80.000 emplois supplémentaires. La montée en charge des nouveaux contrats aidés s'est poursuivie : plus de 1.200 contrats d'accompagnement vers l'emploi (CAE) et environ 700 contrats d'avenir sont signés chaque jour. En revanche, les facteurs démographiques ont peu contribué à la diminution du chômage : 40.000 à 50.000 créations d'emplois supplémentaires sont encore nécessaires chaque année pour absorber le flux des nouveaux entrants sur le marché du travail.*

Il a ensuite indiqué que le produit du panier de recettes affecté, depuis l'an dernier, à la sécurité sociale excède d'environ 330 millions d'euros le montant de la compensation due au titre des exonérations de charges.

Concernant le service public de l'emploi, le ministre a insisté sur les progrès réalisés grâce à la convention tripartite Etat-ANPE-Unedic du 5 mai 2006, complétée par la convention ANPE-Unedic du 2 juin 2006, qui traite des aspects opérationnels : le délai nécessaire pour obtenir un rendez-vous entre les deux organismes a été divisé par deux. Il convient maintenant d'aller plus loin, pour constituer un véritable dossier unique du demandeur d'emploi ; la création prochaine d'un groupement d'intérêt public (GIP), en charge du système informatique, commun à l'ANPE et à l'assurance chômage, devrait y contribuer. De plus, le quatrième contrat de progrès conclu entre l'Etat et l'ANPE fixe des objectifs à l'agence à l'horizon 2010.

S'agissant des maisons de l'emploi, 194 projets ont été labellisés à ce jour ; le ministère du travail veille à travailler en étroite collaboration avec le ministère de l'économie et des finances, afin de régler plus rapidement les difficultés de financement qui se posent parfois.

Le ministre a ensuite confirmé que l'Etat négocie avec l'Unedic pour obtenir le remboursement d'une créance déjà ancienne.

*Abordant la question relative au dispositif Eden, **M. Gérard Larcher, ministre délégué à l'emploi, au travail et à l'insertion professionnelle des jeunes,** a souligné qu'il doit être analysé en lien avec le programme Accre*

(aide à la création et à la reprise d'entreprise), qu'il est proposé de réformer dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007. Il a insisté sur l'enjeu que représente la création d'entreprises dans le cadre de la bataille pour l'emploi.

M. Nicolas About, président, a alors demandé la date de parution du décret très attendu pour la mise en œuvre du curriculum vitae anonyme.

M. Gérard Larcher, ministre délégué à l'emploi, au travail et à l'insertion professionnelle des jeunes, a répondu que le Gouvernement attend le résultat de la négociation menée par les partenaires sociaux pour statuer sur ce point, tout en tenant compte du vote du Parlement.

M. Jean-Pierre Godefroy a rappelé que le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, Jean-Louis Borloo, s'était engagé à interdire, par décret, le travail de nuit des mineurs dans les bars, tabacs et débits de boissons. Il a demandé si le décret serait publié prochainement. Il a souhaité obtenir des informations sur le nombre de jeunes bénéficiant du dispositif de l'apprentissage « junior », ainsi que sur la participation du budget de l'Etat au financement du fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (Fiva).

M. Roland Muzeau a d'abord fait valoir que ce projet de budget est en réalité un projet de transition, destiné à être appliqué pendant seulement un semestre. Il a dénoncé l'absence de véritable politique de l'emploi, qui s'attaquerait aux problèmes posés par les délocalisations et par les fusions d'entreprises. Il a jugé que la politique du Gouvernement, consistant à multiplier les contrats aidés précaires, entre en contradiction avec les déclarations de l'ancien ministre François Fillon, qui s'était engagé à supprimer les emplois aidés dans le secteur non marchand.

Il s'est ensuite interrogé sur le bilan qu'il convient de dresser du plan d'aide aux hôtels, cafés et restaurants, en termes de créations d'emplois et d'amélioration des conditions de travail. Puis il a regretté que les exonérations de charges soient encore en progression, considérant que leurs effets positifs sur l'emploi sont loin d'être démontrés, et déploré que la compensation du manque à gagner pour la sécurité sociale demeure très imparfaite.

