

Conseil d'orientation pour l'emploi

RAPPORT

AU PREMIER MINISTRE

RELATIF AUX AIDES PUBLIQUES

8 février 2006

Le présent rapport du Conseil d'orientation pour l'emploi (COE), élaboré pour répondre à une demande du Premier ministre, est le fruit d'une réflexion collective engagée par le Conseil.

Il a été préparé par un groupe de travail créé au sein du Conseil qui s'est réuni à quatre reprises entre la mi-novembre 2005 et les premières semaines de janvier 2006. Il a été examiné par le Conseil au cours de ses deux dernières réunions plénières.

Raymond Soubie, Président du COE, Jean-Luc Tavernier, vice-Président du COE et Eric Aubry, secrétaire général ont organisé et animé les travaux. Marguerite Bérard en a été rapporteur.

La réflexion a été largement alimentée par l'ensemble des membres du groupe de travail et du Conseil lui-même (partenaires sociaux, experts, représentants de l'État et des collectivités territoriales, parlementaires). Elle a tout particulièrement bénéficié de l'apport très précieux des administrations centrales des finances et du travail ainsi que des organismes publics (l'INSEE en particulier), dont l'implication a été forte tout au long des travaux.

Comme il est rappelé en introduction, ce premier rapport du COE répond à une commande. Il représente un volet des travaux entrepris par le Conseil, sur un champ très large et sur des thèmes arrêtés par ses membres.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	1
I. LES AIDES PUBLIQUES AUX ENTREPRISES – UN CHAMP VASTE, MAL CONNU ET PEU EVALUE ..	6
A. <i>Justification des aides publiques selon la théorie économique</i>	6
B. <i>Un champ vaste</i>	8
1. Diversité des donateurs	8
2. Diversité des modes d'intervention	9
3. Multiplicité des objectifs poursuivis	10
4. Importance des montants financiers en jeu	10
C. <i>Un champ mal connu</i>	11
D. <i>Insuffisance de l'évaluation</i>	14
1. Rareté des évaluations ex ante	15
2. Limites des évaluations ex post	16
E. <i>Principales carences du dispositif français d'aides publiques</i>	19
II. LES ALLEGEMENTS DE COTISATIONS SOCIALES SUR LES BAS SALAIRES – UNE POLITIQUE EFFICACE POUR ACCROITRE L'EMPLOI DES TRAVAILLEURS PEU QUALIFIES LORSQU'IL EXISTE UN SALAIRE MINIMUM	21
A. <i>Objectifs visés</i>	21
B. <i>Historique des mesures d'allègements</i>	24
C. <i>Coût pour les finances publiques</i>	26
D. <i>Effets sur l'emploi et principales difficultés de l'évaluation</i>	28
1. Mécanismes d'action des allègements sur l'emploi	28
2. Difficultés de l'évaluation	28
3. Effets sur l'emploi	30
E. <i>Limites des dispositifs d'allègements sur les bas salaires</i>	33
III. LES CONTREPARTIES AUX AIDES PUBLIQUES : DEFINITION, PERTINENCE, ETAT DES LIEUX ET CONTROLE	36
A. <i>Définition de la notion de contrepartie</i>	36
B. <i>Pertinence</i>	36
C. <i>Une conditionnalité déjà pratiquée en France en matière d'emploi</i>	38
1. Conditionnalité et aides à l'emploi	38
2. Pratiques des collectivités territoriales dans l'attribution de leurs aides	47
D. <i>Difficultés du contrôle des conditions posées</i>	52
1. Les contrôles exercés par les collectivités territoriales sur les aides qu'elles attribuent	52
2. Les contrôles sur les conditions posées par les contrats aidés	56
3. Les contrôles et sanctions en matière de travail illégal	58
4. Le contrôle des mesures en faveur de l'emploi par les URSSAF	60
IV. SCENARIOS ET PROPOSITIONS	68
A. <i>Une priorité : Recenser, mettre en cohérence et évaluer les dispositifs d'aides publiques aux entreprises, afin de ne maintenir que ceux ayant fait la preuve de leur efficacité</i>	68
B. <i>Les nouveaux allègements de cotisations pourraient être conditionnés à l'ouverture d'une négociation sur les salaires</i>	72
1. Limiter l'éventuel effet négatif sur les carrières salariales	73
2. Limiter davantage l'effet d'aubaine paraît peu praticable	75
3. Les bénéfices associés à la stabilité dans le temps du dispositif d'allègements incitent à limiter les conditions	77
C. <i>Clause de remboursement des aides en cas de délocalisation</i>	78
1. Les différentes formes de délocalisation	78
2. Les problèmes posés par la définition d'une clause de remboursement en cas de délocalisation	79
3. Principes à respecter pour une clause de remboursement des aides en cas de délocalisation	80

INTRODUCTION

En installant le Conseil d'orientation pour l'emploi (COE) le 6 octobre 2005, le Premier ministre a souhaité que ce Conseil se saisisse de deux thèmes :

- « [les] *restructurations posent la question légitime de la **contrepartie des aides publiques sous toutes leurs formes en termes d'emploi et d'investissement** (...) ;*
- (...) [les] *éventuelles **contreparties additionnelles à tout ou partie des nouveaux allègements de cotisations.** »*

Le Premier ministre a demandé au Conseil de lui remettre ses conclusions en février 2006.

Ce premier rapport répond donc à une commande. Il ne représente qu'un volet des travaux engagés par le COE, qui ont pour objet de présenter un diagnostic sur les causes du chômage et de formuler des propositions pour améliorer le fonctionnement du marché du travail et lever les freins à l'emploi.

Cette commande impose de définir au préalable ce qui constitue une aide publique aux entreprises.

Au-delà du cadre posé par le droit européen¹, **il n'existe pas en France de définition juridique de l'aide publique**. Selon la doctrine, cette notion s'articule cependant autour de trois éléments :

- l'origine : personne publique ou personne morale de droit privé liée à une personne publique ;
- le bénéficiaire : l'aide publique est distinguée des mesures de politique générale ainsi que du rôle d'actionnaire public ;
- la relation entre le donateur et le bénéficiaire, avec la combinaison de trois critères : l'impact comptable de l'opération pour le bénéficiaire, le caractère désintéressé de celle-ci pour le donateur et le caractère direct ou indirect des effets bénéfiques de l'aide par rapport à l'entreprise.

Afin de répondre aux deux questions posées par le Premier ministre et pour les besoins du présent rapport, **la notion retenue de l'aide publique sera large**. Elle inclura notamment les allègements de cotisations sociales sur les bas salaires, bien que cette politique, en tant que mesure générale, ne soit pas considérée comme une aide au regard du droit communautaire.

¹ La Commission européenne a récemment formulé une définition des aides d'État : « *une aide d'État est une forme d'intervention étatique utilisée pour promouvoir une activité économique déterminée. L'octroi d'une aide d'État a pour conséquence que certains secteurs ou activités économiques bénéficient d'un traitement plus favorable que d'autres, et fausse donc le jeu de la concurrence en opérant une discrimination entre les sociétés qui bénéficient de l'aide et les autres. Afin de déterminer si une mesure constitue une aide d'État, il convient donc de distinguer le cas dans lequel l'aide vise certaines entreprises ou certaines productions, comme le prévoit l'article 87 paragraphe 1 du Traité, de la situation dans laquelle les mesures en cause sont uniformément applicables sur l'ensemble du territoire de l'État membre et visent à favoriser l'économie toute entière. Dans le second cas, la mesure ne constitue pas une aide d'État au sens de l'article 87 paragraphe 1.* » Commission des communautés européennes, Tableau de bord des aides d'État, COM (2005) 147, 20 avril 2005.

Avant d'aborder la question centrale des contreparties, le Conseil a souhaité disposer d'éléments de cadrage, d'une part, sur les aides publiques aux entreprises et, d'autre part, sur la catégorie spécifique que constituent les allègements de cotisations sociales sur les bas salaires.

S'agissant du premier thème, il apparaît que les aides aux entreprises constituent aujourd'hui un champ vaste, mal connu et peu évalué.

Les aides aux entreprises sont justifiées par la théorie économique classique en tant qu'instruments permettant à la puissance publique de corriger des défaillances de marché (externalités non prises en compte par les entreprises dans leurs décisions, informations imparfaites, réglementations - justifiées par ailleurs - mais qui peuvent conduire à rendre un marché inefficace).

En France, le champ des aides publiques se caractérise par son étendue :

- diversité des donateurs, qu'il s'agisse de personnes publiques (État, collectivités territoriales, établissements publics, groupements d'intérêt public, organismes communautaires et internationaux) ou de personnes privées liées à une personne publique ;
- foisonnement des modes d'intervention : aides financières (subventions, primes, prises de participation, prêts, garanties, crédit d'impôt, abattement fiscal, réduction de cotisations sociales, etc.), aides matérielles ou juridiques ;
- multiplicité des objectifs poursuivis ;
- importance des montants financiers en jeu.

Le champ des aides publiques apparaît par ailleurs mal connu : il n'existe à ce jour aucun recensement exhaustif des aides attribuées sur le territoire national. Cette situation est imputable à la multiplicité des guichets et à leur cloisonnement mais aussi à la stratification des dispositifs au fil du temps.

Enfin, les aides aux entreprises sont trop rarement évaluées, que ce soit *ex ante*, c'est à dire avant de décider la mesure, ou *ex post*, pour en connaître l'efficacité après un certain délai d'application. Au-delà de problèmes d'ordre méthodologique, pratique ou institutionnel, cette carence semble pour l'essentiel tenir à l'absence de coïncidence entre le temps de l'expertise (nécessairement long) et celui de la décision politique, souvent souhaitée immédiate.

Ces premiers constats posent une difficulté de principe : **il est malaisé de proposer de nouvelles conditions et contreparties aux aides publiques sans connaître au préalable l'étendue du champ concerné, sa cohérence d'ensemble, si les dispositifs d'aides existants sont aujourd'hui efficaces au regard des objectifs poursuivis et si de nouvelles conditions seraient susceptibles d'en améliorer l'efficacité.**

S'agissant du second thème relatif aux allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires, le Conseil s'est intéressé aux objectifs visés par cette politique, à l'historique des mesures d'allègements, à leur coût pour les finances publiques, aux effets de ces mesures sur l'emploi mais également aux difficultés rencontrées pour les évaluer.

Ces allègements, instaurés en 1993 et progressivement étendus depuis, constituent désormais **l'un des piliers de la politique en faveur de l'emploi en France**. En réduisant le coût du travail au voisinage du SMIC sans abaisser le niveau de rémunération des salariés, les allègements visent à réduire le chômage des peu qualifiés, tout en préservant leur pouvoir d'achat. Ce dispositif a été mis en place dans un contexte où l'accroissement sensible du coût minimal du travail depuis 1970 avait coïncidé avec une diminution rapide des emplois les moins qualifiés. Le coût brut de ce dispositif pour les finances publiques sera proche de 19 milliards d'euros en 2006. Au sein de ce total, les travaux conjoints de la DGTPE² et de la DARES³ estiment à 8 milliards d'euros le coût actuel des allègements mis en œuvre avant la réduction du temps de travail (RTT) et à 11 milliards d'euros la compensation de la RTT et des fortes hausses du salaire minimum intervenues entre 2003 et 2005.

Si les difficultés méthodologiques rencontrées pour évaluer ce dispositif sont réelles, toutes les évaluations disponibles concluent cependant à un effet positif sur l'emploi. Les allègements décidés au début des années 1990 et ayant été mis en œuvre avant la RTT auraient permis la création ou - ce qui est équivalent - évité la suppression d'environ 250 000 à 300 000 emplois pour un coût brut annuel de 25 000 à 30 000 euros par emploi. Le coût net est quant à lui estimé à 10 000 euros par emploi. L'importance du dispositif dans la politique en faveur de l'emploi et les sommes en jeu nécessitent un effort particulier d'évaluation pour apprécier son efficacité comparée à celle d'autres instruments de création d'emplois durables dans le secteur marchand.

Il est plus difficile d'évaluer les effets des allègements qui ont accompagné la RTT car ils sont indissociables de la politique menée en matière de réduction du temps de travail. Il est cependant plus que probable que ces allègements ont permis d'éviter une forte aggravation du chômage des moins qualifiés, qui aurait pu être la conséquence de la hausse assez rapide du SMIC horaire, intervenue entre le début du processus de RTT et la fin de la convergence des SMICs au 1^{er} juillet 2005.

Les allègements de cotisations sont cependant soumis à **deux types de critiques**. Tout d'abord, en introduisant une progressivité dans le coût du travail, ils sont susceptibles de développer des « trappes à bas salaires » et de dissuader indirectement les employeurs de faire les efforts nécessaires pour accroître la productivité des salariés, notamment par la formation. Ensuite, le champ très large de l'aide crée un effet d'aubaine potentiellement important pour les entreprises.

À partir de ces éléments de cadrage, le Conseil a orienté **sa réflexion sur l'opportunité de la conditionnalité des aides publiques**. Pour les besoins du présent rapport, cette dernière est définie comme recouvrant deux notions :

- les critères d'éligibilité, c'est-à-dire les conditions qu'une entreprise doit remplir préalablement à l'obtention d'une aide ;
- l'exécution d'obligations, qui sont autant de contreparties dont l'aide peut être assortie sur une durée déterminée.

Au préalable, le Conseil a pu constater que **la conditionnalité en matière d'emploi est déjà largement pratiquée en France**. Ce point est illustré dans le présent rapport à partir de deux exemples : le champ des aides à finalité spécifiquement emploi et les pratiques des collectivités territoriales dans l'attribution de leurs aides.

² Direction générale du Trésor et de la politique économique du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

³ Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques du ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.

La conditionnalité est généralement invoquée pour deux raisons. D'une part, il s'agit, d'améliorer le rapport coût/efficacité de l'aide, c'est-à-dire, dans un contexte budgétaire contraint, de cibler le dispositif sur les entreprises, qui sont les plus susceptibles de modifier leur comportement dans le sens souhaité. D'autre part, il peut être envisagé de « faire d'une pierre deux coups », c'est-à-dire d'atteindre plusieurs objectifs de politiques publiques à partir d'un même instrument (par exemple, conditionner l'aide à l'accroissement de l'emploi et à un mode de production respectueux de l'environnement). **L'analyse montre cependant que dans la pratique, il est difficile d'obtenir systématiquement ces résultats par la conditionnalité.**

En outre, **la conditionnalité n'a de sens que si les conditions posées sont effectivement contrôlées et sanctionnées.** À cet égard, **les constats sont peu favorables.** La situation se caractérise aujourd'hui soit par la faiblesse ou l'absence de données relatives à la fréquence des contrôles, leur nature et leurs résultats, soit par la mise en évidence de difficultés importantes dans l'exercice effectif des contrôles.

Au total, les propositions développées à la fin du rapport s'orientent donc autour de trois axes.

La priorité, et elle présente un caractère d'urgence, est de recenser les aides existantes aux niveaux national et territorial, de s'assurer de leur cohérence et de lancer un travail systématique d'évaluation, ex ante comme ex post, pour ne conserver que les dispositifs ayant fait la preuve de leur efficacité.

Il s'agit d'une œuvre de longue haleine dont les premières étapes seront nécessairement très techniques. Il est donc proposé de confier la phase de recensement à une mission conjointe des corps d'inspection des différents ministères, en laissant à cette dernière un an pour réaliser ses travaux avec l'aide de toutes les administrations concernées. Dans un deuxième temps, il est proposé d'éclairer la décision publique en laissant le soin à une commission, placée auprès du COE et composée des différents acteurs intéressés (parlementaires, administrations, collectivités territoriales, partenaires sociaux et personnalités qualifiées), de formuler des propositions sur la mise en cohérence des dispositifs. L'objectif serait d'accroître la lisibilité des aides en limitant leur nombre et celui des guichets (suppression des doublons, de l'effet de « saupoudrage » et des dispositifs contradictoires). Parallèlement, et conformément à la démarche de performance introduite par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), il convient de lancer une évaluation systématique de l'efficacité des aides, en commençant par les plus importantes.

Le deuxième axe concerne d'éventuels nouveaux allègements de cotisations sur les bas salaires.

Tout d'abord, il convient d'appliquer à ce cas d'espèce la recommandation de procéder à des évaluations préalables à toute modification des règles en vigueur (cf. *supra*). Ensuite, il est nécessaire de stabiliser ce dispositif, qui a si souvent varié au cours des dernières années. Cependant, il n'est pas possible de dissocier la question des allègements de la politique d'évolution du salaire minimum. **Si le SMIC venait à connaître à nouveau une augmentation sensible,** c'est à dire plus rapide que la moyenne des salaires ou que la productivité moyenne de l'économie, **il serait préférable de continuer à ne pas conditionner un accroissement des allègements,** qui viendrait en neutraliser l'effet sur le coût relatif du travail peu qualifié. Si en revanche un tel accroissement était décidé alors que la revalorisation du SMIC était limitée, il pourrait être plaidé d'en conditionner le bénéfice.

Afin de limiter le potentiel effet négatif des allègements sur les carrières salariales (trappes à bas salaires), il pourrait être envisagé de les **conditionner à l'ouverture d'une négociation sur les salaires**, tant au niveau des branches que des entreprises, et à l'existence d'un dialogue social sur la gestion des compétences et la formation professionnelle des salariés les moins qualifiés. Au cours des travaux du Conseil a également été évoquée la possibilité de conditionner les futurs allègements à l'existence de minima conventionnels au moins égaux au SMIC.

Il a par ailleurs été suggéré de pondérer, dans un premier temps, les allègements de cotisations sociales en fonction d'un ratio fondé sur le rapport entre la masse salariale et la valeur ajoutée (M/VA). Dans un second temps, la dégressivité des allègements pourrait être revue en fonction du salaire moyen pratiqué par l'entreprise considérée.

Deux objectifs seraient ainsi visés :

- mieux proportionner les allègements au profit des entreprises ou des services fortement utilisateurs de main d'œuvre (qualifiée ou non) ;
- ne pas décourager les entreprises de pratiquer une politique salariale et éviter ainsi les trappes à bas salaires.

Le Conseil a décidé de faire examiner cette proposition par son groupe de travail consacré au financement de la protection sociale. Par ailleurs, compte tenu des délais impartis, le COE n'a pas comparé l'effet sur l'emploi des allègements généraux avec les aides individualisées bénéficiant aux chômeurs de longue durée dans le secteur non lucratif.

Le dernier axe des propositions concerne les autres aides aux entreprises. S'agissant de ces dernières, des clauses de remboursement existent déjà pour certains dispositifs spécifiquement liés à la localisation d'activités. **Il pourrait être envisagé de les élargir** à l'ensemble des **aides à l'investissement**. Prévu dans le contrat institutif de l'aide, le remboursement serait demandé à l'entreprise en cas de cessation totale de l'activité subventionnée. Le montant du remboursement serait proportionné à la durée d'engagement prévue lors de l'octroi de l'aide. Une alternative à cette clause de remboursement, qui peut être difficile à mettre en œuvre, est un étalement du versement de l'aide sur la durée du contrat.

Enfin, il est nécessaire d'analyser de façon plus approfondie les difficultés rencontrées dans l'attribution des aides et l'exercice des contrôles pour mieux calibrer d'éventuelles nouvelles conditions. Ce pourrait être l'objet d'une mission ultérieure du Conseil d'orientation pour l'emploi.

I. LES AIDES PUBLIQUES AUX ENTREPRISES – UN CHAMP VASTE, MAL CONNU ET PEU EVALUE

A. Justification des aides publiques selon la théorie économique

Selon la théorie économique classique, l'intervention publique dans l'économie vise en particulier deux types d'objectifs :

- **l'efficacité économique** : il s'agit d'influer sur les comportements de production et de consommation des agents pour obtenir une nouvelle allocation des facteurs. Cette intervention passe par la modification des prix relatifs ou par des contraintes sur les quantités ;
- **la redistribution** : il s'agit alors uniquement de modifier la distribution des revenus. Idéalement, les choix des agents ne doivent être modifiés que par l'effet revenu tandis que les prix relatifs de l'économie restent inchangés (prix relatifs entre biens, entre travail et loisir, entre facteurs de production ou entre consommations présente et future).

Le terme d'aide est utilisé de façon large dans le débat public et s'applique souvent indistinctement à des interventions des deux types décrits précédemment :

- un versement croissant avec le nombre d'emplois rémunérés au salaire minimum dans l'entreprise (cas des allègements de cotisations sociales) ou une aide versée aux agriculteurs, qui acceptent de signer un contrat de comportement écologiquement responsable, sont des interventions du premier type. Elles modifient pour les agents les gains et coûts relatifs associés à différents comportements ;
- une aide versée à une catégorie d'entreprises pour soutenir le revenu des agents concernés (agriculteurs par exemple) sans condition ni contrepartie s'approche au contraire d'une redistribution forfaitaire⁴. C'est également le cas lorsque l'État impose aux entreprises une quantité maximale de rejets polluants (sous forme de quotas) en leur compensant le surcoût par un versement forfaitaire⁵. Dès lors que les entreprises n'ont pas le choix d'accepter ou de refuser la combinaison du quota et de la compensation financière, l'aide est conceptuellement séparable de la contrainte imposée par le quota et peut donc s'analyser comme de la pure redistribution⁶.

Toutes les aides, y compris celles qui visent d'abord à modifier les comportements, peuvent avoir un effet redistributif. Ainsi, un allègement de cotisations sociales sur les bas salaires accroît l'emploi des travailleurs peu qualifiés mais constitue également un gain de revenu pour les employeurs, qui comptaient avant même la mesure un nombre important de travailleurs rémunérés au SMIC dans leur effectif. Quant aux aides « inconditionnelles », la redistribution est leur raison d'être.

⁴ En toute rigueur, il faudrait considérer que cette intervention modifie également les prix relatifs entre les différentes professions ou le choix d'implantation dans différentes régions, et peut donc influencer les comportements.

⁵ Une telle compensation ne relève pas d'un objectif d'optimalité dans l'allocation des ressources.

⁶ L'ensemble des propositions regroupées sous le terme de « discrimination positive » participent des deux types d'intervention : notons tout d'abord qu'il s'agit de corriger une défaillance de marché, qui fait que certaines personnes sont discriminées. La correction passe soit par des instruments modifiant les prix relatifs (par exemple, prime pour l'emploi de personnes discriminées), soit par une redistribution forfaitaire sous la forme d'un versement inconditionnel à toutes les personnes discriminées.

S'agissant des aides du premier type, qui visent à modifier les signaux de marché, la théorie économique énonce **deux principes**.

Le premier est que **ces aides sont justifiées économiquement lorsque elles ont pour objet de pallier des défaillances de marché**.

Ces défaillances (cf. encadré *infra*) peuvent être liées à :

- des externalités non prises en compte par le marché : par exemple, recherche et développement (R&D), coûts sociaux ;
- une information imparfaite entre acteurs économiques, pouvant notamment engendrer des difficultés de financement ;
- certaines réglementations qui, si elles sont justifiées par ailleurs, ont pour effet pervers de rendre un marché inefficace (cas des effets du salaire minimum sur l'emploi peu qualifié).

Les défaillances de marché

Externalités non prises en compte par les entreprises dans leur décision (rendement privé supérieur ou inférieur selon les cas au rendement social). Par exemple :

- recherche et développement ;
- formation ;
- coûts sociaux (exclusion des travailleurs moins productifs, coût du chômage), même si d'autres outils sont possibles (aide directe à la population) ;
- aménagement du territoire (effets cumulatifs des crises de certains bassins d'emploi, aide aux territoires ruraux...);
- pollution.

