



N° 276

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2007

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE  
PROJET DE **loi de finances pour 2008** (n° 189),

PAR M. GILLES CARREZ,  
Rapporteur Général,  
Député.

---

**ANNEXE N° 44**

**TRAVAIL ET EMPLOI**

**ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES,  
SOCIALES ET DÉMOGRAPHIQUES**

Rapporteur spécial : M. Gaëtan GORCE

Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>I.– L'ANTICIPATION DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES : UN INVESTISSEMENT QUI N'EST PAS ENCORE À LA HAUTEUR DES ENJEUX</b> .....	9
A.– UNE VISION STRATÉGIQUE À PEINE ESQUISSÉE .....	9
1.– La prospective des métiers et des qualifications sur le long terme met en évidence l'importance des mutations à venir .....	9
2.– La prospective de moyen terme reste insuffisamment développée .....	10
B.– DES OUTILS ENCORE PEU UTILISÉS .....	10
<b>II.– L'ACCOMPAGNEMENT DES RESTRUCTURATIONS : UNE DÉMARCHE À RENFORCER</b> .....	13
A.– LA DISPARITION PROGRESSIVE DES PRÉRETRAITES .....	13
B.– LES ACTIONS EN FAVEUR DU RECLASSEMENT DES SALARIÉS .....	14
1. – L'allocation temporaire dégressive .....	14
2.– L'aide publique au chômage partiel .....	15
3.– La dotation globale de restructuration .....	15
4.– Les conventions de reclassement personnalisé et le contrat de transition professionnelle .....	16
C.– L'UTILITÉ D'UN FONDS NATIONAL DE REVITALISATION .....	17
1.– Les contrats de site ne peuvent être utilisés que pour des sinistres majeurs .....	17
2.– L'obligation de revitalisation de l'article L. 321-17 du code du travail ne concerne que les entreprises de plus de 1 000 salariés .....	18
3.– Le fonds européen d'ajustement à la mondialisation est difficile à mobiliser .....	19
4.– La nécessité d'un outil de revitalisation intermédiaire : un fonds national de revitalisation .....	20
<b>III.– L'INDISPENSABLE RÉFORME DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE</b> .....	21
A.– UNE RÉORIENTATION NÉCESSAIRE .....	21
B.– DES CRÉDITS EN AUGMENTATION POUR 2008 .....	22
<b>IV.– DES DISPOSITIFS DE DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI EN MAL D'ÉVALUATION</b> .....	25
A.– L'AIDE AU SECTEUR DES HÔTELS, CAFÉS ET RESTAURANTS : UNE AUGMENTATION IMPORTANTE SANS QUE SES EFFETS POSITIFS SUR L'EMPLOI NE SOIENT DÉMONTRÉS .....	25

B.– LA POURSUITE DU DÉVELOPPEMENT DES SERVICES À LA PERSONNE .....	27
C.– LA STIMULATION DE LA CRÉATION ET DE LA REPRISE D'ENTREPRISE .....	28
D.– LES EXONÉRATIONS TERRITORIALES.....	29
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>31</b>
<i>Article 53 : Suppression des exonérations de cotisations sociales patronales spécifiques attachées aux contrats de professionnalisation .....</i>	<i>35</i>
<i>Article 54: Suppression des aides au remplacement de salariés partis en formation ou en congé maternité ou d'adoption .....</i>	<i>44</i>
<i>Article 55 : Réforme des aides aux prestataires de services à la personne intervenant auprès de publics « non fragiles » .....</i>	<i>47</i>
<i>Article 56 : Prorogation des aides à l'emploi en faveur des employeurs du secteur des hôtels, cafés et restaurants .....</i>	<i>54</i>
<i>Article 58 : Modification du régime des exonérations en faveur des zones de revitalisation rurales (ZRR) et des zones de redynamisation urbaines (ZRU) .....</i>	<i>62</i>
<b>AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION.....</b>	<b>67</b>
<b>AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION .....</b>	<b>69</b>
<b>ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	<b>71</b>

L'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 87 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial.

## Synthèse

Le programme *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* est issu de la fusion, au sein de la mission *Travail et emploi*, des programmes *Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques* et *Développement de l'emploi*.

Le montant des crédits demandés à ce titre pour 2008 est de 5,15 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 5,17 milliards d'euros en crédits de paiement, soit une augmentation de 4,7 % par rapport à 2007.

1) L'action *Anticipation et accompagnement des conséquences des mutations économiques sur l'emploi* représente 510,2 millions d'euros en crédits de paiement, soit une diminution de 0,4 % par rapport à 2007. Cette action inclut notamment les crédits relatifs :

– à l'aide au conseil, à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC), pour un montant de 12 millions d'euros en 2008, ainsi qu'à la conclusion d'engagements de développement de l'emploi et des compétences (EDEC), pour un montant de 32,5 millions d'euros ;

– aux mesures d'âge, parmi lesquelles figurent les allocations spéciales du fonds national de l'emploi et les préretraites progressives, pour un montant de 224 millions d'euros, ainsi que les conventions de cessation d'activité de certains travailleurs salariés (CATS), pour un montant de 119,5 millions d'euros ;

– aux actions en faveur du reclassement des salariés, qui incluent l'allocation temporaire dégressive (14 millions d'euros), l'aide publique au chômage partiel (21,3 millions d'euros), la dotation globale de restructuration (41,7 millions d'euros), ainsi que les conventions de reclassement personnalisé et l'expérimentation du contrat de transition professionnelle (22,5 millions d'euros).

2) L'action *Accès des actifs à la qualification* représente 3,47 milliards d'euros en crédits de paiement, soit une augmentation de 2 % par rapport à 2007. Elle regroupe notamment les crédits relatifs :

– à une partie de la subvention versée par l'État à l'association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) pour un montant de 216 millions d'euros ;

– aux contrats d'apprentissage (947 millions d'euros) et aux contrats de professionnalisation conclus avant le 1<sup>er</sup> janvier 2008, le Gouvernement envisageant de supprimer l'exonération spécifique dont bénéficient ces contrats à compter de cette date (278,3 millions d'euros) ;

– à la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle (138,4 millions d'euros) et des stagiaires accueillis par l'AFPA (91,5 millions d'euros), aux ateliers de pédagogie personnalisée (24 millions d'euros) et à la validation des acquis de l'expérience (18 millions d'euros).

3) L'action *Développement de l'emploi* représente 1,19 milliard d'euros en crédits de paiement, en augmentation de 16,3 % par rapport à 2007. Ces crédits incluent notamment :

– 556 millions d'euros pour l'aide au secteur des hôtels, cafés et restaurants, que le Gouvernement propose de pérenniser et de plafonner aux 30 premiers salariés, auxquels s'ajoutent 160 millions au titre de l'exonération de l'avantage en nature repas ;

– 290 millions d'euros pour les exonérations liées aux services à la personne.



## INTRODUCTION

Le programme *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* est un nouveau programme au sein de la mission *Travail et emploi*. Il est issu de la fusion de deux programmes de la mission : le programme *Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques* et le programme *Développement de l'emploi*.

Cette fusion est destinée à accroître la lisibilité de la politique de l'emploi, en isolant un programme tourné majoritairement vers les chômeurs et les publics en difficulté (le programme *Accès et retour à l'emploi*), et en créant un programme tourné plus prioritairement vers les entreprises, le développement de l'activité économique et l'abaissement du coût du travail (*Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi*).

Le montant prévu pour ce programme en 2008 est de 5,15 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 5,17 milliards d'euros en crédits de paiement. À périmètre constant, il était de 4,95 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 4,94 milliards d'euros en crédits de paiement en 2007. Cette augmentation de 4,7 % des crédits de paiement contraste avec la diminution globale des crédits de la mission *Travail et emploi*.

En effet, l'augmentation apparente des crédits de la mission *Travail et emploi* (12,36 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 12,32 milliards d'euros en crédits de paiement, soit des augmentations respectives de 3,34 % et de 1,45 % par rapport à 2007) ne résiste pas à l'analyse.

Si l'on tient compte des ressources extra-budgétaires dont certains opérateurs de la mission ont bénéficié en 2007<sup>1</sup> et de celles dont ils bénéficieront en 2008<sup>2</sup>, ainsi que du changement de périmètre de la mission lié à l'intégration des contrats aidés spécifiques à l'outre-mer (141,4 millions d'euros), les crédits de paiement diminuent en réalité de 412 millions d'euros – soit 3,39 % – en 2008 par rapport à 2007. Les contrats aidés, en particulier, sont en fort recul, leur nombre passant de 260 000 à 230 000 dans le secteur non marchand et de 90 000 à 75 000 dans le secteur marchand.

Les contradictions de la politique du Gouvernement en la matière sont évidentes.

---

(1) En 2007, l'association pour la formation professionnelle des adultes a bénéficié de 175 millions d'euros prélevés sur le fonds unique de péréquation et le Fonds de solidarité de 653 millions d'euros, grâce au transfert de la créance que l'État détenait sur l'Unédic.

(2) Le Fonds de solidarité devrait bénéficier d'un nouveau prélèvement de 200 millions d'euros sur le fonds unique de péréquation et l'ANPE devrait opérer un prélèvement sur son fonds de roulement d'un montant estimé à 180 millions d'euros.

Le présent projet de loi de finances propose ainsi de pérenniser les aides au secteur des hôtels, cafés et restaurants (HCR), dont les effets positifs sur l'emploi n'ont pas été démontrés<sup>1</sup>, tout en supprimant des dispositifs tels que l'allocation équivalent retraite ou l'aide au remplacement des salariés en congé maternité, pour réaliser des économies sans commune mesure avec les montants alloués au secteur HCR. Dans l'un et l'autre cas, il est demandé au Parlement de décider, et parfois de contredire ses votes récents, sans qu'aucune évaluation de ces dispositifs n'ait été effectuée.

---

<sup>1</sup> *Les seuls éléments fournis par le projet annuel de performance à ce sujet tendraient plutôt à démontrer que les 799 millions d'euros investis n'ont permis la création de 1 897 emplois, soit un coût par emploi créé supérieur à 470 000 euros (cf. commentaire de l'article 56 rattaché).*



## **I.- L'ANTICIPATION DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES : UN INVESTISSEMENT QUI N'EST PAS ENCORE À LA HAUTEUR DES ENJEUX**

L'anticipation des mutations économiques est une question essentielle. Notre industrie et, plus généralement, notre économie doivent faire face à des restructurations importantes, liées aux mutations démographiques, économiques et technologiques ainsi qu'à la compétition internationale. Ces évolutions doivent être anticipées et analysées. Les moyens consacrés à l'analyse et à la prospective dans ce domaine restent insuffisants, en dépit des progrès accomplis ces dernières années. Des outils existent, mais ils sont dispersés. Une vision globale fait défaut, afin d'assurer la cohérence de nos interventions dans le domaine de l'anticipation des mutations économiques.

### **A.- UNE VISION STRATÉGIQUE À PEINE ESQUISSEE**

#### **1.- La prospective des métiers et des qualifications sur le long terme met en évidence l'importance des mutations à venir**

Sur le long terme, la prospective des métiers et des qualifications fait l'objet de travaux importants, régulièrement actualisés. Le Centre d'analyse stratégique (CAS) et la DARES ont ainsi publié, en janvier 2007, un rapport sur *Les métiers en 2015*. Ces travaux ont dessiné différents scénarios probables concernant les besoins de l'économie et la structure de la population active, à partir d'hypothèses économiques moyennes (croissance, taux de chômage, etc.) et d'hypothèses d'évolution des métiers et des qualifications.

Le diagnostic opéré souligne que les créations d'emploi devraient rester limitées dans l'industrie proprement dite, mais que les emplois de service (y compris de services à l'industrie) vont se développer. Au cours des dix prochaines années, il y aura notamment davantage d'informaticiens, de cadres commerciaux, administratifs, comptables et financiers. Les postes à pourvoir seront aussi très nombreux dans certaines filières en expansion : logistique (conducteurs de véhicules, ouvriers qualifiés de la manutention) et fonctions commerciales (représentants et attachés commerciaux). Il faudra également de plus en plus de personnel infirmier et d'aides-soignants dans les établissements d'hébergement et les services à domicile. La moitié des postes à pourvoir d'ici 2015 le seront, selon le rapport, dans une quinzaine de métiers. La population active va par ailleurs se stabiliser, après avoir augmenté de près de 150 000 par an.

Cette évolution peut offrir une chance de réduire le chômage, mais le rapport souligne qu'il n'y a pas de lien mécanique entre le volume de la population active et le taux de chômage : un « scénario noir » n'est pas à exclure, qui verrait coexister des situations de chômage difficiles à résorber et des tensions

dans certains métiers ou territoires. Une dynamique de mobilité professionnelle doit être engagée pour faire face à ces mutations économiques et démographiques.

## 2.– La prospective de moyen terme reste insuffisamment développée

Un pôle interministériel de prospective et d'anticipation des mutations économiques (PIPAME) a été mis en place par le comité interministériel d'aménagement du territoire (CIACT) du 14 octobre 2005. Animé par le ministère de l'Économie, des finances et de l'emploi, ce pôle vise à améliorer l'anticipation et l'accompagnement par les pouvoirs publics des grandes mutations des activités industrielles et de services. Son secrétariat est assuré par la direction générale des Entreprises, en collaboration avec les autres directions du ministère, la délégation à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) et les autres ministères concernés. Sur le terrain, son action est relayée par les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE).

Le PIPAME a pour mission de contribuer à identifier les secteurs, les métiers et les territoires qui, à échéance de quelques années, risquent de subir des restructurations importantes ou peuvent, au contraire, être des accélérateurs du développement économique et créer des emplois. Il a vocation à éclairer le Gouvernement sur les mesures de toutes natures (réglementaires, fiscales, financières, *etc.*) susceptibles d'accompagner ces évolutions. Les premiers chantiers ouverts par le pôle portent sur le secteur transport et logistique et les mutations dans l'industrie chimique. Un premier rapport d'étape a notamment été publié, en mai dernier, sur les mutations économiques dans les chaînes logistiques. La démarche ainsi initiée est intéressante et doit être encouragée, mais les travaux menés à ce jour sont encore insuffisamment développés, compte tenu des enjeux.

La mobilisation des branches professionnelles en matière d'anticipation des mutations économiques et démographiques est par ailleurs très variable. Certaines branches, telles celle du bâtiment et des travaux publics, constituent des exemples de bonnes pratiques à diffuser.

## B.– DES OUTILS ENCORE PEU UTILISÉS

La sous-action n° 1 du programme *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi*, intitulée *Anticipation des mutations et gestion active des ressources humaines*, comporte plusieurs instruments prévoyant un appui de l'État pour anticiper les mutations économiques et démographiques dans les branches professionnelles et les territoires. Ces outils ont pour objectif d'encourager les partenaires sociaux à ne pas se limiter à une gestion « à chaud » des restructurations et à s'engager dans des démarches d'anticipation et de prévention des risques d'inadaptation des salariés à l'emploi. Or, ils restent sous-utilisés.

L'État soutient la **conclusion d'engagements de développement de l'emploi et des compétences (EDEC)**. Ces accords visent à élaborer des diagnostics et des analyses prospectives sur l'évolution des emplois et des qualifications. Ils sont mobilisés dans le cadre des pôles de compétitivité. Le montant prévu dans le présent projet de loi de finances est de 32,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et de **32,5 millions d'euros en crédits de paiement**. Ce montant a été significativement réduit par rapport à 2007, où il s'élevait à 40,8 millions (soit une diminution de 20,3 %).

Le **contrat d'études prospectives (CEP)** constitue un dispositif de diagnostic orienté vers l'action. Il se définit comme un partenariat entre l'État et les organisations professionnelles et syndicales représentatives dans un ou plusieurs secteur(s) d'activités ou sur un territoire. Il dresse un panorama de l'ensemble des évolutions de la branche professionnelle, du secteur ou du territoire : mutations économiques, technologiques, démographiques et sociales, mais également, questions liées à l'attractivité des métiers, à la structuration des politiques de branche et à leurs conséquences sur l'emploi. L'enjeu est de permettre aux partenaires sociaux et aux pouvoirs publics, à partir des préconisations issues des travaux prospectifs, de mieux anticiper les changements et d'orienter leur politique et leurs décisions en matière de gestion des ressources humaines.

Initiés en 2006 et se poursuivant en 2007, au niveau national, plusieurs CEP ont été conclus avec les partenaires sociaux de branches professionnelles fortement concernées par des questions démographiques. Tel est le cas du bâtiment et des travaux publics (1 300 000 salariés), des mutuelles (25 000 salariés dont plus de 40 % seront partis en retraite d'ici 2015), de la chimie (230 000 salariés), des métiers du spectacle vivant (qui regroupent 120 000 personnes dont certaines – danseurs, acteurs du cirque – ne peuvent exercer leur profession au-delà de 40 ans).

**L'aide au conseil pour la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC)**, prévue par le décret n° 2003-681 du 24 juillet 2003, vise à inciter et à aider les petites et moyennes entreprises à développer et à organiser les actions d'anticipation en matière de gestion des ressources humaines. Ce dispositif repose sur des conventions, conclues avec un ou plusieurs entreprises ou avec un plusieurs organismes interprofessionnels.

Les montants prévus à ce titre restent modestes et sont en diminution par rapport à 2007 : **12 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, contre 16 millions d'euros votés en 2007. Les prévisions concernant le nombre de conventions ont en effet été **revues à la baisse** : 170 conventions interentreprises (contre 230 en 2007) et 200 conventions individuelles (contre 150) sont prévues. Seul le nombre de conventions de stabilisation (30) reste stable. Par ailleurs, 2 millions d'euros sont prévus au titre de l'**exonération des cotisations sur les indemnités versées dans le cadre d'un accord GPEC**, en application de

l'article 16 de la loi n° 2006-1640 du 21 décembre 2006 de financement de la sécurité sociale pour 2007.

L'article 72 de la loi du 18 janvier 2005 pour la cohésion sociale a mis en place une obligation triennale de négocier sur la GPEC. Sur ce sujet, le rapport remis au ministre de l'Économie, des finances et de l'emploi et au ministre du Travail, des relations sociales et de la solidarité par M. Henri Rouilleault, directeur général de l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail, *Anticiper et concerter les mutations*, comporte une série de recommandations à l'attention des entreprises, des pouvoirs publics et des partenaires sociaux, afin de développer la GPEC.

**L'aide au remplacement des salariés partis en formation** figurait dans cette sous-action (pour un montant de 1,6 million en 2007), mais le Gouvernement propose de la supprimer (*cf. infra* le commentaire de l'article 54 rattaché).

À ce sujet, votre Rapporteur spécial tient à souligner l'écart entre l'importance des enjeux et la faible mobilisation de l'État et des organisations professionnelles. L'anticipation et l'accompagnement des mutations sont des questions clé. Une révision générale des politiques de l'emploi est nécessaire, afin de passer progressivement de mesures d'activation, sous la forme d'exonérations, trop générales et mal évaluées, à des mesures privilégiant l'anticipation et l'accompagnement des mutations.

## II.- L'ACCOMPAGNEMENT DES RESTRUCTURATIONS : UNE DÉMARCHE À RENFORCER

L'accompagnement des restructurations est un enjeu essentiel pour notre économie et pour les salariés concernés. Le nombre de licenciements économiques quoiqu'en baisse, reste en effet à un niveau élevé : en 2006, 244 352 entrées sur les listes de l'ANPE ont été enregistrées à la suite d'un licenciement économique (contre 286 483 en 2005). En 2007, les dernières statistiques disponibles (juillet à septembre 2007) font ressortir une hausse de 4,1 % des entrées faisant suite à un licenciement économique <sup>(1)</sup>. Le nombre de plans de sauvegarde de l'emploi a également augmenté entre 2005 et 2006, passant de 1 270 à 1 282.