Il a jugé naturel que le Gouvernement s'attribue la responsabilité de l'amélioration des chiffres du chômage, mais a contesté le bien-fondé de cette appréciation, estimant que les facteurs démographiques et la multiplication des contrats aidés sont les causes principales de l'embellie observée.

M. Roland Muzeau s'est félicité, en revanche, de la décision de recruter deux cents inspecteurs du travail supplémentaires, tout en regrettant que le plan de recrutement ne soit pas à la fois plus ambitieux et plus rapide.

Mme Bernadette Dupont a fait part des difficultés qu'elle rencontre dans sa commune, en raison de problèmes de bonifications indiciaires, pour recruter des tuteurs chargés de suivre les jeunes apprentis.

Mme Annie Jarraud a d'abord souhaité obtenir des précisions sur les conditions de mise en œuvre du plan de développement des emplois de services à la personne, et notamment sur les moyens affectés à l'agence nationale mise en place dans ce cadre. Elle a insisté sur les conditions de travail, souvent précaires, des professionnels du secteur qui doivent multiplier les contrats pour arriver à travailler à temps plein, avec de faibles perspectives de qualification.

Elle a ensuite estimé optimistes les annonces du ministre concernant les maisons de l'emploi : le nombre de projets labellisés inclut, en effet, des maisons de l'emploi qui existaient bien avant le lancement du plan de cohésion sociale ; elle a d'ailleurs fait observer que le projet de maison de l'emploi lancé à Bayonne, qui a finalement échoué, demeure répertorié comme effectif sur le site officiel du ministère.

Mme Valérie Létard s'est félicitée que le développement des emplois de services à la personne soit une priorité pour le Gouvernement. Elle a demandé comment cette politique peut être optimisée dans le cadre des contrats de projet avec les régions et les départements.

M. Nicolas About, président, a évoqué le problème posé par la fraude aux Assedic, dont la presse s'est récemment fait l'écho, et a souhaité obtenir des éclaircissements sur ce point.

M. Gérard Larcher, ministre délégué à l'emploi, au travail et à l'insertion professionnelle des jeunes, a répondu à Jean-Pierre Godefroy que le décret relatif au travail de nuit des mineurs, en cours d'élaboration, fait l'objet d'une phase de concertation, avant d'être soumis au Conseil d'Etat. Concernant l'apprentissage « junior », il a indiqué que deux régions, l'Alsace et la Lorraine, sont entrées dans le dispositif et que les discussions se poursuivent avec l'association des régions de France (ARF) pour en généraliser l'application.

Il a également rappelé son engagement ancien en faveur des victimes de l'amiante et s'est déclaré peu satisfait des modalités de fonctionnement actuelles du fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (Fcaata) : dans la mesure où il s'adresse aux salariés d'une entreprise, prise dans son ensemble, il peut arriver que des salariés, qui n'ont en réalité jamais été exposés à l'amiante, en bénéficient, tandis que des salariés exposés en sont exclus parce que leur entreprise ne figure pas sur les listes prises en compte par le fonds. Il est arrivé, de surcroît, que le Fcaata soit utilisé comme un simple instrument d'accompagnement des restructurations. Le ministère du travail travaille également avec le ministère de la santé sur la question du suivi post-professionnel des travailleurs de l'amiante et sur les risques associés à l'utilisation des fibres céramiques réfractaires, des éthers de glycol et des formaldéhydes.

M. Jean-Pierre Godefroy a demandé si le Gouvernement envisage de restreindre l'accès au Fcaata aux seules personnes effectivement malades de l'amiante.

M. Gérard Larcher, ministre délégué à l'emploi, au travail et à l'insertion professionnelle des jeunes, a rappelé que cette suggestion a été formulée par la Cour des comptes, mais que le problème principal posé par le fonctionnement du Fcaata réside, selon lui, dans la prise en compte, de manière globale, de tous les salariés d'une entreprise et non de chaque salarié exposé à l'amiante pris individuellement.