Informations imparfaites :

- asymétries d'information entre financeurs et entrepreneurs, que ce soit pour un apport en capital ou un prêt. Ces informations imparfaites sont sources d'antisélection (l'investisseur ne peut repérer les projets les plus rentables et adopte une « tarification » non adaptée à certains projets) et d'aléa moral (l'investisseur doit s'assurer que l'entrepreneur travaille bien pour accroître la valeur de l'entreprise). Elles génèrent des coûts de transaction (cas du financement des créations d'entreprise) et de contrôle parfois importants. Ceci peut aboutir à des contractions du marché (financement des entreprises d'un niveau inférieur à l'optimum) ou à une sur-représentation des mauvais risques ;
- asymétrie d'information entre employeur et salarié sur la productivité du salarié, surtout pour les salariés en situation difficile (handicap par exemple) ;
- activités pour lesquelles l'État aurait une supériorité informationnelle sur la technologie ou la rentabilité (même privée) du secteur (se combine souvent avec des externalités). C'est le cas notamment pour les secteurs très innovants (biotechnologie par exemple).

Réglementations rendant un marché inefficace :

Par exemple, existence (justifiée par ailleurs) d'un salaire minimum qui freine l'embauche de salariés peu qualifiés, ou *numerus clausus* sur certaines professions.

Les imperfections de marché peuvent se cumuler : les petites entreprises, notamment de haute technologie, sont confrontées dans leur recherche de financement à des problèmes d'externalités (R&D par exemple), de mauvaise tarification du risque par les investisseurs du fait d'asymétries d'information entre investisseur et entrepreneur (qui aboutissent à des coûts de transaction importants) et à une difficulté d'assurer le risque en raison de la spécificité des investissements.

L'aide aux entreprises n'est cependant qu'un des moyens d'action possibles de l'État face à ces défaillances. La puissance publique peut aussi intervenir par :

- des dispositifs permettant d'inciter les entreprises à révéler de l'information privée ;
- la réglementation ou au contraire la levée de contraintes réglementaires empêchant la négociation de contrats prenant en compte les externalités ;
- la mise en place d'un monopole régulé, etc.

Le second principe posé par la théorie économique est que **les caractéristiques des aides, notamment les conditions d'octroi auxquelles elles sont éventuellement soumises, doivent découler directement de l'analyse de la défaillance de marché qui les justifie.**

L'analyse de la défaillance à corriger détermine les caractéristiques de l'aide. Ces dernières permettent d'établir les signaux de prix garantissant l'efficacité économique. Ces caractéristiques sont :

- **le ciblage** (entreprises aidées, territoires concernés, assiette) : par exemple, pour corriger les effets distorsifs du SMIC sur l'emploi des travailleurs peu qualifiés, il est nécessaire de modifier le coût relatif du travail peu qualifié par rapport aux autres facteurs de production et donc de cibler les allègements de cotisations sociales sur les bas salaires⁷ ;
- **la forme de l'aide** : par exemple, corriger des imperfections du marché du crédit peut justifier des garanties de prêts, alors que les externalités engendrées par l'activité de recherche et développement peuvent être internalisées par un système de crédit d'impôt diminuant le coût unitaire de la R&D ;
- **le montant de l'aide** : c'est celui qui permet d'atteindre l'optimum social dans l'allocation des ressources. Dans le cas d'une externalité, ce montant doit être égal à la différence entre le gain social associé à un comportement et le gain privé pour l'agent dont dépend ce comportement.

B. Un champ vaste

Le champ des aides publiques est particulièrement vaste. Il se caractérise par la diversité des donateurs, des modes d'intervention et des objectifs poursuivis ainsi que par l'importance des montants financiers en jeu.

1. Diversité des donateurs

L'aide est publique lorsqu'elle provient⁸ :

- d'une **personne publique** : État, collectivités territoriales, établissements publics, groupements d'intérêt public ;

⁷ Le salaire sert ici d'indicateur du niveau de productivité du travailleur. Si la productivité était directement observable, elle serait un meilleur critère de ciblage que le niveau de salaire, qui peut créer de nouvelles distorsions, principalement des trappes à bas salaires.

⁸ Il convient par ailleurs de relever que dans certains cas le donateur est distinct de l'opérateur, chargé par délégation, d'attribuer l'aide.

- de **personnes morales de droit privé liées à une personne publique** par un lien organique (associations administratives), patrimonial (sociétés publiques, sociétés d'économie mixte) ou fonctionnel (gestion privée d'une activité de service public). En outre, il convient de distinguer, dans certains cas, le donateur et l'opérateur chargé par délégation d'attribuer l'aide.

S'ajoutent à cela les aides mises en place par les **organisations internationales** ainsi que par les différents **fonds structurels communautaires**, notamment le FEOGA (fonds européen d'orientation et de garantie agricole), le FSE (fonds social européen) et le FEDER (fonds européen de développement régional).

2. Diversité des modes d'intervention

Sans prétendre à l'exhaustivité, il est possible de distinguer trois grands types d'interventions directes : les **aides financières**, les **aides matérielles** et les **aides juridiques**. Pour mémoire, il convient de noter que l'aide aux entreprises peut aussi être indirecte, *via* une aide aux investisseurs (fiscalité de l'épargne par exemple) ou une aide aux acheteurs des produits fabriqués par l'entreprise (taux de TVA préférentiel par exemple).

– Aides financières

Les aides financières sont les plus nombreuses. Elles consistent en l'allocation de ressources financières à des conditions préférentielles par rapport au marché. Le tableau suivant en présente les principaux types, selon la typologie retenue par la Commission européenne⁹.

Nomenclature des aides financières selon la Commission européenne		
Catégories	Aide budgétaire	Aide fiscale
Groupe A : Aide intégralement transférée au bénéficiaire	Subvention Prime Bonification d'intérêt obtenue directement par le bénéficiaire	Crédit d'impôt Abattement fiscal Réduction de cotisations sociales Mesure équivalente à une subvention
Groupe B : Prise de participation	Prise de participation sous toutes ses formes (y compris conversion de dette)	
Groupe C : Intérêt économisé par le bénéficiaire pendant la mise à disposition du capital transféré	Prêt à taux réduit Prêt participatif Avance remboursable	Report d'impôt
Groupe D : Garanties	Garanties : montant couvert par des régimes de garanties ; pertes en découlant, déduction faite des primes versées	

– Aides matérielles

Les aides matérielles consistent dans l'attribution d'équipements ou de services à des conditions avantageuses par rapport au marché.

⁹ Cf. notamment le rapport de la Commission européenne relatif aux aides d'État au secteur manufacturé, COM 1998, 18 septembre 1998.

Ces aides peuvent bénéficier nommément à une entreprise, par exemple, la prise en charge par une commune de « la réalisation de l'ensemble des conditions matérielles d'une opération de décentralisation industrielle jugée utile pour le développement communal »¹⁰.

Elles peuvent aussi satisfaire à la fois divers besoins d'intérêt public (circulation routière, rééquilibrage d'un bassin d'emploi) et le développement d'un ensemble industriel et touristique qui joue un rôle important dans l'économie régionale¹¹.

– Aides juridiques

Les aides juridiques présentent le plus souvent un caractère indirect et sont généralement la contrepartie d'obligations de service public. Il est possible de citer : l'octroi de prérogatives de puissance publique à un organisme public ou privé (recours à l'expropriation), d'un monopole ou de droits exclusifs pour l'exploitation d'une activité, du bénéfice de taxes parafiscales ou même la fixation d'un prix minimum ou garanti pour certaines productions ou prestations de services.

3. *Multiplixité des objectifs poursuivis*

Le champ des aides publiques se caractérise également par la multiplicité des objectifs poursuivis. En se fondant sur la typologie retenue par la Commission européenne¹², il est possible de distinguer :

- les **aides à finalité horizontale** : notamment emploi, formation, sauvetage et restructuration d'entreprises en difficulté, recherche et développement, soutien des petites et moyennes entreprises (PME), protection de l'environnement. Dans cette catégorie d'aides, il faut aussi distinguer celles qui relèvent du soutien au développement de l'entreprise et de l'emploi, de celles qui ont comme objectif l'incitation au recrutement de personnes que l'entreprise n'aurait pas recrutées naturellement ;
- les **aides ciblées sur certains secteurs d'activité** : secteur manufacturier, services (tourisme, services financiers, média, culture), agriculture, pêche, industrie houillère, transports, etc. ;
- les **aides à finalité régionale**, c'est-à-dire limitées à certaines zones géographiques.

4. *Importance des montants financiers en jeu*

Les montants financiers consacrés aux aides publiques sont **difficiles à évaluer** car il n'existe pas de recensement exhaustif des aides (cf. *infra* I C)¹³.

L'annexe I présente une estimation des aides d'État accordées par la France selon la définition étroite de l'aide publique retenue par la Commission européenne.

¹⁰ CE 26 juin 1974, Sté « La maison des isolants de France ».

¹¹ CE 20 juillet 1971, Ville de Sochaux ; CE 21 juillet 1989, Association de défense contre Astérix Land ; CE 23 mars 1992, M. Jean Martin et autres, M. Fraboulet et autres.

¹² Commission européenne, tableau de bord des aides d'État – mise à jour du printemps 2005, COM (2005) 147, 20 avril 2005.

¹³ S'agissant par ailleurs des montants consacrés aux politiques de l'emploi, l'annexe XI présente des comparaisons internationales issues des données de l'OCDE.

La Commission évalue les aides publiques françaises à 0,57% du produit intérieur brut – soit dans la moyenne de l'UE-15¹⁴. Cette évaluation sous-estime cependant la réalité des aides. En effet, le périmètre retenu est très limité et rien ne garantit l'exhaustivité des données.

Le rapport du Commissariat Général du Plan¹⁵ (*Les aides publiques aux entreprises : une gouvernance, une stratégie*) estime quant à lui que les seules aides d'État soumises à la réglementation européenne représentaient environ 1% du PIB. Il faut doubler ce chiffre si on ajoute les allègements de cotisations sociales sur les bas salaires. Au total, l'ensemble des aides aux entreprises transitant par le budget de l'État peut être estimé **entre 1,8% et 3,5% du PIB**¹⁶.

C. Un champ mal connu

Il n'y a, à ce jour, aucun recensement exhaustif des aides publiques attribuées en France. Des études existent, mais elles sont parcellaires.

Cette carence est la conséquence de :

- **la multiplicité des « guichets » et leur cloisonnement** - État, établissements publics, collectivités territoriales et leurs groupements, fonds européens, etc. - qui rend difficile toute vision d'ensemble des dispositifs existants. Au sein même de l'État, si chaque bureau d'administration centrale a une bonne connaissance des aides dont il a la charge, il ignore souvent celles supervisées par d'autres bureaux, pourtant au sein de la même direction. La présence d'opérateurs (comme par exemple l'ANPE ou le CNASEA), agissant par délégation de l'État, concourt à cette complexité ;
- **la multiplication des dispositifs au fil du temps** dans une logique de stratification, sans mise en cohérence et peu d'évaluation (cf. *infra* I D). Ainsi, au titre de la seule dépense fiscale de l'État, la loi de finances pour 2006 ne recense pas moins de 233 dispositifs d'aides pour les seules entreprises¹⁷.

Certains recensements partiels des aides existent cependant et méritent d'être signalés, par exemple :

- le *vade-mecum* de la délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT, ex-DATAR) sur les règles de concurrence communautaires relatives aux aides publiques aux entreprises présente de manière détaillée plus de 80 dispositifs, parmi les plus importants. Sa mise à jour 2005 devrait être publiée en 2006 ;

¹⁴ Commission des communautés européennes, Tableau de bord des aides d'État, COM (2005) 147, 20 avril 2005.

¹⁵ Les aides publiques aux entreprises, une gouvernance, une stratégie, Rapport sous la direction de Jean-Louis Levet, Commissariat général au Plan, 2003.

¹⁶ Rapport relatif aux *aides versées par l'État aux entreprises : recensement et justifications économiques*, École nationale des Ponts et Chaussées, groupe de travail. Le chiffre de 3,5% du PIB est issu du recensement de 335 aides publiques aux entreprises (projets de loi de finances pour 2004 et 2005) pour un montant total de 59 449 395 650 euros en 2005 et 56 554 392 757 euros en 2004. Rapportés au PIB national, ces montants représentent respectivement 3,72 % et 3,53 % du PIB. Dans cette étude, la notion d'aide retenue est extrêmement large. Les aides à des entreprises publiques (hors contrats de service public et subventions d'investissements), telle que la SNCF, ainsi que les allègements de cotisations sociales, ont été pris en compte alors que ces deux éléments sont souvent écartés des recensements. De plus, toutes les formes d'aides, notamment les dépenses fiscales (y compris les aides aux investisseurs – fiscalité de l'épargne – et les avantages en matière de TVA et TIPP) sont comptabilisées. Les aides à un service public représentent plus de 6 milliards d'euros chaque année et les allègements s'élèvent pour leur part à plus de 21 milliards en 2005 et 20 milliards en 2004.

¹⁷ Projet de loi de finances pour 2006, Voies et moyens II, les dépenses fiscales.

- l'annexe 5 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 présente quant à lui les mesures d'exonération, de réduction ou d'abattement des cotisations et contributions sociales ainsi que leur compensation ; 46 dispositifs sont ainsi détaillés ;
- le portail des Chambres de commerce et d'industrie (<http://www.cci.fr>) propose une base de données en ligne, dite « Sémaphore », qui couvre 13 régions et recense plus de 5 000 dispositifs d'aides et de financements, émanant d'organismes locaux, régionaux, nationaux et européens ;
- l'observatoire des aides aux petites entreprises, créé en mai 2004, recense quant à lui plus de **2 550 dispositifs** (Europe, État, collectivités territoriales, etc.). L'importance de ce chiffre est notamment liée à la prise en compte de la déclinaison territoriale de certaines aides. Cet outil de référence, développé par l'Institut supérieur des métiers (ISM) avec l'appui des pouvoirs publics, est un moteur de recherche accessible gratuitement sur Internet, et permettant aux entreprises de moins de 250 salariés d'identifier les aides auxquelles elles peuvent prétendre en fonction de leur localisation géographique, secteur d'activité et nature de leur projet (cf. encadré *infra*).

L'observatoire des aides aux petites entreprises et du développement économique

Origine et objectifs du projet :

Le projet d'observatoire des aides aux petites entreprises est né d'un constat : l'absence, en France, d'un outil répertoriant toutes les aides publiques aux entreprises et la très faible lisibilité de l'action publique dans ce domaine (constat confirmé par le rapport du Plan relatif aux aides publiques aux entreprises, cf. *infra*).

Les objectifs de l'observatoire sont donc de :

- référencer, en une base de données unique, l'ensemble des aides publiques aux entreprises (Europe, État, régions, départements, fonds locaux de proximité) ;
- améliorer l'information des entreprises et de leurs réseaux d'accompagnement sur les politiques publiques ;
- dresser une typologie des aides et étudier leur évolution ;
- analyser les conditions de leur efficacité et valoriser les bonnes pratiques.

Le projet a été développé en 2003 et 2004 avec le soutien de la direction du commerce, de l'artisanat, des services et des professions libérales (DCASPL) et de la direction générale des entreprises (DGE).

Les membres du comité de pilotage sont : la DCASPL ; la DGE ; l'union professionnelle artisanale (UPA) ; l'assemblée permanente des chambres de métiers (APCM) ; l'assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI) ; l'agence pour la création d'entreprises (APCE) ; la délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (ex-DATAR), observatoire des territoires.

La direction générale des collectivités locales (DGCL) et OSEO (né en 2005 du rapprochement de l'ANVAR et de BDPME-Sofaris) sont informés régulièrement des travaux conduits.

Description du système d'information :

Le système d'information est en libre accès sur Internet depuis mai 2004 à l'adresse <http://observatoire.ism.asso.fr>.

L'observatoire des aides aux petites entreprises et du développement économique

Il comprend :

- une rubrique actualité (brèves sur les politiques PME, lettre électronique mensuelle) ;
- la base de données des aides ;
- des dossiers d'information et un accès aux différents travaux d'étude conduits sur le thème des politiques publiques PME.

La base de données est intégralement gérée par l'ISM et référence actuellement plus de 2 550 dispositifs d'aides publiques aux entreprises financés par l'État, les établissements publics (OSEO, ADEME, agences de l'eau...), l'Union européenne, les régions, les départements. Les fonds territoriaux de proximité (ex : plates-formes d'initiatives locales) sont également référencés.

La recherche d'informations et la mise à jour des données sont effectuées par une veille sur les sites institutionnels et des contacts directs avec les organismes. Des fiches d'information de format homogène sont rédigées par l'ISM sur la base des informations recueillies et soumises pour validation aux financeurs. La mise à jour est effectuée en fonction des informations transmises par les collectivités et de la veille documentaire et réglementaire assurée par le centre de documentation de l'ISM. En 2005, 75% des fiches-aides ont été mises à jour.

Ces fiches font l'objet d'une classification en fonction :

- de leur zone géographique de programmation : France, région, département, zonages de l'aménagement du territoire ;
- de leur objet : création-reprise, actions collectives et coopérations inter-entreprises, amélioration des conditions de travail, etc. ;
- des catégories spécifiques ont été également créées pour regrouper les aides sectorielles à l'artisanat, au commerce, à l'hôtellerie tourisme, ainsi que les aides délivrées sous forme d'exonérations sociales ou fiscales.

L'objectif de cette classification est de faciliter la recherche d'informations par les internautes, en fonction de leur commune d'implantation et de leur projet.

Consultations :

La consultation moyenne du site est de 10 000 visiteurs/mois. 70% des consultations du guide des aides sont le fait d'entreprises, dont 80% sont des entreprises de moins de 10 salariés.

La lettre électronique, diffusée mensuellement depuis janvier 2005, compte 1 750 abonnés (principalement des acteurs territoriaux du développement économique : services de l'État, collectivités territoriales et réseaux d'accompagnement).

Travaux d'études :

Des études complémentaires sont développées dans le cadre de l'observatoire afin de dresser une typologie des aides publiques et de qualifier leur portée en matière de développement économique. En 2005 :

- une étude a été conduite sur l'action économique des communautés de communes auprès de 420 groupements ;
- une analyse comparative des aides à la création et transmission reprise d'entreprises a été réalisée, permettant de regrouper en 40 grandes familles quelque 750 dispositifs (l'objectif est de simplifier la lecture des aides et d'en dresser une cartographie) ;
- un travail analogue a été également conduit pour la DCASPL sur les aides mobilisables en régions par les entreprises de métiers d'art.

L'observatoire des aides aux petites entreprises et du développement économique

Programme d'activités 2006 :

Concernant le guide des aides, la priorité sera le développement des consultations et la recherche de gains d'efficacité dans l'administration des données. Pour ce faire, de nouvelles fonctionnalités informatiques seront déployées. Elles permettront notamment de proposer aux réseaux territoriaux ou aux pays, des sous-applications de la base de données pour les aides centrées sur leurs territoires (département, pays), habillées aux couleurs de leurs sites Internet. Proposées par voie d'abonnement, ces sous-applications démultiplieront le référencement et les consultations du guide des aides tout en assurant des recettes propres au projet.

En matière d'études, les travaux de typologie des aides seront poursuivis, la priorité étant notamment donnée à la réalisation d'une typologie des aides locales à l'emploi. Une enquête sur le maintien des commerces et de l'artisanat en milieu rural et sur le développement de multiservices est également proposée, afin de mesurer les effets de la politique de l'État et des départements dans ce domaine.

Enfin, un bilan des schémas régionaux de développement économique et de leur impact sur les aides sera réalisé à l'automne 2006.

La mise en place d'un système de collecte de données quantitatives sur les aides (nombre d'entreprises aidées, montant accordé...) est également en cours d'étude.

Source : Institut supérieur des métiers.

Afin de pallier l'absence de recensement des aides, **une commission nationale des aides publiques aux entreprises** (CNAPE) a été créée par la loi du 4 janvier 2001¹⁸. Cette commission était chargée d'évaluer les impacts économiques et sociaux, quantitatifs et qualitatifs, et de contrôler l'utilisation des aides publiques de toute nature accordées par l'État et les collectivités locales ou leurs établissements publics, afin d'en améliorer l'efficacité pour l'emploi, la formation et les équilibres territoriaux. **Dans chaque région, une commission régionale** était chargée de recenser et d'évaluer les aides mises en œuvre sur le territoire régional (cf. *infra* III D 1).

Cette commission a été **supprimée** par le Parlement le 20 décembre 2002. Ses travaux, pour l'essentiel repris dans le rapport du Commissariat général au Plan relatif aux aides publiques aux entreprises¹⁹, sont restés largement inachevés.

D. Insuffisance de l'évaluation

Dans sa réflexion sur la conditionnalité, le Conseil a été amené à s'interroger sur les conditions de l'efficacité des aides publiques. Ceci l'a conduit à distinguer entre les deux processus du contrôle et de l'évaluation, composants indispensables de leur mise en œuvre.

Le contrôle des aides a pour objet de s'assurer de la conformité de leur mise en œuvre au cadre législatif et réglementaire : il consiste à vérifier le respect des conditions fixées en matière d'éligibilité des bénéficiaires, d'exécution des contreparties et de régularité des procédures de gestion. Il est exercé au titre du contrôle de gestion par les services responsables de leur mise en œuvre, ainsi que par des instances de contrôle internes (contrôle financier, inspections) ou externes (Cour des comptes, chambres régionales des comptes).

¹⁸ Cette commission était présidée par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et son secrétariat était assuré par le Commissariat général au Plan. Elle était composée de trois députés, de trois sénateurs, de six ministres, des représentants des organisations syndicales de salariés et des organisations d'employeurs et de personnalités qualifiées.

¹⁹ Les aides publiques aux entreprises, une gouvernance, une stratégie, Rapport sous la direction de Jean-Louis Levet, Commissariat général au Plan, 2003.

L'évaluation des dispositifs d'aides publiques a quant à elle pour objet d'apprécier leur pertinence (l'adéquation de leurs modalités aux objectifs poursuivis), leur efficacité (le degré d'atteinte des résultats attendus) et leur efficience (le rapport entre les résultats observés et les moyens engagés pour les atteindre). Elle suppose un certain degré d'extériorité et d'autonomie de l'organe évaluateur par rapport au service évalué, garantie de l'impartialité de l'appréciation portée, dans ses méthodes comme dans ses résultats.

Proposer de nouvelles conditions et contreparties aux aides aux entreprises implique donc de s'interroger au préalable sur l'adéquation, d'une part, des procédures de contrôle, qui permettent de garantir leur conformité et, d'autre part, des procédures d'évaluation, qui permettent d'en mesurer l'efficacité. La question des contrôles est traitée plus loin dans le présent rapport (cf. *infra* III D), celle de l'évaluation fait l'objet des développements qui suivent.