Les restructurations doivent faire l'objet de politiques adaptées. Or celles-ci souffrent de deux handicaps :

– logique dans son principe, la disparition des préretraites fait ressortir les défaillances de la politique de maintien dans l'emploi des seniors, en dépit des mesures annoncées dans le cadre du « plan senior ». Cette disparition progressive devrait constituer la conséquence de l'augmentation du taux d'activité des seniors, et non son préalable ;

– les actions menées en faveur du reclassement des salariés sont positives, mais devraient s'inscrire davantage dans un processus de sécurisation des parcours professionnels.

### A.- LA DISPARITION PROGRESSIVE DES PRÉRETRAITES

La France se caractérise par un taux d'emploi des seniors moins élevé que ses partenaires européens : la proportion des 55-64 ans en emploi est de 37,3 % contre 41 % pour la moyenne de l'Union européenne, en 2004. L'écart est particulièrement marqué avec certains pays connaissant des taux bien supérieurs : 69,1 % en Suède, 50,9 % en Finlande, 56,2 % au Royaume-Uni. Les recrutements de cadres de plus de 50 ans représentent moins de 5 % du total des recrutements, et les demandeurs d'emploi de plus de 50 % constituent 15 % du total des demandeurs.

Dans ce contexte, le **plan national pour l'emploi des seniors** (2006-2010) a pour objectif de parvenir à un taux d'emploi de 50 % des 55-64 ans à l'horizon 2010, correspondant à l'objectif européen fixé dans le cadre de la « stratégie de Lisbonne ». Il prévoit de restreindre l'accès aux dispositifs de **préretraites** financés par l'État, qui sont **voués à l'extinction**. Son erreur est d'engager cette extinction sans attendre le redressement du taux d'activité des seniors.

---

(1) Premières informations DARES / ANPE, novembre 2007 n° 45.1.

Les **allocations spéciales du fonds national de l'emploi** (ASFNE) sont des mesures octroyées essentiellement dans le cadre des plans sociaux. Elles permettent à leurs bénéficiaires de percevoir environ 65 % de leur salaire brut antérieur. Elles sont ouvertes aux salariés de plus de 57 ans. Leur financement est assuré par une participation conjointe de l'Unédic, de l'État, du salarié et de son employeur. Le coût total de ce dispositif devrait être, en 2008, de **217,5 millions d'euros**, fondés sur une hypothèse de 11 888 bénéficiaires (dont 3 500 entrées) en moyenne mensuelle, soit une forte diminution par rapport à 2007 : 344,4 millions d'euros, avec 19 211 bénéficiaires en moyenne mensuelle (dont 7 000 entrées dans le dispositif). Sur ces 217,5 millions d'euros, 139 millions sont pris en charge par l'État, contre 9 millions en 2007 : cette augmentation est la conséquence de la suppression de la « contribution Delalande », dont la moitié était affectée au financement des ASFNE. Le solde est cofinancé par une participation des entreprises et de l'Unédic.

Les **préretraites progressives** ont été supprimées, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005, par l'article 12 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites. La dotation prévue en 2008 est de **85 millions d'euros** et correspond au stock des bénéficiaires encore présents dans le dispositif : 9 059 en 2008, contre 16 854 en 2007. Son montant a fortement diminué par rapport à 2007 où il s'élevait à 143,7 millions d'euros.

Les **conventions de cessation d'activité de certains travailleurs salariés** (CATS) ont été mises en place par décret du 9 février 2000. C'est un dispositif réservé, lorsqu'il y a participation financière de l'État, à des salariés âgés de plus de 57 ans ayant travaillé pendant plus de 15 ans dans des conditions particulières de pénibilité ou ayant été reconnus travailleurs handicapés. Pour ouvrir droit à l'aide de l'État, cette cessation d'activité doit être organisée par un accord de branche et d'entreprise, avec des engagements sur la fixation du travail à 35 heures et sur des dispositions relatives à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Au total, depuis la création du dispositif jusqu'à la mi-2006, une quarantaine d'accords de branche et environ 670 conventions ont été conclus. Les crédits prévus en 2008 s'élèvent à **119,5 millions d'euros**, prévision fondée sur une hypothèse de 12 128 bénéficiaires (dont 60 entrées en 2008). La diminution des crédits à ce titre est très nette, en raison de la baisse du nombre de bénéficiaires : ils s'élevaient à 189,5 millions en 2007, correspondant à 19 745 bénéficiaires (dont 300 entrées dans le dispositif).

## B.- LES ACTIONS EN FAVEUR DU RECLASSEMENT DES SALARIÉS

### 1. – L'allocation temporaire dégressive

L'**allocation temporaire dégressive** vise à favoriser le reclassement extérieur d'un salarié licencié pour motif économique qui accepte un emploi dont la rémunération est inférieure à son salaire antérieur, au moyen d'une compensation différentielle – partielle ou totale – dégressive sur deux ans. Cette

aide est cofinancée par l'ancienne entreprise au minimum à hauteur de 25 %. L'aide de l'État est plafonnée à 200 euros par mois pendant deux ans dans le dispositif de droit commun, et à 300 euros par mois pendant deux ans sur décision conjointe du préfet et du trésorier-payeur général pour les salariés des entreprises qui ne peuvent contribuer au dispositif (notamment parce qu'elles sont placées en redressement judiciaire ou en liquidation judiciaire) ou situées dans des bassins d'emploi sinistrés. En 2007, 12,8 millions d'euros ont été votés à cet effet. En 2008, **14 millions d'euros** sont prévus pour ce dispositif, prévision un peu « courte » puisque fondée sur un nombre moyen de 6 000 bénéficiaires et un coût moyen annuel par adhérent de 3 000 euros.

## 2.– L'aide publique au chômage partiel

**L'aide publique au chômage partiel** est un instrument d'aide aux entreprises, qui l'utilisent en cas de retournement brutal de la conjoncture économique ou lors de difficultés exceptionnelles liées à des fermetures pour travaux ou des intempéries. Elle se compose d'une allocation spécifique (art. L. 351-25 du code du travail) avancée par l'entreprise et remboursée par l'État, à laquelle s'ajoute une indemnité complémentaire versée par l'employeur, qui porte l'indemnisation globale du salarié à 50 % de la rémunération antérieure. En 2006, 680 885 journées ont été indemnisées (soit une baisse de 3 % par rapport à 2005). Au total 126 100 salariés ont été concernés par une autorisation de chômage partiel. Le présent projet de loi de finances prévoit 21,3 millions d'euros, soit une nette diminution par rapport à 2007 (26,5 millions d'euros), justifiée selon le Gouvernement par l'évolution de la conjoncture économique.

## 3.– La dotation globale de restructuration

La **dotation globale de restructuration** vise à prévenir les conséquences sociales des restructurations. Cette dotation globale est déconcentrée au niveau départemental pour permettre une gestion au plus près du terrain des dispositifs d'accompagnement des restructurations. Son montant pour 2008 devrait être de **41,7 millions d'euros**, contre 57,2 millions d'euros en 2007. Cette dotation permet de financer les conventions de chômage partiel, les cellules de reclassement et les conventions de formation et d'adaptation du Fonds national de l'emploi (FNE) :

– les **conventions de chômage partiel** permettent la prise en charge par l'État, au moyen de conventions du fonds national de l'emploi, de l'indemnité complémentaire de chômage partiel due par l'employeur lorsque ce dernier connaît des difficultés particulières. Le présent projet de loi de finances prévoit pour 2008 un montant de **1,5 million d'euros** à ce titre, en nette diminution par rapport à 2007 (2,28 millions d'euros) ;

– les **cellules de reclassement**, créées par le décret n° 89-653 du 11 septembre 1989, concernent les entreprises qui ne sont pas tenues de mettre en place un congé de reclassement, c'est-à-dire les entreprises de moins de

1 000 salariés, n'appartenant pas un groupe de plus de 1 000 salariés ou à un groupe soumis à l'obligation de constitution d'un comité d'entreprise européen, et toutes les entreprises en redressement ou en liquidation judiciaire quelle que soit leur taille. Ce dispositif a pour objet d'inciter les entreprises à mettre en place une cellule de reclassement, chargée d'accompagner les salariés licenciés dans leur recherche d'emploi. En 2008, **33 millions d'euros** sont prévus, pour 20 000 adhérents et un coût unitaire moyen de 1 500 euros, soit une augmentation significative par rapport à 2007 (28,6 millions d'euros). Cette augmentation est liée à une réforme du dispositif opérée en juin 2007, qui conditionne désormais la prise en charge de l'État aux résultats de la cellule de reclassement. Le taux de reclassement observé en 2006 est de 56 % ;

– les **conventions de formation et d'adaptation du fonds national de l'emploi** ont pour objet de favoriser, par l'adaptation des compétences, le maintien dans l'entreprise des salariés des premiers niveaux de formation, en cas de menace identifiée sur l'emploi. Il s'agit d'aider les entreprises à adapter, dans les délais les plus rapides possibles, les salariés menacés aux changements qui s'imposent dans les processus de production. L'aide apportée par le FNE correspond à une partie des frais de fonctionnement et des dépenses de rémunération des stagiaires ; elle est accordée en contrepartie d'engagements de l'entreprise (maintien dans l'emploi notamment). En 2007, la loi de finances avait prévu une dotation de 9,5 millions d'euros au bénéfice des conventions FNE formation. Le montant demandé pour 2008 est de **7,2 millions d'euros**, pour 2 880 adhérents, soit une diminution de près de 25 %, non justifiée par le Gouvernement.

#### 4.– Les conventions de reclassement personnalisé et le contrat de transition professionnelle

Les **conventions de reclassement personnalisé** ont été créées par la loi du 18 janvier 2005. Elles permettent un accompagnement renforcé vers l'emploi pour une période de 8 mois. L'État contribue au financement du dispositif par le doublement du droit individuel à la formation (DIF), sur la base du reliquat d'heures non consommées. Le montant prévu pour 2008 est 14 millions d'euros, sur la base d'un nombre moyen d'adhérents de 189 000, d'un salaire moyen net horaire de 9,93 euros et d'un nombre moyen d'heures de DIF non consommées de 15 heures. Une étude de l'Observatoire de l'ANPE publiée en octobre 2007 souligne que plus d'un adhérent sur deux (53 %) travaille ou est sur le point de reprendre un emploi un an après leur entrée dans le dispositif<sup>(1)</sup>.

Le **contrat de transition professionnelle (CTP)** fait l'objet d'une expérimentation lancée en 2006 sur sept bassins d'emploi, sur lesquels le CTP se substitue aux conventions de reclassement personnalisé. La fin de l'expérimentation est prévue en mars 2008 ; sa poursuite et son extension, voire la généralisation du CTP, sont en cours de négociation avec les partenaires sociaux.

---

(1) Observatoire de l'ANPE, *L'essentiel*, octobre 2007, n° 14.



Un rapport d'évaluation à mi-parcours du CTP, réalisé par l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et remis en octobre 2007, souligne le fonctionnement satisfaisant du dispositif. Il estime que les résultats du CTP sont du niveau d'une bonne cellule de reclassement, avec un taux de sortie durable dans l'emploi de 58 % sur les deux premières cohortes, entrées en mai et juin 2006. Le coût par adhérent est élevé, de l'ordre de 14 400 euros pour la rémunération de l'adhérent et de 2 000 euros pour son accompagnement. L'IGAS recommande, en cas de généralisation du CTP, de clarifier la cible, notamment en mettant en place un dispositif particulier pour ceux qui ne peuvent avoir de projet emploi. La durée du CTP (12 mois) ne devrait pas être raccourcie, selon les auteurs du rapport, mais un abattement de la rémunération (comme dans la CRP) pourrait être instauré au-delà du 6<sup>e</sup> mois.

**En 2008, 14 millions d'euros sont prévus en autorisations d'engagement et 22,5 millions en crédits de paiement pour les CRP et le CTP.**

### C.- L'UTILITÉ D'UN FONDS NATIONAL DE REVITALISATION

Plusieurs instruments de revitalisation des zones et bassins d'emploi les plus touchés par les restructurations ont été mis en place. Les **contrats de site** et **l'obligation de revitalisation prévue à l'article L. 321-17 du code du travail** sont les plus importants. Ces outils ne sont cependant pas suffisants, notamment pour faire face aux restructurations frappant les PME-PMI. La création d'un fonds national de revitalisation permettrait de combler cette lacune.

Le **pôle en charge des mutations et du développement économiques de la délégation à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT)** joue également un rôle important dans ce domaine. Chargé de l'organisation et du suivi de la veille sur les mutations économiques, il examine l'impact territorial des restructurations d'entreprises sur les secteurs d'activité et les bassins d'emploi. Il a notamment mis en place un système interministériel d'information sur les mutations économiques (SIME), qui vise à renforcer le suivi des entreprises « à enjeux » et à établir un tableau de bord de ces entreprises sensibles. Le volet développement du pôle porte notamment sur l'instruction des demandes de prime d'aménagement du territoire (PAT) et sur l'accompagnement financier des entreprises.

#### 1.- Les contrats de site ne peuvent être utilisés que pour des sinistres majeurs

Les premiers contrats de site ont été mis en place lors du comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 26 mai 2003. Ce dispositif contractuel vise à revitaliser les territoires victimes de sinistres économiques majeurs, en facilitant la mobilisation conjointe des acteurs locaux et de l'État. Conçus pour une durée de trois à quatre ans, ces contrats doivent permettre :

- de susciter sur chacun des sites un ensemble d’actions collectives visant à soutenir la création d’emplois, à faciliter les projets de développement des entreprises locales, à dynamiser la création d’entreprises et à diversifier le tissu économique ;

- de faciliter l’implantation et le développement d’activités nouvelles : actions de promotion, aménagement de zones d’activités, de pôles logistiques et d’immobilier d’accueil ;

- d’améliorer l’environnement du tissu économique local, au travers d’actions d’appui à l’innovation, à la recherche-développement, de renforcement des services aux entreprises, d’amélioration de l’appareil de formation initiale et continue ;

- de poursuivre et d’amplifier les actions thématiques structurantes engagées ces dernières années en faveur des bassins concernés.

Douze contrats de site ont été mis en place par le CIADT du 26 mai 2003, afin d’accompagner, avec les entreprises concernées, les territoires les plus affectés par les évolutions intervenues, en particulier, dans l’armement terrestre et dans le secteur du textile. Quatre contrats de site font suite aux plans sociaux de plusieurs grandes entreprises et concernent les bassins de Lens (Metaleurop Nord), d’Angers (ACT Manufacturing), de Longwy (Daewoo) et de Romorantin (Matra Automobile). Un programme concernant sept territoires a été engagé par Giat Industries, dans les bassins de Bourges, Tulle, Vichy/Cusset, Roanne, Saint-Étienne/Saint-Chamond, Tarbes et Toulouse. Enfin, deux contrats de site concernent les bassins textiles des Vosges et de l’Aube.

Le CIIACT du 6 mars 2006 a approuvé les contrats de site des bassins de Chalon-sur-Saône (restructuration de Kodak), de Laval et de Romans (restructurations des entreprises du secteur de la chaussure Charles Jourdan et Stéphane Kélian) et demandé que des contrats soient établis pour Saint-Dizier et Ussel.

Les contrats de site constituent un instrument utile, mais qui n’a vocation à être mobilisé que pour des sinistres de grande ampleur, entraînés par les restructurations de grandes entreprises.

Les crédits relatifs aux contrats de site figurent sur le programme *Développement des entreprises, des services et de l’activité touristique* de la mission *Développement et régulation économiques*.

2.– L’obligation de revitalisation de l’article L. 321-17 du code du travail ne concerne que les entreprises de plus de 1 000 salariés

L’article L. 321-17 du code du travail, introduit par l’article 76 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, prévoit une obligation de revitalisation territoriale à l’égard des entreprises privées de

1 000 salariés lorsqu'elles suppriment des emplois. Cette obligation a initialement été créée par la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale. Les entreprises doivent financer le développement local par voie de convention avec l'État. Leur intervention financière doit être égale à la valeur de deux SMIC par emploi supprimé. Elles agissent le plus souvent en recourant à un prestataire spécialisé dans la revitalisation territoriale. Les entreprises en liquidation ou en redressement judiciaire échappent à cette obligation.

Le bilan sur la mise en œuvre du volet mutations économiques de la loi du 18 janvier 2005 présenté par la DGEFP en mars 2007 indique que 223 conventions de revitalisation ont été signées entre l'État et des entreprises de plus de 1 000 salariés, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 17 janvier 2002. Ces conventions permettent ou vont permettre le financement de 1 863 millions d'euros d'action de revitalisation afin de compenser la perte de 36 836 emplois. Une tendance à la hausse (plus 30 %) est constatée entre 2005 et 2006. L'engagement financier de l'entreprise reste compris pour la très grande majorité des entreprises concernées entre 3 et 4 SMIC. Des difficultés sont cependant constatées du fait de licenciements collectifs concernant souvent des entreprises en redressement ou en liquidation judiciaires, non soumises aux obligations du I de l'article L. 321-17.

Il existe par ailleurs également un crédit de taxe professionnelle (article 1647 C sexies du code général des impôts), créé par la loi de finances pour 2005, au bénéfice des entreprises industrielles et de services implantées dans des bassins en grande difficulté au regard des délocalisations. Il vise à soutenir l'emploi dans ces bassins. Depuis 2005, 70 zones d'emploi ont bénéficié du dispositif.

### 3.- Le fonds européen d'ajustement à la mondialisation est difficile à mobiliser

Le fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM), mis en place par le règlement (CE) n° 1927/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006, reste pour sa part difficilement mobilisable. Il vise à soutenir les salariés licenciés en raison de l'évolution structurelle du commerce mondial, afin de favoriser leur réinsertion et leur reconversion professionnelle.

L'aide apportée comporte deux volets principaux :

– les « mesures actives du marché du travail » incluent l'aide à la recherche d'emploi, à la formation ou à la valorisation de l'entrepreneuriat ;

– les compléments de revenus d'activité à caractère temporaire visent les allocations de recherche d'emploi, l'aide à la mobilité, ou des compléments salariaux pour les salariés de plus de 50 ans acceptant de revenir sur le marché du travail avec un salaire moins élevé.

Les demandes émanant des États membres doivent, pour être recevables, respecter des exigences élevées :

– un lien direct entre les licenciements et la libéralisation des échanges doit impérativement être établi ;

– les pertes d’emploi doivent toucher au moins 1 000 salariés d’une entreprise ou d’un secteur donné dans une région où le taux de chômage est supérieur à la moyenne nationale ou communautaire ;

– les licenciements de longue durée (6 mois) doivent toucher au moins 1 000 salariés d’une entreprise ou d’un secteur donné, qui représente au moins 1 % de l’emploi régional.

La France a déposé deux dossiers qui sont actuellement en cours d’instruction par la Commission européenne.

#### 4.– La nécessité d’un outil de revitalisation intermédiaire : un fonds national de revitalisation

Les dispositifs de revitalisation territoriale précités sont utiles, mais ne peuvent être mobilisés qu’en cas de sinistres de grande ampleur et visent surtout les grandes entreprises en restructuration. Dans l’industrie, sur une perte moyenne de 90 000 emplois par an, les conventions de l’article L. 321-17 n’ont ainsi concerné que 10 000 emplois en 2006.