A **M. Jean-Marie Vanlerenberghe**, qui l'interrogeait sur le coût d'une individualisation du fonctionnement du Fcaata, le ministre a répondu que cette question fait actuellement l'objet d'investigations par les services de son ministère.

En réponse à Mme Bernadette Dupont, il a rappelé que le projet de loi de financement de la sécurité sociale contient des dispositions sur le tutorat et le cumul emploi-retraite et a indiqué avoir saisi le ministère de la fonction publique pour que des évolutions analogues soient opérées dans le secteur public. Il a regretté que l'apprentissage dans la fonction publique demeure encore confidentiel.

En réponse à M. Roland Muzeau, il a souligné que le panier de recettes fiscales affecté à la sécurité sociale permet de compenser intégralement les allègements de charges et même de dégager un supplément. Il a contesté l'idée selon laquelle le développement des emplois aidés serait la cause principale de la baisse du chômage et rappelé que la montée en puissance des nouveaux contrats aidés a été, pour partie, compensée par la baisse du nombre de contrats emplois solidarité et de contrats emplois consolidés. S'agissant de l'inspection du travail, il a estimé qu'il est impossible de recruter, dès 2007, un nombre plus élevé d'inspecteurs ou de contrôleurs du travail, compte tenu des capacités d'accueil limitées de l'Institut national du travail, chargé de leur formation.

M. Gérard Larcher, ministre délégué à l'emploi, au travail et à l'insertion professionnelle des jeunes, a souligné que la mise en place des maisons de l'emploi est parfois ralentie du fait de l'absence de signature du contrôleur financier et confirmé le chiffre de 194 maisons labellisées, chiffre fourni par la commission présidée par le député Jean-Paul Anciaux.

En réponse à Mme Annie Jarraud, il a rappelé que le plan de développement des services à la personne a déjà favorisé la création de 11.000 entreprises et de 65.000 emplois nouveaux. Il a admis que le cumul de plusieurs contrats de travail est un facteur de précarité pour les professionnels de l'aide aux personnes et a fait part de l'intention du Gouvernement d'accompagner ces personnels en utilisant les contrats initiative-emploi ou les contrats « jeunes en entreprise ». Il a souhaité que les conventions collectives applicables à ces salariés prévoient de vrais déroulements de carrière, comportant des périodes de formation. Il a indiqué qu'il demanderait que soit examiné plus attentivement le cas de la maison de l'emploi de Bayonne.

Concernant le secteur des hôtels, cafés et restaurants, le ministre a rappelé que les partenaires sociaux mènent actuellement une négociation difficile, en vue de parvenir à un accord portant notamment sur les heures d'équivalence et l'octroi d'une sixième semaine de congés payés. Il a précisé que l'aide de l'Etat à ce secteur vise, notamment, à soutenir l'investissement dans l'hôtellerie indépendante.

*Abordant la question des fraudes aux Assedic, **M. Gérard Larcher, ministre délégué à l'emploi, au travail et à l'insertion professionnelle des jeunes**, a fait part de la préoccupation du Gouvernement, qu'il a dite partagée par les partenaires sociaux, estimant que ces comportements frauduleux menacent la crédibilité de nos systèmes de solidarité. Il a néanmoins demandé que l'on ne soupçonne pas chaque chômeur d'être un fraudeur en puissance. Il a évoqué différentes modalités de la fraude aux Assedic, qui peut s'appuyer sur la constitution de sociétés-écrans et comporter une dimension transnationale. Si le croisement des fichiers et la centralisation de fichiers à l'Unedic permettent de déceler les fraudes, des progrès peuvent encore être accomplis dans la coordination entre les Assedic et les Urssaf.*

II. EXAMEN DE L'AVIS

Réunie le **mercredi 22 novembre 2006**, sous la **présidence de M. Nicolas About, président**, puis de **M. Gérard Dériot, vice-président**, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de **M. Louis Souvet**, sur le projet de loi de finances pour 2007 (mission « Travail et emploi »).

M. Louis Souvet, rapporteur pour avis de la mission « Travail et emploi », a présenté les grandes lignes de son rapport (cf. exposé général du présent avis).