S'agissant de l'évaluation, le cas des allègements de cotisations sociales sur les bas salaires constitue une exception. Ce dispositif, certes le plus coûteux, est de loin celui dont l'évaluation est la plus documentée (14 études économiques au cours des dix dernières années) même si cette dernière présente de réelles difficultés méthodologiques (cf. *infra* II D 2 et annexes III et IV). **S'agissant des autres dispositifs d'aides, les évaluations *ex ante* sont particulièrement rares et les évaluations *ex post* présentent des limites certaines.**

1. *Rareté des évaluations ex ante*

Contrairement à nos principaux partenaires, notamment anglo-saxons, la France se distingue par la faiblesse et la rareté de l'évaluation préalable à la décision publique. Cette carence, qui touche l'ensemble des politiques publiques, n'est pas spécifique au champ des aides publiques. Elle l'affecte néanmoins.

Ce constat a été largement documenté par le groupe de travail présidé par M. Bruno Lasserre dans son rapport relatif à la méthodologie des études d'impact et au coût de la réglementation (2004)²⁰.

Plusieurs raisons sont avancées pour expliquer l'absence d'évaluation *ex ante* :

- le dispositif des **études d'impact** conçu en 1993 était obligatoire pour l'ensemble des projets de loi et de décrets en Conseil d'État, soit un nombre de textes largement supérieur à 600 par an. Ces études devaient permettre d'évaluer l'utilité du texte. Au regard de l'ampleur de la tâche, l'exercice a cependant été rapidement ressenti comme une **contrainte supplémentaire, de nature purement procédurale** et donc peu utile (l'étude étant souvent rédigée après qu'ait été décidée la mesure qu'elle devait permettre d'instruire) ;
- assignant aux études un contenu très ambitieux, il n'a pas donné à leurs auteurs les **moyens** de cette ambition ;
- plus fondamentalement, **le temps de l'expert coïncide rarement avec celui du décideur**. Il convient donc de trouver un compromis entre les exigences temporelles de l'expertise (longue) et celle de la décision (souvent souhaitée immédiate) ;
- **le réflexe réglementaire est particulièrement développé** en France, contrairement à ce qui est observé chez la plupart de nos partenaires. Ce réflexe se trouve décuplé en période de difficultés budgétaires. En l'absence de ressources

²⁰ Ce rapport est disponible à l'adresse Internet suivante : http://www.dusa.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_Lasserre.pdf

supplémentaires à allouer, il est tentant pour le pouvoir politique de proposer de nouvelles normes pour montrer qu'il continue d'influer sur le cours des événements.

Par circulaire en date du 26 août 2003, le Premier ministre a **suspendu le dispositif des études d'impact** et demandé au groupe de travail Lasserre de lui proposer des pistes d'amélioration, en s'inspirant, notamment, des meilleures pratiques relevées à l'étranger. **Les conclusions du rapport remis en mars 2004** (cf. encadré *infra* IV A), **n'ont, à ce jour, pas été suivies d'effets**. Depuis 2003, seules trois ou quatre études d'impact ont été réalisées.

L'évaluation *ex ante* ne se limite certes pas aux études d'impact. Au sein des ministères, l'expertise, notamment économique et statistique (DGTPE, DARES, etc.), existe souvent pour documenter la prise de décision. De même, les procédures de consultations préalables (consultations publiques, conseils spécifiques) réservent une place certaine aux travaux des experts. Il n'en demeure pas moins que l'évaluation *ex ante* reste un exercice marginal et peu utilisé avant la prise de décision publique, notamment parce qu'aucune procédure ne permet d'en imposer le recours.

Le Conseil d'orientation pour l'emploi partage le diagnostic et les propositions formulés par le rapport Lasserre. Son jugement est cependant **encore plus critique**. Il considère en effet que la première difficulté de l'évaluation *ex ante* est l'incapacité du politique à respecter une stricte discipline, privilégiant une évaluation préalable à la mise en œuvre de toute mesure. Trop souvent, **la tentation de l'effet d'annonce prime sur l'analyse coûts-avantages, au fondement d'une action publique responsable**.

2. *Limites des évaluations ex post*

Dans son rapport public 2004, **la Cour des comptes a relevé plusieurs limites dans l'évaluation *ex post* des politiques d'aides à l'emploi de l'État**²¹.

Le premier constat est d'ordre institutionnel. S'il existe en France une capacité à faire des évaluations de qualité, ces dernières ne sont pas assez nombreuses et la confrontation entre des évaluations d'origine différente est insuffisante.

L'évaluation des aides à l'emploi dépend largement de l'exécutif, et principalement du ministère qui est par ailleurs chargé de la définition et de la mise en œuvre de ces politiques. À cet égard, le rôle prépondérant de la DARES est souligné. Les autres administrations, qui disposent d'une capacité d'expertise économique et financière, interviennent moins dans l'évaluation *ex post* des politiques d'aides à l'emploi. Une mention spécifique doit être réservée à l'INSEE, dont le centre de recherches, le CREST²², a initié des analyses approfondies et parfois novatrices d'un point de vue méthodologique.

Un rôle important est joué par plusieurs organismes de recherche (par exemple, CREST, CEPREMAP²³, OFCE²⁴, IRES²⁵, REXECODE²⁶) bénéficiant de financements principalement publics mais définissant librement leur programmation. D'après la Cour, leurs travaux sont de ce fait insuffisamment intégrés au processus de décision. La séparation entre la recherche et l'étude, d'une part, la décision politique et administrative, d'autre part, paraît trop grande.

²¹ Cour des comptes, rapport public 2004, février 2005, chapitre 6 – les dispositifs d'évaluation des politiques d'aides à l'emploi de l'État.

²² Centre de recherche en économie et statistiques.

²³ Centre d'études prospectives d'économie mathématique appliquées à la planification.

²⁴ Observatoire français des conjonctures économiques.

²⁵ Institut de recherches économiques et sociales.

²⁶ Centre de recherches pour l'expansion de l'économie et le développement des entreprises.

Par ailleurs, l'accès à certaines données reste difficile pour les laboratoires universitaires ou les services d'études privés. Même si l'INSEE a progressé dans ce domaine au cours des dernières années, des améliorations restent encore possibles. Aujourd'hui, l'accès est organisé dans de bonnes conditions pour les enquêtes auprès des entreprises, il s'améliore sur les données administratives des entreprises mais reste difficile pour les données personnelles. Or il est essentiel, pour évaluer les politiques de l'emploi, d'examiner simultanément les trajectoires des entreprises et les trajectoires individuelles. La position de la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) n'évolue que lentement sur la confidentialité des données individuelles (notamment sur les appariements) et semble correspondre à une préoccupation réelle de la société française. L'élargissement considérable de la diffusion grand public de fichiers détaillés anonymisés ne répond pas vraiment aux demandes des évaluateurs, ces fichiers étant jugés trop pauvres. Les centres d'accès sécurisés pourraient constituer une solution intéressante. Cependant, les expériences étrangères montrent que ce type de dispositif est particulièrement coûteux. La question de l'opportunité de son financement est donc posée.

Plus fondamentalement, la demande d'évaluation paraît trop peu fréquente. L'évaluation des politiques de l'emploi n'a été, jusqu'à ces dernières années, prévue par la loi que dans un nombre limité de cas (cf. encadré *infra*). Elle n'a pas été distinguée le plus souvent de l'obligation d'assurer le suivi administratif des mesures. Elle ne fait pas l'objet de débat systématique dans les enceintes parlementaires.

La demande d'évaluation émane dès lors de façon quasi exclusive des autorités ministérielles ou de l'administration elle-même. Afin de répondre à la demande gouvernementale et être en phase avec le temps de la décision, ces études privilégient le suivi des mesures, l'évaluation *ex ante* et des évaluations *ex post* légères et assez rapides.

Or l'évaluation est une pratique difficile, souvent longue et coûteuse. Elle suppose des garanties méthodologiques vérifiables par des tiers. Elle doit déboucher sur une phase de confrontation de travaux entre eux, lorsque c'est possible, ou d'un travail à une critique pluraliste, lorsqu'il n'y en a qu'un. La réduction des délais, quelquefois nécessaire pour rentrer dans le calendrier politique, se paie par une dégradation de la qualité des résultats.

L'animation de ces procédures ne peut reposer que sur des institutions à forte légitimité, suffisamment indépendantes de l'exécutif et respectées par toutes les parties en présence. Elles doivent être capables de passer commande de travaux analytiques, le cas échéant en finançant les équipes concernées (françaises ou étrangères) et d'en organiser la confrontation. Dans d'autres pays, ce rôle est souvent joué par des institutions situées auprès du Parlement, dans la sphère académique ou par les équivalents de la Cour des comptes.

L'évaluation – une exigence législative récente

Si on excepte la loi de 1988 instituant le revenu minimum d'insertion, **ce n'est que depuis une dizaine d'années que les lois instituant des mesures en faveur de l'emploi ont imposé à l'exécutif l'obligation de rendre compte de leur impact.**

La loi quinquennale du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle a été la première à prévoir un rapport au Parlement, publié en février 1997, et un rapport sur l'évaluation des politiques régionales de formation professionnelle continue, établi tous les trois ans, dans le cadre du comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle, instance d'évaluation créée à cet effet.

Des dispositions analogues ont été inscrites dans la loi du 11 juin 1996, dans la loi du 16 octobre 1997 portant création des nouveaux services – emplois jeunes et la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions.

L'évaluation – une exigence législative récente

La loi du 13 janvier 1998 a prévu de même que le gouvernement présente au Parlement, avant le 30 septembre 1999, un bilan des négociations d'entreprises, de l'évolution de la durée du travail et de l'impact de la réduction du temps de travail sur l'emploi et l'organisation des entreprises.

La loi du 19 janvier 2000 impose encore au gouvernement de présenter chaque année au Parlement un rapport relatif à la mise en œuvre des allègements de cotisations sociales et de la réduction du temps de travail, ainsi qu'à leur impact sur l'emploi.

Mais la formalisation des objectifs par les textes reste trop générale pour imposer une véritable obligation d'évaluation à l'administration. Les dispositifs ne prévoient pas, dès l'origine, les moyens financiers nécessaires à l'élaboration des bilans. Les rapports, dits ou non d'évaluation, présentés au Parlement sont souvent riches en informations quantitatives et qualitatives, mais ne constituent pas des comparaisons rigoureuses entre les résultats obtenus, les moyens mis en œuvre et les objectifs fixés.

Des lois récentes fixent des obligations en matière d'évaluation non seulement à l'État mais aussi aux autres opérateurs de la politique de l'emploi. Tel est le cas de la loi du 18 décembre 2003 portant décentralisation du RMI et création du RMA et la loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social. Enfin, sous le chapitre « évaluation des politiques locales », l'article 130 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales prévoit la transmission par les collectivités locales à l'État des informations individuelles destinées à la constitution d'échantillons statistiques et la restitution par l'État de l'exploitation de ces données.

Ces dernières évolutions sont encore trop récentes pour avoir une incidence sur les pratiques d'évaluation.

Source : Cour des comptes.

La Cour souligne ensuite les insuffisances des systèmes de collecte de données.

Deux facteurs sont principalement invoqués :

- des progrès doivent être accomplis dans les systèmes d'information des opérateurs. En effet, l'État délègue, par convention, la gestion d'un nombre croissant de mesures à des opérateurs (CNASEA²⁷, ANPE²⁸, UNEDIC). Ces opérateurs transmettent le plus souvent directement leurs informations par fichiers informatiques à la DARES. L'évaluation est ainsi conditionnée à la performance des systèmes d'informations statistiques, pour lesquels la Cour identifie plusieurs carences ;
- l'évaluation et son financement sont rarement prévus au moment du lancement d'une mesure. Or, les enquêtes et fichiers de déclarations administratives habituels ne suffisent pas à fournir toutes les informations qui seraient nécessaires à l'évaluation de certaines politiques. Faute d'anticipation, ces lacunes sont palliées par des enquêtes spécifiques ou en complétant par des questions particulières les formulaires de déclarations administratives habituels. Dans les deux cas, ces procédures sont coûteuses, longues à préparer et à exploiter.

²⁷ Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles.

²⁸ Agence nationale pour l'emploi.

Enfin, s'agissant des **obstacles au développement des évaluations lourdes**, la Cour retient les **difficultés d'ordre méthodologique** (notamment, l'absence d'expérimentation permettant de comparer une population ayant bénéficié de la politique à un groupe témoin, qui n'en a pas bénéficié), le **chevauchement et l'instabilité des dispositifs d'aides**. L'analyse peut ainsi être biaisée par des hypothèses se fondant sur la pérennité des mesures et des caractéristiques du marché du travail, qui évoluent cependant au fil du temps. Ces points sont illustrés dans le présent rapport pour les allègements de cotisations sociales sur les bas salaires (cf. *infra* II D 2 et annexes III et IV).

Le Conseil d'orientation pour l'emploi partage les conclusions de la Cour des comptes. Tout en prenant acte de la qualité et de la variété des travaux d'évaluation *ex post* produits de longue date par le dispositif public d'études et de statistiques (DARES, CEREQ, INSEE, CEE...), il regrette que l'effort d'évaluation demeure nettement insuffisant au regard des montants financiers consacrés aux politiques en cause.

En effet, avant même d'envisager de nouvelles mesures, il est de la responsabilité de l'autorité politique de s'assurer de l'efficacité des dispositifs existants. Certes, l'évaluation est une œuvre de longue haleine et ses résultats peuvent être décevants au regard de ceux initialement espérés. En outre, il est moins valorisant politiquement d'évaluer le passé que de proposer de nouvelles initiatives. C'est cependant ce que devrait être une conduite politique responsable. Le Conseil note à cet égard qu'il n'a jamais été organisé de façon crédible et durable un lieu de financement et de discussion des évaluations *ex post* ; les pouvoirs exécutif et législatif n'ayant sans doute pas fait tout ce qui était possible en la matière. Parallèlement, il faut souligner que l'évaluation tarde à être reconnue comme une discipline majeure dans beaucoup de laboratoires de recherche français.

Le Conseil juge nécessaire de développer, de soutenir et de diversifier les capacités d'une telle évaluation, notamment dans le monde de l'université et de la recherche, traditionnellement peu tourné vers ce type d'exercice, au contraire de ce qui s'observe dans nombre de pays comparables.

E. Principales carences du dispositif français d'aides publiques

Dans le rapport précité relatif aux aides publiques aux entreprises, le Plan relevait un certain nombre de carences dans le dispositif français des aides publiques. **Ces conclusions sont toujours d'actualité :**

- **la notion d'aide publique reste confuse pour les acteurs concernés** ; cette situation pérennise une méconnaissance des aides distribuées aux différents niveaux, national, régional, local ;
- côté entreprises, la méconnaissance des aides publiques est aussi liée à **la difficulté d'identifier des relais d'information susceptibles de les guider** (en particulier pour les TPE) vers des dispositifs d'aides applicables à leur situation (taille, secteur d'activité, etc.) et à leurs besoins ;
- **les aides allouées par l'État sont caractérisées par leur opacité technique et l'inadaptation des documents budgétaires**, même si l'application de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) représente un progrès. À l'échelle des collectivités locales, il n'existe aucune procédure spécifique de suivi économique et d'agrégation comptable. Aucun document de synthèse ne retrace le montant des aides de type fiscal ou parafiscal : les décideurs locaux n'ont ainsi aucune connaissance de leur incidence sur le développement d'une région donnée. Cette absence devrait être progressivement comblée par les rapports des conseils régionaux prévus par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités

locales. Les premiers rapports, qui doivent présenter et évaluer l'ensemble des aides accordées sur le territoire régional, sont attendus pour le mois de juin 2006 (cf. *infra* III D 1) ;

- **cette opacité des aides publiques est d'autant plus problématique que les montants alloués sont considérables ;**
- **il n'existe pas de gouvernance d'ensemble du dispositif français des aides publiques :** absence de pilotage global au niveau national comme d'outil performant de gestion et d'évaluation ; difficultés du pilotage territorial associant l'État et les collectivités locales ; défaut d'anticipation et poids prépondérant de la culture de la procédure dans l'attribution, le contrôle et l'évaluation, par rapport à la finalité des projets ; insuffisance des ressources humaines publiques compétentes dans ce domaine.

II. LES ALLEGEMENTS DE COTISATIONS SOCIALES SUR LES BAS SALAIRES – UNE POLITIQUE EFFICACE POUR ACCROITRE L’EMPLOI DES TRAVAILLEURS PEU QUALIFIES LORSQU’IL EXISTE UN SALAIRE MINIMUM

Les allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires, instaurés en 1993 et progressivement étendus depuis, constituent **un des piliers de la politique en faveur de l’emploi** en France. En 2006, les exonérations prévues par la loi Fillon²⁹ sont maximales au niveau du SMIC (26 points pour toutes les entreprises, puisque la convergence des SMICs a été achevée au 1^{er} juillet 2005) et linéairement décroissantes jusqu’à 1,6 SMIC. Leur coût brut pour les finances publiques (sans tenir compte des recettes liées à leurs effets sur l’emploi) est proche de 19 Mrds €.

Le Premier ministre a souhaité que le Conseil d’orientation pour l’emploi formule un diagnostic et des propositions sur « *les conditions à poser pour de nouveaux allègements de cotisations* »³⁰. Avant d’évoquer cette question, il importe de rappeler :

- les objectifs visés par cette politique ;
- l’historique des mesures d’allègements, caractérisé d’abord par leur instabilité ;
- leur coût pour les finances publiques ;
- les effets de ces mesures sur l’emploi mais également les difficultés rencontrées pour les évaluer.

Les réflexions qui suivent sont notamment fondées sur les travaux conjoints de la DARES et de l’ex-direction de la Prévision, qui appartient désormais à la direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE).

A. Objectifs visés

Les exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires ont pour objectif **d’accroître l’emploi des travailleurs peu qualifiés en présence d’un salaire minimum**.

Le choix des mesures générales de réduction du coût du travail est fait au début des années quatre-vingt-dix à la suite d’une réflexion renouvelée sur le fonctionnement du marché du travail, dont attestent, par exemple, les travaux du Commissariat général du Plan³¹. À l’époque, le chômage ne cesse d’augmenter, touchant fin 1993 plus de 12% de la population active et affectant particulièrement les catégories les moins qualifiées.

La population active augmente certes de manière dynamique, mais au regard de ses partenaires, la France crée moins d’emplois pour un niveau de croissance donné. On estime à cette époque que, pour stabiliser le chômage, une croissance de l’ordre de 2,5% par an est nécessaire. Dans un contexte où l’augmentation du coût minimal du travail s’accompagne d’une forte progression du chômage pour les moins qualifiés, ces gains apparents de productivité sont moins le symptôme favorable de gains de productivité globale dans l’économie qu’une illustration inquiétante d’une grande substitution entre capital et travail peu qualifié. Il faut donc

²⁹ Loi n° 2003-47 du 17 janvier 2003 sur les salaires, le temps de travail et le développement de l’emploi.

³⁰ Intervention du Premier ministre à la Commission nationale de la négociation collective, 12 décembre 2005.

³¹ Rapports Charpin et Brunhes, 1992-1993.

« enrichir la croissance en emplois » en améliorant, voire en inversant, cette substitution défavorable à l'emploi.

Ces rapports suggèrent du reste qu'au sein des pays industrialisés, après plusieurs années de modération salariale, la France ne souffre pas d'un handicap particulier dû au coût salarial moyen. En revanche, tandis que jusqu'en 1968 le salaire minimum prenait du retard par rapport au salaire moyen, **l'écart entre le coût du travail au niveau du SMIC et celui au niveau du salaire moyen s'est fortement réduit de 1970 à 1985**. Ces années ont, par ailleurs, été marquées par la **détérioration de la situation de l'emploi, qui a affecté plus particulièrement les personnes peu qualifiées**. Ces constats ont motivé le choix de réduire le coût du travail plus particulièrement au niveau du salaire minimum.

Les effets du salaire minimum sur l'emploi selon la théorie économique
<p>D'un point de vue théorique, le salaire minimum engendre trois types d'effets sur les travailleurs et les emplois les moins productifs :</p> <ul style="list-style-type: none">- un effet sur la rémunération ;- un effet sur l'emploi ;- un effet sur la productivité.
<p>1. Le salaire minimum accroît la rémunération pour un certain nombre d'emplois</p> <p>Le salaire minimum modifie le partage de la valeur ajoutée en faveur des travailleurs ayant une productivité légèrement supérieure au niveau du SMIC et qui ne disposent pas d'un réel pouvoir de marché en raison de leur faible qualification. En effet, dès lors qu'il existe des frictions liées à l'appariement sur le marché du travail, la rémunération d'un travailleur n'est pas rigoureusement égale à sa productivité marginale : on observe un partage de la rente associée à l'appariement entre l'employeur et le salarié. C'est pourquoi une réglementation comme le SMIC peut accroître le salaire des travailleurs dont la productivité est légèrement supérieure au salaire minimum.</p>
<p>2. Le salaire minimum peut réduire l'emploi des travailleurs les moins productifs</p> <p>Le salaire minimum rend inemployables des travailleurs dont la productivité est inférieure à son niveau, et peut donc accroître le chômage des travailleurs peu qualifiés.</p> <p>Cet effet n'est pas théoriquement le seul possible. Une étude célèbre et très controversée de Card et Krueger³² sur l'emploi dans les <i>fast-foods</i> aux États-Unis semble montrer qu'une augmentation du salaire minimum peut dans certains cas accroître l'emploi des travailleurs peu qualifiés. L'explication théorique avancée est que les employeurs bénéficieraient d'un monopsonne sur le marché du travail local. En l'absence de salaire minimum, ces employeurs ont intérêt à rationner leur demande de travail afin de faire diminuer le niveau des salaires (grâce à la constitution d'une « armée industrielle de réserve »). Dès lors que l'instauration d'un salaire minimum rend cette stratégie impossible, l'emploi augmente. Au delà du débat empirique qu'a engendré cette étude, il n'est pas douteux que le SMIC français, étant donné son niveau, a des effets plutôt négatifs sur l'emploi des travailleurs les moins productifs³³.</p>
<p>Si l'effet sur le niveau des rémunérations est la principale raison d'être du salaire minimum, l'effet négatif sur l'emploi en est un effet pervers, auquel les allègements de cotisations sociales ciblés sur les bas salaires tentent de porter remède.</p>

³² D. Card et A. Krueger, 1995, *Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage*, Princeton University Press.

³³ Cf par exemple J. Abowd, F. Kramarz, T. Lemieux et D. Margolis : *Minimum wage and youth unemployment in France and the United States*, in *Youth Employment and Joblessness in Advanced Countries*, D. Blanchflower et R. Freeman, eds., University of Chicago Press, 427-472.

Les effets du salaire minimum sur l'emploi selon la théorie économique

3. Le salaire minimum accroît le plus souvent la productivité moyenne des emplois

Les travailleurs ne pouvant être employés pour une rémunération inférieure au salaire minimum, la productivité des emplois doit être supérieure à ce niveau. Le processus d'appariement conduit donc, lorsqu'il existe un salaire minimum, à une productivité des emplois créés en moyenne supérieure, travailleurs et employeurs devant refuser des appariements trop peu productifs qui auraient parfois été acceptés en l'absence de salaire minimum. De même, le salaire minimum peut constituer une incitation à la formation pour des travailleurs sur des postes où leur productivité est légèrement inférieure à ce niveau et dont l'emploi pourrait être menacé.

D'un autre côté, le salaire minimum crée un point d'accumulation dans la distribution des salaires, ce qui réduit les perspectives de croissance salariale pour les travailleurs rémunérés au SMIC. De ce fait, l'incitation à la formation peut être réduite.