Il manque un outil de revitalisation intermédiaire, qui pourrait être mobilisé pour les entreprises de moins de 1 000 salariés ou en redressement ou liquidation judiciaires (non soumises à l’article L. 321-17 du code du travail), et pour des restructurations d’un niveau inférieur au seuil exigé pour le recours à un contrat de site. Ces crédits pourraient être mobilisés aussi bien pour développer le capital des PME-PMI que pour subventionner les créations d’emploi.

La création d’un fonds national de revitalisation traduirait la volonté des pouvoirs publics de mettre en adéquation les enjeux des restructurations et les moyens qui y sont consacrés. Il permettrait de combler une lacune, s’agissant en particulier de la reconversion des territoires en difficulté dans les zones rurales. Ce fonds constituerait un outil important au service de l’aménagement du territoire.

C’est pourquoi votre Rapporteur spécial recommande la création d’un tel fonds.

### III.— L'INDISPENSABLE RÉFORME DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

La formation professionnelle est l'un des instruments majeurs de la sécurisation des parcours professionnels. Elle doit constituer une chance pour celui qui souhaite évoluer dans son emploi, et une solution pour celui qui doit en trouver un autre. Or le système français de formation professionnelle ne fonctionne pas de manière satisfaisante.

#### A.— UNE RÉORIENTATION NÉCESSAIRE

Plusieurs rapports récents en ont fait la démonstration. Le rapport de MM. Pierre Cahuc (Crest-Insee) et André Zylberberg (CES-EUREQua), intitulé *La formation professionnelle des adultes : un système à la dérive*, publié en juillet 2006, dénonce ainsi un système « *profondément inéquitable et inefficace* ». Inéquitable, dans la mesure où **la formation continue profite essentiellement aux personnes les plus qualifiées travaillant dans les plus grandes entreprises**. Inefficace, parce que l'**absence d'évaluation des formations et l'opacité des circuits de financement** aboutissent à une multiplication des formations inutiles. Cet « *énorme gâchis* » (23 milliards d'euros ont été consacrés en 2005 à la formation professionnelle) découle, selon eux, du fondement même du système, qui repose sur un droit d'accès universel et indifférencié à la formation, dont découle l'obligation, pour les entreprises, de former en permanence le plus grand nombre de travailleurs. Le système actuel conduit à faire payer par le biais de prélèvements obligatoires l'ensemble des salariés et des entreprises pour la formation des travailleurs les plus qualifiés. Le droit individuel à la formation (DIF) ne fait que renforcer cette tendance ; les 20 heures de formation auxquelles il ouvre droit sont insuffisantes, seules les formations longues ayant un impact sur les parcours professionnels.

Le rapport préconise de supprimer le DIF et de concentrer les dépenses publiques sur des formations longues en faveur des demandeurs d'emploi ou des salariés dont les niveaux de formation sont faibles. Il suggère également d'abandonner l'obligation de « former ou payer » pesant sur les entreprises et de la remplacer par des subventions aux entreprises ou aux salariés au prorata des dépenses engagées en matière de formation.

Le rapport de notre collègue sénateur Bernard Seillier, rendu public en juillet 2007 au nom de la mission commune d'information du Sénat sur le fonctionnement des dispositifs de formation professionnelle, confirme ce constat sévère. Il souligne, par exemple, que **le taux d'accès à la formation professionnelle continue est de 23,4 % pour les titulaires d'un CAP ou d'un BEP** et de 25,2 % pour les titulaires du brevet, tandis qu'il est de 33,7 % pour les titulaires du baccalauréat et de **44,3 % pour les diplômés de l'enseignement supérieur**.

Il conviendrait de **mettre en place un droit universel attaché à la personne**. Ces droits seraient attachés à la personne, capitalisables, cumulables et dissociés de la situation vis-à-vis de l'emploi. Ils seraient ouverts à l'individu tout au long de son parcours, qu'il soit salarié ou demandeur d'emploi. Ce « droit de tirage » varierait en fonction de la formation initiale ou du diplôme acquis. Ce compte individuel rassemblerait tous les droits à la formation que la personne a acquis et retracerait les différentes étapes de son parcours professionnel. Il serait composé de plusieurs volets : droit à la formation, droit à la validation des acquis de l'expérience, droit au reclassement, *etc.*

## B.- DES CRÉDITS EN AUGMENTATION POUR 2008

L'action *Accès des actifs à la qualification* du programme *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* représente 3,46 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 3,47 milliards d'euros en crédits de paiement. Ces crédits sont en augmentation par rapport à 2007, de 1,31 % en autorisations d'engagement et de 2 % en crédits de paiement.

Cette action finance une partie de la subvention versée par l'État à l'**association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)**, à hauteur de 204 millions d'euros en autorisation d'engagement et de **216 millions d'euros en crédits de paiement**<sup>(1)</sup>. Cette subvention sert à financer les actions de formation qualifiante menées par l'AFPA, pour un montant prévisionnel de 77 millions d'euros, ainsi que la politique de certification pour un montant de 65 millions d'euros. Des subventions d'investissement d'un montant de 62 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 74 millions d'euros en crédits de paiement sont destinées à la remise à niveau du patrimoine de l'État mis à la disposition de l'AFPA.

**Les contrats d'apprentissage** ont pour but de permettre à leur bénéficiaire d'acquérir une qualification professionnelle sanctionnée par un diplôme ou un titre à finalité professionnelle, dans les conditions prévues à l'article L. 335-6 du code de l'éducation nationale. Ils associent des enseignements généraux, théoriques et pratiques dispensés dans des centres de formation d'apprentis ou des sections d'apprentissage avec l'acquisition d'une compétence professionnelle par l'exercice en entreprise d'une ou de plusieurs activités professionnelles en relation directe avec les qualifications objet des contrats. Ils s'adressent à des jeunes âgés de 16 à 25 ans. Ils sont exonérés de cotisations sociales dans les conditions prévues à l'article L. 118-6 du code du travail. Le montant prévu en 2008 est de **947 millions d'euros**, correspondant à un nombre de bénéficiaires mensuel moyen de 396 047 (dont 285 167 nouvelles entrées en 2008). Ce montant est en légère augmentation par rapport à la loi de

---

(1) L'autre partie de la subvention de l'AFPA est financée par le programme *Accès et retour à l'emploi*, pour un montant de 184,1 millions d'euros, soit une subvention totale de 388,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 400,2 millions d'euros en crédits de paiement.

finances pour 2007, qui prévoyait 926 millions d'euros, correspondant à 395 108 bénéficiaires (dont 275 000 nouvelles entrées).

Le programme ne comporte en revanche plus de dotation pour compenser le **transfert aux régions de la compétence de droit commun en matière d'apprentissage**. La compensation des charges en résultat est en effet intégralement assurée depuis 2007 par l'affectation aux régions du produit de la contribution au développement de l'apprentissage créée par la loi de finances initiale pour 2005, dont le taux est fixé à 0,18 % de la masse salariale soumise à la taxe d'apprentissage.

Les **contrats de professionnalisation** ont été créés par la loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social. Ils permettent à leurs bénéficiaires d'acquérir une certification professionnelle et de favoriser leur insertion professionnelle en associant enseignements généraux, professionnels et technologiques. L'aide de l'État s'applique aux contrats de professionnalisation signés par un jeune âgé de moins de 26 ans ou par un demandeur d'emploi de plus de 45 ans.

Le Gouvernement propose, par l'article 53 rattaché, de **supprimer l'exonération spécifique liée aux contrats de professionnalisation** et de les inscrire dans le dispositif de droit commun d'allègements généraux de charges. Les crédits prévus pour 2008 ne serviraient donc qu'à financer le stock de bénéficiaires ayant conclu un contrat avant le 1<sup>er</sup> janvier 2008. Il s'élève à 270,3 millions d'euros pour les contrats de professionnalisation jeunes, correspondant à 97 504 contrats, et à 8 millions d'euros, correspondant à 1 847 contrats, pour les contrats de professionnalisation adultes. Ce montant est en nette diminution par rapport à 2007 (370,9 millions d'euros pour 139 318 contrats de professionnalisation jeunes, et 20,9 millions d'euros pour les contrats de professionnalisation adultes) en raison de la suppression envisagée de l'exonération spécifique pour les contrats conclus à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008.

Votre Rapporteur spécial vous propose de **maintenir ces exonérations spécifiques**. Les catégories visées sont en effet des personnes fragiles dont la situation au regard de l'emploi appelle des incitations fortes à l'embauche, qu'il semble malvenu de réduire. Si une courte majorité de ces contrats est utilisée par des entreprises de moins de 20 salariés, pour lesquelles l'application de la réduction dite « Fillon » renforcée depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2007 serait neutre pour les titulaires rémunérés au niveau ou en deçà du SMIC, la suppression de l'exonération s'avérerait défavorable dans plusieurs cas de figure :

– contrats passés dans des entreprises de 20 salariés et plus pour lesquelles le taux maximal de la réduction Fillon est de 26 % ;

– demandeur d'emploi âgé d'au moins 45 ans rémunéré au-delà du SMIC, quel que soit l'effectif de l'entreprise, alors même qu'un consensus existe sur la nécessité de favoriser le retour à l'emploi de ces personnes ;

– groupements d’employeurs visés aux articles L. 127 et suivants du code du travail, qui embauchent des personnes éloignées de l’emploi pour les mettre à disposition de leurs membres et continuaient de bénéficier de l’exonération des cotisations patronales accident du travail – maladie professionnelle, supprimée pour les autres employeurs par l’article 143 de la loi de finances pour 2007.

**Le parcours d’accès aux carrières des fonctions publiques territoriale, hospitalière et de l’État** a été créé par l’ordonnance n° 2005-901 du 2 août 2005. L’État assure, au titre de ce dispositif, le financement de la compensation des exonérations de cotisations sociales associées au PACTE, dont le coût prévisionnel pour 2008 est de 1,5 million d’euros pour un nombre moyen mensuel de bénéficiaires de 558 (1 million d’euros en 2007, pour 380 bénéficiaires), ainsi qu’une prime de 1 000 euros versée à certains employeurs publics recourant au PACTE (500 000 euros pour 500 contrats bénéficiant de la prime en 2008, soit le même montant qu’en 2007).

La **rémunération des stagiaires de la formation professionnelle** recouvre la rémunération des demandeurs d’emploi non indemnisés par le régime d’assurance chômage poursuivant une formation agréée par l’État (pour un montant de **138,4 millions d’euros en 2008**, contre 100 millions en 2007) ainsi que la formation des stagiaires accueillis par l’AFPA (pour un montant de **91,5 millions d’euros en 2008**, contre 150 millions d’euros en 2007).

L’État assure également le financement des **ateliers de pédagogie personnalisée (APP)**, qui ont pour mission d’assurer à toute personne sortie du système scolaire un complément de formation générale ou technologique. La gestion des APP, créés en 1983, est assurée par des organismes de formation porteurs conventionnés par les directions régionales du travail, de l’emploi et de la formation professionnelle, qui en assurent la coordination, l’animation et le contrôle. Les crédits prévus à ce titre pour 2008 sont de **24 millions d’euros** ; ils étaient de 25,9 millions d’euros en 2007.

La **validation des acquis de l’expérience (VAE)**, prévue par la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale, permet à toute personne de faire valider les acquis de son expérience en vue de l’obtention d’un diplôme ou d’un titre. Les crédits prévus à ce titre en 2008 sont de **18 millions d’euros** ; ils étaient de 26 millions d’euros en 2007.



#### IV.- DES DISPOSITIFS DE DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI EN MAL D'ÉVALUATION

L'action *Développement de l'emploi* du programme *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* recouvre 1,19 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Elle augmente de 16,3 % par rapport aux crédits prévus par la loi de finances initiale pour 2007, notamment en raison de dépenses plus élevées que prévu cette année dans le secteur des hôtels, cafés et restaurants et dans celui des services à la personne.

D'une manière générale, la politique de développement de l'emploi se caractérise par une multiplication des dispositifs d'exonérations et d'aide spécifique, sans que leur création soit précédée d'une évaluation *ex ante* ou que leur suppression ne découle d'une évaluation *ex post*.

##### A.- L'AIDE AU SECTEUR DES HÔTELS, CAFÉS ET RESTAURANTS : UNE AUGMENTATION IMPORTANTE SANS QUE SES EFFETS POSITIFS SUR L'EMPLOI NE SOIENT DÉMONTRÉS

Compte tenu de 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, l'article 10 de la loi n° 2004-804 du 9 août 2004 relative au soutien à la consommation et à l'investissement a mis en place trois aides pour le secteur des hôtels, cafés et restaurants (HCR), réformées en 2007 :

– une aide forfaitaire de 114,40 euros par équivalent temps plein (ETP) aux employeurs de personnel des hôtels, cafés et restaurants, hors branche de la restauration collective, **pour les salariés payés au SMIC**. Le décret n° 2007-900 du 15 mai 2007 a porté cette aide à **180 euros mensuels** pour la **restauration de type traditionnel**, et étendu l'aide aux rémunérations allant jusqu'au **SMIC plus 3 %** ;

– une aide représentant une **fraction de 143 euros** par équivalent temps plein (ETP) dont la rémunération est **supérieure au SMIC plus 3 %**, fraction dont le niveau dépend de l'activité principale exercée par l'employeur (code NAF) ;

– une aide aux travailleurs non salariés qui prennent en charge les cotisations vieillesse, invalidité et décès de leur **conjoint collaborateur**. Le montant de cette aide est égal à la moitié de la cotisation minimale actuelle. Elle bénéficie à près de 5 360 employeurs, pour un montant de l'ordre de 280 euros par an.

De plus, le décret n° 2007-681 du 3 mai 2007 relatif au dispositif d'aide à l'emploi de travailleurs occasionnels dans l'hôtellerie et la restauration a créé une

aide dite « **aide extras** ». Cette aide de 1,50 euro par heure de travail bénéficie aux employeurs qui déclarent leurs extras au moyen du titre emploi-entreprise, pour des contrats à durée déterminée de deux jours ou plus et dans la limite de 540 euros par employeur et par an (sous réserve que l'effectif permanent ne soit pas supérieur à dix salariés et que les personnes embauchées en complément ne travaillent pas plus de cent jours).

Le montant de l'aide à l'emploi au secteur HCR connaît une forte progression depuis sa mise en place : il est passé de 534,4 millions en 2006 à 648 millions d'euros prévus en 2007 (au lieu des 516 millions d'euros prévus en loi de finances initiale). Il faut y ajouter 151 millions d'euros au titre de l'**exonération de l'avantage en nature dans les hôtels, cafés et restaurants**. Instituée par la loi de finances initiale pour 1998, cette exonération intégrale concerne les cotisations patronales portant sur la rémunération constituée par l'avantage en nature repas. Le montant total de l'aide à l'emploi dans le secteur HCR s'est ainsi élevé à 799 millions d'euros en 2007.

Le Gouvernement n'a pas été en mesure de fournir à votre Rapporteur spécial une évaluation de l'efficacité de l'aide à l'emploi accordée au secteur HCR. Le seul élément mis à la disposition de la représentation nationale sur ce point est l'**indicateur de performance n° 8.1** du projet annuel de performances pour 2008. Cet indicateur compare la croissance de l'emploi dans le secteur HCR à celle de l'emploi dans l'ensemble des secteurs concurrentiels. Il indique qu'en 2007, la croissance de l'emploi dans le secteur HCR devrait être de 1,4 %, tandis qu'elle devrait être de 1,2 % dans l'ensemble des secteurs concurrentiels. Le différentiel n'est donc que de 0,2 point. Les effectifs salariés dans le secteur HCR étant, en 2006, de 848 800, ce différentiel représente 1 897 emplois. **Soit un coût par emploi supplémentaire créé supérieur à 470 000 euros.**

Ce calcul, fondé sur le différentiel de taux de croissance de l'emploi dans le secteur HCR et celui de l'emploi dans l'ensemble des secteurs concurrentiels, ne saurait tenir lieu d'évaluation de l'efficacité de ces aides. Il ne tient en effet compte ni de la dynamique propre du secteur HCR (qui ne serait pas nécessairement identique à celle de l'ensemble des secteurs concurrentiels, en l'absence d'aide), ni de l'**impact des aides sur les conditions de travail dans le secteur HCR**. La suppression du « SMIC hôtelier » a, par exemple permis d'augmenter la rémunération brute de 68 euros par mois dans l'hypothèse de deux repas fournis par jour. Cela a représenté une hausse de 5 % de la rémunération brute. L'augmentation de l'aide opérée en 2007 a aussi été liée à une réévaluation de la grille salariale par l'accord de branche du 5 février 2007.

Il est cependant surprenant que le Gouvernement propose de pérenniser ces aides – dont le montant prévisionnel pour 2008 est, après plafonnement, de 556 millions d'euros, auxquels s'ajoutent 160 millions au titre de l'exonération de l'avantage en nature repas – sans qu'une évaluation fiable de leur efficacité ait été effectuée, et **alors que les seuls éléments mis à la disposition de la**

**représentation nationale laissent à penser que le coût par emploi créé serait considérable.**

C'est pourquoi votre Rapporteur spécial vous propose d'**amender l'article 56 rattaché**, et de ne **proroger ces aides que pour un délai d'un an**, à l'issue duquel le Parlement se prononcera sur les pérennisation de ces aides, au vu des résultats d'une évaluation de leur efficacité et d'une consultation des partenaires sociaux sur leur impact pour les conditions de travail des salariés.

Le **plafonnement à 30 salariés** proposé par le Gouvernement est en revanche justifié. La Commission a en effet souligné, dans sa dernière décision sur la compatibilité de l'aide avec le marché commun, datée du 24 avril 2007, que son caractère limité dans le temps était un élément important de sa décision. L'aide ne peut donc être prolongée en l'état, et le plafonnement à 30 salariés est nécessaire pour la placer en deçà du seuil *de minimis*. Ce seuil est fixé à 200 000 euros sur trois ans en application du **règlement (CE) n° 1998/2006 de la Commission, du 15 décembre 2006**.

#### B.— LA POURSUITE DU DÉVELOPPEMENT DES SERVICES À LA PERSONNE

La loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale a mis en œuvre le **plan de développement des services à la personne**, rendu public le 16 février 2005 par le ministre de l'Emploi, du travail et de la cohésion sociale, dont les trois objectifs principaux sont : réduire les coûts et les prix afin de promouvoir un accès à des services de qualité, simplifier l'accès au service par la création du chèque emploi service universel (CESU, « normal » ou préfinancé) et rationaliser la procédure d'agrément afin de professionnaliser le secteur et de garantir la qualité des prestations.

**Le premier bilan du plan de développement des services à la personne est très positif :**

– en 2006, la valeur ajoutée du secteur a augmenté de 11,8 % et atteint ainsi 12,3 milliards d'euros, comparé à une croissance annuelle du PIB en valeur de 4,3 % ;

– 116 000 nouveaux emplois, correspondant à **33 000 emplois en équivalent temps plein**, ont été créés en 2006, soit une multiplication par trois du rythme de la création d'emplois enregistré avant l'entrée en vigueur des nouveaux dispositifs ;

– sur les deux années 2005 et 2006, la valeur ajoutée a augmenté de 23 % et près de 55 000 emplois en équivalent temps plein ont été créés ;

– le nombre total d'heures effectuées en 2006 a augmenté de 6,7 % en 2006 ;

– le nombre de structures agréées a doublé entre 2005 et 2006, passant de 5 500 à 11 000 structures, et le nombre d’entreprises a été multiplié par six, passant de 600 à 3 800 ;

– en 2006 plus de 2,3 milliards d’euros de salaires ont été versés aux intervenants et opérateurs de services via le CESU bancaire ;

– au 31 juillet 2007, le volume d’émission du CESU préfinancé s’élève à 95 millions d’euros (contre 84 millions sur toute l’année 2006) ;

– la durée du travail sous mode prestataire a augmenté de 18 heures et s’élève à 7 958 heures par an en 2006, contre 433 heures pour les salariés des particuliers, attestant d’une professionnalisation du secteur.