M. Louis Souvet, rapporteur pour avis de la mission « Travail et emploi », a d'abord indiqué que les crédits affectés à la mission « Travail et emploi » dans le projet de loi de finances pour 2007 s'élèvent à un peu plus de 12,64 milliards d'euros, en baisse de près de 4 % par rapport aux crédits votés en 2006. Cette diminution s'explique toutefois par des modifications du périmètre de la mission : à périmètre inchangé, les dépenses de la mission auraient progressé d'environ 5 % l'année prochaine.

En outre, l'effort de la nation en faveur de l'emploi ne se limite pas aux seuls crédits inscrits en loi de finances : il convient de prendre en compte également les recettes fiscales affectées à la compensation des allègements de cotisations sociales, pour un montant proche de 20 milliards d'euros, ainsi que les dépenses fiscales relevant de la politique de l'emploi, qui représentent plus de 8 milliards d'euros. Au total, l'ensemble des moyens affectés à la politique de l'emploi s'élève à 41,8 milliards d'euros, en hausse de 6 % par rapport à 2006. L'emploi demeure donc incontestablement une politique prioritaire.

Celle-ci commence d'ailleurs à porter ses fruits : le chômage a diminué, quasiment sans interruption, depuis avril 2005, revenant de 10,1 % à 8,8 % de la population active. Cette évolution positive s'explique, pour partie, par le rebond de la croissance observé en 2005 et 2006, mais aussi par les réformes structurelles engagées, notamment la réforme du service public de l'emploi et le lancement d'une nouvelle génération de contrats aidés.

Evoquant la réforme du service public de l'emploi, **M. Louis Souvet, rapporteur pour avis**, a d'abord salué les progrès accomplis sur la voie d'un rapprochement entre l'ANPE et l'Unedic. L'Etat, l'ANPE et l'assurance chômage ont conclu, le 5 mai 2006, une convention pluriannuelle définissant les modalités de coordination de leurs actions. Cette convention prévoit une mise en cohérence de l'offre de services des différents partenaires, la création

de « guichets uniques », pour faciliter les démarches des demandeurs d'emploi, et la mise en place d'un système informatique commun à l'ANPE et à l'Unedic.

La création des maisons de l'emploi contribue également au rapprochement entre les différents acteurs du service public de l'emploi. Si 174 projets de maisons de l'emploi ont été labellisés à ce jour, le nombre de celles réellement opérationnelles est très inférieur à ce chiffre, les différents partenaires rencontrant souvent des difficultés pour déterminer la participation de chacun au financement du projet.

De même, la montée en charge des contrats aidés, créés ou renouvelés par la loi de cohésion sociale, contribue positivement à la baisse du chômage. Le nombre de titulaires de contrat initiative-emploi (CIE), de contrat d'avenir, dont le démarrage a pourtant été laborieux, de contrat d'accompagnement vers l'emploi (CAE) ou de contrat d'insertion-revenu minimum d'activité (CI-RMA) est en progression régulière.

Abordant ensuite les politiques mises en œuvre pour soutenir la création d'emploi, **M. Louis Souvet, rapporteur pour avis**, a rappelé que le Président de la République a souhaité amplifier la politique d'allègement du coût du travail peu qualifié en supprimant, dans les entreprises de moins de vingt salariés, les cotisations sociales qui subsistent au niveau du Smic. L'article 23 du projet de loi de finances procède à cette réforme, dont le coût pour la sécurité sociale sera compensé par l'affectation d'une fraction des droits sur les tabacs.

Toujours dans cette même logique d'allègement du coût du travail peu qualifié, le projet de loi de finances prévoit de prolonger d'un an l'aide aux hôtels, cafés et restaurants, d'en augmenter le montant et de créer une nouvelle aide pour l'embauche de salariés occasionnels. Ces dispositions sont la traduction législative d'un accord passé, le 17 mai 2006, entre l'Etat et les organisations professionnelles du secteur.