À cet égard, le salaire minimum en France, par sa proximité avec le salaire médian, empêchait que le salaire des moins qualifiés ne s'ajuste à leur productivité, induisant une très forte concentration du sous-emploi chez ces salariés. Dans ce contexte, **l'allègement de cotisations sociales sur les bas salaires**, en réduisant le coût du travail sans abaisser le niveau de rémunération du salarié, **permet un meilleur ajustement de l'offre à la demande de travail et réduit donc le chômage des peu qualifiés tout en préservant leur pouvoir d'achat**. Cet allègement favorise le développement des services à fort contenu en emploi et à productivité relativement stable, qui sont particulièrement sensibles au coût du travail et représentent une part potentiellement croissante de la production.

L'encadré et le graphique *infra* présentent l'évolution du salaire minimum depuis sa création. L'annexe II décrit de manière plus détaillée l'évolution du SMIC et des bas salaires au cours des dix dernières années.

Le SMIC et son évolution

Le salaire minimum a été instauré en France en 1950, par la création du salaire minimum interprofessionnel garanti (SMIG). Depuis cette date, il est possible de distinguer quatre phases distinctes dans l'évolution du salaire minimum (cf. également graphe *infra*) :

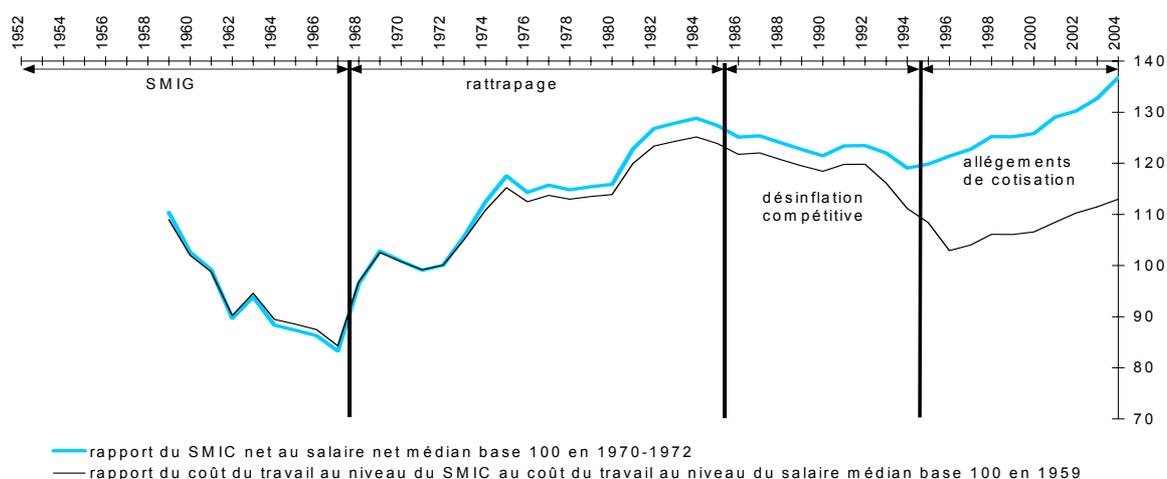
- la phase du SMIG, de 1950 à 1967, au cours de laquelle le SMIG, « minimum social dû à tout salarié qui apporte son travail à une entreprise » progresse lentement, plus lentement que le salaire médian ;
- la phase de progression la plus spectaculaire du salaire minimum, qui commence avec la forte hausse de 1968, puis voit la naissance du salaire minimum de croissance (SMIC), et s'achève en 1983. Au cours de cette période le SMIC croît nettement plus rapidement que le salaire médian, la proportion de salariés au SMIC s'accroît et le coût du SMIC pour l'employeur augmente également fortement ;
- une phase de ralentissement prononcé du SMIC, liée à une politique de désinflation compétitive et de volonté de maîtrise des coûts salariaux, de 1983 à 1994. Durant cette période, le SMIC croît un peu moins rapidement que le salaire médian, sans pour autant que cela suffise à effacer les effets de la période antérieure ;
- enfin, de 1994 à nos jours, une période de hausse un peu plus prononcée du SMIC, rendue possible par la mise en place progressive des allègements de cotisations sociales sur les bas salaires. Cette hausse s'est traduite, soit par des coups de pouce importants au salaire minimum certaines années, soit par le processus de convergence par le haut des multiples SMICs, qui ont existé pendant la mise en œuvre de la réduction du temps de travail.

Le SMIC et son évolution

Depuis 1970 et la création du SMIC, le salaire minimum est revalorisé chaque année de la moitié de la hausse du salaire horaire de base ouvrier (SHBO) réel, de l'inflation et d'un coup de pouce dont l'ampleur est décidée par le Gouvernement. Certains faits stylisés émergent à l'examen de ces coups de pouce apportés au SMIC. Ils dépendent eux-mêmes de l'ampleur de l'évolution du SHBO – ce qui traduit la volonté d'accorder aux salariés au SMIC des évolutions de pouvoir d'achat comparables à celles des autres salariés – et ils sont significativement plus élevés dans les années d'élection générale.

Source : *Le SMIC en France : pouvoir d'achat et coût du travail sur longue période, DPAE, n° 39, mai 2004.*

Évolution du rapport entre le SMIC et le salaire médian



Source : DARES-DGTPE.

B. Historique des mesures d'allègements

Les allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires ont connu **une évolution en trois temps** :

- **jusqu'en 1998**, il s'agit d'une démarche de **réduction du coût du travail au voisinage du SMIC** (avec un seuil de sortie variant entre 1,1 et 1,3 SMIC) pour toutes les entreprises (allègements « Balladur » puis « Juppé ») ;
- dans un deuxième temps, de **1998 à 2002**, le champ des allègements est **étendu pour les entreprises qui réduisent leur temps du travail** (allègements « Aubry »), afin de compenser l'impact de cette mesure sur le coût du travail : l'allègement au niveau du salaire minimum passe de 18 à 26 points de cotisation, il décroît ensuite pour atteindre un plancher de 4 000 francs un peu au-dessus de 1,7 SMIC ;
- enfin, les **allègements « Fillon »**, instaurés progressivement de **2003 à 2005**, sont accordés à toutes les entreprises pour **neutraliser l'impact de la convergence vers le haut des multi-SMICs qui affecte les entreprises restées à 39 heures**. Le montant maximal est toujours de 26 points au niveau du SMIC et le seuil de sortie, en 2006, est fixé à 1,6 SMIC.

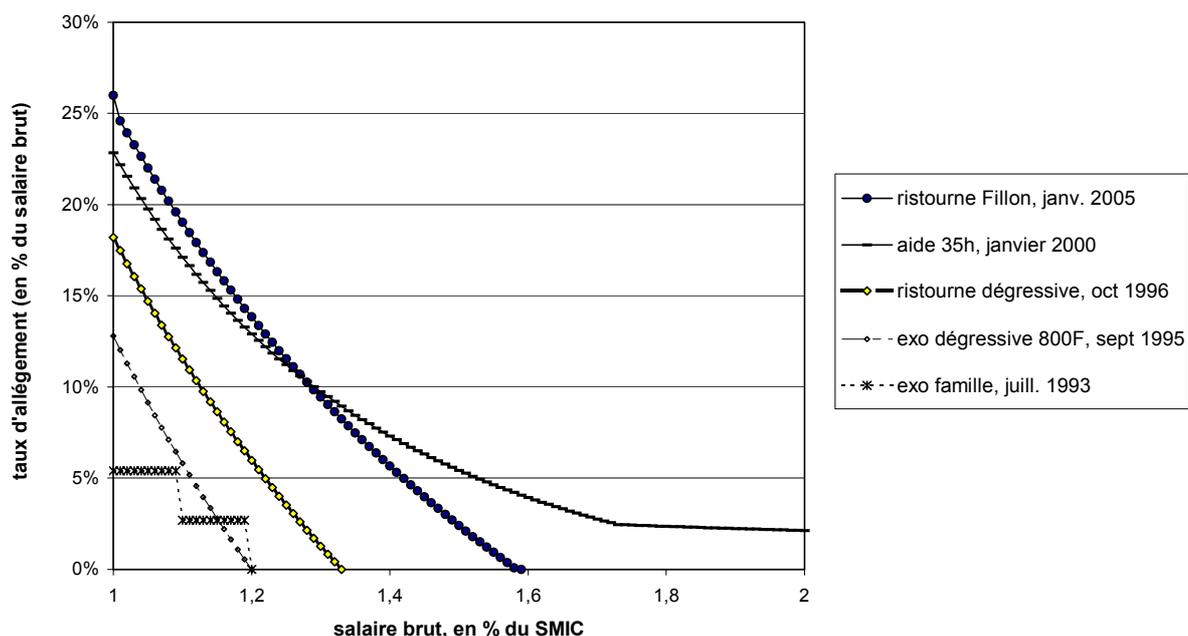
Toutefois, cette description ne rend que partiellement compte de l'**instabilité** qui a caractérisé l'évolution des dispositifs d'allègements de cotisations au cours de cette période. Depuis juillet 1993, date à laquelle les premières mesures d'allègements ont été mises en oeuvre en France, on dénombre **huit réformes majeures** (cf. tableau et graphique *infra*). Les trois attributs principaux de la mesure ont été affectés :

- la fenêtre des exonérations a été progressivement étendue, de 1,1 jusqu'à 1,7 SMIC, avant de revenir à 1,6 SMIC ;
- l'ampleur de l'exonération au niveau du salaire minimum a été accrue, de 5,4 points jusqu'à 26 points de cotisations sociales au niveau du SMIC ;
- la forme de l'exonération a elle aussi été modifiée, les mesures en marche d'escalier ayant laissé la place aux mesures linéairement dégressives.

Évolution des cotisations patronales de sécurité sociale au niveau du SMIC			
Période	Nature de la mesure (salariés à temps complet)	Réduction en points du taux de cotisations employeur au niveau du SMIC	Taux de cotisations employeurs de sécurité sociale au niveau du SMIC
Avant le 30.06.1993	–	–	30,2 %*
Du 01.07.1993 au 31.12.1994	Suppression des cotisations familles de 1 à 1,1 SMIC et diminution de moitié entre 1,1 et 1,2 SMIC	5,4	24,8 %
Du 01.01.1995 au 31.08.1995	Seuils de la mesure précédente portés respectivement à 1,2 et 1,3 SMIC	5,4	24,8 %
Du 01.09.1995 au 30.09.1996	Mesure précédente + ristourne dégressive de 800 F par mois au SMIC, s'annulant à 1,2 SMIC	18,2	12,0 %
Du 01.10.1996 au 31.12.1997	Fusion des deux dispositifs : ristourne dégressive unique entre 1 et 1,33 SMIC	18,2	12 %
Du 01.01.1998 au 31.12.2002	Seuil de 1,33 SMIC de la mesure précédente ramené à 1,3 SMIC	18,2	12 %
Du 01.01.2000 au 31.12.2002	Pour les entreprises passées à 35 heures, la partie allègements bas salaires vient s'ajouter à l'aide structurelle de 4 000 F pour réduire le coût du travail des salariés percevant environ jusqu'à 1,8 SMIC mensuel. Cette aide est dégressive, maximale au niveau du SMIC (de 21 500 F par an).	26,0	4,2 %
À partir du 01.01.2003	Ristourne unique dégressive entre 1 et 1,7 SMIC. Réduction dégressive de cotisations sociales employeur de 26 points au niveau du SMIC horaire et s'annulant à 1,7 SMIC dans sa version finale. La montée en charge du nouveau système s'étale sur trois ans (fin en juillet 2005).	26,0 **	4,2 % **
À partir du 1.01.2005	Idem mais le seuil final est ramené de 1,7 à 1,6 SMIC	26,0 **	4,2 % **

Source : DARES-DGTPE, contribution au groupe de travail du Conseil d'orientation pour l'emploi. * maladie 12,8 % ; famille 5,4 % ; vieillesse 9,8 % ; accidents du travail 2,2 % (moyenne 2002) ; ** en 2005.

Les principaux barèmes d'allègements

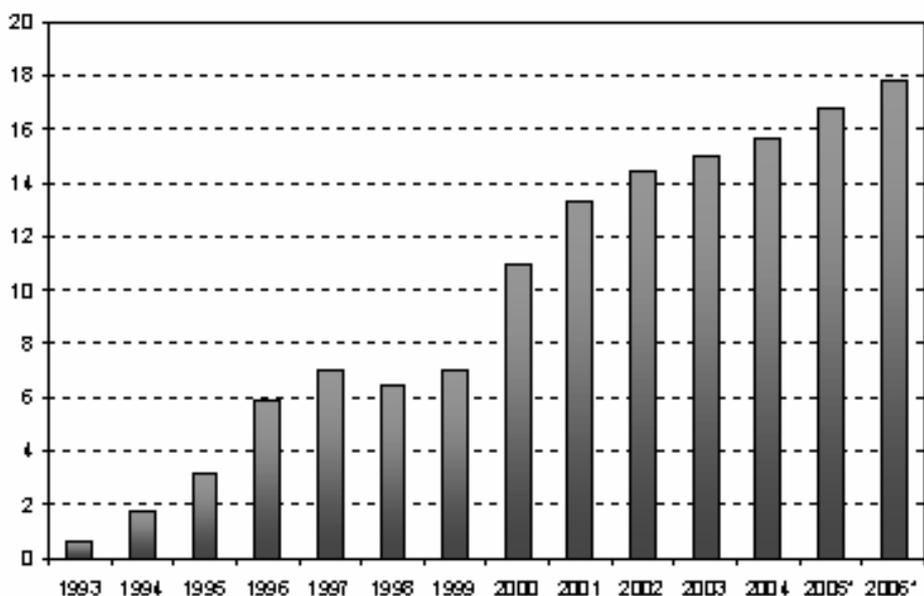


C. Coût pour les finances publiques

La succession des mesures d'allègements a amplifié leur coût pour les finances publiques. Ce coût a augmenté par paliers (cf. graphe *infra*), pour atteindre **en 2006 environ 19 milliards d'euros**. D'après l'évaluation conjointe de la DGTPE et de la DARES, ce total se répartit de la manière suivante :

- **environ 8 milliards d'euros correspondent aux allègements généraux sur les bas-salaires antérieurs à la réduction du temps de travail (RTT).** Cela signifie que si la RTT et les hausses de SMIC n'avaient pas eu lieu et que le barème pré-RTT avait été maintenu, le total des allègements généraux sur les bas salaires serait aujourd'hui de l'ordre de 8 milliards d'euros ;
- **le reste, soit environ 11 milliards d'euros, correspond à l'accroissement des allègements liés à la RTT, qui courent maintenant jusqu'à 1,6 SMIC :** compensation du surcoût horaire pour les entreprises ayant réduit la durée du travail et compensation des fortes hausses du salaire minimum intervenues entre 2003 et 2005 pour les autres.

Évolution du montant des allègements généraux de cotisations sociales



Source : ACOSS – champ : régime général hors régimes spéciaux (MSA, ...).

* 2005 et 2006 : données prévisionnelles.

Lecture : en 1993, le montant consacré aux allègements généraux de cotisations sociales représentait 0,6 milliard d'euros pour le régime général.

S'agissant des exonérations de cotisations de sécurité sociale, le législateur a, dès 1994, assuré à la sécurité sociale les moyens de ne pas pâtir financièrement de ces exonérations. Ainsi, l'article 5 de la loi du 25 juillet 1994, codifié à l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale, a établi une règle de compensation intégrale des exonérations de cotisations de sécurité sociale par le budget de l'État. Cette règle a été élargie par la loi du 13 août 2004 aux réductions d'assiette et aux contributions de sécurité sociale. Elle a en outre été renforcée par l'article 1^{er} de la loi organique du 2 août 2005, en vertu duquel seules les lois de financement de la sécurité sociale peuvent créer ou modifier des mesures de réduction ou d'exonération non compensées aux régimes obligatoires de base.

Pour les allègements généraux, les modalités de la compensation ont été modifiées dans le cadre de la loi de finances pour 2006. Alors que jusqu'ici, la compensation intervenait par dotation budgétaire de l'État, elle s'effectuera à compter de 2006 par une affectation de recettes fiscales. Ainsi, en 2006, la compensation des allègements généraux par un transfert de recettes fiscales à la sécurité sociale sera de 18,9 milliards d'euros. Par ailleurs, le montant total de la compensation budgétaire pour les exonérations ciblées auprès des seuls régimes de sécurité sociale de base est de 2,5 milliards d'euros. Quant au montant des exonérations qui restent non compensées, soit parce qu'elles ont été créées avant 1994, soit par dérogation à l'article L. 131-7, il s'élève pour 2006 à 2,7 milliards d'euros³⁴.

³⁴ Cf. Annexe V de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006.

D. Effets sur l'emploi et principales difficultés de l'évaluation

1. Mécanismes d'action des allègements sur l'emploi

Les créations d'emploi induites par les allègements de cotisations sociales transitent par **deux canaux**.

D'une part, la baisse du coût du travail permet à l'entreprise soit de baisser ses prix de vente, soit d'augmenter la profitabilité de sa production. Si l'entreprise répercute une partie de la baisse de son coût de production sur son prix de vente, ceci entraîne, par un **effet dit volume** (accroissement de la consommation), une augmentation de la demande de travail bénéficiant à tous les niveaux de qualification.

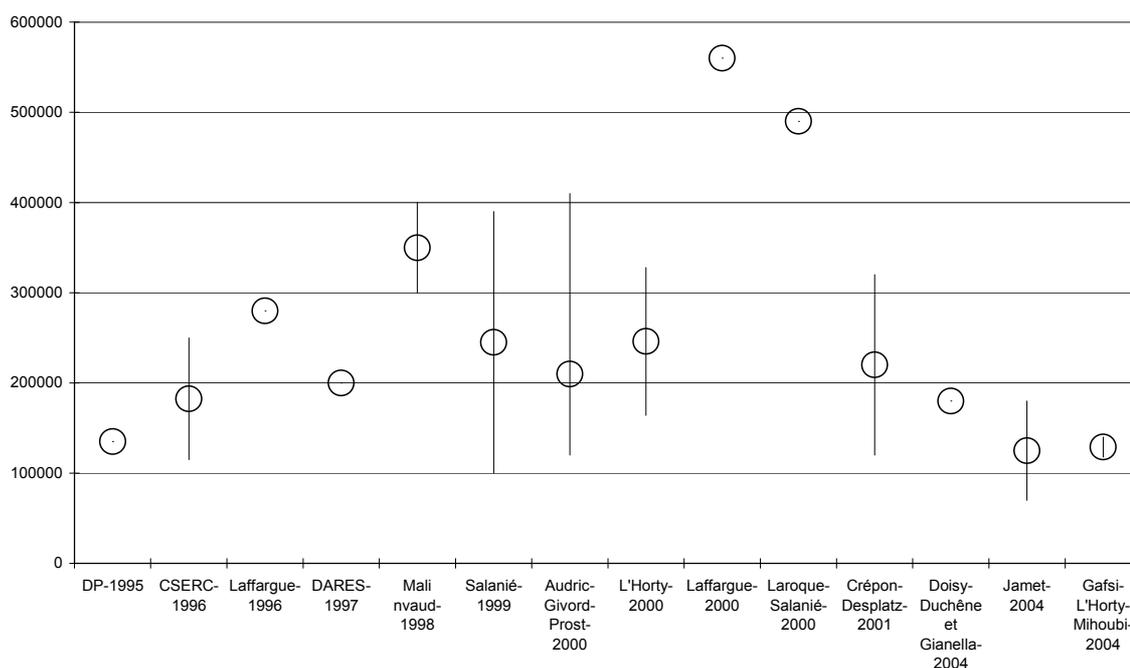
D'autre part, par un **effet dit de substitution**, l'entreprise réagit à la baisse du coût relatif du travail non qualifié en substituant celui-ci dans son processus de production à du travail qualifié et du capital.

Le premier effet ne se distingue pas qualitativement d'une autre forme de baisse de prélèvement. Le second a, au contraire, une incidence spécifique sur la demande de travail non qualifié. En pratique, il est estimé que cet effet de substitution ne joue pleinement qu'au bout de cinq ans environ. Au final, cette mesure stimule clairement l'emploi non qualifié et son effet sur l'emploi qualifié reste théoriquement ambigu (il dépend de l'ampleur respective des effets substitution et volume).

2. Difficultés de l'évaluation

Si les travaux empiriques concluent à des **effets toujours positifs** des exonérations sur le nombre d'emplois, **l'ampleur de ces effets est variable d'une étude à l'autre**. Pour le montrer, il est possible de s'appuyer sur un ensemble de 14 études économiques appliquées réalisées au cours des dix dernières années. Dans ces études, l'estimation du nombre d'emplois créés ou préservés varie d'un facteur 1 à 4,5, ce qui donne une palette assez large de résultats (cf. graphique *infra*).

Nombre d'emplois non qualifiés créés ou sauvés selon les évaluations



Source : L'Horty – contribution aux travaux du COE.

Lecture : Les résultats des évaluations ont été ramenés à un budget de 5 milliards d'euros. Les traits continus correspondent aux intervalles de confiance des études, lorsqu'ils sont précisés.

Plusieurs raisons permettent d'expliquer ces écarts.

Premièrement, l'évaluation de l'efficacité de la politique d'allègements est **complexe** à mener : alors que la plupart des mesures de politiques de l'emploi sont ciblées sur un public particulier (choisi selon des critères d'âge, de secteur d'activité - marchand ou non marchand - ou encore d'employabilité), les allègements de cotisations s'appliquent à tous les salariés, pour un niveau de salaire donné. Il est donc difficile d'évaluer économétriquement l'effet des allègements de cotisations sur l'emploi des travailleurs à bas salaires, car **il n'existe pas à proprement parler de population « témoin »**, qui ne bénéficierait pas de la mesure (cf. annexe III relative aux problèmes méthodologiques de l'évaluation *ex post*).

Deuxièmement, **les allègements de cotisations ont souvent été couplés à d'autres mesures**. Ainsi, l'extension des allègements intervenue depuis 1998 a eu pour but de compenser l'impact sur le coût du travail de la RTT (et de la convergence vers le haut des multi-SMICs qui en est une conséquence indirecte). Par conséquent, les évaluations portent sur les créations d'emplois de la RTT dans son ensemble, et non sur le seul volet allègements de cotisations, car cela n'aurait pas grand sens.

Ces travaux n'estiment donc pas tous le même dispositif. Certains analysent les effets des premières exonérations en palier, antérieures à 1996 ; d'autres, l'impact des mesures linéairement dégressives qui leur ont succédé. Or, un élément crucial d'une évaluation réside dans la connaissance des élasticités de substitution entre les différentes catégories de travailleurs, qui dépendent étroitement de la définition des travailleurs qualifiés et non qualifiés. Si les résultats des évaluations sont aussi variés, c'est aussi parce que les dispositifs ont eux mêmes varié, avec des mesures plus ou moins ciblées sur le salaire minimum et un profil instable dans le temps.

Ces difficultés expliquent qu'un grand nombre d'études, qui ont cherché à estimer l'impact sur l'emploi des allègements de cotisations sociales, ont adopté une démarche prospective : ces travaux procèdent à une évaluation *a priori*, en simulant des modèles macroéconomiques plus ou moins sophistiqués. Leurs conclusions dépendent par conséquent de la spécification du modèle retenu ainsi que des valeurs prises par certains paramètres, dont tous ne font pas l'objet d'un consensus. De plus, la robustesse de certaines de ces études suppose que les salariés bénéficiant des allègements de cotisations s'identifient aux non qualifiés, ce qui est très approximatif. En effet, dans la pratique, certains jeunes diplômés peuvent davantage bénéficier des allègements que des non qualifiés expérimentés.