Le programme *Accompagnement des mutations économiques et développement* ne comporte qu’une fraction des dépenses liées à l’aide au secteur des services à la personne (dont le montant total s’élèvera, en 2008, à 3,4 milliards d’euros). Outre la subvention versée par l’État à l’**Agence nationale des services à la personne**, d’un montant de 24 millions d’euros (l’agence emploie 21 ETPT), il s’agit des exonérations liées aux services à la personne, soit :

– les **exonérations de 15 points de cotisations patronales pour les particuliers employeurs déclarant leurs salariés au salaire réel**, qui sont compensées par l’État aux caisses de sécurité sociale. Le montant prévu pour 2008 est de 190 millions d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement, soit une augmentation très significative par rapport à 2007 : + 22,5 % (155 millions d’euros en 2007) ;

– les **exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale des employés des associations ou entreprises de services à la personne**, pour un montant de 100 millions d’euros en 2008 (contre 5 millions d’euros en 2007). Cette importante augmentation s’explique par le développement du secteur et par un effet de décalage entre les exonérations et leur compensation par l’État aux caisses de sécurité sociale, lors de la montée en charge du dispositif.

Le Gouvernement propose, dans l’article 55 rattaché, de **réformer les exonérations dont bénéficient les prestataires de services agréés intervenant auprès de publics non fragiles**. Votre Rapporteur spécial renvoie au commentaire de cet article sur ce point.

## C.– LA STIMULATION DE LA CRÉATION ET DE LA REPRISE D’ENTREPRISE

L’**encouragement au développement d’entreprises nouvelles (EDEN)** est un dispositif créé par la loi du 29 juillet 1998. Cette aide financière prend la forme d’une avance remboursable depuis le décret n° 2004-1004 du 23 septembre 2004. Il est demandé un montant de 24,4 millions d’euros en 2008, correspondant à un coût moyen de 4 100 euros et à 5 174 bénéficiaires.

Le **chèque conseil** est un soutien financier de l'État à la formation et à la gestion pour les personnes créant leur emploi. Le coût d'une heure de conseil est de 60,98 euros dont 45,74 euros sont financés par le dispositif de chèques conseils (chaque chèque finançant une heure de conseil). Pour les bénéficiaires du RMI et de l'ASS, l'État prend en charge l'intégralité du coût des six premiers chèques. Il est prévu un montant de 15,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et **16,1 millions d'euros en crédits de paiement**.

Le **fonds de cohésion sociale** accorde une garantie bancaire à des personnes physiques ou morales, afin de garantir des entreprises créées, reprises ou développées par des publics en difficulté, des structures d'insertion par l'activité économique, des services de proximité visés par le plan de cohésion sociale, des associations employeurs de titulaires de contrats d'avenir ou de CAE, ou encore des particuliers victimes de phénomènes d'exclusion bancaire. Le montant prévu en 2008 est de 14 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

L'**exonération de cotisations sociales en faveur des salariés créateurs ou repreneurs d'entreprise** a été instituée par l'article 16-1 de la loi n° 2003-721 du 1<sup>er</sup> août 2003 pour l'initiative économique. Elle porte sur les cotisations dues au titre de la nouvelle activité d'une personne exerçant simultanément une activité salariée ou bénéficiant de l'allocation parent isolé (API), dans la limite de 120 % du SMIC, pendant les 12 premiers mois suivant la création ou la reprise d'une entreprise. Le montant prévu pour 2008 est de **11 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

#### D.- LES EXONÉRATIONS TERRITORIALES

Certaines exonérations sont ciblées sur certains territoires. C'est le cas de l'**exonération de cotisations sociales mise en place en zone franche corse** par la loi du 26 décembre 1996, qui concerne les entreprises artisanales et commerciales de moins de 50 salariés. Elle s'applique sur les salaires allant jusqu'à 2 fois le SMIC dans la limite de 228,70 euros par mois. 700 000 euros sont prévus à ce titre pour 2008.

L'**exonération de cotisations patronales à l'embauche du 2<sup>e</sup> au 50<sup>e</sup> salarié dans les zones de redynamisation urbaine (ZRU) et de revitalisation rurale (ZRR)** a été instituée par la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996. En 2007, 33 millions d'euros ont été prévus à ce titre. Pour 2008, l'**article 58** rattaché tend à instaurer un barème dégressif plafonné pour le calcul de l'exonération de cotisations sociales patronales de sécurité sociale applicable aux emplois créés en ZRR et ZRU, consistant actuellement en une franchise, limitée au montant des cotisations dues pour une rémunération égale à 1,5 SMIC. Au-delà de ce seuil, l'exonération deviendrait dégressive jusqu'à s'annuler pour une rémunération égale à 2,4 SMIC. Cet article s'ajoute à l'exclusion des cotisations AT-MP du calcul de l'exonération, prévue par le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2008.

L'ambition d'une politique de dynamisation des territoires ne s'arrêtant pas à l'incitation à l'emploi non qualifié, sans éléments attestant de l'existence d'un pur effet d'aubaine pour les emplois rémunérés au-delà de 1,5 SMIC, **votre Rapporteur spécial propose de supprimer cet article**. Pour mémoire, l'exonération n'est applicable qu'aux entreprises de 50 salariés au plus situées en ZRR ou ZRU (ou aux groupements d'employeurs ayant au moins un établissement dans la zone), pour les emplois créés entraînant une hausse réelle des effectifs, et son application est limitée dans le temps à une durée d'un an.

\*

\* \*

## EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance 30 octobre 2007 à 17 heures 15, votre commission des Finances a examiné les crédits des programmes *Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques* de la mission *Travail et emploi*.

**Votre Rapporteur spécial** a indiqué que le programme *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* est un nouveau programme au sein de la mission *Travail et emploi*. Il est issu de la fusion de deux programmes : le programme *Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques* et le programme *Développement de l'emploi*.

Le montant prévu pour ce programme en 2008 est de 5,15 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 5,17 milliards d'euros en crédits de paiement. Il était de 4,95 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 4,94 milliards d'euros en crédits de paiement en 2007, à périmètre constant. Sur ces montants, près de 10 % sont consacrés à l'anticipation des mutations économiques, les deux tiers sont destinés à l'accès des actifs à la qualification et 23 % au développement de l'emploi, qui inclut notamment divers dispositifs d'exonération.

Les enjeux de ce programme sont importants. L'anticipation des mutations économiques est une question essentielle. Notre industrie et plus généralement notre économie sont soumises à des restructurations importantes, liées aux mutations démographiques et technologiques ainsi qu'à la compétition internationale. Ces évolutions doivent être analysées et anticipées.

Pour l'instant, les moyens consacrés à l'analyse et à la prospective restent insuffisants, en dépit des progrès accomplis ces dernières années. Le rapport du Centre d'analyse stratégique intitulé « *Les métiers en 2015* » a souligné les enjeux des évolutions en cours, qui appellent une profonde mutation de la politique de l'emploi. Les mutations annoncées reposent sur une stabilisation de la population active, qui pourrait fournir une chance de réduire de manière significative le chômage, à la condition que les moyens destinés à la formation et à la mobilité professionnelle des salariés et des demandeurs d'emploi soient mobilisés, y compris dans les territoires les plus fragiles. Cela suppose une mobilisation des pouvoirs publics et des branches professionnelles. Or les initiatives – utiles – prises dans ces domaines en sont encore au stade embryonnaire. Quelques initiatives ont été prises par certaines branches professionnelles, telles que la filière du bâtiment et travaux publics. Les outils à la disposition de l'État sont peu utilisés et insuffisamment dotés. Les montants - déjà modestes – prévus pour les engagements de développement de l'emploi et des compétences, par exemple, diminuent de 40,8 à 32,5 millions d'euros de 2007 à 2008. Il en va de même des crédits pour l'aide au conseil pour la gestion prévisionnelle des emplois et des

compétences (GPEC), qui passent de 16 millions d'euros en 2007 à 12 millions d'euros en 2008.

À la multiplicité des moyens utilisés ne correspondent ni une grande cohérence, ni une grande efficacité, en ce qui concerne l'accompagnement des restructurations. **Votre Rapporteur spécial** s'est interrogé, en particulier, sur l'absence de crédits prévus pour 2008 au titre du contrat de transition professionnelle, au-delà de l'expérimentation lancée en 2006 sur sept bassins d'emploi qui s'achèvera en mars 2008. L'extinction progressive des allocations spéciales du fonds national de l'emploi, des préretraites progressives et des conventions de cessation d'activité de certains travailleurs salariés (CATS) est logique, mais l'amélioration du taux d'activité des seniors devrait en être le préalable. Ces mesures devraient s'accompagner d'un renforcement des moyens de la politique de maintien dans l'emploi des seniors.

Les moyens mobilisés en faveur de la formation professionnelle devraient renforcer la capacité des salariés à faire face aux mutations économiques ou à retrouver un emploi. Une nouvelle réforme de la formation professionnelle est nécessaire. Si le nombre de contrats d'apprentissage est en légère augmentation, passant de 395 108 bénéficiaires en 2007 à 396 047 en 2008, il n'en va pas de même des contrats de professionnalisation, dont l'attractivité sera significativement réduite par la réforme proposée par le Gouvernement visant à supprimer les exonérations spécifiques dont ils bénéficient.

En ce qui concerne le développement de l'emploi, le Gouvernement envisage de pérenniser les aides en faveur du secteur des hôtels, cafés et restaurants, tout en plafonnant leur bénéfice aux trente premiers salariés. Le **Rapporteur spécial** s'est interrogé sur l'opportunité d'une telle pérennisation, compte tenu de l'absence d'évaluation démontrant les effets positifs de ces aides sur la création d'emploi. Le Gouvernement propose également de réformer les exonérations dont bénéficient les prestataires de services agréés intervenant auprès de publics non fragiles, dans des conditions sur lesquelles il est également légitime de s'interroger.

Votre **Rapporteur spécial** a annoncé son intention de proposer la création d'un fonds spécifique pour la reconversion des territoires en difficulté, en particulier dans les zones rurales. Sur les sites les plus en difficulté, une cinquantaine bénéficie de dispositifs de soutien, notamment à travers les contrats de site, qui s'appuient notamment sur la participation des entreprises, mais beaucoup d'autres, en zone rurale notamment, ne bénéficient d'aucune aide. Ce fonds, qui pourrait être abondé par une quinzaine de millions d'euros, serait de nature à donner un signe fort de la volonté des pouvoirs publics de mettre en adéquation les enjeux liés aux restructurations et les moyens qui y sont consacrés.

Votre **Rapporteur spécial** a rappelé sa volonté, avec **MM. Alain Joyandet** et **Frédéric Lefebvre**, de renforcer l'évaluation des politiques de l'emploi insuffisamment développée aujourd'hui. Il a également



manifesté l'intention de contrôler, sur le terrain, la manière dont les engagements pris par certaines entreprises en matière de revitalisation de territoires en échange d'aides publiques sont mis en œuvre. Il serait également intéressant d'analyser les effets du plan relatif à la sous-traitance dans le secteur automobile.

\*  
\* \*

**Article 33** : *Crédits du budget général*

La Commission a ensuite examiné un amendement présenté par **M. Richard Dell'Agnola**, ayant pour objet d'augmenter de 3,4 millions d'euros la subvention pour charge de service public versée à l'ANPE afin d'accroître le montant total prévu pour l'aide à la reprise d'activité des femmes après un congé maternité. Après avis favorable de **vo**tre **Rapporteur spécial** la Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° II-84**).

Elle a ensuite *adopté* un second amendement présenté par **M. Richard Dell'Agnola** et visant à renforcer de 3,4 millions d'euros les moyens de la DARES pour l'évaluation des politiques de l'emploi, après avis favorable du Rapporteur spécial (**amendement n° II-85**).

\*  
\* \*

Puis la Commission a, contre l'avis de votre Rapporteur spécial, mais compte tenu d'un avis favorable de MM. Alain Joyandet et Frédéric Lefebvre (rapport spécial n°45), émis au cours de la réunion du 25 octobre à 9 heures, *adopté* les crédits de la mission *Travail et emploi*.



### *Article 53*

## **Suppression des exonérations de cotisations sociales patronales spécifiques attachées aux contrats de professionnalisation**

### *Texte du projet de loi :*

I. — L'article L. 981-6 du code du travail est abrogé à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008.

Toutefois, les dispositions de l'article L. 981-6 du code du travail continuent à s'appliquer aux contrats de professionnalisation conclus avant le 1<sup>er</sup> janvier 2008 et jusqu'au terme de ceux-ci.

II. — Les articles L. 6325-16 à L. 6325-22 du code du travail qui, dans leur rédaction issue de l'ordonnance n° 2007-329 du 12 mars 2007 relative au code du travail (partie législative), reprennent les dispositions de l'article L. 981-6 susmentionné, sont abrogés à leur date d'entrée en vigueur.

### *Exposé des motifs du projet de loi :*

Les contrats de professionnalisation, s'agissant de leur régime en matière de sécurité sociale, ont peu à peu perdu leur spécificité par rapport aux contrats de travail de droit commun.

En effet, ces exonérations spécifiques sont d'un montant équivalent, pour les entreprises de moins de 20 salariés – c'est-à-dire la grande majorité de celles qui ont recours à ce type de contrat –, à celui des allègements généraux de charges qui concernent tous les salariés.

Dans ces conditions, le maintien d'un dispositif spécifique d'exonérations ne semble plus justifié.

Cette mesure permet de réaliser une économie estimée à 140 millions €.

### *Observations et décision de la Commission :*

Le présent article supprime le régime d'exonération spécifique de cotisations sociales patronales applicable aux contrats de professionnalisation des jeunes de moins de 26 ans et des demandeurs d'emploi âgés d'au moins 45 ans, pour les contrats conclus à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008. Ces contrats ouvriront droit à la réduction dite « Fillon » de cotisations patronales dans les conditions de droit commun qui s'applique aujourd'hui aux contrats de professionnalisation des personnes âgées de 26 à 45 ans.

Cette mesure n'a fait l'objet d'aucune concertation préalable avec les partenaires sociaux, alors même qu'elle affecte des exonérations ciblées sur les catégories particulières que sont les jeunes et les demandeurs d'emploi de 45 ans et plus. Naturellement, la question de l'opportunité de maintenir des exonérations spécifiques à côté de la réduction de cotisations dite « Fillon », renforcée pour les entreprises de moins de 20 salariés depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2007, doit être posée, notamment dans le souci d'améliorer la lisibilité des dispositifs. Toutefois, cette question suppose une réflexion concertée avec les employeurs afin de déterminer dans quelle mesure le régime de droit commun suffit à remplir les objectifs

d'incitation et d'envisager certains aménagements à une suppression dont les effets s'avèrent à ce stade mal maîtrisés.

## **I. LES CONTRATS DE PROFESSIONNALISATION ET L'EXONÉRATION DES COTISATIONS PATRONALES DE SÉCURITÉ SOCIALE**

Créé par la loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social, le contrat de professionnalisation s'est substitué aux contrats d'orientation, de qualification et d'adaptation. Il tend à favoriser l'insertion ou la réinsertion professionnelle des jeunes et des adultes demandeurs d'emploi.

Le contrat de professionnalisation est ouvert à tous les jeunes de 16 à 25 ans révolus ainsi qu'aux demandeurs d'emplois âgés de 26 ans et plus, et peut être conclu par tout les employeurs soumis à l'obligation de participer au financement de la formation continue. Il prend la forme d'un contrat à durée déterminée d'une durée minimale de six mois ou d'un contrat à durée indéterminée dont l'action de professionnalisation, d'une durée minimale de six mois, se situe au début du contrat. Il associe, en alternance, des actions d'évaluation, d'accompagnement, de formation, et l'exercice en entreprise d'une ou plusieurs activités professionnelles. La durée de la formation est d'au moins 150 heures et peut varier en fonction de dérogations accordées par les branches professionnelles. Les conditions de rémunération sont les suivantes :

### **RÉMUNÉRATION DU TITULAIRE DU CONTRAT DE PROFESSIONNALISATION**

Âge	Niveau de formation ou de la qualification	
	Formation ou qualification de base ou demandeur d'emploi	Minimum baccalauréat professionnel ou titre ou diplôme à finalité professionnelle de même niveau
<b>Moins de 21 ans</b>	55 % du SMIC 35 H (704,04 euros)	65 % du SMIC 35 H (832,05 euros)
<b>21 ans et plus</b>	70 % du SMIC 35 H (896,05 euros)	80 % du SMIC 35 H (1 024,06 euros)
<b>26 ans et plus</b>	SMIC 35 H (1 280,07 euros) ou 85 % de la rémunération minimale conventionnelle ordinaire	SMIC 35 H (1 280,07 euros) ou 85 % de la rémunération minimale conventionnelle ordinaire

Des aides directes, qui ne sont pas affectées par le présent article, sont susceptibles, sous conditions, d'être accordées à ces contrats. Il s'agit de :

- l'aide pour l'embauche d'un jeune sous contrat de professionnalisation en CDI à temps plein ou à temps partiel, d'un montant de 200 euros pour un temps plein, versée avec un abattement de 50 % la deuxième année (100 euros pour un temps plein) ;

- une aide forfaitaire de 200 euros par mois pour tout employeur embauchant en contrat de professionnalisation certains chômeurs indemnisés de 26 ans et plus ;

– un financement de la formation par les OPCA (organismes paritaires collecteurs agréés) d'un montant de 9,15 euros de l'heure pour les actions de formation, d'évaluation et d'accompagnement et de 15 euros maximum de l'heure pour la formation d'un tuteur dans la limite de 40 heures et 230 euros par mois et par bénéficiaire pour l'exercice de la fonction tutoriale dans la limite de six mois ;

– une aide aux groupements d'employeurs pour l'accompagnement personnalisé, dans le cadre de ces contrats, de jeunes de 16 à 25 ans sortis du système scolaire sans qualification ou rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi, ou de demandeurs d'emplois de 45 ans et plus (686 euros par accompagnement en année pleine).

Lorsque le titulaire du contrat est âgé de moins de 26 ans ou lorsqu'il est demandeur d'emploi âgé de 45 ans et plus, le contrat de professionnalisation ouvre droit pour l'employeur au bénéfice d'une exonération des cotisations patronales de sécurité sociale. Son montant est égal à celui des cotisations afférentes à la fraction de rémunération n'excédant pas le produit du SMIC par le nombre d'heures rémunérées, dans la limite de la durée légale du temps de travail calculée sur le mois ou, si elle est inférieure, la durée conventionnelle applicable dans l'établissement. Cette exonération s'applique pendant toute la durée du contrat s'il s'agit d'un CDD, pendant la durée de l'action de professionnalisation s'il s'agit d'un CDI. L'exonération est subordonnée à l'enregistrement du contrat par les services compétents de l'État dans le département.