Au titre du programme consacré à l'accompagnement des mutations sociales, économiques et démographiques, **M. Louis Souvet, rapporteur pour avis**, a tenu à souligner deux points. En premier lieu, les mesures prises en 2003, visant à restreindre l'accès aux préretraites, commencent à produire un effet visible dans les statistiques. En particulier, le nombre d'entrées dans le dispositif de cessation anticipée d'activité de certains travailleurs salariés (CATS) a baissé de 84 % au premier semestre 2006, par rapport à la même période de 2005, et la décroissance du nombre global de bénéficiaires est amorcée. Cette évolution est conforme à l'objectif poursuivi par la commission de favoriser l'augmentation du taux d'emploi des seniors. En second lieu, les dispositifs de sécurisation des parcours professionnels sont en plein essor : convention de reclassement personnalisé (CRP), créée par la loi de cohésion sociale, d'une part, contrat de transition professionnelle (CTP), créé en mai 2006, à titre expérimental, dans sept bassins d'emplois, d'autre part.

Après avoir présenté les crédits, M. Louis Souvet, rapporteur pour avis, a procédé à l'examen des articles rattachés à la mission.

Les articles 57 et 57 bis traitent des aides au secteur des hôtels, cafés et restaurants. L'article 58, qui met fin au caractère dégressif de l'aide versée par l'Etat à l'employeur d'un salarié en contrat d'avenir, lorsque ce dernier est un demandeur d'emploi de plus de cinquante ans titulaire de l'ASS depuis au moins deux ans, peut être adopté sous réserve d'une modification rédactionnelle. L'article 58 bis tend à faire prendre en charge par l'Etat une partie de l'aide versée par les départements aux employeurs qui recrutent en contrat d'avenir ou en CI-RMA un titulaire du RMI : cette mesure positive répond à une demande des départements et devrait encourager la politique d'activation des minima sociaux.

Le rapporteur pour avis s'est arrêté davantage sur l'article 59, qui met en œuvre, pour la première fois, le droit à l'expérimentation reconnu aux collectivités territoriales, depuis la révision constitutionnelle de mars 2003. Cet article autorise les départements à adapter les règles applicables au contrat d'avenir et au CI-RMA, afin d'élaborer un dispositif « sur mesure », répondant à la fois aux spécificités locales et aux besoins des titulaires du RMI. De plus, l'Etat pourra transférer aux départements le versement de la prime de retour à l'emploi, créée par la loi du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et sur les droits et devoirs des bénéficiaires des minima sociaux, qui vise à inciter les titulaires de minima sociaux à reprendre une activité. L'expérimentation est autorisée pour une durée de trois ans et, conformément à la règle, fera l'objet d'une évaluation.

Il a formulé, au sujet de ce dispositif, trois remarques : il s'inspire d'une proposition de M. Martin Hirsch, président d'Emmaüs, pour que les dispositifs d'insertion présentent plus de souplesse en fonction de la réalité du terrain ; il fait du département, à juste titre, le pivot de la politique d'insertion, le Gouvernement rejoignant ainsi la position défendue par la commission lors de l'examen de la loi de programmation pour la cohésion sociale en 2004 ; il permet de conclure, dans le cadre de l'expérimentation, des contrats d'avenir à durée indéterminée, ce qui impliquera d'apporter d'importantes adaptations au régime de ce contrat.

M. Louis Souvet, rapporteur pour avis, a ensuite présenté l'article 60, qui tend à supprimer l'exonération de cotisations accidents du travail et maladies professionnelles applicable aux contrats d'apprentissage et aux contrats de qualification. Cette mesure, justifiée dans l'exposé des motifs du projet de loi de finances par la nécessité de responsabiliser les entreprises et de les inciter à la prévention, augmentera les charges des entreprises à hauteur de 73 millions d'euros. Il s'est déclaré peu favorable à cette mesure et a indiqué qu'il proposera en conséquence un amendement de suppression, car elle paraît contradictoire avec la politique, menée depuis 2004, en faveur du développement des formations en alternance.

L'article 60 bis, inséré par l'Assemblée nationale, donne une base légale au comité central de coordination de l'apprentissage du bâtiment et des travaux publics (CCCA-BTP). Cet organisme, créé en 1947, regroupe les organisations d'employeurs et les syndicats de salariés du secteur et participe au financement de l'apprentissage, ainsi qu'à la promotion des métiers du bâtiment. Ses ressources sont constituées par une cotisation à la charge des entreprises, dont le taux est relevé pour les entreprises de plus de dix salariés.