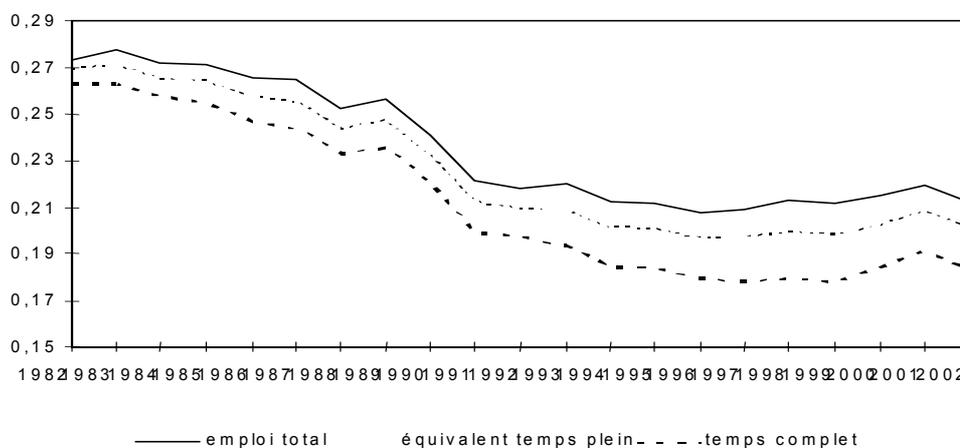
Un second type d'études, moins nombreuses, parfois controversées mais plus intéressantes, évalue *a posteriori* l'effet des allègements sur l'emploi *via* des méthodes économétriques (cf. annexes III et IV pour une synthèse détaillée des études). Ces travaux présentent, entre autres avantages, celui de ne pas nécessiter d'hypothèses sur la qualification des bénéficiaires d'allègements.

3. Effets sur l'emploi

D'après l'exploitation faite par la DGTPE et la DARES des études existantes, les mesures d'allègements de cotisations sociales sur les bas salaires ont eu un impact très net sur l'évolution du coût relatif du travail au niveau du salaire minimum (cf. graphique *supra* sur l'évolution du rapport entre le SMIC et le salaire médian). Jusqu'en 1993, le SMIC net et le coût du travail augmentaient à peu près au même rythme. Ensuite, alors que le SMIC net augmentait plus rapidement que le salaire net médian entre 1993 et 2004, traduisant une amélioration de la situation financière relative des salariés peu qualifiés, le coût du travail au niveau du SMIC a, en revanche, évolué moins vite que le coût du travail au niveau du salaire médian, diminuant le coût relatif du travail peu qualifié pour les employeurs.

Cette réduction très substantielle du coût relatif du travail au niveau du SMIC a eu pour corollaire une stabilisation de la part de l'emploi non qualifié dans l'emploi total (cf. graphique *infra*), qui décroissait auparavant tendanciellement. Il est d'ailleurs observé que c'est dans les secteurs qui ont le plus bénéficié des allègements de cotisations que la part de l'emploi non qualifié s'est le plus redressée.

Part de l'emploi non qualifié* dans le total de l'emploi



Source : DARES – DGTPE. * L'emploi non qualifié comprend les ouvriers et les employés non qualifiés identifiés selon la nomenclature de Chardon (2001)³⁵. La stabilisation de la part de l'emploi non qualifié dans l'emploi total à partir du milieu des années 1990 s'observe quelle que soit la nomenclature retenue pour définir les employés non qualifiés.

Cette stabilisation de la part de l'emploi non qualifié semble essentiellement imputable aux allègements. Si le niveau du coût du travail peu qualifié au début des années 1990 n'avait pas conduit à un sous-emploi de non qualifiés en France, les premiers allègements de cotisations sociales, mis en place au cours de cette période, se seraient d'abord traduits par une hausse du salaire brut de ces travailleurs (du fait de l'augmentation de la demande de travail peu qualifié de la part des entreprises consécutive à la mise en place des allègements). Cela n'a pas été observé : le salaire relatif des peu qualifiés n'a pas augmenté sur la période.

Les évaluations quantitatives semblent confirmer le bon rapport efficacité-coût à moyen terme pour les finances publiques de la politique d'allègement de cotisations sociales (cf. *supra* II D 2 et *infra* annexes III et IV pour les difficultés liées à l'évaluation de cette politique).

Au vu de l'ensemble des études réalisées *ex ante* comme *ex post*, un consensus paraît s'établir aujourd'hui entre économistes sur deux éléments.

³⁵ La nomenclature des catégories socio-professionnelles permet de différencier les ouvriers selon leur qualification mais pas les employés. Chardon construit la catégorie employé non qualifié, profession par profession, à partir de la spécialité de formation des personnes en emploi. Les professions exercées en grande proportion par des personnes possédant un diplôme de la même spécialité que leur profession sont considérées comme des professions qualifiées. Les autres sont des professions non qualifiées (Insee Première, 2001, Les transformations de l'emploi non qualifié depuis 20 ans, Chardon).

Selon la nomenclature utilisée pour classer les employés non qualifiés (trois nomenclatures existent), la part de l'emploi non qualifié dans l'emploi total varie entre 21% et 24%. En revanche, les évolutions sur la période de la part de l'emploi non qualifié sont très proches quelle que soit la nomenclature retenue (écart de 3 points). Sur ce thème, on pourra se référer à l'article de Gafsi, L'Horty et Mihoubi, 20 ans d'évolution de l'emploi peu qualifié : des ruptures qui coïncident ?, in *Le travail non qualifié*, p123.

Premièrement, toutes les évaluations concluent à un impact positif de la politique d'allègements de cotisations sociales sur l'emploi (cf. annexe IV). Certes, la fourchette des effets estimés des allègements en vigueur en 1997 est large : les résultats sont compris entre 100 000 emplois (Gafsi, L'Horty, Mihoubi, 2004) et 490 000 (Laroque et Salanié, 2000). La synthèse de ces travaux permet cependant de considérer que **les allègements décidés au début des années 1990 et ayant été mis en œuvre avant la RTT auraient créé autour de 300 000 emplois.**

Il convient toutefois de préciser que **ce chiffre est fondé sur des évaluations qui ne prennent pas en compte certains effets de long terme sur la dynamique des qualifications.** Ces effets peuvent jouer **dans deux directions inverses.** D'un côté, il est possible de considérer que les allègements, en introduisant une progressivité dans le coût du travail, freinent les carrières salariales et peuvent ainsi avoir un effet désincitatif sur la formation et donc sur la productivité globale de l'économie (cf. *infra* II E). D'un autre côté, il peut être argué que les allègements maintiennent dans l'emploi des salariés, qui, en leur absence, auraient pu connaître une période prolongée de chômage et donc une perte de qualification et d'employabilité (effet d'hystérèse négatif sur l'économie).

Aujourd'hui, le coût brut par emploi créé est estimé par la DGTPE et la DARES à environ 25 000 euros³⁶. Le coût net (en tenant compte du surcroît de cotisations sociales généré par les emplois créés, ainsi que des moindres dépenses de minima sociaux et d'allocations chômage) serait pour sa part **de l'ordre de 10 000 euros.**

Deuxièmement, la première vague d'allègements au début des années 1990 a permis de baisser le coût du travail. La seconde vague à compter de la fin des années 1990 a permis d'éviter que la RTT n'entraîne un trop fort accroissement du coût du travail non qualifié et ne vienne ainsi ruiner les bénéfices des politiques antérieures. De ce fait, la distinction souvent faite entre allègements défensifs (ceux permettant de contenir une hausse du coût du travail) et allègements offensifs (ceux permettant de baisser le coût du travail) n'a pas de sens du point de vue de l'efficacité actuelle du barème global des allègements de cotisations : toute politique visant à diminuer le coût du travail par rapport à une situation de référence donnée a un effet positif sur l'emploi par rapport à cette même situation de référence. Seule la nature de l'emploi est affectée, dans le premier cas, il s'agit d'emplois préservés (qui sinon auraient été détruits) et dans le second cas, d'emplois créés.

L'extrapolation des ordres de grandeur qui précèdent conduit la DGTPE et la DARES à estimer que, quelles que soient les circonstances ayant présidé aux montées en charge successives des allègements de cotisations sociales sur les bas salaires, **leur suppression totale aujourd'hui conduirait à détruire environ 800 000 emplois en l'espace de quelques années,** sauf à revenir sur les fortes augmentations du SMIC horaire décidées et votées du fait de la RTT. Certes, toute extrapolation à une mesure prise aujourd'hui de résultats évalués sur des épisodes datés de dix ans est délicate.

³⁶ Le consensus sur les 300 000 emplois créés correspond à des évaluations portant sur l'économie française de la fin des années 1990, à l'époque où les allègements dits Juppé coûtaient environ 6 milliards d'euros. Le coût par emploi créé déduit de ces chiffres (20 000 euros) doit être réévalué aux conditions économiques de 2006 (entre autres, progression de la masse salariale).

E. Limites des dispositifs d'allègements sur les bas salaires

Malgré leur efficacité en termes de création d'emploi, les allègements de cotisations sociales sont régulièrement soumis à deux types de critiques.

Premièrement, **ces exonérations ciblées sur les faibles rémunérations créeraient des « trappes à bas salaires »** : les employeurs seraient désincités à la revalorisation des salaires par la réduction concomitante des allègements de cotisations. Ceci peut avoir potentiellement des conséquences de long terme négatives en réduisant l'incitation à la formation et en portant ainsi préjudice à la productivité globale de l'économie.

Les travaux empiriques sont en la matière particulièrement difficiles et rares. À ce stade, ils ne permettent pas de conclure que les allègements ont renforcé le phénomène de trappes à bas salaires³⁷. Certes l'écrasement du bas de la hiérarchie salariale est une réalité indiscutable (cf. annexe II). Les allègements de cotisations sociales ne sont cependant qu'une des causes possibles de cet écrasement, qui peut également être lié au niveau relativement élevé du salaire minimum en France par rapport au salaire médian.

La relation entre allègements de cotisations et formation des salaires peut en effet être affectée par deux mécanismes contraires :

- d'une part, les allègements introduisent une progressivité dans le coût du travail. En présence d'allègements, le coût du travail des salariés augmente plus que proportionnellement suite à une hausse de salaire consentie par l'entreprise. Ainsi, avec le dispositif actuel, augmenter le salaire brut de 1 euro coûte 1,6 euro à l'employeur. Cette progressivité risque de freiner les carrières salariales des intéressés et même, dans le cas le plus défavorable, de les enfermer dans une situation de trappe à bas salaires, les employeurs refusant d'augmenter leurs rémunérations en raison du surcoût qu'ils encourent ;
- d'autre part, les allègements peuvent être interprétés comme un surplus distribué par l'État à partager entre employeurs et employés, se traduisant ainsi par des hausses de salaire net.

Ce n'est que sur le long terme qu'un dispositif d'allègement dégressif stabilisé peut voir le premier effet l'emporter. Il convient donc de conduire régulièrement des travaux empiriques pour tester ce phénomène de trappe.

Le deuxième type de critiques porte sur le champ très large de l'aide, dont la seule condition concerne le niveau des salaires. Ceci entraînerait un **effet d'aubaine potentiellement important, qui réduirait l'efficacité de la mesure**³⁸.

³⁷ Par exemple, Audenis, Laïb et Roux (2002) montrent bien l'existence d'un phénomène de trappe à bas-salaires, mais estiment qu'il ne s'est pas accentué entre le début des années 1990 et 2001, période où les allègements se sont pourtant fortement développés.

³⁸ Le terme d'effet d'aubaine est entendu comme la situation où une entreprise bénéficie d'un soutien public alors qu'elle ne modifie pas son comportement par rapport à ce qu'elle aurait fait en l'absence d'aide. En pratique, la question ne se pose pas comme une alternative entre « pur effet d'aubaine » et « absence d'effet d'aubaine » : les entreprises se répartissent quant à l'élasticité de leur comportement d'embauche au coût du travail peu qualifié sur un *continuum* allant d'un comportement très inélastique (absence d'effet) à un comportement très élastique (effet important).

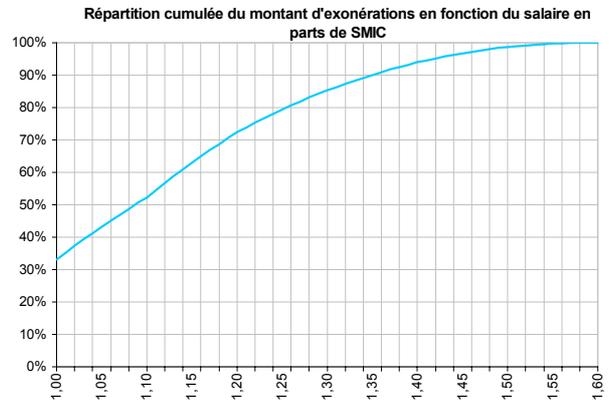
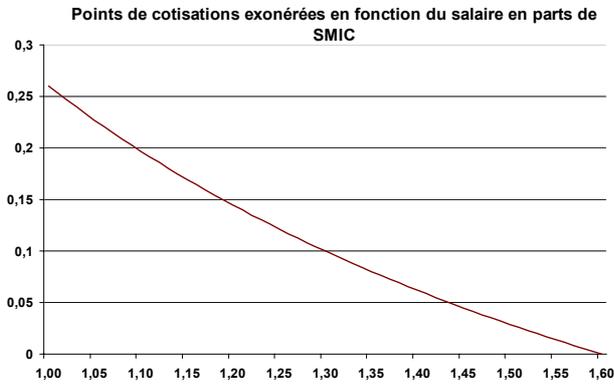
Sur ce point encore, **aucun travail empirique n'a pu mesurer l'ampleur de cet effet d'aubaine. Son existence n'est pas en soi l'objet de débat ; elle est inhérente à toute aide publique en situation d'information imparfaite.** Sauf à croire en la vertu de dispositifs totalement administrés (et à croire donc en l'omniscience de l'administration), il est illusoire d'imaginer que de telles aides publiques soient dépourvues d'effets d'aubaine. Il est évident que certains métiers ne sont pas ou peu substituables et que les allègements ne modifient en l'espèce pas toujours le comportement d'embauche pour ces salariés. Ceci n'emporte aucunement la conclusion que le dispositif devrait être davantage administré. Ce qui compte, *in fine*, c'est bien le rapport coût-efficacité d'une mesure, tel qu'il est estimé par le coût, brut ou net, par emploi créé ou préservé.

Ces deux types de critiques renvoient en fait à la **difficulté de définir un ciblage adéquat pour cette mesure. Trois effets** doivent être pris en compte : un effet sur la demande de travail et un effet d'assiette, plaidant tous deux pour un ciblage étroit de la mesure avec un taux élevé ; un effet de trappe à bas salaires, favorisant plutôt une fenêtre d'exonération étendue. À coût donné pour les finances publiques, il est impossible de gagner sur un tableau sans perdre sur l'autre.

Les trois effets précités se définissent ainsi :

- **l'effet sur la demande de travail** : différentes études montrent que l'élasticité de la demande de travail par rapport au salaire semble d'autant plus importante que les travailleurs sont peu qualifiés. Ces estimations vont non seulement dans le sens d'un recours aux allègements mais aussi de leur ciblage sur les rémunérations proches du salaire minimum. Toutefois, cet argument est sans doute moins pertinent aujourd'hui pour les secteurs industriels potentiellement délocalisables, caractérisés par des niveaux de salaires plus élevés que le SMIC ;
- **l'effet d'assiette** est lié au fait qu'un budget donné affecté à la politique de l'emploi est d'autant plus efficace qu'il porte sur une population de travailleurs ayant des salaires bas. En effet, la baisse relative du coût du travail induite par un montant d'allègements donné (en euros) est d'autant plus forte – et le nombre d'emplois créés est donc d'autant plus élevé - que le salaire considéré est proche du salaire minimum ;
- à l'inverse, le potentiel **effet de trappe à bas salaires** conduit à souhaiter modérer le ciblage de la mesure. Malinvaud (1998) préconisait ainsi une fenêtre d'exonération étendue jusqu'à 2 SMIC.

Le dispositif d'allègements actuel représente donc un compromis entre ces différentes contraintes. Le taux d'allègements est relativement conséquent au niveau du SMIC : 90% du montant des allègements bénéficie à des salariés dont le salaire est inférieur à 1,35 SMIC ; le seuil d'extinction de la mesure à 1,6 SMIC est également un compromis entre le souci d'éviter le risque de trappe à bas salaires et celui de limiter le coût budgétaire du dispositif.



III. LES CONTREPARTIES AUX AIDES PUBLIQUES : DEFINITION, PERTINENCE, ETAT DES LIEUX ET CONTROLE

A. Définition de la notion de contrepartie

La notion de contrepartie désigne ce que l'on fournit en échange, en compensation d'autre chose. Dans le champ économique, cette notion est remplacée par le néologisme « conditionnalité » issu de l'anglais « *conditionality* ».

Si le terme est récent, le principe est ancien et renvoie à l'idée de **soumettre un droit ou un avantage au respect d'un certain nombre d'engagements ou de pratiques**. Ce terme n'a cependant **pas de contenu juridique précis en droit interne ou international**.

La définition la plus précise de la conditionnalité a été posée par le Fonds monétaire international (FMI). La conditionnalité mise en œuvre par cette institution est définie comme « les politiques économiques que le Fonds souhaite voir suivre par les pays membres pour qu'ils puissent utiliser les ressources du Fonds conformément aux objectifs et aux dispositions des statuts »³⁹. Cette définition a ensuite été élargie, toujours pour le FMI, à « l'ensemble des conditions particulières au respect desquelles le Fonds subordonne l'utilisation de ses ressources dans des circonstances données »⁴⁰.

Cette notion de conditionnalité peut être comparée à certains concepts du droit civil français :

- la condition suspensive : l'intervention du donateur dépend d'un événement futur et incertain, à savoir la mise en œuvre par l'emprunteur de certaines mesures ;
- la condition résolutoire : le donateur assiste financièrement et techniquement l'emprunteur dans la mise en œuvre de ces mesures, et une fois ces dernières réalisées, cette assistance n'a plus lieu d'être.

Pour les besoins du présent rapport, il a été décidé de comprendre le terme de contrepartie sous une double acception :

- les **conditions d'obtention de l'aide**, c'est à dire les critères d'éligibilité auxquels le demandeur doit satisfaire *ex ante* pour prétendre au bénéfice de l'aide ;
- les **obligations auxquelles il s'engage à se soumettre, une fois acquis le bénéfice de l'aide**.

B. Pertinence

L'idée d'imposer une conditionnalité aux aides publiques aux entreprises découle le plus souvent de deux catégories d'arguments :

- **améliorer le rapport coût/efficacité de l'aide : les conditions d'attribution** des aides devraient permettre de les concentrer sur les entreprises pour lesquelles elles sont le plus efficaces à coût budgétaire donné (principe d'efficacité). Il s'agit de cibler l'apport financier des pouvoirs publics sur les entreprises qui sont le plus

³⁹ John Gold, « Conditionality », in *IMF Pamphlet Series*, N°31, FMI, 1979.

⁴⁰ Jean-Marc Sorel, « Sur quelques aspects juridiques de la conditionnalité du FMI et leurs conséquences », in *European Journal of International Law*, Vol 7, N°1, 1996.

susceptibles, en raison de leurs caractéristiques propres, de modifier significativement leur comportement. Par exemple, une aide publique au financement de la recherche et du développement (R&D) peut inciter des entreprises à accroître leur investissement dans ce domaine. Elle peut cependant également bénéficier à des entreprises pour des projets qu'elles auraient réalisé même en l'absence de l'aide. Dans le second cas, le rapport efficacité/coût de l'aide est dégradé car son effet sur l'objectif recherché est très indirect (il peut alors passer par des baisses de prix, des augmentations de salaire, voire des versements de dividendes) ;

- « **faire d'une pierre deux coups** » : les **contreparties** associées aux aides visent ici à utiliser un même instrument (une aide publique) pour poursuivre plusieurs objectifs (défense de l'environnement, accroissement de l'emploi, etc.).

L'annexe V du présent rapport, notamment fondée sur les travaux de la **DGTPE**, **présente les principaux arguments de l'analyse économique standard puis cherche à évaluer leur pertinence**. Les cas des aides à la localisation et des conditions sur le comportement futur des entreprises y sont également évoqués. La conclusion de ces travaux est que **la conditionnalité des aides ne paraît opportune, d'un point de vue économique, que dans certains cas très précis**. Certains membres du Conseil ont toutefois relevé que les aides de nature sociale sont, elles, fortement conditionnelles et qu'il fallait s'interroger sur cette absence de parallélisme.

Le principal enjeu est de s'assurer du rapport efficacité-coût des dispositifs d'aides publiques. En effet, l'existence de conditions ne garantit pas nécessairement que ce rapport soit optimum en termes de coût net par emploi créé.

Différents dispositifs prévoient (ou ont pu prévoir) des contreparties d'emploi au cours des dernières décennies. Un exemple particulièrement éclairant est l'exonération de cotisations patronales pour le premier salarié, aujourd'hui supprimée. Par définition, cette aide publique était strictement conditionnée à un accroissement de l'emploi, de 0 à 1 salarié. Pour autant, après une expérience de quelques années, ce dispositif n'a pas été jugé efficace et a été abrogé. En effet, la conditionnalité affichée n'empêchait nullement les effets d'aubaine : la plupart des entreprises qui ont bénéficié du dispositif auraient embauché, même en l'absence d'aide. *A contrario*, dans un certain nombre de cas, pour des entreprises en difficulté, les ressources publiques auraient été utilisées plus efficacement pour éviter la destruction d'un emploi. Cet exemple montre que le fait que l'aide soit strictement conditionnée à un accroissement de l'emploi n'est pas en soi une garantie d'efficacité.

On retiendra de ce qui précède et des développements en annexe les points suivants :

- **la conditionnalité, c'est à dire ici l'exigence d'une contrepartie d'emploi au versement d'une aide, n'est pas un gage d'efficacité de cette aide** ; prévoir de façon législative ou réglementaire une contrepartie ne saurait se substituer à l'exigence d'évaluation : ce qui compte *in fine*, c'est la capacité à évaluer le rapport efficacité-coût d'une mesure au regard de l'objectif qu'elle poursuit. À cet égard, le **coût net par emploi durable créé constitue un critère déterminant**, que la mesure soit ou non assortie de contreparties. En fonction des objectifs visés, d'autres critères peuvent s'avérer plus pertinents. Ainsi, certains dispositifs n'ont pas pour objectif premier la création d'emploi mais l'amélioration des chances individuelles d'accéder à l'emploi pour certains publics (cf. *infra* C 1 sur les contrats aidés et annexe VI). Ces mesures doivent donc être évaluées en fonction de leur capacité à favoriser effectivement l'insertion durable des bénéficiaires de ces dispositifs ;

- **lorsqu'une mesure générale vise à corriger les effets pervers potentiellement néfastes sur l'emploi d'une réglementation justifiée par ailleurs** pour d'autres considérations, **il n'y a pas lieu de conditionner cette mesure**. Ainsi, si pour des raisons d'ordre social le SMIC horaire est rehaussé à des niveaux où le coût du travail apparaît par trop pénalisant pour l'emploi, les allègements de cotisations au niveau du SMIC, qui permettent de ramener ce coût à un niveau approprié, ne doivent pas faire l'objet de contreparties ;
- lorsqu'une aide est liée à l'activité d'un établissement, qu'elle bénéficie au compte d'exploitation et qu'elle s'interrompt mécaniquement lorsque l'entreprise ferme cet établissement, il n'y a pas lieu de conditionner le versement de l'aide à une condition de durée de l'activité. **La question peut en revanche se poser pour des aides « à un coup »**, des aides à l'investissement ou des dépenses d'infrastructures consenties par une collectivité publique au bénéfice d'une entreprise particulière.