L'exonération porte sur les cotisations à la charge de l'employeur au titre des assurances sociales (maladie, maternité, invalidité, vieillesse, décès), des allocations familiales et, jusqu'au 31 décembre 2006, des accidents du travail et des maladies professionnelles. L'article 143 de la loi de finances pour 2007 a supprimé l'exonération de cotisations AT-MP pour l'ensemble des employeurs, à l'exception des groupements d'employeurs régis par les articles L. 127 et suivants du code du travail pour les actions de professionnalisation qu'ils conduisent.

Le bénéfice de cette exonération n'est pas cumulable avec celui d'une autre exonération totale ou partielle de cotisations patronales ou l'application de taux spécifiques d'assiettes ou de montants forfaitaires de cotisations. Les employeurs embauchant des personnes de 26 à 44 ans sous contrat de professionnalisation, hors du champ de l'exonération spécifique, peuvent bénéficier de l'application de la réduction dite « Fillon » dont les modalités sont présentées plus loin.

## **II. LES EFFETS DE LA SUPPRESSION DES EXONÉRATIONS SPÉCIFIQUES AU PROFIT DE L'APPLICATION DE LA RÉDUCTION DITE « FILLON »**

### *A. Le dispositif proposé et sa motivation*

Le présent article tend à supprimer les exonérations spécifiques de cotisations patronales attachées aux contrats de professionnalisation.

À cet effet, il abroge l'article L. 981-6 du code du travail (premier alinéa du I), ainsi que, à leur date d'entrée en vigueur, les articles L. 6325-16 à L.6325-22 du code du travail dans leur rédaction issue de l'ordonnance n°2007-329 du 12 mars 2007 relative au code du travail (partie législative) (II).

Cette mesure ne concerne pas les contrats conclus avant le 1<sup>er</sup> janvier 2008 et jusqu'au terme de ceux-ci (deuxième alinéa du I).

Elle permettrait de réaliser une économie de 140 millions d'euros, le coût des exonérations restant en vigueur étant estimé pour 2008 à 278,39 millions d'euros.

Les employeurs seraient donc, pour les contrats conclus à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008, soumis aux règles générales et bénéficieraient de la réduction dite « Fillon » codifiée à l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale<sup>(1)</sup>. Le taux maximal de cette réduction est depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2007 de 28,1 % pour les entreprises de moins de 20 salariés et de 26 % pour les entreprises de 20 salariés et plus. Ce taux est dégressif de 1 à 1,6 SMIC selon la formule de calcul suivante :  $(\text{taux maximal}/0,6) \times [((1,6 \times \text{montant mensuel du SMIC}) / \text{rémunération mensuelle brute hors heures supplémentaires ou complémentaires}) - 1]$ .

L'exposé des motifs explique ce basculement des contrats de professionnalisation dans le régime des allègements généraux de charges, qui concerne tous les salariés, par l'équivalence des exonérations pour les entreprises de moins de vingt salariés qui constitueraient la grande majorité de celles qui ont recours à ce type de contrats : « *Dans ces conditions, le maintien d'un dispositif d'exonérations ne semble plus justifié* ».

Votre Rapporteur spécial s'interroge sur cette analyse qui repose sur trois arguments :

- les très petites entreprises sont très majoritairement concernées ;
- le basculement sur le régime général serait neutre pour elles dans toutes circonstances ;
- il est opportun de baisser le niveau d'exonération pour les autres entreprises, les populations visées n'ayant pas dans ces dernières à faire bénéficier d'exonérations de cotisations plus élevées que les autres salariés.

---

(1) Mise en place par l'article 9 de la loi 2003-47 du 17 janvier 2003 sur les salaires, le temps de travail et le développement de l'emploi, renforcée par l'article 41 de la loi de finances pour 2007 (n°2006-1666 du 21 décembre 2006) puis modifiée par l'article 1 de la loi n°2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat.

## B. *Éléments de discussion*

Quelques éléments afférents à la spécificité de ces contrats, à leur développement et aux conditions dans lesquelles ils sont mis en œuvre méritent d'être rappelés.

Les contrats de professionnalisation connaissent un développement dont on ne peut que se féliciter. Fin mars, on dénombrait 162.000 bénéficiaires d'un contrat de professionnalisation. L'augmentation de 44 % entre 2006 et 2007 du coût afférent aux exonérations de cotisations patronales qui les accompagnent (coût s'élevant à 497 millions d'euros en 2007 contre 346 millions en 2006) en est le reflet <sup>(1)</sup> et non un motif de suppression.

• En premier lieu, s'il est évident que les très petites entreprises sont celles qui ont le plus fréquemment recours aux contrats d'apprentissage, on ne saurait en déduire que ces contrats sont présents essentiellement dans ces entreprises. Une évaluation plus réaliste tendrait à estimer qu'elles en comptabilisent 60 %.

Pour mémoire, l'article 16 de la loi n°2006-396 relative à l'égalité des chances du 31 mars 2006 tendait à apporter remède au constat d'une faible implication des grandes entreprises dans les formations par l'alternance en instituant, pour les entreprises de plus de 250 salariés :

– un objectif d'augmentation progressive de la part des jeunes de moins de vingt-six ans en contrat de professionnalisation ou contrat d'apprentissage, les seuils fixés étant de 1 % des effectifs en 2006, 2 % en 2007 et 3 % à compter de 2008 ;

– une augmentation de 20 % du taux de la taxe d'apprentissage en cas de non respect de ces seuils, la relevant de 0,5 % à 0,6 % de la masse salariale (le taux majoré s'applique à la taxe d'apprentissage due en année n, assise sur les salaires versés en n-1, en fonction des effectifs présents dans l'entreprise en n-1).

L'exposé des motifs de l'amendement du Gouvernement à l'origine de cet article indiquait à l'époque que « *seule une entreprise de plus de vingt salariés sur quatre emploie un jeune en alternance. Aujourd'hui, les apprentis ne représentent que 0,5 % des effectifs des entreprises de plus de 250 salariés alors qu'ils sont 3,8 % dans les entreprises de moins de 50 salariés. L'objectif est de porter le nombre de jeunes en apprentissage à 500 000 en 2009 et à 200 000 le nombre de jeunes entrant en contrat de professionnalisation à partir de 2007* ».

Il résulte de ces données et de l'article adopté en conséquence dans la loi pour l'égalité des chances que **la situation est plus contrastée que ne le laisse penser l'exposé des motifs du présent article**. D'une part, les entreprises de plus

---

(1) Données chiffrées figurant dans l'annexe V au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2008.

de 20 salariés ne constituent pas un ensemble uniforme au regard de la formation en alternance, au moins s'agissant des jeunes. Les entreprises dont les effectifs sont compris entre 20 et 50 salariés ne peuvent être assimilées à celles disposant de plus de 250 salariés. D'autre part, ces dernières, qui participaient insuffisamment à ces dispositifs, sont aujourd'hui soumises à une obligation en la matière, sous la forme d'un seuil porté dès 2008 à 3 % de leur effectif, sous peine de relèvement du taux de la taxe d'apprentissage.

**S'agissant des entreprises de moins de 250 salariés, le présent article ne peut que constituer un signal négatif.** S'agissant de celles de plus de 250 salariés, il est pour le moins paradoxal de leur fixer une obligation puis de relever en deux étapes (loi de finances pour 2007 et loi de finances pour 2008) le montant des cotisations patronales dues sur ces embauches. Cela pourrait se traduire par un report vers les contrats d'apprentissage, qui ouvriront droit à des avantages nettement supérieurs.

L'embauche sous contrat d'apprentissage bénéficie en effet d'exonérations spécifiques de cotisations sociales patronales de sécurité sociale, à l'exclusion des cotisations liées aux accidents du travail et aux maladies professionnelles, et de l'exonération des cotisations salariales d'origine légale et conventionnelle. L'assiette mensuelle est en outre déterminée sur la base de 169 fois le montant du SMIC horaire multiplié par le taux du SMIC correspondant au niveau de rémunération de l'apprenti diminué de 11 points. Il convient enfin de rappeler que les contrats d'apprentissage ouvrent également droit, dans les entreprises de moins de onze salariés, à une exonération des autres cotisations patronales d'origine légale et conventionnelle <sup>(1)</sup>.

S'il convient d'assurer le développement des contrats d'apprentissage parce qu'une bonne formation initiale prévient le besoin d'une « deuxième chance » – votre Rapporteur spécial ne suggère évidemment pas qu'on leur supprime ces exonérations – il ne semble pas nécessairement justifié d'offrir des conditions moins favorables pour les contrats qui offrent cette deuxième chance et d'affaiblir ainsi leur attractivité relative.

De nombreuses entreprises seront donc affectées par un relèvement du coût des contrats d'apprentissage (2,1 points de différence). Cela explique d'ailleurs le gain estimé à 140 millions d'euros. Le surcoût moyen pour les entreprises de plus de 20 salariés est estimé, selon les informations transmises par le ministère de l'Économie, des finances et de l'emploi, à 8 euros par mois et par salarié, ce qui paraît une estimation basse.

---

(1) FNAL, versement transport, contribution solidarité autonomie, cotisation patronale de retraite complémentaire sauf la fraction excédant la cotisation minimale, cotisation patronale d'assurance-chômage, taxe sur les salaires, taxe d'apprentissage, participation à la formation et participation construction.



- À tout le moins, cette estimation ne semble pas tenir compte de l'impact négatif de la mesure sur le coût de l'embauche des personnes âgées de plus de 45 ans. Les contrats de professionnalisation ne concernent pas uniquement des jeunes de moins de 26 ans, mais aussi des demandeurs d'emploi de 45 ans et plus qu'il convient de réinsérer dans un parcours professionnel. Pour ces personnes, outre le passage à une réduction de 0,26 dans les entreprises de 20 salariés et plus, il convient d'ajouter les effets induits par la dégressivité de la réduction « Fillon », pour toutes les entreprises quelle que soit leur taille.

En effet, comme indiqué précédemment, les personnes de 26 ans et plus doivent être rémunérées au moins au SMIC ou à 85 % de la rémunération minimale conventionnelle ordinaire. Il n'est pas rare – et c'est heureux – que les personnes de plus de 45 ans soient rémunérées au-delà du SMIC. C'est bien sûr particulièrement le cas dans les grandes entreprises.

Le basculement sur le régime général modifie le mode de calcul de l'exonération au-delà du SMIC, la « réduction Fillon » étant dégressive à compter de 1 SMIC et s'annulant à 1,6 SMIC. Dans le dispositif actuel d'exonération des cotisations pour les contrats de professionnalisation, l'exonération fonctionne comme une franchise égale au montant des cotisations qui seraient dues au niveau d'un SMIC<sup>(1)</sup>. Concrètement, une entreprise embauchant sous contrat de professionnalisation une personne de plus de 45 ans au-delà du SMIC bénéficiait d'une exonération sur la fraction du salaire correspondant au SMIC. Elle bénéficierait à compter de 2008 d'une exonération inférieure, la réduction étant plus faible au-delà du SMIC qu'au SMIC. Ce raisonnement est amplifié s'agissant des entreprises de plus de 20 salariés qui sont justement celles qui accordent les rémunérations les plus élevées. Le surcoût est ici largement supérieur à 8 euros.

Il existe un consensus pour reconnaître que la France n'agit pas suffisamment en direction des 45-65 ans et que le taux d'emploi de cette population est par trop faible. Au moment où certaines dispositions sont prises ou annoncées à destination des « seniors », le présent article alourdit la charge des entreprises employant sous contrat de professionnalisation ceux qui sont en situation très fragile et qui ont besoin d'une nouvelle formation pour retrouver le chemin de l'emploi, sauf à y répondre par des rémunérations plafonnées au niveau du SMIC.

Certes, la part des plus de 45 ans dans les contrats de professionnalisation est faible (88 % des contrats concerneraient des jeunes de moins de 26 ans et la majeure partie des autres des personnes âgées de 26 à 44 ans). En déduire que le présent article est globalement indolore ne semble à votre Rapporteur spécial pas constituer le raisonnement juste. Le développement de ces contrats doit être consolidé, ce qui explique l'existence d'un régime spécifique pour deux populations particulières que sont les moins de 26 ans et les plus de 45 ans et ce,

---

(1) Dans le cas où le salaire est inférieur au SMIC, l'exonération est égale au montant des cotisations qui seraient effectivement dues.

quelle que soit la taille de l'entreprise qui les accueille. Ces personnes méritent aussi des rémunérations cohérentes avec leur parcours et leur âge.

**COMPARATIF DES MONTANTS EXONÉRÉS AVANT ET APRÈS SUPPRESSION DES EXONÉRATIONS SPÉCIFIQUES (RÉDUCTION « FILLON »)**

Montant de la rémunération	Exonération actuelle	Effet du présent article sur les entreprises de moins de 20 salariés	Effet du présent article sur les entreprises de plus de 20 salariés
<b>70% du SMIC 35 heures (896,05 euros)</b>	100% hors ATMP correspondant à 28,1 = <b>251,79 euros</b>	Coefficient de réduction de 0,281 = <b>251,79 euros</b>	Coefficient de réduction de 0,26 = <b>232,97 euros</b>
<b>SMIC 35 heures (1280,07 euros)</b>	100% hors ATMP correspondant à 28,1 = <b>359,70 euros</b>	Coefficient de réduction de 0,281 = <b>359,70 euros</b>	Coefficient de réduction de 0,26 = <b>332,82 euros</b>
<b>1,1 SMIC 35 heures (1408,08)</b>	100% hors ATMP correspondant à 28,1 applicable au niveau du SMIC = <b>359,70 euros</b>	Coefficient de réduction de 0,21 = <b>299,75 euros</b>	Coefficient de réduction de 0,197 = <b>277,35 euros</b>
<b>1,3 SMIC 35 heures (1664,09 euros)</b>	100% hors ATMP correspondant à 28,1 applicable au niveau du SMIC = <b>359,70 euros</b>	Coefficient de réduction de 0,108 = <b>179,85 euros</b>	Coefficient de réduction de 0,1 = <b>166,41 euros</b>
<b>1,6 SMIC et au-delà (2048,11 euros)</b>	100% hors ATMP correspondant à 28,1 applicable au niveau du SMIC = <b>359,70 euros</b>	Coefficient de réduction de 0 = <b>0 euros</b>	Coefficient de réduction de 0 = <b>0 euros</b>

• Enfin, votre Rapporteur spécial souhaite souligner que certains groupements d'employeurs, ceux régis par les articles L. 127 et suivants du code du travail, continuaient à bénéficier d'une exonération des cotisations accidents du travail – maladie professionnelle (ATMP) par suite de l'adoption au Sénat d'un amendement au projet de loi de finances pour 2007 déposé par M. Seillier et ayant recueilli l'avis favorable du Gouvernement. Cet amendement visait à traiter de la situation des groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ) qui regroupent des entreprises embauchant directement des personnes en difficulté d'accès à l'emploi et les mettant à disposition d'entreprises adhérentes en organisant une alternance entre apprentissages théoriques et travail. Ces groupements, par nature, utilisent très majoritairement le contrat de professionnalisation comme support.

La suppression d'une exonération de cotisation AT-MP ne concerne pas uniquement les contrats de professionnalisation, puisque l'article 14 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 propose cette suppression pour la quasi-totalité des exonérations existantes concernées, certaines exonérations demeurant néanmoins (arbitres et juges sportifs ainsi que stagiaires). Toutefois, la nécessité de soutenir les GEIQ, qui œuvrent à l'insertion et la réinsertion

professionnelle, et les particularités de certains d'entre eux présentant des taux de cotisation AT-MP très élevés, appellent à s'interroger sur les effets que produiront leur basculement dans le régime général. En outre, ces groupements, que les pouvoirs publics encouragent à se développer, ne bénéficient pas nécessairement de la réduction « Fillon améliorée »<sup>(1)</sup>, si bien que dans certains cas, le surcoût excéderait les 10 points de cotisations. Ces cas particuliers posent indéniablement problème.

En conséquence, votre Rapporteur spécial propose la suppression de cet article.

\*  
\*       \*  
\*

La Commission a examiné un amendement de **vo**tre **Rapporteur spécial** tendant à supprimer l'article 53 du projet de loi de finances. Cet article remet en cause l'exonération spécifique de cotisations patronales de sécurité sociale attachée aux contrats de professionnalisation de jeunes de moins de 26 ans ou d'un demandeur d'emploi d'au moins 45 ans, pour les contrats conclus à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008. L'attractivité de ces contrats serait ainsi diminuée, aucune consultation des partenaires sociaux n'étant d'ailleurs intervenue au préalable.

**M. Jean-Michel Fourgous** a estimé qu'il eût été préférable que le dispositif soit maintenu mais que les contraintes de la réduction du déficit budgétaire obligent à cette suppression.

Elle a ensuite *rejeté* un amendement de votre Rapporteur spécial demandant au gouvernement de fournir au Parlement une évaluation de l'aide au remplacement de salariés partis en congé maternité ou d'adoption, au lieu de supprimer cet aide.

Après que votre Rapporteur spécial eut émis un avis défavorable, la Commission a *adopté* l'article 53 sans modification.

---

(1) La réduction « Fillon » s'applique au taux maximal de 28,1% aux groupements d'employeurs de moins de 20 salariés ainsi, pour les autres, qu'au titre des mises à disposition exclusives de salariés auprès de ceux de leurs membres dont l'effectif est inférieur à 20 salariés. Dans les autres cas (contrats conclus par des groupements de plus de 20 salariés mettant le titulaire à disposition d'une entreprise elle aussi de plus de 20 salariés), le taux maximal de la réduction est de 26%.

## *Article 54*

### **Suppression des aides au remplacement de salariés partis en formation ou en congé maternité ou d'adoption**

#### *Texte du projet de loi :*

I. – Les articles L. 122-25-2-1 et L. 322-9 du code du travail sont abrogés à compter du 1er janvier 2008.

L'article L. 5121-6 du code du travail qui, dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2007-329 du 12 mars 2007 relative au code du travail (partie législative), reprend les dispositions de l'article L. 322-9 susmentionné est abrogé à sa date d'entrée en vigueur.

II. – Les départs en formation, en congé maternité ou en congé d'adoption intervenus avant le 1er janvier 2008 continuent à ouvrir droit aux aides mentionnées aux articles L. 122-25-2-1 et L. 322-9 du code du travail.

#### *Exposé des motifs du projet de loi :*

Le présent article supprime les dispositifs d'aide au remplacement de certains salariés partis en formation ou en congé maternité ou d'adoption. Ces aides ont pour l'essentiel créé des effets d'aubaine puisque c'est davantage des raisons d'organisation de travail que financières qui rendent difficile le remplacement de salariés temporairement absents de l'entreprise.

Les départs en formation ou en congé de maternité ou d'adoption intervenus avant le 1er janvier 2008 continueront à ouvrir droit à l'aide.

Cette mesure permet de réaliser une économie estimée à 4,2 millions €.

#### *Observations :*

Le présent article vise à supprimer les dispositifs d'aide au remplacement des salariés partis en formation ou en congé maternité ou d'adoption, à destination des entreprises de moins de 50 salariés. Les départs en formation ou en congé maternité intervenus avant le 1<sup>er</sup> janvier 2008 continueront à ouvrir droit à l'aide. L'économie attendue est estimée à 4,2 millions d'euros.

### **I. – Le dispositif existant**

#### **A. L'aide au remplacement des salariés partis en formation**

La loi n° 2004-1094 du 4 mai 2004 relative à la formation tout au long de la vie et au dialogue social a réformé l'aide financière forfaitaire – créée en 1992 – destinée à faciliter le remplacement des salariés partis en formation. Cette réforme s'est inspirée du système dit de « *job rotation* » mis en œuvre au Danemark, qui permet à un chômeur sur deux d'être embauché à la suite d'une expérience réussie de remplacement dans l'entreprise. Elle est partie du constat que les salariés des PME bénéficient moins des actions de formation que ceux des grandes entreprises.