L'article 61 prévoit d'affecter à l' Afpa 175 millions d'euros, prélevés sur le fonds unique de péréquation. Ce fonds, dont la situation financière est très excédentaire, a pour mission de gérer les excédents dont peuvent disposer les organismes paritaires collecteurs agréés (Opca), qui prélèvent les fonds de la formation professionnelle.

Enfin, les articles 61 bis et 61 ter, introduits par l'Assemblée nationale, modifient le régime applicable au chèque emploi-service universel (Cesu). Créé en 2005, le Cesu peut être « préfinancé » par les employeurs : il est alors acheté par l'employeur, puis remis ou vendu au bénéficiaire à un prix inférieur à sa valeur nominale. L'article 61 bis prévoit que le Cesu pourra désormais être préfinancé par les entreprises au profit de leurs clients, et non plus seulement de leurs salariés, et que le chef d'entreprise pourra aussi bénéficier du préfinancement. L'article 61 ter corrige une situation inéquitable en alignant le régime fiscal et social applicable aux Cesu préfinancés par les employeurs publics sur le régime avantageux applicable aux Cesu préfinancés par les employeurs du privé.

M. Alain Milon a souligné que la labellisation des maisons de l'emploi n'est qu'une étape d'un processus plus complexe, puisqu'il est nécessaire de déterminer ensuite les financements, ce qui crée souvent d'importantes difficultés. Il a souhaité obtenir des précisions sur la participation de l'Etat au financement des projets.

Mme Sylvie Desmarescaux a confirmé les propos d'Alain Milon, puis a souligné, pour le déplorer, que le conseil général du département du Nord s'est opposé à la mise en place du contrat d'avenir en raison du coût, non compensé par l'Etat, restant à la charge des départements. Prenant acte de l'avancée proposée par le projet de loi de finances, qui confirme les engagements pris par le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, M. Jean-Louis Borloo, elle a regretté que l'application de la mesure soit subordonnée à la publication d'un décret, dont le contenu demeure encore hypothétique, et a souhaité que les parlementaires disposent des projets de décret au moment de l'examen des textes de loi. Elle s'est ensuite déclarée insatisfaite des prestations de l'ANPE dans le Dunkerquois : une personne reconnue handicapée par la Cotorep s'est vu proposer un contrat d'accompagnement vers l'emploi d'une durée de six mois non renouvelable, alors que la loi permet de signer des contrats beaucoup plus longs ; son intervention auprès du directeur de l'agence locale pour l'emploi a permis de trouver une solution plus satisfaisante pour ce demandeur d'emploi, mais il

n'est pas acceptable qu'une intervention d'un parlementaire soit requise pour obtenir la simple application de la loi.

***Mme Bernadette Dupont** a souligné que les personnes handicapées n'ont que peu bénéficié de la décrue du chômage et qu'elles sont toujours affectées par un taux de chômage supérieur au double de la moyenne nationale.*

***M. Paul Blanc** a confirmé ce point, puis a demandé pourquoi l' Afpa demeure subventionnée par l'Etat, alors que les régions se sont vu transférer la compétence de droit commun en matière de formation professionnelle.*

***M. Gérard Dériot**, président, a indiqué que l' Afpa reçoit des financements des régions, mais qu'une partie de son financement demeure assurée par l'Etat, au titre de sa participation à la politique de l'emploi.*

***Mme Catherine Procaccia** a approuvé la proposition du rapporteur de supprimer l'article 60 du projet de loi de finances, estimant qu'il ne faut pas porter préjudice à l'apprentissage. Elle a ensuite souhaité comprendre pourquoi le Cesu doit être désormais préfinancé par les entreprises au profit de leurs clients.*