C. Une conditionnalité déjà pratiquée en France en matière d'emploi

La conditionnalité en matière d'emploi est **déjà largement pratiquée en France et peut être illustrée dans deux domaines** : celui des aides à vocation spécifiquement emploi et celui des pratiques des collectivités territoriales dans l'attribution de leurs aides.

1. Conditionnalité et aides à l'emploi

La plupart des aides publiques à l'emploi accordées aux entreprises sont octroyées sous certaines conditions ou prévoient des contreparties. La typologie retenue *infra* permet de distinguer les conditions liées aux caractéristiques des personnes recrutées, celles qui concernent les employeurs mais aussi les contreparties relatives à la gestion de l'emploi dans l'entreprise ou au déroulement du contrat. Afin de rester dans le cadre de la commande posée par le Premier ministre, la présentation est pour l'essentiel limitée ici aux contrats aidés du secteur marchand. Un panorama des principales aides à l'emploi est par ailleurs présenté à l'annexe VI.

a) Conditions liées aux caractéristiques des personnes recrutées

Conçus pour corriger les inégalités individuelles d'accès à l'emploi observées sur le marché du travail, les contrats aidés s'adressent aux actifs particulièrement exposés au risque de chômage. Ils sont donc principalement ciblés sur les groupes suivants :

- les **jeunes** (le plus souvent définis comme les actifs de moins de 26 ans), et plus particulièrement les moins qualifiés d'entre eux (la qualification étant généralement approchée par le diplôme obtenu ou le niveau de sortie du système éducatif) ;
- les actifs en **fin de carrière** (50 ans et plus) ;
- les **chômeurs de longue durée**, identifiés à partir de leur ancienneté d'inscription au chômage (généralement un an, ou plus précisément 12 mois d'inscription dans les 18 derniers mois) ;
- les allocataires de **minima sociaux** : revenu minimum d'insertion, allocation de solidarité spécifique, allocation de parent isolé, allocation pour les adultes handicapés.

Ces différents critères peuvent se combiner et certains contrats aidés retiennent explicitement leur croisement (exemple : chômeur de longue durée de 50 ans ou plus), parfois assorti d'aides majorées.

Des marges d'appréciation sont fréquemment laissées aux prescripteurs des dispositifs, permettant d'en faire bénéficier des personnes qui, sans répondre strictement aux critères précédents, connaissent des difficultés d'insertion professionnelle et sociale suffisamment avérées pour justifier le soutien d'une aide publique à l'embauche. En outre, la tendance est à l'élargissement des marges de manœuvre dont disposent les opérateurs locaux du service public de l'emploi : dans sa nouvelle version, le contrat initiative emploi (CIE) n'est ainsi plus assorti de critères nationaux d'éligibilité des publics ; leur définition est laissée à la responsabilité des instances du service public de l'emploi régional (comme d'ailleurs le montant de l'aide versée).

Un pilotage rigoureux au niveau territorial, sous la responsabilité du représentant de l'État, doit conduire à vérifier que les marges d'appréciation permettent bien de mener une politique adaptée à la diversité des situations locales et non de favoriser des effets d'aubaine.

Contrat initiative emploi	
Conditions	
Entreprises éligibles	- Employeurs affiliés au régime d'assurance chômage
Publics éligibles	- Toute personne sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles d'accès à l'emploi - Caractéristiques des publics arrêtées par le préfet de région sur appréciation du service public de l'emploi régional
Contrat de travail	- CDI, contrat nouvelle embauche, ou CDD de 24 mois maximum - Temps plein ou temps partiel d'au moins 20 heures - Rémunération conventionnelle ou au minimum le SMIC horaire
Autres conditions	- Aucun licenciement économique dans les 6 mois précédents - Pas de licenciement préalable à l'embauche - Employeur à jour de ses cotisations sociales - Attestation sur l'honneur du respect de ces conditions
Montant de l'aide ou des exonérations	
- Prise en charge partielle de la rémunération dans la limite de 47% du SMIC brut (24 mois) : • modulée selon un ensemble de critères fixés par le service public de l'emploi régional • cumulable avec allègement général de cotisations patronales ou exonérations zonées - Non prise en compte des titulaires dans le décompte de l'effectif	
Formalités et gestion	
- La mise en œuvre est confiée à l'ANPE : • mise en relation des deux parties • prescription d'éventuelles actions d'accompagnement • conclusion et suivi de la convention avec l'employeur - La gestion est confiée au CNASEA : • enregistrement des conventions transmises par l'ANPE • versement de l'aide sur la base d'une attestation trimestrielle de présence de l'employeur	

Contrat initiative emploi
Contrôle et sanctions
<ul style="list-style-type: none">- Le CNASEA vérifie les conditions d'admission- Suspend l'aide en cas de suspension du contrat ou d'absence d'attestation- Demande le reversement intégral en cas de rupture à l'initiative de l'employeur, sauf :<ul style="list-style-type: none">• rupture en période d'essai• faute grave du salarié• force majeure• inaptitude médicalement constatée• accord des deux parties• embauche définitive par l'employeur

b) Conditions liées aux caractéristiques des employeurs

Les conditions liées aux caractéristiques des employeurs sont plus rares que celles relatives aux personnes recrutées. Il faut cependant mentionner la distinction entre employeurs des **secteurs marchands** (champ de l'assurance chômage ou du régime général de sécurité sociale) et **non marchands** (collectivités territoriales, établissements publics administratifs et associations), qui induit l'existence de deux familles bien distinctes de contrats aidés. L'aide prend dans le premier cas le sens d'une subvention d'exploitation en compensation des coûts spécifiques d'emploi et de formation, et s'apparente dans le second à une prise en charge, dans une proportion plus substantielle, du coût budgétaire de l'emploi.

Parmi les aides réservées aux employeurs du secteur marchand, les distinctions selon le type d'entreprise sont rares. On peut mentionner celles qui réservent l'aide aux unités implantées dans certains **territoires** (zones franches urbaines, zones de redynamisation urbaine, zones de revitalisation rurale, zones d'emploi en grande difficulté ou encore aides à l'embauche dans les DOM) où les difficultés d'emploi sont fortes, ou encore le cas de l'exonération de la première embauche, aujourd'hui supprimée, qui s'adressait aux entrepreneurs sans salarié. Le champ de l'insertion par l'activité économique forme également une cible spécifique, avec des dispositifs propres aux entreprises d'insertion et associations intermédiaires (subvention au poste de travail et exonération de cotisations patronales).

Par ailleurs, **certaines aides sont à caractère sectoriel**. Il en est ainsi de l'aide au secteur des hôtels, cafés et restaurants instituée en 2004 ou des exonérations en faveur du secteur des services aux personnes⁴¹ ainsi qu'à celui de la recherche et de l'innovation (exonérations pour les jeunes entreprises innovantes par exemple).

Enfin, les aides à la réduction du temps de travail mises en œuvre entre 1998 et 2003 distinguaient les entreprises selon leur **taille** (avec un seuil de différenciation à 20 salariés), mais c'était en vertu du calendrier différencié de réduction de la durée légale du travail à 35 heures, adopté avec la première loi Aubry.

⁴¹ Mises en place notamment par la loi de développement des services aux personnes de juillet 2005.

Aides à l'embauche dans les DOM	
Bénéficiaires	Toutes les entreprises, quelle que soit leur forme juridique.
Contrats	Aucune restriction.
Aides et exonérations	Exonération totale des cotisations patronales d'assurance sociale, des accidents du travail et des allocations familiales sur la partie de la rémunération n'excédant pas 130, 140 ou 150% du SMIC selon le secteur d'activité de l'entreprise et l'effectif salarié.
Formalités	Une déclaration doit être effectuée à l'URSSAF pour chaque établissement au plus tard lors de la première échéance de cotisations.

Aides à l'embauche dans les zones franches urbaines (ZFU)	
Bénéficiaires	<p>Entreprises créées ou implantées avant le 31 décembre 2007 dans une ZFU ouverte en 1997 ou entreprises créées ou implantées avant le 31 décembre 2008 dans une ZFU ouverte en 2004.</p> <p>Les employeurs sont tenus de remplir des conditions variables selon la ZFU d'implantation.</p> <p>Si deux embauches ont ouvert droit à l'exonération, le maintien de cette dernière lors de toute nouvelle embauche est subordonné aux conditions suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • pour les établissements implantés dans la ZFU avant le 1^{er} janvier 2002, le nombre de salariés embauchés ou employés et résidant dans la ZFU d'implantation doit être égal au moins au 1/5 du total des salariés embauchés ou employés dans les mêmes conditions ; • pour les établissements implantés dans la ZFU après le 1^{er} janvier 2002, le nombre de salariés embauchés ou employés et résidant dans une des ZUS de l'agglomération d'implantation doit être égal au moins au 1/3 du total des salariés embauchés ou employés dans les mêmes conditions.
Contrats	CDI ou CDD d'une durée minimale de 12 mois. Temps plein ou temps partiel.
Aides et exonérations	Exonération totale de cotisations patronales, pendant cinq ans, sur la partie de la rémunération inférieure ou égale à 150% du SMIC. À l'issue des cinq années d'exonération, les cotisations patronales des entreprises bénéficient d'un abattement de 60, 40 et 20% pendant les trois années suivantes si l'entreprise a cinq salariés ou plus, ou d'un abattement de 60, 40 et 20% pendant les neuf années suivantes si l'entreprise a moins de cinq salariés.
Formalités	<p>Déclaration d'embauche spécifique à adresser dans les 30 jours de la prise d'effet du contrat à l'URSSAF et à la DDTEFP.</p> <p>Mention sur le bordereau récapitulatif de cotisations des rémunérations ouvrant droit à l'exonération.</p> <p>Déclaration des mouvements de main-d'œuvre à adresser à la DDTEFP et à l'URSSAF au plus tard le 30 avril de chaque année au titre des mouvements de main-d'œuvre intervenus au cours de l'année précédente.</p>

Zones d'emploi en grande difficulté – crédit de taxe professionnelle	
Bénéficiaires	<p>Entreprises situées dans les zones d'emploi en grande difficulté (20 zones d'emploi sélectionnées chaque année sur des critères d'évolution de l'emploi salarié, de chômage et de poids de l'industrie, auxquelles s'ajoutent des zones ayant connu des restructurations au cours de l'année).</p> <p>Les entreprises éligibles sont toutes les personnes physiques ou morales redevables de la taxe professionnelle ou exonérées temporairement de cet impôt, quel que soit leur statut juridique, et exerçant leur activité dans les domaines suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • entreprises industrielles à l'exception de 4 secteurs (construction automobile et navale, fabrication de fibres industrielles ou synthétiques, sidérurgie) ; • entreprises réalisant certaines activités de services (activité de recherche scientifique et technique, services de direction, services d'étude et d'ingénierie, services d'informatique).
Aides et exonérations	<p>Le crédit de taxe professionnelle est égal à 1 000 euros par salarié employé depuis au moins un an au 1^{er} janvier de l'année d'imposition. Ce crédit s'applique dans la limite de 100 000 euros sur une période de 36 mois, appréciée par entreprise et non par établissement et dans les limites prévues par le règlement de la Commission européenne du 12 janvier 2001 relatif aux aides <i>de minimis</i>.</p> <p>Le crédit de taxe professionnelle est accordé pendant trois ans et tant que l'entreprise est présente dans la zone.</p> <p>L'entreprise ne doit pas avoir procédé à un transfert d'emplois en provenance d'un de ses autres établissements situé dans une zone d'emploi non éligible au crédit de taxe professionnelle l'année du transfert.</p> <p>Si, pendant la période d'application du crédit de taxe professionnelle ou pendant les cinq années suivant la fin de celle-ci, l'entreprise transfère hors de l'espace économique européen les emplois ayant ouvert droit au crédit de taxe professionnelle, elle est tenue de reverser les sommes dont elle a bénéficié à ce titre.</p>
Formalités	<p>Le crédit de taxe professionnelle est accordé sur demande des redevables auprès des services fiscaux. Les contribuables doivent indiquer chaque année le nombre de salariés employés depuis au moins un an au 1^{er} janvier de l'année.</p>

Aides à l'embauche dans les zones de redynamisation urbaine (ZRU) et les zones de revitalisation rurale (ZRR)	
Bénéficiaires	<p>Entreprises ou groupements d'employeurs ayant un établissement implanté en ZRU ou ZRR. L'entreprise doit exercer une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale et relever de l'Unédic.</p> <p>Ouvrent droit à cette aide tous les salariés travaillant exclusivement dans la zone éligible et ayant pour effet d'accroître l'effectif déjà employé dans l'entreprise (ou le groupement d'employeurs) jusqu'à 50 salariés au maximum.</p>
Contrats	<p>CDI ou CDD d'une durée minimale de 12 mois. Temps plein ou temps partiel.</p>
Aides et exonérations	<p>Exonération de cotisations patronales afférentes aux assurances sociales (maladie, maternité, invalidité, décès, assurance vieillesse), accidents du travail et allocations familiales pendant 12 mois sur la partie de la rémunération inférieure ou égale à 150% du SMIC.</p>
Formalités	<p>Déclarer l'embauche à la DDTEFP dans les 30 jours suivant celle-ci.</p>

c) Conditions liées à la gestion de l'emploi dans l'entreprise

Les conditions ne peuvent être les mêmes quand il s'agit d'entreprises en création (avec la notion de risque), en développement ou en difficulté.

Aux critères d'éligibilité liés au profil des salariés ou des entreprises s'ajoutent des conditions relatives au **comportement** de l'employeur en matière d'emploi et d'obligations sociales⁴². Elles ne répondent plus à une logique de ciblage, mais visent à prémunir le dispositif contre de possibles conduites opportunistes des employeurs :

- il est généralement exigé de l'entreprise qu'elle n'ait pas procédé à un **licenciement** pour motif économique dans la période précédant immédiatement (6 mois) le recrutement en contrat aidé (cas du CIE, du contrat jeunes en entreprise - CJE, du contrat insertion - revenu minimum d'activité - CI-RMA). Il s'agit d'éviter les comportements opportunistes consistant à supprimer fictivement un poste de travail ordinaire pour le pourvoir ensuite avec un salarié donnant droit à l'aide ;
- de même, l'employeur bénéficiaire doit être à jour du **paiement de ses cotisations sociales** ;
- l'administration dispose parfois d'un pouvoir d'appréciation plus général sur la **gestion passée de l'emploi** dans l'entreprise (recours aux emplois précaires ou aux retraits anticipés d'activité), en particulier dans le cas des aides au reclassement, qui peut la conduire à refuser de conclure une convention.

En d'autres termes, ces conditions additionnelles dessinent quelques uns des traits de l'entrepreneur « vertueux » en matière de gestion de l'emploi : celui qui ne se livre pas à une « chasse » systématique aux dispositifs d'aides et dont la gestion passée témoigne du souci d'assurer une certaine stabilité d'emploi à ses salariés.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 accentue cette conditionnalité éthique en subordonnant le bénéfice des réductions et exonérations de cotisations patronales au **respect des dispositions du code du travail en matière de travail dissimulé** (cf. annexe VII).

⁴² Ces conditions ne peuvent être les mêmes selon qu'il s'agit d'entreprises en création, en développement ou en difficulté.

Soutien à l'emploi des jeunes en entreprise (SEJE)	
Conditionnalité ou contrepartie	
Entreprises éligibles	<ul style="list-style-type: none"> - Entreprises privées relevant de l'UNEDIC (hors particuliers employeurs) - Aucun licenciement économique dans les 6 mois précédant l'embauche - à jour du versement des cotisations et contributions sociales - n'ayant pas employé le jeune recruté dans les 12 mois précédents (sauf CDD)
Publics éligibles	<ul style="list-style-type: none"> - jeunes de 16 à moins de 23 ans - CAP - BEP, ou niveau de formation inférieur au baccalauréat (sauf ZUS) - Ou jusqu'à 25 ans révolus, sans qualification, pour jeunes en CIVIS - Ou dans les DOM : 18-30 ans, Bac +2, au chômage depuis plus de 6 mois
Contrat de travail	<ul style="list-style-type: none"> - CDI à temps plein ou temps partiel - Durée du travail d'au moins la moitié de la durée collective
Autres conditions	
Montant de l'aide ou des exonérations	
<ul style="list-style-type: none"> - Prime forfaitaire mensuelle de 150 € pour un salarié rémunéré au SMIC à temps plein - majorée à 300 € pour les moins qualifiés - versée tous les 3 mois pendant 3 ans (2 ans intégralement et à 50% la troisième année) 	
Formalités et gestion	
<ul style="list-style-type: none"> - L'ASSEDIC gère l'aide (admission, versement, suivi, contrôle) par délégation du DDTEFP - L'employeur lui adresse une attestation trimestrielle de présence 	
Contrôle et sanctions	
<ul style="list-style-type: none"> - L'ASSEDIC vérifie les conditions d'admission (possibilité de rejeter la demande) - Elle suspend l'aide en cas de suspension du contrat ou d'absence d'attestation - Elle demande le reversement intégral en cas de rupture à l'initiative de l'employeur, sauf : <ul style="list-style-type: none"> • rupture en période d'essai • faute grave du salarié • force majeure • inaptitude médicalement constatée 	

Contrat d'insertion revenu minimum d'activité (CI-RMA)	
Conditionnalité ou contrepartie	
Entreprises éligibles	Employeurs affiliés au régime d'assurance chômage (hors particuliers employeurs)
Publics éligibles	Allocataires de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), de l'allocation de parent isolé (API), de l'allocation d'adulte handicapé (AAH) ou du revenu minimum d'insertion (RMI), depuis 6 mois au cours des 12 derniers mois
Contrat de travail	<ul style="list-style-type: none"> - CDD d'au moins 6 mois, renouvelable deux fois dans la limite de 18 mois - Contrat de travail temporaire de mêmes conditions de durée - Temps plein ou temps partiel d'au moins 20 heures hebdomadaires - Salaire conventionnel ou au moins SMIC horaire
Autres conditions	<ul style="list-style-type: none"> - Aucun licenciement économique dans les 6 mois précédents - Pas de licenciement préalable à l'embauche - Employeur à jour de ses cotisations sociales
Montant de l'aide ou des exonérations	
<ul style="list-style-type: none"> - Aide forfaitaire égale au montant du RMI pour une personne seule, soit 425,40 €/mois - Cumulable avec l'allègement général de cotisations patronales ou exonérations zonées - Versée par le CNASEA (convention avec l'ANPE) ou le département - Non prise en compte des titulaires dans le décompte de l'effectif 	

Contrat d'insertion revenu minimum d'activité (CI-RMA)
Formalités et gestion
<ul style="list-style-type: none">- Le contrat repose sur une convention entre l'employeur et l'ANPE (cas de l'ASS, API, AAH) ou le Conseil Général (cas du RMI)- La convention détermine les conditions de mise en œuvre du projet d'insertion professionnelle- Fixe des objectifs et prévoit des actions d'accompagnement, de formation ou de VAE- Son renouvellement (deux au plus) est conditionné par le respect des engagements de l'employeur, vérifié par l'ANPE ou le Département
Contrôle et sanctions
<ul style="list-style-type: none">- La convention est résiliée de plein droit en cas de rupture du contrat à l'initiative de l'employeur qui doit reverser :<ul style="list-style-type: none">• au CNASEA l'intégralité des aides perçues• à l'URSSAF le montant des exonérations dont il a bénéficié- Ce reversement n'est pas dû en cas de :<ul style="list-style-type: none">• rupture en période d'essai• faute grave du salarié• force majeure• inaptitude médicalement constatée• accord des deux parties• embauche définitive par l'employeur

d) Conditions liées à la forme et au déroulement du contrat

Les contrats aidés doivent répondre à des conditions de **durée**. Le contrat à durée indéterminée est parfois la seule forme possible (cas du CJE). Le plus souvent, le recrutement est possible sur un contrat à durée déterminée, le code du travail fournissant une base légale à l'usage du CDD en vue de l'insertion professionnelle, distincte des cas de recours de droit commun (surcroît d'activité, remplacement, contrats saisonniers). Dans ce cas un minimum (six mois pour le CI-RMA ou le contrat de professionnalisation, un an pour le contrat d'apprentissage) est généralement imposé à la durée du contrat, de même qu'une limite supérieure dépassant les 18 mois du droit commun (24 mois, voire trois ans pour l'apprentissage).

La **durée du travail** se voit également fréquemment fixer un plancher *a priori*, afin d'éviter les contrats à temps partiel très réduit (mi-temps pour le CJE, 20 heures hebdomadaires pour le CIE ou le CI-RMA).

Le **déroulement conforme** du contrat constitue lui aussi une contrepartie directe du versement de l'aide : toute suspension de l'un (congés divers) entraîne celle de l'autre. Surtout, la **rupture** à l'initiative de l'employeur implique *a priori* le reversement de l'intégralité de l'aide perçue, ce dernier ne pouvant s'en exonérer qu'en cas de faute du salarié, de rupture amiable, d'inaptitude médicalement établie ou de force majeure (et dans le cas du CJE de licenciement économique). Des dispositions sont fréquemment prévues pour l'en exonérer aussi lorsque le salarié **accède** à un autre emploi en cours de contrat aidé ou trouve un emploi stable dans l'entreprise.

Le respect des engagements pris par l'employeur pour **l'accompagnement et la formation** du salarié en contrat aidé conditionne également le maintien de l'aide en cours de contrat (CIE, CI-RMA, apprentissage, professionnalisation...).