Cette aide figure aujourd'hui à l'article L. 322-9 du code du travail, introduit par la loi du 4 mai 2004. Elle s'adresse à toute entreprise dont l'effectif

est inférieur à 50 salariés. L'aide est accordée pour une durée maximale d'un an et fait l'objet d'une convention conclue entre l'employeur et l'État. La demande de convention doit être déposée par l'employeur au plus tard un mois après l'embauche ou la mise à disposition du salarié remplaçant. Toute formation peut ouvrir droit à l'aide.

L'aide est accordée sur la base d'un forfait horaire correspondant à 50 % du taux horaire du SMIC, soit 4,22 euros par heure au 1<sup>er</sup> juillet 2007. Le montant payé est calculé au prorata du nombre d'heures travaillées par le remplaçant, dans la limite du nombre d'heures de formation dispensées au salarié remplacé. Le paiement de l'aide est assuré par le centre nationale pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA).

En dépit de la réforme opérée par la loi du 4 mai 2004 (qui a supprimé l'exigence d'un remplacement d'une durée minimale de 120 heures et qui a revalorisé l'aide en l'indexant sur le niveau du SMIC), **le recours à ce dispositif est resté très limité** : 776 conventions ont été conclues en 2005, 828 en 2006, et 711 du 1<sup>er</sup> janvier au 1<sup>er</sup> septembre 2007. En 2007, 1,6 million d'euros a été inscrit au budget du CNASEA pour ce dispositif.

#### **B. L'aide au remplacement des salariés partis en congé maternité ou d'adoption**

L'aide au remplacement des salariés en congé de maternité ou d'adoption a été mise en place par la loi n° 2006-340 du 23 mars 2006 relative à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes, à destination des entreprises de moins de 50 salariés. L'exposé des motifs du projet de loi soulignait que cette mesure « *devrait contribuer à lever un des freins à l'embauche de jeunes femmes au sein des petites et moyennes entreprises et des très petites entreprises* », en permettant à ces entreprises de mieux faire face aux difficultés d'organisation du travail liées aux congés maternité ou d'adoption.

Les modalités de cette aide ont été précisées par le décret n° 2007-414 du 23 mars 2007 et un arrêté du 6 avril 2007. Il s'agit d'une aide forfaitaire de 400 euros par salarié embauché ou mis à disposition par une entreprise de travail temporaire ou un groupement d'employeurs. La durée du remplacement doit être au moins égale à 8 semaines et la durée hebdomadaire du travail du salarié remplaçant au moins égale à 16 heures.

L'employeur doit déposer une demande de conventionnement auprès de la DDTEFP compétente au plus tard 3 mois après l'embauche ou la mise à disposition du salarié remplaçant.

En 2007, 1 500 demandes de conventionnement ont été reçues. Le montant prévisionnel du dispositif est estimé, en 2007, à environ 3 millions d'euros.

## II. – **Appréciation sur la suppression proposée**

La suppression des aides au remplacement de salariés en congé maternité est proposée alors que le dispositif est entré en vigueur il y a quelques mois à peine, avec la publication du décret n° 2007-414 du 23 mars 2007. Le Gouvernement propose de supprimer cette aide au motif qu'elle ne produirait que des « effet d'aubaine », sans aucun recul sur son application et en l'absence de toute évaluation de son efficacité. C'est pourquoi votre Rapporteur spécial propose, au lieu d'une suppression, qu'un rapport soit remis par le Gouvernement au Parlement au plus tard le 1<sup>er</sup> octobre 2008. Ce rapport portera sur l'évaluation de cette aide et sur les dispositifs qui pourraient s'y substituer.

La suppression de l'aide au remplacement de salariés partis en formation, pour sa part, ne devrait pas être effectuée par le présent projet de loi de finances, mais être examinée dans le cadre de la réforme de la formation professionnelle et à l'issue d'une concertation avec les partenaires sociaux.

Il serait par ailleurs logique que la suppression proposée soit compensée par un effort accru en faveur de l'emploi des femmes. D'après les informations transmises à votre Rapporteur spécial, cet accroissement pourrait se traduire par une augmentation de l'aide à la reprise d'activité des femmes (ARAF), pour un montant au moins équivalent à celui des économies générées par la suppression de l'aide au remplacement. L'ARAF permet aux femmes qui ont un ou des enfants de moins de 6 ans de faire face aux frais de garde exposés lors de la reprise d'activité, dans l'attente du versement de leur premier salaire ou de leur rémunération de stage. En 2006, 18 000 femmes ont bénéficié de ce dispositif, géré par l'ANPE, pour un coût total de 5,7 millions d'euros.

\*

\* \*

Après que votre Rapporteur spécial eut émis un avis défavorable, la Commission a *adopté* cet article sans modification.

## Article 55

### **Réforme des aides aux prestataires de services à la personne intervenant auprès de publics « non fragiles »**

#### *Texte du projet de loi :*

« I. – La première phrase du III bis de l'article L. 241-10 du code de la sécurité sociale est ainsi rédigé :

« III bis. – Les rémunérations des salariés qui, employés par des personnes agréées dans les conditions fixées à l'article L. 129-1 du code du travail, assurent une activité mentionnée à cet article, sont exonérées en tout ou partie des cotisations patronales d'assurances sociales, d'accidents du travail et d'allocations familiales si elles ne sont pas éligibles à une autre exonération mentionnée au présent article, dans le cadre d'un barème dégressif déterminé par décret tel que l'exonération soit totale pour une rémunération égale au salaire minimum de croissance et devienne nulle pour les rémunérations égales ou supérieures au salaire minimum de croissance majoré de 140 p. 100 à compter du 1er janvier 2008 et de 100 p. 100 à compter du 1er janvier 2009. »

II. – Le même III bis de l'article précité est abrogé à compter du 1er janvier 2010. »

#### *Exposé des motifs du projet de loi :*

Les services à la personne sont un secteur en fort développement qui bénéficie de nombreuses aides et exonérations fiscales et sociales, ainsi que du travail de coordination et de structuration du secteur animé par l'Agence nationale des services à la personne.

Le présent article prévoit un retour progressif à des conditions de droit commun pour les prestataires agréés de services à la personne intervenant auprès de publics « non fragiles ».

Les entreprises concernées continueront de bénéficier d'une réduction spécifique dégressive de cotisations de sécurité sociale jusqu'au 1er janvier 2010, date à compter de laquelle elles bénéficieront des allègements généraux de cotisations de sécurité sociale de droit commun.

La réforme ne s'applique pas aux exonérations spécifiques relatives aux prestations effectuées auprès des publics dits « fragiles » que sont les personnes de plus de 70 ans, les personnes dépendantes, invalides, handicapées ou ayant un enfant handicapé, ainsi que les bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie.

Cette mesure permet de réaliser une économie estimée à 20 millions €.

#### *Observations :*

Le présent article vise à supprimer progressivement les exonérations spécifiques dont bénéficient les prestataires agréés de services à la personne intervenant auprès de publics « non fragiles », afin de les intégrer dans le dispositif de droit commun des allègements généraux de cotisations sociales (dit « réduction Fillon »). Les exonérations spécifiques dont bénéficient les prestataires de services à la personne intervenant auprès de publics dits « fragiles » (personnes de plus de 70 ans, personnes dépendantes, invalides, handicapées ou ayant un enfant handicapé, et bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie) seraient en revanche maintenues.

## I. – Le dispositif existant

La loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale a réformé le régime des services à la personne. Elle a mis en œuvre le plan de développement des services à la personne, rendu public le 16 février 2005 par le ministre de l'Emploi, du travail et de la cohésion sociale, et dont les trois objectifs principaux sont :

– réduire les coûts et les prix afin de promouvoir un accès à des services de qualité ;

– simplifier l'accès au service par la création du chèque emploi service universel (CESU, « normal » ou préfinancé) ;

– rationaliser la procédure d'agrément afin de professionnaliser le secteur et de garantir la qualité des prestations.

### **Le premier bilan du plan de développement des services à la personne**

Le secteur des services à la personne a connu un développement important en 2006, premier exercice d'application en année pleine de la loi du 26 juillet 2005 :

– la valeur ajoutée du secteur a augmenté de 11,8 % et atteint ainsi 12,3 milliards d'euros, comparé à une croissance annuelle du PIB en valeur de 4,3 % ;

– 116 000 nouveaux emplois, correspondant à 33 000 emplois en équivalent temps plein, ont été créés, soit une multiplication par trois du rythme de la création d'emploi enregistré avant l'entrée en vigueur des nouveaux dispositifs ;

– sur les deux années 2005 et 2006, la valeur ajoutée a augmenté de 23 % et près de 55 000 emplois en équivalent temps plein ont été créés ;

– le nombre d'heures totales prestées en 2006 a augmenté de 6,7 % en 2006 ;

– le nombre de structures agréées a doublé entre 2005 et 2006, passant de 5 500 à 11 000 structures, et le nombre d'entreprises a été multiplié par six, passant de 600 à 3 800 ;

– en 2006 plus de 2,3 milliards d'euros de salaires ont été versés aux intervenants et opérateurs de services via le CESU bancaire ;

– au 31 juillet 2007, le volume d'émission du CESU préfinancé s'élève à 95 millions d'euros (contre 84 millions sur toute l'année 2006) ;

– la durée du travail sous mode prestataire a augmenté de 18 heures et s'élève à 7 958 heures par an en 2006, contre 433 heures pour les salariés des particuliers, attestant d'une professionnalisation du secteur.



## A. Deux catégories d'agrément

La loi du 26 juillet 2005 a mis en place une procédure d'agrément des structures délivrant des services aux personnes (art. L. 129-1 du code du travail). Il existe deux types d'agrément, principalement selon le degré de vulnérabilité des bénéficiaires :

– l'agrément « qualité » est obligatoire pour l'exercice des activités de garde d'enfants de moins de trois ans à domicile, ainsi que d'assistance aux personnes âgées de 60 ans et plus, aux personnes handicapées et aux personnes ayant besoin d'une aide personnelle à leur domicile et d'aide à la mobilité dans l'environnement de proximité favorisant leur maintien à domicile<sup>1</sup>. La nature de ces prestations de service à des publics vulnérables justifie une exigence de qualité particulière, précisée par l'arrêté du 24 novembre 2005 fixant le cahier des charges relatif à l'agrément qualité ;

– l'agrément « simple » est délivré pour toutes les autres activités de prestation de service à la personne, sans en conditionner l'exercice. Il est facultatif mais ouvre aux prestataires agréés ainsi qu'à leur clientèle le droit à des avantages fiscaux et sociaux.

La seule référence aux publics bénéficiaires du service rendu ne suffit pas à déterminer l'agrément requis. La fourniture de certains services à des personnes âgées ou handicapées – tels que l'entretien de la maison ou des petits travaux de jardinage – ne nécessite en effet pas d'agrément qualité.

Les agréments, simple ou qualité, sont délivrés par le préfet de département du lieu d'implantation du siège social de l'organisme. Leur validité est de cinq ans. Pour l'obtention de l'agrément qualité, l'avis du président du conseil général est requis.

---

(1) Sous réserve d'un droit d'option, pour les organismes relevant du champ des établissements et services sociaux et médico-sociaux, entre l'agrément qualité ou l'autorisation prévue par l'art. L. 311-1 du code de l'action sociale et des familles.

## **B. Les avantages sociaux et fiscaux liés à l'agrément**

Les organismes agréés ouvrent droit, pour leurs clients, au bénéfice de la réduction ou du crédit d'impôt prévu à l'article 199 *sexdecies* du code général des impôts, égal à 50 % des dépenses effectuées. Ils bénéficient également d'un taux réduit de TVA, ainsi que d'exonérations spécifiques de cotisations patronales de sécurité sociale :

– les prestataires agréés de services à la personne intervenant auprès de publics « non fragiles » bénéficient d'une franchise de cotisations patronales de sécurité sociale dans la limite du SMIC, sans plafond de rémunération, en application de l'art. L-241-10, III bis du code de la sécurité sociale ;

– les prestataires de services agréés intervenant auprès d'une personne fragile bénéficient pour leur part d'une franchise totale de cotisations patronales de sécurité sociale, sans plafond de rémunération, sur la partie de la rémunération versée au titre de l'activité effectuée auprès du public visé, en application de l'art. L.241-10 III du code de la sécurité sociale.

Le montant des exonérations votées en loi de finances initiale pour 2007 était de 5 millions d'euros. Compte tenu du développement du secteur des services à la personne et de l'augmentation du nombre de prestataires agréés, les dépenses prévues pour 2008, avant réforme, s'élèvent à 120 millions d'euros (et à 100 millions d'euros si la réforme proposée par le Gouvernement est adoptée).

## **II. – La réforme proposée**

**Elle vise à intégrer progressivement les prestataires de services agréés à la personne intervenant auprès de publics « non fragiles » dans le dispositif de droit commun (« réduction Fillon »)**

### **A. Le dispositif proposé**

La suppression des exonérations spécifiques dont bénéficient les prestataires de services agréés à la personne intervenant auprès de publics « non fragiles » serait progressive :

– du 1<sup>er</sup> janvier 2008 au 1<sup>er</sup> janvier 2009 : exonération totale de cotisations patronales de sécurité sociale pour les rémunérations inférieures ou égales au SMIC puis dégressive (selon un barème devant être déterminé par décret) jusqu'à 2,4 SMIC, rémunération pour laquelle l'exonération serait nulle ;

– du 1<sup>er</sup> janvier 2009 au 1<sup>er</sup> janvier 2010 : exonération totale de cotisations patronales de sécurité sociale pour les rémunérations inférieures ou égales au SMIC, puis dégressive (selon un barème devant être déterminé par décret) jusqu'à 2 SMIC, rémunération pour laquelle l'exonération serait nulle ;

– à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2010 : application de la réduction générale des cotisations patronales de sécurité sociale (dite « réduction Fillon »).

Les employeurs seraient donc, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010, soumis aux règles générales et bénéficieraient de la réduction dite « Fillon » codifiée à l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale, mise en place par l'article 9 de la loi 2003-47 du 17 janvier 2003 sur les salaires, le temps de travail et le développement de l'emploi, renforcée par l'article 41 de la loi de finances pour 2007 (n° 2006-1666 du 21 décembre 2006) et modifiée par l'article 1 de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat. Le taux maximal de cette réduction est depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2007 de 28,1 % pour les entreprises de moins de 20 salariés et de 26 % pour les entreprises de 20 salariés et plus. Ce taux est dégressif de 1 à 1,6 SMIC selon la formule de calcul suivante :

(taux maximal/0,6) x [((1,6 x montant mensuel du SMIC) / rémunération mensuelle brute hors heures supplémentaires ou complémentaires) – 1].

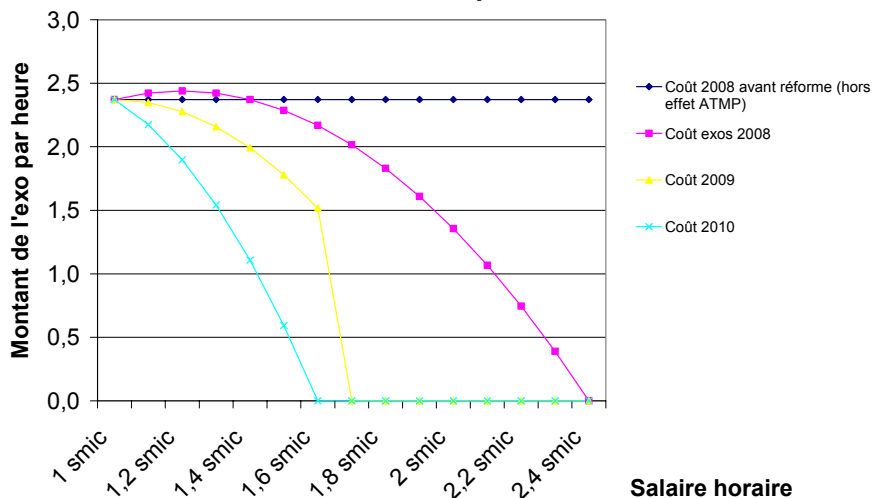
L'économie attendue pour 2008 est estimée à 20 millions d'euros.

Ce basculement progressif vers la réduction Fillon devrait s'accompagner en outre de la suppression de l'exonération des cotisations accidents du travail et maladies professionnelles, envisagée dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale (en son article 14).

## **B. La motivation présentée**

Le Gouvernement estime que la croissance et la structuration progressive du secteur des services à la personne qui bénéficie de nombreuses aides et exonérations fiscales par ailleurs, sont suffisamment fortes pour la franchise de cotisations dont bénéficient les structures agréées intervenant auprès de publics non fragiles soit supprimée, en vue d'une intégration progressive dans le dispositif de droit commun. Il souligne que ces exonérations spécifiques ne représentent qu'un gain modeste pour l'employeur. Une majorité des salariés du secteur (à l'exception de l'enseignement) sont rémunérés à un salaire proche du SMIC. Or le basculement progressif sur les allègements généraux est neutre au niveau du SMIC, et presque neutre pour des salaires proches du SMIC, comme l'illustre le graphique suivant.

### Evolution des exonérations prestataires 2008-2010



De plus, l'effort budgétaire en faveur du secteur des services à la personne continue à progresser en 2008 : 400 millions de dépenses budgétaires et fiscales nouvelles viendront soutenir l'emploi dans les services à la personne. Le crédit d'impôt pour les particuliers remplace notamment la simple réduction d'impôt : certains particuliers employeurs non imposables, bénéficieront ainsi à compter de 2008 d'une aide de l'État (une augmentation de 200 millions d'euros est prévue au titre de la réduction fiscale et du crédit d'impôt entre 2007 et 2008).

#### LES AIDES AU SECTEUR DES SERVICES A LA PERSONNE

(en millions d'euros)

Dispositif	Montant 2007	Montant 2008	2008/2007
Réduction et crédit d'impôt pour les particuliers employeurs	2 100	2 300	+ 200
Exonération de TVA sur les services rendus aux personnes physiques par les organismes agréés	500	550	+ 50
TVA à taux réduit pour les services à la personne	50	80	+ 30
CESU préfinancé (exonération d'impôt sur le revenu)	5	5	-
Exonération de charges sociales du CESU	160	160	-
Exonération de 15 points pour les particuliers employeurs	155	190	+ 45
Exonération de taxe sur les salaires pour les particuliers employeurs	25	25	-
Exonération d'impôt sur les sociétés pour les associations conventionnées	10	10	-
Exonérations spécifiques pour les structures agréées	5	100 (120 avant réforme)	+ 95
	3 000	3 400	+ 400

\*

\* \*

La Commission a examiné un amendement présenté par **M. Laurent Hénart**, proposant une nouvelle rédaction de cet article. Il s'agit de maintenir les exonérations spécifiques dont bénéficient les prestataires de services à la personne pour l'ensemble des prestataires de services agréés intervenant auprès de publics fragiles. Le développement des services à la personne a conduit à des créations d'emploi importantes, les objectifs fixés pour 2006 ayant été atteints. Une évaluation fournie au Parlement permettrait d'optimiser le dispositif et de mesurer son impact sur les finances publiques.

La Commission, après avis favorable du Rapporteur spécial, a *adopté* cet amendement (amendement n° II-86) et l'article 55 ainsi modifié.