***M. Louis Souvet**, rapporteur pour avis, a confirmé le petit nombre de maisons de l'emploi opérationnelles à ce jour : quarante-trois conventions d'objectifs seulement ont été approuvées par le ministère de l'emploi, alors qu'il s'agit d'une procédure indispensable à leur création. Il a précisé que l'Etat participe au financement des maisons de l'emploi et a indiqué que la mise en place d'une maison de l'emploi, dans sa commune de Montbéliard, s'est déroulée dans des conditions satisfaisantes.*

*Concernant le financement des contrats d'avenir, l'Etat ne compense pas, à ce jour, le coût supporté par les départements, mais le projet de loi de finances prévoit justement une compensation partielle, à compter de 2007, dans des conditions qui seront précisées par décret. **M. Louis Souvet**, rapporteur pour avis, a admis que le renvoi à un décret laisse subsister une certaine incertitude sur le niveau de cette compensation, mais aucune autre solution ne semble possible à ce stade.*

Il a regretté que certaines agences locales pour l'emploi omettent de proposer des contrats d'accompagnement vers l'emploi d'une durée supérieure à six mois, alors que la loi ouvre cette possibilité, et a proposé d'attirer l'attention du directeur général de l'ANPE sur ce point.

Il a justifié sa proposition de supprimer l'article 60 du projet de loi de finances, en indiquant qu'il va à l'encontre des efforts menés en faveur de l'apprentissage. Abordant le Cesu, il a souligné qu'il pourrait être préfinancé au profit du chef d'entreprise, à condition que l'ensemble des salariés en bénéficie également.

Mme Isabelle Debré a demandé si la distribution de Cesu préfinancés fait l'objet d'un contrôle, afin de s'assurer qu'ils sont équitablement répartis entre les salariés.

Sur ce point, M. Gérard Dériot, président, a rappelé que le Cesu s'inspire du chèque-restaurant et du chèque-vacances et qu'il est donc certainement régi par les mêmes règles de distribution.

Mme Catherine Procaccia a estimé que ce type de problème devrait être résolu par la voie de la négociation dans les entreprises.

M. Louis Souvet, rapporteur pour avis, a souligné que l'amendement adopté par l'Assemblée nationale modifie la logique du Cesu, en permettant de les distribuer aux clients d'une entreprise, ce qui répond notamment à une demande des enseignes de la grande distribution. Il a ajouté que le code du travail ne contient pas de dispositions particulières relatives aux règles de distribution du Cesu entre les salariés et qu'il serait utile d'interroger le Gouvernement en séance sur ce point.

La commission a ensuite adopté quatre amendements présentés par son rapporteur pour avis : le premier supprime une disposition juridiquement superflue à l'article 57 ; le deuxième propose une nouvelle rédaction de l'article 58, afin de mieux l'insérer dans le code du travail ; le troisième est un amendement rédactionnel à l'article 59 ; le dernier supprime l'article 60.

Enfin, la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Travail et emploi » ainsi qu'aux articles 57 à 61 ter ainsi amendés.

AMENDEMENTS ADOPTES PAR LA COMMISSION

ARTICLE 57

Supprimer le IV de cet article.

ARTICLE 58

Rédiger comme suit cet article :

Le troisième alinéa du II de l'article L. 322-4-12 du code du travail est ainsi modifié :

I. - Dans la première phrase, le mot : « aide » est remplacé par les mots : « prime de cohésion sociale ».

II.- La seconde phrase est ainsi rédigée :

La prime n'est pas dégressive lorsque l'employeur est conventionné au titre de l'article L. 322-4-16-8 ou lorsque le bénéficiaire du contrat d'avenir est âgé de plus de cinquante ans et titulaire de l'allocation de solidarité spécifique depuis au moins vingt-quatre mois au moment de la conclusion du contrat.

ARTICLE 59

I. - A la fin du 9° du IV de cet article, après les mots :

et signe les conventions afférentes à ces contrats

insérer les mots :

, notamment les conventions de délégation mentionnées au quatrième alinéa de l'article L. 322-4-10 du code du travail et les conventions individuelles conclues avec l'employeur et le bénéficiaire mentionnées au premier alinéa de l'article L. 322-4-11 du même code.

II. - En conséquence, supprimer le deuxième alinéa du V.

ARTICLE 60

Supprimer cet article.