Contrat d'apprentissage	
Conditionnalité ou contrepartie	
Entreprises éligibles	<ul style="list-style-type: none"> - Entreprises des secteurs artisanal, commercial, industriel ou associatif - Personnes morales de droit public
Publics éligibles	<ul style="list-style-type: none"> - Jeunes de 16 à 25 ans révolus - Dérogation possible à 15 ans si premier cycle secondaire ou CPA achevés - Dérogation jusqu'à 26 ans pour les handicapés
Contrat de travail	<ul style="list-style-type: none"> - CDD de 1 à 3 ans (+ 1 an si échec à l'examen) - Durée du travail égale à la durée collective, y compris le temps de formation - Salaire de 25 à 93 % du SMIC selon l'âge et l'année du contrat
Autres conditions	<ul style="list-style-type: none"> - Formation d'au moins 400 heures par an en CFA - Obligation d'assurer la formation pratique et l'alternance entreprise-CFA
Montant de l'aide ou des exonérations	
<ul style="list-style-type: none"> - Entreprise artisanale jusqu'à 10 salariés : exonération totale des cotisations salariales et patronales - Plus de 10 salariés : exonération de sécurité sociale, assurance chômage et retraite complémentaire - Crédit d'impôt de 1 600 € (ou 2 200 si apprenti handicapé ou en CIVIS) - Aides de la région : <ul style="list-style-type: none"> • indemnité compensatrice forfaitaire annuelle (embauche et formation) d'au moins 1 000 € ; • prise en charge des frais horaires de formation en CFA 	
Formalités et gestion	
<ul style="list-style-type: none"> - Déclaration préalable du maître d'apprentissage à la DDTEFP (avec attestation) - Transmission du contrat à la chambre de métiers ou de commerce, visa du directeur du CFA - Demande d'enregistrement du contrat à la DDTEFP (qui dispose de 15 jours) 	
Contrôle et sanctions	
<ul style="list-style-type: none"> - Contrôle des deux inspections de l'apprentissage et du travail pendant la durée du contrat - Sanctions du non respect de ses obligations par l'employeur : <ul style="list-style-type: none"> • mise en demeure par l'inspection de l'apprentissage ; • opposition du préfet (retrait du titre de maître d'apprentissage). - Suspension du contrat si risque sérieux d'atteinte à la santé ou l'intégrité de l'apprenti - Résiliation du contrat : <ul style="list-style-type: none"> • à l'initiative de l'apprenti en cas d'obtention du titre ; • en cas d'accord exprès entre les parties ; • sur décision du Conseil des Prud'Hommes si manquement grave de l'une des parties, faute grave ou inaptitude du salarié. 	

Contrat de professionnalisation	
Conditionnalité ou contrepartie	
Entreprises éligibles	<ul style="list-style-type: none"> - Employeurs assujettis au financement de la formation professionnelle continue - Établissements publics industriels et commerciaux - Entreprises de travail temporaire
Publics éligibles	<ul style="list-style-type: none"> - Jeunes de 16 à 25 ans révolus - Demandeurs d'emploi de 26 ans et plus
Contrat de travail	<ul style="list-style-type: none"> - CDI, Contrat nouvelle embauche, CDD de 6 à 12 mois (24 si accord de branche) - Durée du travail égale à la durée collective - Moins de 26 ans : salaire compris entre 55 et 80 % du SMIC selon l'âge et le niveau de qualification
Autres conditions	<ul style="list-style-type: none"> - Durée des actions d'évaluation, d'accompagnement et de formation comprise entre 15 et 25 % (ou plus si accord de branche) de la durée totale du contrat, avec un minimum de 150 heures - Engagement de l'employeur à assurer une formation qualifiante et fournir un emploi en relation avec cette formation - Examen bilatéral dans les deux mois de l'embauche de l'adéquation des actions, avec possibilité d'avenant
Montant de l'aide ou des exonérations	
<ul style="list-style-type: none"> - Cotisations patronales de sécurité sociale : <ul style="list-style-type: none"> • exonération dans la limite du SMIC pour les 15-25 ans et les plus de 45 ans ; • allègement général de cotisations patronales pour les 26-44 ans - Prise en charge par les organismes collecteurs agréés (OPCA) : <ul style="list-style-type: none"> • des frais de formation sur la base de 9,15€/h • le cas échéant, 1 €/h pour la formation du tuteur et 230€ par mois pour les frais de tutorat ; - Non prise en compte des titulaires dans le décompte de l'effectif 	
Formalités et gestion	
<ul style="list-style-type: none"> - L'employeur adresse dans les 5 jours le contrat à l'OPCA - L'OPCA dépose dans le mois le contrat avec son avis et sa décision de financement à la DDTEFP - La DDTEFP enregistre le contrat après contrôle de conformité et notifie sa décision à l'employeur et l'OPCA (un silence d'un mois vaut accord) 	
Contrôle et sanctions	
<ul style="list-style-type: none"> - Le DDTEFP peut prononcer le retrait de l'exonération par décision motivée en cas de non respect par l'employeur de ses obligations 	

2. Pratiques des collectivités territoriales dans l'attribution de leurs aides

Les collectivités territoriales et leurs groupements sont juridiquement fondés, lorsqu'ils attribuent des aides aux entreprises, à imposer des conditions notamment en termes de création ou de maintien d'emploi. En pratique, la conditionnalité d'emploi, peu répandue dans les régimes d'aides généraux, est plus systématique pour les aides locales dont la vocation est spécifiquement l'emploi.

Si les aides publiques locales peuvent être aisément récupérées en cas d'attribution dans des conditions irrégulières, il n'en va pas toujours de même pour celles accordées régulièrement, lorsqu'il est constaté *a posteriori* que l'entreprise n'a pas respecté les engagements pris en contrepartie de l'aide.

Les collectivités territoriales sont également fondées à mettre en œuvre certaines procédures de contrôles et à exiger le remboursement des aides, même si celui-ci peut s'avérer difficile à obtenir effectivement.

En complément des développements qui suivent, l'annexe VIII apporte des précisions sur les types d'aides que peuvent accorder les collectivités territoriales, les montants financiers en jeu et le droit communautaire applicable.

a) Possibilités juridiques pour les collectivités territoriales d'imposer des contreparties en rapport avec la finalité de l'intervention

Pour les aides accordées par l'État, de nombreux textes prévoient des conditions précises d'attribution et des procédures de contrôle.

S'agissant des aides des collectivités territoriales, les textes sont moins nombreux et moins prescriptifs, conformément au principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales. Cette caractéristique s'est accentuée depuis la loi de février 2002 dite démocratie de proximité, qui a allégé l'encadrement législatif et réglementaire des interventions publiques locales. Le détail de cette réforme est présenté à l'annexe VIII.

Pour pallier cette disparition du filtre juridique national, qui ne dispense pas les collectivités territoriales du respect du droit communautaire des aides d'État, la loi tend à inscrire dans le code général des collectivités territoriales (CGCT) l'obligation du respect de ces textes européens, notamment les règlements d'exemption de notification, qui peuvent comporter des obligations en termes de contreparties aux aides (art L. 1511-1-1 introduit par la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004). En particulier, l'utilisation du règlement d'exemption concernant les aides à l'emploi suppose une création nette d'emplois.

Il existe en outre depuis 1982 un article assez général (L. 1511-4) qui dispose que « les collectivités territoriales et leurs groupements déterminent la nature et le montant des garanties imposées, le cas échéant, aux entreprises bénéficiaires de l'aide ainsi qu'à leurs dirigeants ».

Ces garanties peuvent être stipulées dans des conventions conclues avec les entreprises bénéficiaires. La conclusion d'une convention est rendue obligatoire dans certains cas, par plusieurs articles législatifs du CGCT ou, s'agissant des subventions aux organismes privés excédant 23 000 euros, par la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations et le décret du 6 juin 2001.

Par ailleurs, le CGCT, dans son titre relatif aux actions de développement économique des collectivités territoriales et de leurs groupements, prévoit que les aides aux entreprises doivent avoir pour objet la création ou l'extension d'activités économiques (art. L. 1511-2). Cette disposition affiche clairement la finalité des aides des collectivités locales, autorise les collectivités locales à imposer des conditions liées à cet objectif, mais délimite également le champ des « garanties » pouvant être exigées au titre de l'article L. 1511-4 précité, ces garanties pouvant bien entendu porter sur la création d'emplois.

En cohérence avec ces textes, la jurisprudence a reconnu la possibilité, et même la nécessité, en l'absence de texte, d'imposer des contreparties à l'aide accordée, par exemple en termes de création d'emplois (CE 3 novembre 1997, Commune de Fougerolles, AJDA 1997, p. 1010). Ces contreparties garantissent que l'intervention poursuit un but d'intérêt général (développement économique ou protection des intérêts économiques et sociaux de la population), seul à même de justifier l'avantage concurrentiel qu'apporte l'aide.

Cependant, une limite semble s'imposer en ce qui concerne les garanties susceptibles d'être demandées aux entreprises bénéficiaires : les conditions fixées doivent être **en rapport avec les objectifs affichés des aides, dans les limites des compétences reconnues aux collectivités territoriales** (création, maintien des emplois pendant une certaine durée...). Au contraire, des conditions étrangères à ces objectifs ne peuvent être imposées sans méconnaître le principe d'égalité (par exemple, obligation d'informer les salariés sur les aides reçues, qui interfère en outre dans la gestion interne de l'entreprise). Par ailleurs, des conditions en rapport avec l'objectif des aides, ce qui est en principe le cas pour la conditionnalité d'emploi, pourraient être sanctionnées dans la mesure où elles seraient incompatibles avec des règles du droit communautaire (engagement, sans limite de durée, de ne pas délocaliser les établissements aidés⁴³).

b) Applications pratiques de la conditionnalité emploi par les collectivités territoriales

La conditionnalité d'emploi, peu répandue dans les régimes d'aides généraux, est plus systématique dans les régimes locaux d'aides à l'emploi.

- *Une conditionnalité emploi peu répandue dans les régimes d'aides généraux*

Dans la pratique, peu de collectivités territoriales subordonnent de manière explicite l'octroi d'aides publiques au maintien de l'emploi. Le plus souvent, il s'agit d'un élément d'appréciation parmi d'autres. Ainsi, dans beaucoup de dossiers généraux communs à toutes les aides, les projets de maintien d'emplois sont un critère de sélection des entreprises. C'est le cas en région Bourgogne par exemple⁴⁴.

Une des exceptions notoires connue à ce jour est la charte d'engagements réciproques des entreprises sollicitant ou bénéficiant d'une aide de la région Poitou-Charentes (cf. annexe IX). Mise en place en juillet 2004, cette charte est un élément préalable et conditionnel à tout contrat, arrêté ou convention qui régit les conditions d'attributions d'une aide. Il est écrit : « l'entreprise s'engage à maintenir le nombre d'emplois pendant au moins la période couverte par le projet qui a bénéficié de l'aide. Dans le cas d'une diminution du niveau moyen d'effectifs, l'aide accordée deviendra alors exigible en tout ou partie, par la région ». Ainsi, aux termes de ce document, le maintien d'emplois est un préalable à l'attribution de toutes les aides. D'après les informations recueillies auprès du conseil régional de Poitou-Charentes, 215 entreprises auraient signé la Charte (données disponibles au mois de novembre 2005).

D'autres régions semblent s'engager dans des démarches proches. Ainsi, la commission permanente de la région Midi-Pyrénées entend désormais conditionner toutes les aides régionales d'un montant supérieur à 100 000 euros au maintien, par les entreprises bénéficiaires pendant cinq ans et sur les lieux de l'établissement ayant sollicité l'aide, d'un niveau d'emplois au moins égal à celui atteint au moment de la demande (compte-rendu de la réunion de la commission permanente du 27 septembre 2005).

⁴³ Une telle clause ne serait pas conforme au droit communautaire. Dans un arrêt de la CJCE du 20 septembre 1988, Beentjes, le juge communautaire a indiqué que, pour être compatible avec le droit communautaire, le critère social posé par la condition d'emplois de chômeurs de longue durée « doit respecter toutes les dispositions pertinentes du droit communautaire et notamment les interdictions qui découlent des principes consacrés par le traité en matière de droit d'établissement et de libre prestation des services ». (cf. aussi CJCE, 9 juillet 1987, CEI et Bellini, 27 A 29/86, Rec.P.3347). Par voie de conséquence, si une condition de non-délocalisation est prévue pour une durée limitée elle est acceptable. En revanche, sans limite de durée, elle entre en conflit avec le principe de liberté d'établissement.

⁴⁴ Cf. dossier unique de demande d'accompagnement financier du conseil régional de Bourgogne.

- *Une condition le plus souvent prévue pour certaines aides à finalité emploi*

Le plus souvent, les conditions de maintien d'emplois figurent dans des conventions d'aides dont la finalité est spécifiquement orientée vers l'emploi, à savoir les primes régionales à l'emploi, les aides à la création d'emplois dans les très petites entreprises (TPE), les aides au recrutement des cadres, etc.

Ces dispositions peuvent être illustrées par les exemples suivants :

- en Basse Normandie, « la notion de maintien d'emploi est un critère retenu pour la transmission d'entreprises » dans le cadre de la prime régionale à la création d'entreprises ;
- en Picardie et en Aquitaine, la convention d'aides à la création d'emploi (dans les TPE pour la Picardie et assortie d'une formation en Aquitaine) prévoit un remboursement partiel ou total de l'aide perçue en cas de non maintien de l'emploi pendant au moins trois ans après la signature de la dite convention ;
- en Alsace, les conditions d'octroi de la prime régionale à l'emploi sont assez contraignantes. L'exigence du maintien de l'emploi pendant 3 ans est assortie de l'obligation de ne pas avoir procédé à des licenciements économiques pendant les 12 mois précédant la demande d'aide. En outre, l'entreprise ne doit pas avoir réduit ses effectifs depuis trois ans. Toutefois, il n'est pas prévu de clause spécifique de remboursement éventuel des aides en cas de non respect du maintien d'emplois. Le maintien d'emplois constitue donc avant tout un critère d'éligibilité.

- *Dans la majorité des cas, les exigences portent sur la création de CDI*

Dans plus de la moitié des régions, la seule condition d'emploi retenue concerne la qualité de l'emploi, puisqu'il s'agit de l'obligation de recruter des salariés en contrat à durée indéterminée. Cette condition est par exemple mentionnée pour les aides au recrutement des cadres et les primes régionales à l'emploi en Bretagne, Limousin, Lorraine, PACA...

c) Sanctions

Les aides publiques locales doivent être restituées lorsqu'elles ne respectent pas le droit communautaire et peuvent l'être également aisément en cas d'attribution dans des conditions irrégulières. Il n'en va cependant pas toujours de même pour les aides accordées régulièrement, lorsque l'entreprise ne respecte pas *a posteriori* les engagements pris en contrepartie de l'aide.

En principe, une fois que la collectivité a imposé des conditions à l'attribution des aides, elle est parfaitement fondée à instituer une procédure de remboursement lorsque l'entreprise ne réalise pas les objectifs prévus (par exemple, CAA Paris 25 mai 1993, Société Rénoveco, Dr. adm. 1993). Les collectivités territoriales sont également fondées à mettre en œuvre certaines procédures de contrôles, et à exiger le remboursement des aides, même si celui-ci peut s'avérer difficile à obtenir effectivement.

- *Le retrait des aides publiques ne respectant pas le droit communautaire*

S'agissant du **droit communautaire**, le traité CE (art. 88-2) et ses règlements d'application prévoient une **procédure précise de récupération, par l'État membre, des aides accordées sans notification préalable (aides « illégales ») et des aides déclarées incompatibles avec le marché commun par la Commission**. Si l'État membre ne respecte pas son obligation de récupération, la Commission peut saisir la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) aux fins de condamnation de l'État membre en manquement, assortie éventuellement d'astreintes. Dans ces hypothèses, la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales met à la charge de la collectivité locale concernée l'obligation de récupération des aides et les éventuelles sanctions financières résultant d'une condamnation en manquement. Il convient de noter que le juge national peut lui-même constater l'illégalité d'une aide et imposer sa récupération.

- *Le retrait des aides publiques accordées dans des conditions irrégulières*

Le retrait d'une aide est possible lorsqu'elle a été attribuée dans des conditions illégales, par exemple en cas de déclaration mensongère de l'entreprise. Toutefois, l'autorité ne dispose que d'un délai de quatre mois pour effectuer le retrait (CE 26 octobre 2001 Ternon, AJDA 2001, p. 1037). Dans le cas d'obligations dont le calendrier d'exécution prévoit des échéances tardives, le non-respect par l'entreprise des obligations autorise la collectivité à exiger le remboursement, mais l'obtention effective du remboursement peut s'avérer difficile.

En revanche, le retrait pour des raisons d'opportunité d'une aide légalement attribuée présente un caractère irrégulier et peut engager la responsabilité pour faute de la collectivité (CAA Nantes 8 novembre 1995, commune de Faye-d'Anjou, AJDA 1996 p. 331). L'octroi d'une aide régulière est en effet un acte créateur de droits (CE 28 juillet 1993, Commune de Faye-d'Anjou c/Association Chant'Lavie, Lebon p. 658).

- *Le retrait de l'aide – sanction du non respect des engagements souscrits par l'entreprise*

Sur le plan juridique, **en cas de non-respect de ses engagements par l'entreprise, le principe d'une demande de remboursement est admis par la jurisprudence, même lorsque la décision institutive ne prévoit pas de sanction** (CE 8 juillet 1988, Sabdec RFDA 1988 p. 743).

La condition liée à la création ou au maintien d'emploi doit toutefois avoir été clairement posée. Ainsi le tribunal administratif de Rouen dans son arrêt du 24 octobre 1995, Société Germain/Bail Investissement, a débouté le conseil général de Seine Maritime qui voulait récupérer les subventions allouées à une entreprise qui, en raison d'une liquidation judiciaire, n'avait pu honorer ses engagements en termes d'emplois. « Si le règlement intérieur adopté le 14 juin 1989 par le conseil général de la Seine-Maritime prévoit que le nombre d'emplois créés ou sauvegardés par l'entreprise constitue un élément d'appréciation pour l'attribution des aides départementales à l'économie, aucune disposition ne subordonne le versement de la subvention à la condition que l'entreprise ait effectivement rempli son engagement de créer ou de sauvegarder des emplois ».

La collectivité doit également respecter une procédure contradictoire permettant à l'entreprise de présenter sa défense (CE 11 décembre 1992, Société Inefor, RFDA 1993, p. 131). La loi sur les droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations du 12 avril 2000, quant à elle, précise à son article 24 que les décisions individuelles ne peuvent intervenir «qu'après que la personne intéressée a été mise à même de présenter ses observations écrites et, le cas échéant, sur sa demande, des observations orales ».

D'un point de vue pratique, à supposer que l'opportunité de la demande de remboursement ait été vérifiée, la collectivité prend une délibération annulant l'aide et émet le titre de recette correspondant.

Le recouvrement effectif des aides peut néanmoins s'avérer difficile. En particulier, l'article L. 1617-5 du CGCT prévoit qu'en cas de contestation du titre de recette devant le juge administratif, la force exécutoire du titre est suspendue jusqu'au prononcé de la décision définitive.

D. Difficultés du contrôle des conditions posées

La conditionnalité des aides publiques aux entreprises n'a de sens que si les conditions posées sont effectivement contrôlées et sanctionnées et, le cas échéant, contractualisées. À cet égard, le Conseil a souhaité dresser un premier bilan des contrôles en s'attachant plus particulièrement à quatre domaines :

- les contrôles exercés par les collectivités territoriales sur les aides qu'elles attribuent ;
- les contrôles existants en matière de contrats aidés ;
- les contrôles et sanctions en matière de travail illégal ;
- le contrôle des dispositifs d'exonérations de cotisations sociales par les URSSAF.

Dans ces quatre domaines, la situation se caractérise par :

- la faiblesse ou l'absence de données relatives à la fréquence des contrôles, leur nature et leurs résultats (cas des collectivités territoriales et des contrats aidés) ;
- la mise en évidence de difficultés importantes dans l'exercice du contrôle.

Ces deux constats plaident, d'une part, pour une conditionnalité fondée sur des critères simples et aisément vérifiables et, d'autre part, pour une réorganisation des modes de contrôle.

1. Les contrôles exercés par les collectivités territoriales sur les aides qu'elles attribuent

a) Les procédures de contrôle

- *Les fondements juridiques*

Les collectivités territoriales ne peuvent, en l'absence de texte, se donner des prérogatives de contrôle, ce qui peut nuire à l'efficacité des mesures prises pour exiger des contreparties aux aides. **Certains textes offrent toutefois des possibilités de vérifier le respect des conditions d'attributions des aides.**

Ainsi, l'article L. 1611-4 prévoit que « toute association, toute œuvre ou entreprise ayant reçu une subvention peut être soumise au contrôle des délégués de la collectivité qui l'a accordée (...) ». L'entreprise peut notamment être tenue de présenter ses documents comptables. D'autres textes prévoient des dispositions assez proches pour certaines formes d'interventions (L. 2313-1 pour les garanties d'emprunt...).

Par ailleurs, l'article 10 de la loi sur les droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations du 12 avril 2000 impose aux organismes privés recevant des subventions une obligation de dépôt à la préfecture, à des fins de consultation, de leur budget, leurs comptes, les conventions relatives aux subventions et leur compte-rendu financier. Cependant, le décret d'application du 6 juin 2001⁴⁵ a fixé un seuil élevé pour cette obligation (montant annuel supérieur à 153 000 euros), dispensant ainsi de cette contrainte la plupart des bénéficiaires d'aides publiques locales.

Il pourrait être utile d'évaluer plus précisément la portée des textes existants en matière de prérogatives de contrôle des collectivités locales, et, le cas échéant, d'examiner la possibilité de renforcer leurs pouvoirs, notamment dans le cas d'aides attribuées sous conditions de création ou de maintien d'emploi.

- *Un mouvement récent en faveur du développement des contrôles*

Les commissions régionales des aides publiques aux entreprises (CRAPE) prévues par la loi du 4 janvier 2001 relative au contrôle des fonds accordés aux entreprises (cf. encadré *infra*) avaient pour mission d'évaluer et de contrôler l'utilisation des aides publiques de toutes natures accordées aux entreprises sur le territoire régional. Il ne s'agissait pas seulement des aides des collectivités territoriales mais également de celles attribuées par leurs établissements publics ou par l'État. **Dans les faits, ces commissions n'ont pas réellement fonctionné** - la plupart n'ont été réunies qu'une seule fois - et le dispositif a été abrogé en décembre 2002.

**Les commissions régionales des aides publiques aux entreprises (CRAPE)
prévues par la loi n° 2001-7 du 4 janvier 2001
relative au contrôle des fonds accordés aux entreprises**

La loi du 4 janvier 2001, en même temps qu'elle a créé la commission nationale des aides publiques (CNAPE), a prévu en son article 4 de doter chaque région d'une commission régionale des aides publiques (CRAPE), chargée d'évaluer et de contrôler l'utilisation des aides de toutes natures accordées aux entreprises par l'État, les collectivités locales ou leurs établissements publics, afin d'en améliorer l'efficacité pour l'emploi, la formation professionnelle et les équilibres territoriaux.

Le décret du 6 juin 2001, pris en application de cette loi, a fixé la composition de la CRAPE. Cette dernière comprenait une trentaine de membres :

- le préfet de région et le président du conseil régional, co-présidents ;
- le trésorier-payeur général de région, vice-président ;
- trois conseillers régionaux, désignés par le président du conseil régional parmi les membres de la commission permanente ;
- deux maires ou représentants de groupements de communes proposés par les présidents des associations de maires des départements dans la région ;
- deux conseillers généraux proposés par l'assemblée des départements de France ;
- cinq représentants de l'État : directeur régional du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ; directeur régional de l'industrie, de la recherche et de l'environnement ; directeur des services fiscaux du département chef-lieu de région ; directeur régional de l'agriculture et de la forêt ; directeur régional de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes ;
- de quatre à six représentants des organisations syndicales de salariés les plus représentatives dans la région ;
- un nombre équivalent de représentants des organisations d'employeurs les plus représentatives dans la région ;

⁴⁵ Décret n° 2001-495 du 6 juin 2001 pris pour l'application de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et relatif à la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques.

**Les commissions régionales des aides publiques aux entreprises (CRAPE)
prévues par la loi n° 2001-7 du 4 janvier 2001
relative au contrôle des fonds accordés aux entreprises**

- quatre personnalités qualifiées venant notamment du monde associatif, désignées en raison de leur compétence en matière d'évaluation ou de leur connaissance des entreprises.