## Article 56

### **Prorogation des aides à l'emploi en faveur des employeurs du secteur des hôtels, cafés et restaurants**

#### *Texte du projet de loi :*

L'article 10 de la loi n° 2004-804 du 9 août 2004 pour le soutien à la consommation et à l'investissement est ainsi modifié :

1° Dans le premier alinéa du I, après le mot : « effectuées » sont insérés les mots : « par l'ensemble de leurs salariés », et après les mots : « décembre 2007 » sont insérés les mots : « et pour les périodes d'emplois effectuées par leurs salariés, à compter du 1er janvier 2008, dans la limite de trente équivalents temps plein salariés et dans le respect des dispositions du règlement (CE) n° 1998/2006 de la Commission du 15 décembre 2006 » ;

2° Dans les cinquième et sixième alinéas du même I, les mots : « Pour la période du 1er janvier au 31 décembre 2007 » sont remplacés par les mots : « A compter du 1er janvier 2007 ».

3° Dans le septième alinéa du même I, les mots : « Pour la période du 1er janvier au 31 décembre 2007, le » sont remplacés par le mot : « Le » ;

4° Dans le II, les mots : « du 1er juillet 2004 au 31 décembre 2007 » sont remplacés par les mots : « postérieure au 1er juillet 2004 ».

#### *Exposé des motifs du projet de loi :*

Le présent article pérennise les aides à l'emploi en faveur du secteur des hôtels, cafés et restaurants, dans la limite des 30 premiers salariés de l'entreprise. Le nombre de 30 salariés est destiné à placer l'aide en-deçà du seuil *de minimis* fixé par la réglementation européenne en matière d'aides d'État.

Le coût budgétaire de cette mesure est estimé à 555 millions €.

#### *Observations :*

Le présent article vise à pérenniser les aides à l'emploi en faveur du secteur des hôtels, cafés et restaurants (HCR), tout en les plafonnant aux 30 premiers salariés de l'entreprise, afin de rester en deçà du seuil *de minimis* fixé par le règlement (CE) n° 1998/2006 de la Commission du 15 décembre 2006.

Il y a lieu de s'étonner que la pérennisation de ces aides soit proposée par le Gouvernement sans qu'une évaluation démontrant leur efficacité n'ait été opérée. Une prorogation pour un délai d'un an, à l'issue duquel il serait décidé, au vu des résultats d'une évaluation de leurs effets, de les pérenniser ou non, semble préférable.

Le plafonnement des aides à 30 salariés est, pour sa part, nécessaire pour assurer la sécurité juridique du dispositif au regard du droit communautaire applicable aux aides d'État. Ce plafonnement aurait pour effet, selon le Gouvernement, de limiter le montant de cette aide à 556 millions d'euros, sur la base d'une prime moyenne de 124,10 euros par mois et d'un effectif de 364 547 salariés exprimés en équivalent temps plein.

## **I. La pérennisation de ces aides est proposée par le Gouvernement sans évaluation préalable de leur efficacité**

### **A. Le dispositif d'aide à l'emploi dans le secteur des hôtels, cafés et restaurants**

#### *1) Le dispositif actuel*

Compte tenu de 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, l'article 10 de la loi n° 2004-804 du 9 août 2004 relative au soutien à la consommation et à l'investissement a mis en place trois aides pour le secteur des hôtels, cafés et restaurants (HCR), réformées en 2007 :

– une aide forfaitaire de 114,40 euros par équivalent temps plein (ETP) aux employeurs de personnel des hôtels, cafés et restaurants, hors branche de la restauration collective, **pour les salariés payés au SMIC**. Le décret n° 2007-900 du 15 mai 2007 a porté cette aide à **180 euros mensuels pour la restauration de type traditionnel**, et étendu l'aide aux rémunérations allant jusqu'au **SMIC plus 3 %** ;

– une aide représentant une **fraction de 143 euros** par équivalent temps plein (ETP) dont la rémunération est **supérieure au SMIC plus 3 %**, fraction dont le niveau dépend de l'activité principale exercée par l'employeur (code NAF) ;

– une aide aux travailleurs non salariés qui prennent en charge les cotisations vieillesse, invalidité et décès de leur **conjoint collaborateur**. Le montant de cette aide est égal à la moitié de la cotisation minimale actuelle. Elle bénéficie à près de 5 360 employeurs, pour un montant de l'ordre de 280 euros par an.

De plus, le décret n° 2007-681 du 3 mai 2007 relatif au dispositif d'aide à l'emploi de travailleurs occasionnels dans l'hôtellerie et la restauration a créé une aide dite « **aide extras** ». Cette aide de 1,50 euro par heure de travail bénéficie aux employeurs qui déclarent leur extras au moyen du titre emploi-entreprise, pour des contrats à durée déterminée de deux jours ou plus et dans la limite de 540 euros par employeur et par an (sous réserve que l'effectif permanent ne soit pas supérieur à dix salariés et que les personnes embauchées en complément ne travaillent pas plus de cent jours).

#### *b) Les aides mises en place à la suite de l'accord du 13 juillet 2004*

Ces aides ont été mises en place à la suite de la conclusion, le 13 juillet 2004, de **l'avenant n° 1 à la convention collective nationale du personnel des hôtels, cafés et restaurants** par deux des organisations patronales (Umih et GNC) et par les trois fédérations CFE-CGC, CFTC et FO. Cet avenant a amélioré les

conditions de travail et de rémunération des salariés de la branche HCR, en prévoyant notamment :

– la **suppression du « SMIC hôtelier »**, les employeurs qui nourrissent des salariés rémunérés au SMIC renonçant à la possibilité ouverte par le code du travail (art. D. 141-6 et D. 141-8) de déduire du montant du SMIC de droit commun un montant égal à la moitié de la valeur de l'avantage en nature qu'il leur octroie ;

– une **sixième semaine de congés payés** a été créée (une demi-journée de congé par mois de travail effectif) ;

– la **durée du temps de travail** a été fixée à 39 heures en référence à l'art. L.212-4 du code du travail qui définit le travail effectif et prévoit des équivalences, l'avenant rappelant le principe du paiement des heures d'équivalence.

Ces modifications avaient pour but de renforcer l'attractivité de la profession, qui connaissait un sous-effectif structurel et rencontrait des difficultés chroniques de recrutement.

*c) La superposition des aides résultant du « contrat de croissance » du 17 mai 2006*

Les aides ont été reconduites pour l'année 2006 par l'article 160 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 et pour l'année 2007 par l'article 138 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007.

La réforme et l'augmentation du montant de l'aide opérées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007 (*cf. supra*) résultent du « **contrat de croissance** » conclu entre les organisations professionnelles (CPIH, FAGIHT, GNC, SNRPO, SYNHORCAT, UMIH) et l'État le 17 mai 2006. Ce document a notamment prévu, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007 :

– la **revalorisation des aides à l'emploi** (plus 60 % dans le secteur de la restauration traditionnelle pour atteindre 180 euros mensuels par salarié quel que soit le niveau de rémunération du salarié ; plus 60 % en moyenne également pour les hôtels avec restaurant, les cafés tabacs et les débits de boisson, soit 90 euros en moyenne ; extension de l'aide forfaitaire de 114,40 euros par ETP jusqu'à 1,03 SMIC) ;

– une **aide à l'emploi de salarié en « extra »** a été mise en place ;

– de **nouvelles aides fiscales** ont été accordées pour la mise aux normes des établissements : la dotation provision pour investissement (DPI), jusqu'alors réservée à la sécurité alimentaire, permet de déduire du revenu 15 000 euros au titre d'investissements futurs pour l'ensemble des dépenses de mises aux normes relatives à l'hygiène la sécurité, l'insonorisation, la protection contre l'incendie, la



lutte contre le tabagisme et l'amélioration de l'accessibilité des personnes handicapées (art. 39 *octies* F du CGI, introduit par la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006), et un amortissement accéléré sur deux ans (au lieu de 5 à 10 ans) a été mis en place pour les dépenses de mise aux normes (art. 39 AK du CGI) ;

– la **fiscalité sur les cessions de mur d'une exploitation HCR** a été considérablement allégée ;

– un **titre de maître restaurateur** a été créé afin de distinguer 20 000 restaurateurs traditionnels, qui bénéficient d'un **crédit d'impôt** d'un montant maximum de 15 000 euros pour financer 50 % de leurs dépenses de modernisation (art. 244 *quater* Q du CGI).

**B. Aucune évaluation fiable de l'efficacité de ce dispositif n'a été opérée.**

Le montant de l'aide à l'emploi au secteur HCR connaît une forte progression depuis sa mise en place.

(en millions d'euros)

LFI 2005	Exécution 2005	LFI2006	Exécution 2006	LFI 2007	Prévision 2007
549,5	392,3	367	534,4	516	648

En 2007, ce montant devrait ainsi s'élever à 648 millions d'euros (au lieu des 516 millions d'euros prévus en loi de finances initiale), auxquels il faut ajouter 151 millions d'euros au titre de l'**exonération de l'avantage en nature dans les hôtels, cafés et restaurants**. Instituée par la loi de finances initiale pour 1998, cette exonération intégrale concerne les cotisations patronales portant sur la rémunération constituée par l'avantage en nature repas. Elle figure dans le programme *Développement de l'emploi* de la mission *Travail et emploi*. Le montant total de l'aide à l'emploi dans le secteur HCR s'est ainsi élevé à 799 millions d'euros en 2007.

Le Gouvernement n'a pas été en mesure de fournir à votre Rapporteur spécial une évaluation de l'efficacité de l'aide à l'emploi accordée au secteur HCR. Le seul élément mis à la disposition de la représentation nationale sur ce point est l'**indicateur de performance n° 8.1** du projet annuel de performances pour 2008. Cet indicateur compare la croissance de l'emploi dans le secteur HCR à celle de l'emploi dans l'ensemble des secteurs concurrentiels. Il indique qu'en 2007, la croissance de l'emploi dans le secteur HCR devrait être de 1,4 %, tandis qu'elle devrait être de 1,2 % dans l'ensemble des secteurs concurrentiels. Le différentiel est donc de 0,2 point. Les effectifs salariés dans le secteur HCR étant, en 2006, de 848 800, ce différentiel représente 1 897 emplois. **Soit un coût par emploi supplémentaire créé de 470 830 euros.**

**CROISSANCE DE L'EMPLOI DANS LE SECTEUR HCR**

	Unité	2005 réalisation	2006 réalisation	2007 Prévision PAP 2007	2007 Prévision actualisée	2008 Prévision	2009 Cible
Secteur HCR	milliers	+ 12,8	+ 17,7	+ 25,3	+ 12,2	+ 13,1	+ 11,2
Secteur HCR : taux de croissance de l'emploi	%	+ 1,6	+ 2,1	+ 3	+ 1,4	+ 1,5	+ 1,3
Secteur HCR : effectifs salariés	milliers	831,1	848,8	870,1	861	874,2	885,4
Ensemble des secteurs concurrentiels : création nette d'emplois	milliers	+ 88,3	+ 154,9	+ 62,4	+ 194,1	+ 130,1	+ 116,6
Ensemble des secteurs concurrentiels : taux de croissance de l'emploi	%	+ 0,6	+ 1	+ 0,4	+ 1,2	+ 0,8	+ 0,7
Ensemble des secteurs concurrentiels : effectifs salariés	milliers	15 530,8	15 685,6	15 613,9	15 879,7	16 009,8	16 126,3
Tertiaire marchand (EP) : création nette d'emplois	milliers	+ 37,5	+ 46,5		-	-	-
Tertiaire marchand (EP) : taux de croissance de l'emploi	%	+ 1,9 %	+ 2,3 %		-	-	-
Tertiaire marchand (EP) : effectifs salariés	milliers	2 000,7	2 047,2				

Ce calcul, fondé sur le différentiel de taux de croissance de l'emploi dans le secteur HCR et celui de l'emploi dans l'ensemble des secteurs concurrentiels, ne saurait tenir lieu d'évaluation de l'efficacité de ces aides. Il ne tient en effet compte ni de la dynamique propre du secteur HCR (qui ne serait pas nécessairement identique à celle de l'ensemble des secteurs concurrentiels, en l'absence d'aide), ni de **l'impact des aides sur les conditions de travail dans le secteur HCR**. La suppression du « SMIC hôtelier » a, par exemple permis d'augmenter la rémunération brute de 68 euros par mois dans l'hypothèse de deux repas fournis par jour. Cela a représenté une hausse de 5 % de la rémunération brute. L'augmentation de l'aide opérée en 2007 a aussi été liée à une réévaluation de la grille salariale par l'accord de branche du 5 février 2007.

Il est surprenant que le Gouvernement propose de pérenniser ces aides – dont le montant prévisionnel pour 2008 est, après plafonnement, de 556 millions d'euros, auxquels s'ajoutent 160 millions au titre de l'exonération de l'avantage en nature repas – sans qu'une évaluation fiable de leur efficacité ait été effectuée, et **alors que les seuls éléments mis à la disposition de la représentation nationale laissent à penser que le coût par emploi créé serait considérable**.

Cette situation est emblématique de **l'insuffisance de l'évaluation de l'efficacité de la politique de l'emploi**, sur laquelle votre Rapporteur spécial a déposé, avec nos collègues Alain Joyandet et Frédéric Lefebvre, un amendement ayant pour objet d'augmenter la subvention du centre d'études de l'emploi (CEE).

C'est pourquoi votre Rapporteur spécial vous propose de **ne proroger ces aides que pour un an**. Le Parlement se prononcerait, à l'issue de ce délai, sur leur éventuelle pérennisation lorsqu'elles auront fait l'objet d'une **évaluation indépendante**, dont les résultats lui auront été communiqués, ainsi qu'après une **consultation des partenaires sociaux sur l'impact de ces aides sur les conditions de travail des salariés du secteur**.

**II. Le plafonnement à 30 salariés est nécessaire pour assurer la sécurité juridique du dispositif au regard du droit communautaire applicable aux aides d'État.**

**A. L'aide doit être plafonnée afin de demeurer en deçà du seuil des aides *de minimis***

Le Gouvernement propose de plafonner l'aide au secteur HCR à **30 salariés par entreprise**, afin de rester en deçà du seuil fixé par le règlement (CE) n° 1998/2006 du 15 décembre 2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité instituant la Communauté européenne aux aides *de minimis*. Ce règlement **exempte les aides inférieures à 200 000 euros sur une période de trois ans de l'obligation de notification**, car elles ne sont pas considérées comme des aides d'État.

L'aide au secteur HCR a fait l'objet, jusqu'à présent, d'une notification à la Commission européenne chaque année, afin que celle-ci se prononce sur sa compatibilité avec le marché commun. L'article 87, paragraphe 3, *c*) du traité instituant la Communauté européenne dispose en effet que les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun, si elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun.

La Commission a rendu quatre décisions successives sur l'aide à l'emploi au secteur HCR <sup>(1)</sup>, dans lesquelles elle a estimé qu'il s'agissait d'une aide d'État compatible avec le traité. La Commission a notamment relevé que l'aide vise l'amélioration des conditions de travail dans un secteur connaissant des difficultés persistantes de recrutement et qu'elle répond ainsi à des enjeux sociaux et économiques reconnus comme des objectifs d'intérêt commun au niveau communautaire. Dans sa quatrième et dernière décision, la Commission a cependant relevé que le régime d'aide et sa modification sont prévus pour 12 mois et souligné que « *cette limitation dans le temps est considéré comme [un] élément important de [sa] décision* ». Cette observation semble indiquer qu'une nouvelle prorogation de l'aide, selon les modalités existantes, risquerait de ne pas être à nouveau jugée compatible avec le marché commun par la Commission.

Dans ces conditions, le choix du Gouvernement de plafonner l'aide afin qu'elle bénéficie de l'exemption prévue au titre du règlement *de minimis* est

---

(1) Décisions du 1<sup>er</sup> décembre 2004 (C [2004] 4336), du 12 décembre 2005 (C [2005]5475), du 26 septembre 2006 (C [2006] 4211) et du 24 avril 2007 (C [2007] 1906).

justifié. Ce choix se traduit, outre le plafonnement de l'aide à 30 salariés, par l'insertion d'une référence au **respect des dispositions du règlement (CE) n° 1998/2006 de la Commission, du 15 décembre 2006, concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides de minimis**. Cette référence vise à informer les bénéficiaires de l'aide, dès l'adoption de la disposition législative instituant le régime d'aide, que celle-ci ne sera accordée que sous réserve du respect du plafond fixé par le règlement *de minimis*.

D'après les informations transmises à votre Rapporteur spécial, seuls 2,1 % des entreprises ont plus de 30 salariés exprimés en équivalent temps plein. Elles emploient cependant plus d'un tiers (34,7 %) des salariés du secteur (ETP en moyenne par mois), comme l'illustre le tableau suivant.

ÉQUIVALENT TEMPS PLEIN (ETP) PAR TAILLE D'ENTREPRISE

	ETP du 01/07/04 au 30/06/2006	ETP en moyenne par mois depuis 07/04
Moins de 1 salarié	2 478 643	68 851
1 à 4 salariés	2 223 081	61 752
5 à 9 salariés	2 284 152	63 449
10 à 19 salariés	1 738 798	48 300
20 à 29 salariés	941 063	26 141
30 à 49 salariés	1 328 647	36 907
50 à 99 salariés	773 758	21 493
100 à 199 salariés	568 045	15 779
200 à 499 salariés	657 998	18 278
Plus de 500 salariés	1 808 044	50 223
<b>TOTAL</b>	<b>14 802 230</b>	<b>411 173</b>

Source : Données : UNEDIC

## **B. Le plafonnement s'accompagnera d'une exclusion des entreprises de plus de 30 salariés du bénéfice des autres aides de minimis dont elles bénéficient**

Le respect du plafond des aides *de minimis* est particulièrement important. Son dépassement entraînerait en effet un **remboursement par les entreprises concernées de l'intégralité de la dernière aide perçue ayant conduit à son dépassement**<sup>1</sup>. La réglementation communautaire prévoit que le cumul des aides *de minimis* ne doit pas conduire à dépasser le plafond de 200 000 euros sur trois ans. Il convient donc de souligner les conséquences découlant du caractère *de minimis* de l'aide à l'emploi au secteur HCR. Le choix opéré par le Gouvernement conduira quasiment à exclure les entreprises de plus de 30 salariés du bénéfice des autres aides *de minimis* dont elles bénéficient (crédit d'impôt lié au titre de maître restaurateur, amortissement accéléré pour les dépenses de mise aux normes, provision pour dépenses de mise aux normes, etc.). Le plafonnement de l'aide à l'emploi à 30 salariés conduit en effet à un montant de 194 400 euros sur

<sup>1</sup> Article 2, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1998/2006 du 15 décembre 2006.

trois ans <sup>1</sup>, ce qui ne permet plus aux entreprises concernées que de percevoir une aide d'environ 5 600 euros au maximum.

\*

\*     \*

La Commission a examiné un amendement présenté par  **votre Rapporteur spécial**, proposant une prolongation pour un an des aides à l'emploi dans le secteur des hôtels, cafés et restaurants dont le montant atteint 800 millions par an. S'il n'apparaît pas souhaitable de supprimer ces mesures, il n'est pas souhaitable non plus de la pérenniser, en raison de l'insuffisance de l'information sur leur efficacité qui semble, en tout état de cause, faible en terme de créations d'emploi.

La Commission a *rejeté* cet amendement et *adopté* l'article 56 sans modification.

---

<sup>1</sup> 30 x 180 euros = 5 400 euros par mois, soit 64 800 euros par an donc 194 400 euros sur trois ans.

## Article 58

### **Modification du régime des exonérations en faveur des zones de revitalisation rurales (ZRR) et des zones de redynamisation urbaines (ZRU)**

#### *Texte du projet de loi :*

I. — Dans le I de l'article L. 322-13 du code du travail ainsi que dans le I de l'article L. 131-4-2 du code de la sécurité sociale dans sa rédaction issue de l'article 9 de l'ordonnance n° 2007-329 du 12 mars 2007 relative au code du travail (partie législative) :

1° Les mots : « dans la limite du produit du nombre d'heures rémunérées par le montant du salaire minimum de croissance majoré de 50 p. 100 » sont remplacés par les mots : « conformément à un barème dégressif déterminé par décret et tel que l'exonération soit totale pour une rémunération horaire inférieure ou égale au salaire minimum de croissance majoré de 50 p. cent et devienne nulle pour une rémunération horaire égale ou supérieure au salaire minimum de croissance majoré de 140 p. cent » ;

2° La référence à l'article 1031 du code rural est remplacée par la référence à l'article L. 741-10 de ce même code.

II. — Les dispositions des articles L. 322-13 du code du travail et L. 131-4-2 du code de la sécurité sociale dans leur rédaction issue du 1° du I sont applicables aux contrats de travail dont la date d'effet est postérieure au 1<sup>er</sup> janvier 2008. Les exonérations applicables aux contrats de travail ayant pris effet avant cette date restent régies par les dispositions de ces articles dans leur rédaction antérieure à la présente loi.

#### *Exposé des motifs du projet de loi :*

Le I du présent article plafonne à 2,4 fois le SMIC le niveau de salaire ouvrant droit aux exonérations ciblées en faveur des zones de revitalisation rurales et des zones de redynamisation urbaines et institue un mécanisme de dégressivité de ces exonérations à partir de 1,5 fois le SMIC pour éviter tout effet de seuil à partir duquel l'employeur serait incité à ne pas augmenter les salaires.

Cette mesure permet de limiter l'aide de l'État pour les salariés ayant des revenus élevés, afin de concentrer l'intervention publique sur l'embauche de salariés initialement moins qualifiés ou moins productifs, pour lesquels une aide à l'embauche peut réellement faire la différence, et permettre de créer un emploi qui ne l'aurait pas été autrement.

Le II précise que les modifications prévues par le présent article ne s'appliquent qu'aux contrats conclus après le 1<sup>er</sup> janvier 2008.

Cette mesure permet de réaliser une économie estimée à 16 millions d'euros.

#### *Observations et décision de la Commission :*

Cet article propose d'instaurer un barème dégressif plafonné pour le calcul de l'exonération de cotisations sociales patronales de sécurité sociale applicable aux emplois créés en zone de revitalisation rurale (ZRR) ou de redynamisation urbaine (ZRU). À la franchise actuelle, limitée à 1,5 SMIC, se substituerait :

– une exonération totale pour les rémunérations inférieures ou égales à 1,5 SMIC,

– une exonération dégressive au-delà s'annulant à 2,4 SMIC.

## I. Les exonérations applicables dans les ZRR et les SRU

Les zones de redynamisation urbaine (ZRU), au nombre de 416, sont définies par recoupement de critères qualifiant l'existence de difficultés, à savoir : le nombre d'habitants du quartier, le taux de chômage, la proportion de jeunes de moins de 25 ans, la proportion de personnes sorties du système scolaire sans diplôme et le potentiel fiscal des communes. Les zones de revitalisation rurale (ZRR), au nombre de 555, sont définies par leur faible niveau de développement économique.

Afin de favoriser l'existence et le développement d'activités économiques sur ces territoires, ont été institués des mécanismes dérogatoires incitatifs en faveur des entreprises. Les exonérations de nature fiscale<sup>(1)</sup>, qui constituent un levier puissant d'incitation à l'implantation des entreprises dans ces zones, sont complétées par un régime spécifique d'exonération des cotisations patronales de sécurité sociale tendant à favoriser l'embauche de salariés par les entreprises implantées.

Les entreprises embauchant des salariés en contrat à durée déterminée d'au moins douze mois ou en contrat à durée indéterminée bénéficient ainsi d'une exonération de cotisations patronales et sécurité sociale si cela se traduit par une hausse des effectifs (pas de licenciement dans les douze mois précédents) sans avoir pour effet de porter l'effectif total de l'entreprise à plus de cinquante salariés. Ce dispositif s'adresse aux employeurs exerçant une activité artisanale, commerciale, agricole ou libérale et aux groupements d'employeurs ayant au moins un établissement dans la zone. L'exonération s'applique pendant un an, dans les limites mensuelles de 1,5 SMIC par salarié et de 50 salariés exonérés.

L'employeur qui remplit les conditions fixées ci-dessus en fait la déclaration par écrit à la direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle dans les trente jours à compter de la date d'effet du contrat de travail.

---

(1) Il s'agit :

- de l'exonération d'impôt sur les bénéfices pour les entreprises nouvelles (article 44 sexies du code général des impôts) qui consiste, pour les ZRU, en une exonération totale les deux premières années, devenant un abattement de 75% la troisième année, de 50% la quatrième et de 25% la cinquième et, pour les ZRR, en une exonération totale pendant cinq ans, suivie d'un abattement de 60% les cinq années suivantes, puis de 40% pendant deux ans et enfin de 20% pendant encore deux ans. Ce régime s'accompagne éventuellement d'une exonération facultative de taxe professionnelle de deux à cinq ans ;
  - des exonérations de cinq ans de taxe professionnelle sont d'autre part prévues pour les entreprises exerçant certaines activités particulières en ZRU et pour celles de moins de 150 salariés implantées en ZRR (respectivement articles 1465 A et 1466 A 1 ter du code général des impôts) ;
  - d'un amortissement exceptionnel de 25% du prix de revient des investissements réalisés par les entreprises pour construire ou faire construire en ZRR (article 39 quinquies D) ;
  - d'un taux réduit de droits de mutation à titre onéreux sur reprise de fonds de commerce en ZRR ou ZRU sous réserve de poursuite de l'exploitation pendant cinq ans (article 722 bis du même code) ;
  - d'un taux réduit de droit de vente sur les acquisitions d'immeubles ruraux situés en ZRR destinés à être exploités par des jeunes agriculteurs bénéficiant des aides à l'installation.
- À noter également qu'il existe une exonération sociale pour artisans, industriels et commerçants non salariés établis dans une ZRU consistant en une exonération pendant cinq ans de cotisations maladie-maternité.

Le bénéfice de l'exonération ne peut être cumulé, pour l'emploi d'un même salarié, avec celui d'une aide de l'État à l'emploi ou d'une autre exonération totale ou partielle de cotisations patronales de sécurité sociale ou l'application de taux spécifiques, d'assiettes ou montants forfaitaires de cotisations.

## **II. L'introduction d'un plafonnement à 2,4 SMIC et d'une dégressivité à partir de 1,5 SMIC**

Le I du présent article prévoit de modifier les articles relatifs à l'exonération des cotisations à la charge de l'employeur au titre des assurances sociales, des allocations familiales et des accidents du travail pour embauche dans les ZRR et dans les ZRU, à savoir les articles L. 322-13 du code du travail et L. 131-4-2 du code de la sécurité sociale dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2007-329 du 12 mars 2007 relative au code du travail (partie législative), qui entrera en vigueur au plus tard le 1<sup>er</sup> mars 2008.

Il tend à substituer à la limite d'exonération actuelle, constituée par le produit des heures rémunérées par 1,5 SMIC, un barème dégressif entre les rémunérations horaires égale au SMIC majoré de 50%, soit 1,5 SMIC (exonération totale à ce niveau et en deçà), et celles égales au SMIC majoré de 140 %, soit 2,4 SMIC (exonération nulle à ce niveau et au-delà). Il renvoie à un décret le soin de déterminer précisément ce barème dégressif.

Le III du présent article prévoit l'application de ces dispositions aux contrats de travail dont la date d'effet est postérieure au 1<sup>er</sup> janvier 2008. La franchise d'exonération à 1,5 SMIC demeure donc applicable aux contrats en cours à cette date.

À titre accessoire, le 2° du I du présent article constitue une actualisation de l'article du code du travail qui faisait encore référence, pour la définition des rémunérations visées, à l'article 1031 du code rural. La codification de cet article avait déjà été modifiée par l'article 6 I de l'ordonnance n° 2000-550 du 15 juin 2000. C'est désormais à l'article 741-10 du code rural, qui définit l'assiette des cotisations dues au titre des assurances sociales agricoles, qu'il est renvoyé.

Le motif avancé pour justifier l'instauration d'un barème dégressif est le choix de cibler les exonérations sur les emplois les moins qualifiés et qui à défaut d'incitation ne seraient pas créés. Or, si l'incitation est effectivement maximisée pour ces emplois, elle n'est pas nécessairement nulle pour ceux rémunérés au-delà de 1,5 SMIC. Ce sont tous les types d'emplois, qualifiés et non qualifiés, dont il convient de favoriser la création dans ces zones prioritaires (ZRR et ZRU). En outre, on peut s'interroger sur l'effet de seuil de 1,5 SMIC qui ne favorisera pas la revalorisation des salaires intermédiaires mais, au contraire, favorisera un nivellement par le bas. L'entreprise aura en effet intérêt à ramener les salaires à un niveau inférieur à 1,5 SMIC.

Certes, la portée de cet article est limitée. En témoigne le gain attendu de 16 millions d'euros. La plupart des emplois créés s'accompagnent d'une



rémunération inférieure à 1,5 SMIC. Une étude de la DARES publiée en septembre 2007 <sup>(1)</sup> portant sur l'année 2005 met ainsi en évidence un salaire médian mensuel brut en équivalent temps plein de 1,06 SMIC dans les ZRR et 1,04 SMIC dans les ZRU. Les personnes d'un niveau égal ou supérieure à la licence ou issues d'écoles d'ingénieur (niveaux I et II de l'Éducation nationale) ne représentaient en 2005 que 4,6 % des salariés embauchés en ZRR et 8,2 % en ZRU. Les emplois de cadre ou d'ingénieurs proposés se sont limités, respectivement, à 2,8 % et 5,2 % des embauches.

Il est plus que raisonnable, compte tenu du coût global des exonérations de cotisations sociales, de recentrer certaines d'entre elles au regard d'un bilan coût / efficacité. Aucune évaluation n'a cependant mis en évidence l'inefficacité du dispositif d'exonérations applicables aux embauches en ZRR s'agissant des emplois qualifiés dont le coût serait de 16 millions d'euros.

L'ambition d'une politique de dynamisation des territoires ne peut s'arrêter à l'emploi non qualifié, sous peine de maintenir une certaine atonie. Au contraire, le développement économique passe aussi par la présence de personnels qualifiés qu'il faut convaincre de travailler dans les ZRR et ZRU en leur proposant des conditions salariales attractives. Le présent article ne semble pas aller dans ce sens, aucune étude sérieuse ne venant démontrer l'existence d'un pur effet d'aubaine sur les emplois rémunérés au-delà de 1,5 SMIC.

En résumé, même si les seuils qu'il fixe sont relativement élevés, dans l'hypothèse où il existait un lien entre ces emplois, leur niveau de rémunération et l'exonération applicable, au mieux cet article tire vers le bas la rémunération des salariés les plus qualifiés, au pire il contribue au départ de ces salariés vers d'autres zones, voire limite des créations d'emplois.

\*

\*      \*

La Commission a examiné un amendement de  **votre Rapporteur spécial**, tendant à la suppression de cet article qui tend à instaurer un barème dégressif plafonné pour l'exonération de cotisations sociales patronales de sécurité sociale, pour les emplois créés en zones de revitalisation rurale ou urbaine. L'enjeu de cette aide est très important pour les territoires concernés. Il est proposé une diminution de l'aide accordée sans qu'au demeurant le coût de cette dernière soit indiqué.

**M. Jean-Michel Fourgous** a souligné, d'une part, que c'est pour procéder à ce type de calcul qu'un office parlementaire d'évaluation budgétaire devrait être créé, et, d'autre part, que cet article 58 est cohérent avec la contrainte de réduction du déficit budgétaire.

---

(1) Premières synthèses, DARES, septembre 2007, n°38.3.

**M. Pierre Morel-A-l'Huissier** a souligné que la mise en place du barème dégressif plafonné s'inscrit dans la ligne de l'article 12 du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

La Commission a *rejeté* l'amendement et *adopté* l'article 58 sans modification.

\*

\*       \*

## AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

Amendement n° II-84 présenté par M. Gaëtan GORCE, rapporteur spécial au nom de la commission des Finances, et MM. Jérôme CHARTIER et Richard DELL'AGNOLA :

### Article 33

État B

#### Mission « Travail et emploi »

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement :

(En euros)

Programmes	+	-
Accès et retour à l'emploi		3 400 000
Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi		
Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail		
Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	3 400 000	
<b>TOTAUX</b>	<b>3 400 000</b>	<b>3 400 000</b>
<b>SOLDE</b>	<b>0</b>	

Amendement n° II-85 présenté par M. Gaëtan GORCE, rapporteur spécial au nom de la commission des Finances et MM. Jérôme CHARTIER et Richard DELL'AGNOLA :

### Article 33

État B

#### Mission « Travail et emploi »

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement :

(En euros)

Programmes	+	-
Accès et retour à l'emploi	3 400 000	
Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi		
Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail		
Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail		3 400 000
<b>TOTAUX</b>	<b>3 400 000</b>	<b>3 400 000</b>
<b>SOLDE</b>	<b>0</b>	

**Amendement n° II-86 présenté M. Gaëtan GORCE, rapporteur spécial au nom de la commission des Finances et par MM. Laurent HÉNART, Jérôme CHARTIER et Richard DELL'AGNOLA :**

## **Article 55**

Rédiger ainsi cet article :

« I.— L'article L. 241-10 du code de la sécurité sociale est ainsi modifié :

1° La première phrase du III *bis* de l'article L. 241-10 du code de la sécurité sociale est ainsi rédigé :

« III *bis*.— Les rémunérations des salariés qui, employés par des personnes agréées dans les conditions fixées à l'article L. 129-1 du code du travail, assurent une activité mentionnée à cet article chez les personnes visées au I ou bénéficiaires de prestations d'aide ménagère aux personnes âgées ou handicapées au titre de l'aide sociale légale ou dans le cadre d'une convention conclue entre ces associations ou organismes et un organisme de sécurité sociale, dans la limite, pour les personnes visées au a du I, du plafond prévu par ce a, sont exonérées des cotisations patronales d'assurances sociales et d'allocations familiales, dans la limite, lorsqu'elles ne sont pas éligibles à une autre exonération mentionnée au présent article, d'un plafond déterminé par décret. »

2° Insérer un III *ter* ainsi rédigé :

« III *ter*.— Les rémunérations des salariés qui, employés par des personnes agréées dans les conditions fixées à l'article L. 129-1 du code du travail, assurent une activité mentionnée à cet article, sont exonérées en tout ou partie des cotisations patronales d'assurances sociales et d'allocations familiales si elles ne sont pas éligibles à une autre exonération mentionnée au présent article, dans le cadre d'un barème dégressif déterminé par décret tel que l'exonération soit totale pour une rémunération égale au salaire minimum de croissance et devienne nulle pour les rémunérations égales ou supérieures au salaire minimum de croissance majoré de 140 p. 100 à compter du 1er janvier 2008 et de 100 p. 100 à compter du 1er janvier 2009. »

II.— Le même III *ter* de l'article précité est abrogé à compter du 1er janvier 2010.

III.— Le Gouvernement remet au Parlement, avant le 1<sup>er</sup> octobre 2008, un rapport relatif aux modalités de mise en œuvre pratique du présent article et à son impact sur la création et la consolidation des emplois dans le secteur des services à la personne ainsi que sur les finances de l'État. »

## AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

### Amendement présenté par M. Gaëtan Gorce

#### Article 53

Supprimer cet article.

### Amendement présenté par M. Gaëtan Gorce

#### Article 54

Rédiger ainsi cet article:

« Le Gouvernement remet au Parlement, avant le 1<sup>er</sup> octobre 2008, un rapport d'évaluation de l'aide au remplacement de salariés partis en congé maternité ou d'adoption. »

### Amendement présenté par M. Gaëtan GORCE, député

#### Article 56

Rédiger ainsi cet article:

« L'article 10 de la loi n° 2004-804 du 9 août 2004 pour le soutien à la consommation et à l'investissement est ainsi modifié :

1° Dans le premier alinéa du I, après le mot : « effectuées » sont insérés les mots : « par l'ensemble de leurs salariés », et après les mots : « décembre 2007 » sont insérés les mots : « et pour les périodes d'emplois effectuées par leurs salariés, du 1<sup>er</sup> janvier 2008 au 31 décembre 2008, dans la limite de trente équivalents temps plein salariés et dans le respect des dispositions du règlement (CE) n° 1998/2006 de la Commission du 15 décembre 2006 » ;

2° Dans les cinquième, sixième et septième alinéas du même I, les mots : « Pour la période du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre 2007 » sont remplacés par les mots : « Pour la période du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre 2008 ».

3° Dans le II, les mots : « du 1<sup>er</sup> juillet 2004 au 31 décembre 2007 » sont remplacés par les mots : « du 1<sup>er</sup> juillet 2004 au 31 décembre 2008 ».

### Amendement présenté par M. Gaëtan Gorce

#### Article 58

Supprimer cet article.



## ANNEXE

### Liste des auditions réalisées par votre Rapporteur spécial

#### Ministère de l'Économie, des finances et de l'emploi

##### *Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle*

M. Jean GAEREMYNCK, délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle, Mme Françoise BOUYGARD, déléguée adjointe à l'emploi et à la formation professionnelle

##### *Direction générale des entreprises*

M. Jean-Pierre LE PESTEUR, directeur du pôle interministériel de prospective et d'anticipation des mutations économiques

Mme Véronique BARRY, sous-directrice de la formation et de la qualification des entreprises

#### Ministère du Travail, des relations sociales et de la solidarité

##### *Direction générale du travail*

M. Jean-Denis COMBREXELLE, directeur général du travail, M. Joël BLONDEL, chef de service.

##### *Direction de l'administration générale et de la modernisation des services*

M. Jean-René MASSON, directeur de l'administration générale et de la modernisation des services, Mme Isabelle MOURES, chef de service, Mme Danielle BUGEAUD, sous-directrice « finances et dialogue de gestion »

##### *Direction de l'animation de la recherche, des études et de la statistique*

M. Antoine MAGNIER, directeur

#### Ministère de l'Écologie, du développement et de l'aménagement durables

##### *Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires*

M. Jean-François ROBINET, conseiller du délégué pour les mutations économiques

#### Agence nationale pour l'emploi (ANPE)

M. Jean-Marie MARX, directeur général adjoint, Mme Carine ROUILLARD, directrice générale adjointe

#### Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Unédic)

M. Jean-Luc BÉRARD, directeur général, M. Michel MONIER, directeur général adjoint.

Centre d'analyse stratégique

M. Yves CHASSARD, chef du département Travail, emploi et formation,

M. Marc-Antoine ESTRADE, chargé de mission prospective métiers et qualifications.

Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC)

M. Michel DOLLÉ, rapporteur général du CERC

Universitaire

M. Bernard GAZIER, professeur de sciences économiques à l'Université Paris 1 (Panthéon-Sorbonne)

Comité de concertation et de coordination de l'apprentissage du bâtiment et des travaux publics (CCCA-BTP)

M. Jacques VUTHAN, directeur des études du CCCA-BTP