Aux termes de la lettre circulaire du ministre des finances en date du 12 décembre 2001, il était rappelé que chaque année, le préfet de région devait transmettre à la commission nationale des aides publiques un rapport sur la mise en œuvre de l'utilisation de l'ensemble des aides aux entreprises. Ce rapport devait contenir :

- un bilan annuel de l'ensemble des aides publiques accordées aux entreprises de la région, par nature, montant et selon la taille des entreprises (un fichier des aides attribuées au niveau régional, entreprise par entreprise devait être constitué sous l'égide des trésoreries générales) ;
- un état des contrôles effectués par les autorités et organismes compétents ;
- une information précise des suites à donner aux contrôles.

Les commissions régionales ont été installées dans le courant de l'année 2002 (la première en région Centre au mois de mars). Ces commissions ont rarement été réunies une seconde fois, l'ensemble du dispositif ayant été abrogé au mois de décembre 2002.

Au cours de la période récente, plusieurs conseils régionaux ont souhaité créer des commissions de contrôle et d'évaluation des aides publiques aux entreprises.

La première commission de ce type a été installée en région Centre en 1995. Les autres commissions connues (régions Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Nord-Pas-de-Calais, Rhône-Alpes, Champagne-Ardenne, Midi-Pyrénées) sont de création nettement plus récente (2004-2005). Ces commissions réunissent habituellement, outre des élus de la région et des membres de son conseil économique et social, des représentants des syndicats de salariés et, en nombre égal, des syndicats professionnels, du réseau consulaire et des personnalités qualifiées.

Ces initiatives sont trop récentes pour qu'il soit possible de se prononcer sur leur efficacité. À titre d'illustration, l'encadré suivant reproduit l'état d'avancement des travaux de la commission Rhône-Alpes.

État d'avancement des travaux de la commission de suivi et d'évaluation des fonds régionaux accordés aux entreprises – région Rhône-Alpes – décembre 2005

La commission de suivi et d'évaluation des fonds régionaux accordés aux entreprises a été créée en Rhône-Alpes par la délibération n° 04.04.741 du 16 décembre 2004.

Sa composition est la suivante :

- 14 conseillers régionaux désignés par l'assemblée régionale ;
- le préfet de région et trois représentants des services déconcentrés de l'État désignés par ses soins ;
- le président du conseil économique et social régional ou son représentant ;
- sept représentants d'organisations syndicales de salariés désignés par les secrétaires des unions ou organisations régionales suivantes : CGT ; CGT-FO ; CFDT ; CGC ; CFTC ; UNSA, FSU ;
- sept représentants des organisations professionnelles (MEDEF, CGPME, UPA ; CJD) consulaires (CRCI et chambre régionale des métiers) et de l'économie sociale et solidaire (CRESS) ;
- deux personnalités qualifiées désignées par le président du conseil régional.

État d'avancement des travaux de la commission de suivi et d'évaluation des fonds régionaux accordés aux entreprises – région Rhône-Alpes – décembre 2005

L'objectif de cette commission est de doter le conseil régional d'une capacité d'expertise sur le bien-fondé des aides économiques et plus largement sur les modalités de son partenariat avec les entreprises. En effet, la commission peut « proposer au président du conseil régional des dispositions devant être prises à l'encontre des bénéficiaires qui ne satisfont pas *in fine* aux termes des contrats passés avec la région, ces dispositions pouvant aller de la simple renégociation de la contractualisation au remboursement des fonds régionaux qui ont été accordés. »

Depuis sa création, la commission a lancé quatre chantiers :

- inventaire de toutes les aides régionales aux entreprises ;
- étude à titre méthodologique de plusieurs dispositifs : emplois tremplin, actions du service tourisme, mondial des métiers, actions collectives ;
- réflexion sur les critères à mettre en œuvre pour mesurer le rapport entre aide, emploi et dialogue social, qui doit donner lieu à un rapport au début de l'année 2006 ;
- mise en place d'une procédure de saisine.

S'agissant plus particulièrement de la mission de contrôle des aides, les précisions suivantes peuvent être apportées :

Aux termes de la délibération institutive, les personnes habilitées à saisir la commission sont : le président du conseil régional, les présidents des groupes politiques représentés au sein de l'assemblée régionale, le président du conseil économique et social régional, les présidents des conseils généraux, les maires et présidents de groupements de collectivités territoriales, les secrétaires de comités d'entreprises et comités d'établissements, les délégués syndicaux après validation de leur saisine par leur organisation départementale ou régionale.

La démarche de saisine est pour le moment jugée complexe. Elle doit intégrer le respect des procédures internes à l'entreprise et la consultation des institutions représentatives de salariés. Par ailleurs, la région n'est pas seule, le plus souvent, à aider une entreprise, et seule une intervention concertée des financeurs semble pouvoir se révéler efficace. En outre, un important travail d'information reste à mener auprès des acteurs économiques locaux pour leur faire connaître le dispositif.

Un an après sa création, la commission n'a fait l'objet que d'une seule saisine. Elle a été effectuée par le groupe communiste régional et porte sur les aides accordées au groupe STmicroelectronics pour ses implantations en Isère (annonces de suppressions d'emplois dans l'ensemble des établissements du groupe).

La Commission doit remettre son premier rapport d'activité en mars 2006. Celui-ci mettra notamment en évidence la nécessité d'une simplification des dispositifs régionaux d'aides, l'importance d'outils de contrôle interne réactifs. Des propositions seront également formulées pour 1) limiter les effets d'aubaine et intervenir de manière plus ciblée ; 2) un nouveau cadre de conditionnalité des aides et un nouveau mode de contractualisation avec les entreprises, s'appuyant sur des engagements en termes d'emploi, de travail et de dialogue social.

Source : Conseil régional Rhône-Alpes.

b) Une obligation nouvelle pour les régions : le rapport annuel, outil d'évaluation de la politique de développement économique régionale

Jusqu'à une date récente, il n'existait aucune disposition législative ou réglementaire imposant aux collectivités locales la mise en œuvre d'un dispositif général d'évaluation de leurs politiques économiques et sociales.

L'un des objectifs de la loi n° 809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, dite acte II de la décentralisation, renvoie à une volonté générale d'évaluation de l'action publique.

L'article 1^{er} de cette loi a modifié l'article L. 1511-1 du code général des collectivités territoriales, en confiant à la région un rôle de coordination en matière de développement économique, et prévoit notamment que « le conseil régional établit un **rapport relatif aux aides et régimes d'aides mis en œuvre sur son territoire** au cours de l'année civile (...) par les collectivités territoriales et leurs groupements ; ce rapport présente les aides et régimes d'aides mis en œuvre sur le territoire régional au cours de l'année civile et en évalue les conséquences économiques et sociales. »

Il s'agit de mesurer les effets de la politique mise en œuvre par la région elle-même, considérant que le développement économique a pour finalité la création de richesses par l'installation d'entreprises sur un territoire et la création d'emplois. Cette évaluation s'étend aux autres collectivités de la région, notamment dans le cadre du schéma régional de développement économique qui peut être élaboré à titre expérimental pour coordonner les différentes actions de développement économique.

Les collectivités territoriales et leurs groupements sont libres de définir la méthode pour l'évaluation des aides qu'ils attribuent.

D'après la direction générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur et à titre indicatif, il pourrait s'agir :

- au plan financier, des budgets globaux, par grand domaine, par secteur économique ou par type d'entreprises ;
- des montants d'aides moyens, par type d'emplois, type de territoires, type d'entreprises, type de projets ;
- du nombre et de la nature des entreprises bénéficiaires, de la nature et de l'objet des aides, de la localisation des projets aidés ;
- en terme d'impact socio-économique, du nombre d'emplois créés et de leur nature, par secteurs économiques, par type d'entreprises ou type de territoires, de l'évolution des qualifications.

Les premiers rapports sont **attendus pour le mois de juin 2006**. Leur exploitation pourrait contribuer à une meilleure évaluation de l'efficacité en termes d'emploi des aides des collectivités locales aux entreprises.

2. Les contrôles sur les conditions posées par les contrats aidés

a) Principes des contrôles

La conclusion d'un contrat aidé s'accompagne d'un contrôle *a priori* de sa conformité, puisqu'il ne peut être conclu – à l'exception du contrat jeune en entreprise - que dans le cadre d'une convention entre l'employeur et l'administration du travail, ou l'opérateur qui la représente (ANPE, ASSEDIC, CNASEA). Le déclenchement anticipé de l'aide sur la base d'un processus purement déclaratif est exclu, et l'autorité signataire dispose d'une **triple possibilité de sanction** : refus de conclure, annulation (avant versement), dénonciation en cours ou en fin de convention, assortie d'un ordre de reversement.

L'effectivité du contrôle repose principalement sur la **transmission des informations** utiles à l'administration ou à son opérateur.

Au moment de l'embauche, la vérification de la conformité aux conditions d'éligibilité et aux objectifs du dispositif s'effectue :

- soit lorsque le contrat est soumis à **enregistrement** préalable par le DDTEFP (apprentissage, professionnalisation) ;
- soit lorsqu'il repose sur une **convention** passée entre l'entreprise et l'opérateur (l'ANPE pour le CIE et le CI-RMA).

Même en l'absence de convention écrite (c'est le cas du contrat jeune en entreprise, CJE) il revient à l'opérateur délégué (en l'occurrence l'ASSEDIC) de notifier une décision formelle **d'admission** à l'employeur.

En cours de contrat, le suivi s'effectue généralement sur la base **d'attestations** trimestrielles de présence adressées par l'employeur à l'opérateur gestionnaire de l'aide (CIE, CJE, CI-RMA). Un entretien de bilan est parfois prévu à l'approche de la fin du contrat entre l'opérateur et le salarié, qui peut donner lieu à un rappel à l'ordre de l'employeur, ou en cas de manquements manifestes de sa part à la résiliation du contrat (CIE, CI-RMA).

Plus généralement, **le salarié peut saisir à tout moment l'administration (DDTEFP) ou l'opérateur (ANPE, ASSEDIC) des difficultés rencontrées ou des manquements constatés en cours de contrat**. Cette saisine comporte d'importants effets potentiels : le pouvoir de suspendre ou de faire reverser l'aide constitue un élément dissuasif propre aux contrats aidés, au regard des moyens de réclamation ou de contestation dont dispose un salarié embauché sur un contrat de travail de droit commun.

La densité et la qualité des **informations** dont l'administration et ses opérateurs disposent sur les employeurs bénéficiaires (conditions d'emploi et de travail dans l'entreprise, gestion passée) **conditionnent fortement l'effectivité des contrôles**, notamment *a priori* au moment de la conclusion des conventions ou de l'enregistrement des contrats. De ce point de vue, les agents des DDTEFP chargés de la mise en œuvre des contrats aidés sont largement tributaires des observations recueillies par les sections d'inspection du travail⁴⁶.

Il en va de même pour les aides contractuelles mobilisées en matière de mutations économiques (conventions du fonds national de l'emploi). S'y ajoute dans ce cas le fait que le contrôle *a priori* s'inscrit dans un processus de **négociation préalable** de la convention, au cours duquel les pratiques de gestion de l'emploi et la portée des contreparties offertes par l'employeur peuvent être appréciées sur pièce, et dans le cadre d'un échange bilatéral direct.

b) Absence de données sur la mise en œuvre des contrôles

Il n'a pas été possible de communiquer au Conseil de données quantitatives sur les pratiques de contrôle des contrats aidés, ces informations n'existant pas de manière agrégée.

En effet, le système de collecte de données mis en œuvre à partir des dispositifs de gestion est avant tout conçu pour fournir des statistiques de suivi des mesures. Il produit des résultats réguliers et détaillés sur les modalités des contrats, les caractéristiques des bénéficiaires, employeurs et salariés, ainsi que sur l'effet des aides sur les parcours individuels. Il fournit également des données sur les flux financiers correspondants mais sans qu'il soit possible d'analyser l'origine des cas de suspension ou de reversement des aides.

⁴⁶ Il faut rappeler que les deux missions de mise en œuvre des aides à l'emploi d'une part, et d'inspection du travail de l'autre, si elles sont exercées par des fonctionnaires appartenant aux mêmes corps, constituent de fait dans les services déconcentrés des métiers distincts, et relèvent de services différents.

Ceci tient en partie à la nature spécifique des actions publiques en faveur de l'emploi, qui relèvent d'une logique d'**incitation** des acteurs (employeurs et demandeurs d'emploi) plutôt que de coercition ou de contrainte. Pour la plupart, ces aides ouvrent des droits aux entreprises et aux personnes éligibles en vue de les inciter à modifier leurs comportements respectifs d'embauche ou de recherche d'emploi, dans un sens jugé plus conforme à l'intérêt général (réduction du chômage global et correction des inégalités d'accès à l'emploi). Les services chargés de les mettre en œuvre se trouvent ainsi en position de convaincre les acteurs d'adapter leurs comportements, et non de les y contraindre.

Cette logique d'incitation devrait conduire à s'interroger sur les dispositifs mis en œuvre par l'État et les collectivités territoriales pour animer, piloter et mobiliser l'ensemble des aides, au plus près des réalités locales dans une démarche, si possible, contractualisée avec chaque entreprise.

3. Les contrôles et sanctions en matière de travail illégal

Les développements qui suivent relatifs aux contrôles et sanctions en matière de travail illégal sont notamment fondés sur des travaux communiqués par la direction de la sécurité sociale. L'annexe VII présente les **modifications intervenues en 2005 pour rendre ce dispositif plus efficace**. La mise en œuvre de cette réforme étant trop récente pour qu'il soit possible de l'évaluer, **l'analyse se limite ici aux carences rencontrées dans le système antérieur à la réforme**.

Le dispositif de prévention et de répression du travail illégal institué par la loi 97-210 du 11 mars 1997 prévoyait des **sanctions administratives** (article L.324-13-2 du code du travail) **permettant de refuser à un employeur les aides publiques à l'emploi et à la formation professionnelle** listées dans le décret 97-636 du 31 mai 1997, dès lors qu'avait été dressé à son encontre un procès-verbal de travail dissimulé, de prêt illicite de main d'œuvre ou de marchandage.

L'insuffisance de données statistiques ne permet pas d'avoir une vision précise de l'impact de ce dispositif, tant au niveau qualitatif que financier. Toutefois, une enquête, menée par la délégation interministérielle à la lutte contre le travail illégal (DILTI), a révélé que **cette sanction a été peu utilisée** par les directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) et surtout de façon très inégale sur le territoire. En effet, les informations, portant sur 80 départements, ont montré que **seulement 47 DDTEFP ont refusé des aides, pour un total général de 830 refus notifiés de 1997 à 2001**.

L'efficacité de cette mesure a été altérée, selon l'enquête menée par la DILTI, par les **insuffisances de communication entre les différents services** et le **manque de clarté du décret d'application**.

a) Une absence de circulation des informations entre les services

Le refus des aides publiques instauré par la loi de 1997 suppose que les services gestionnaires de ces aides aient connaissance des procès-verbaux de travail illégal. Or, au sein même des DDTEFP, la circulation des informations n'a pas été suffisamment organisée entre les services gestionnaires des aides à l'emploi et l'inspection du travail. Seules quelques initiatives locales ont abouti à la diffusion de listes d'entreprises verbalisées pour travail illégal, mais sans mise à jour régulière ni consultation systématique.

Quant à l'échange d'informations avec les autres administrations ou organismes également chargés de la lutte contre le travail illégal ou de la gestion des aides, elle s'est heurtée à des obstacles juridiques et de ce fait a été quasiment inexistante.

En effet, outre l'inspection du travail, plusieurs administrations ou organismes sont habilités à dresser des procès-verbaux de travail illégal (police, gendarmerie, impôts, douanes, URSSAF, CMSA...). Or, l'article L.324-13 du code du travail ne levait le secret professionnel entre ces services que dans le cadre strict du travail dissimulé. Par ailleurs, l'activité très inégale des comités opérationnels de lutte contre le travail illégal (COLTI) et la carence de leurs secrétariats permanents ont fortement contrarié l'efficacité du dispositif, alors que tous les services reconnaissent le COLTI comme l'organe adéquat de l'organisation de l'information dans le domaine du travail illégal.

Par ailleurs, aucune base légale n'autorisait la transmission d'informations aux services gestionnaires de l'assurance chômage qui, pourtant, ont en charge la gestion de certaines aides visées par la procédure de refus.

b) Un dispositif réglementaire incomplet

Le décret du 31 mai 1997 liste les aides publiques pouvant être refusées, mais ne donne aucune précision sur la mise en œuvre du dispositif qui n'a pas, non plus, fait l'objet d'une circulaire d'application. Ainsi, l'absence de directive précise a conduit à une application très hétérogène sur le territoire et à des difficultés restées sans solution.

Des DDTEFP, interprétant de façon stricte l'article L.324-13-2, ont refusé aux employeurs verbalisés pour travail illégal les aides listées dans le décret dont lesdits employeurs demandaient à bénéficier.

D'autres ont notifié un refus systématique et global, dès l'établissement du procès-verbal de travail illégal. Elles ont donc signifié à ces employeurs qu'ils étaient exclus de l'ensemble des aides à l'emploi mentionnés dans le décret pour une durée de cinq ans (durée maximale, non obligatoire, fixée par la loi). Chargée de l'instruction des recours contentieux, la DGEFP a considéré, *a posteriori*, que cette pratique était « une interprétation erronée des dispositions de l'article L.324-13-2 qui ne permettent pas à la DDTEFP d'exclure de sa propre initiative un employeur du bénéfice des aides en l'absence de toute demande dudit employeur. C'est la demande par l'employeur d'une des aides mentionnées qui permet la mise en œuvre des dispositions de l'article précité ».

D'autres enfin ont pris l'initiative d'informer systématiquement les employeurs à l'encontre desquels un procès-verbal de travail illégal avait été dressé que toute aide demandée pourrait être refusée. Cet avertissement a certainement eu pour effet de dissuader ces employeurs de demander une aide, alors même que les textes n'induisaient pas un refus systématique mais une possibilité de refus « eu égard à la gravité des faits constatés, la nature des aides et l'avantage qu'elles procurent ».

En outre, quel que soit le schéma adopté par les DDTEFP, la durée du refus a, elle aussi, été interprétée de façon diverse. Prévue pour cinq ans, au maximum, sa nature et son point de départ n'étaient pas clairement définis. Elle a été considérée soit comme un délai de prescription, le refus ne pouvant alors affecter que les cinq années qui suivent l'établissement du procès-verbal ou le constat des faits, soit comme une période de neutralité à partir de la date de demande de l'aide, quelle que soit l'antériorité du procès-verbal ou du constat des faits.

Par ailleurs, les services ont hésité à refuser certaines aides mentionnées dans le décret car ce refus aurait directement compromis les perspectives d'emploi et de formation des salariés (conventions FNE).

En outre, l'autorité compétente pour refuser les abattements de cotisations de sécurité sociale mentionnés dans le décret n'était pas clairement identifiée alors que l'URSSAF gère ces abattements et que la DDTEFP valide le contrat d'embauche des salariés à temps partiel ou réceptionne les déclarations d'embauche dans les zones de redynamisation urbaine ou de revitalisation rurale.

Enfin, pour ces derniers types d'aide, la déclaration de l'employeur ne constituant pas réellement une demande mais une simple information sur les nouvelles embauches, la date de départ du refus, sa portée et sa durée n'ont jamais été définies.

Ces constats, alliés à la demande de la commission nationale de lutte contre le travail illégal d'élargir la portée des sanctions, rendaient nécessaires une révision complète du dispositif, d'autant que la suppression de certaines aides et la création de nouvelles aides rendaient obsolètes les dispositions du décret du 31 mai 1997 (cf. annexe VII).

4. Le contrôle des mesures en faveur de l'emploi par les URSSAF

S'agissant du contrôle des mesures en faveur de l'emploi par les URSSAF, les développements qui suivent présentent :

- les principes généraux ;
- les principaux résultats ;
- les difficultés rencontrées dans le contrôle d'une mesure conditionnelle à partir de l'exemple de la loi Aubry 2⁴⁷ ;
- quelques règles à respecter dans l'édiction de conditions aux aides pour garantir un contrôle équilibré et efficace.

L'annexe X, notamment fondée sur les travaux de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), présente ces différents points de manière plus détaillée.

a) Principes généraux

Les URSSAF sont chargées de recouvrer et de contrôler les cotisations sociales (salariales et patronales) assises sur les salaires versés par les employeurs (entreprises ou particuliers) ainsi que de la gestion d'une partie des cotisations personnelles des travailleurs indépendants.

Cette mission implique notamment de contrôler l'exactitude des déclarations des entreprises, contrepartie du caractère déclaratif du système. En effet, les allègements et exonérations de cotisations sociales sont calculés et appliqués directement par les entreprises et interviennent en déduction sur leurs déclarations. Il n'y a donc pas de versement à de l'URSSAF à l'entreprise mais un paiement minoré de l'entreprise à l'URSSAF. Chaque type d'exonération est individualisé sur la déclaration. Le suivi est donc fin (chaque exonération fait l'objet d'une ligne déclarative spécifique) mais la gestion est lourde.

⁴⁷ Les conditionnalités posées par la loi Aubry I, plus strictes que celles du dispositif Aubry II, auraient également constitué un cas d'étude intéressant. La plus grande disponibilité des données a cependant conduit à retenir l'exemple de la loi Aubry II pour le présent rapport.

Le redressement URSSAF n'a pas le caractère d'une sanction : il est une contrepartie du système déclaratif, et permet de rétablir la correcte application de la réglementation. Afin de moduler le redressement en fonction du comportement de l'entreprise et d'introduire d'éventuelles sanctions, un dispositif de majorations de retard est prévu par les textes (majorations forfaitaires de 10% du montant du redressement et majorations complémentaires en fonction du nombre de mois écoulés entre la date théorique d'exigibilité des cotisations et la date de paiement). Toutefois, le montant élevé de ces majorations peut apparaître disproportionné lorsque le cotisant est de bonne foi et **ces majorations sont alors souvent remises**. L'introduction de mécanismes de sanction n'intervient donc que dans les cas les plus graves, soit en situation d'obstacle à contrôle, soit en situation de travail dissimulé, ces deux situations étant assorties de sanctions pénales.

S'agissant des mesures individuelles en faveur de l'emploi (contrats aidés notamment), l'URSSAF **ne vérifie pas les éléments liés au droit du travail** (pour un contrat aidé, la simple validation par le DDTEFP suffit, l'URSSAF ne procède pas à des vérifications additionnelles relatives à la qualité du bénéficiaire). En revanche, les conditions de forme (existence d'un contrat validé par le DDTEFP) ainsi que l'exactitude du calcul de l'exonération (respect de la durée maximale de bénéfice de l'allègement, du montant des rémunérations exonérées qui ne doivent pas dépasser les limites prévues...) sont examinées.

Les URSSAF peuvent réaliser un certain nombre de **vérifications sur pièce**. Pour les contrats aidés, les contrôles suivants sont opérés de manière systématique :

- un volet du contrat doit être envoyé à l'URSSAF et est enregistré comme se rapportant au compte de l'entreprise ;
- à la réception de la déclaration si le code correspondant à une exonération y figure, un rapprochement automatique est réalisé avec la base des contrats ;
- si aucun contrat n'est détecté, l'entreprise est relancée. En cas de non fourniture du document, le bénéfice de l'exonération est remis en cause.

Malgré le caractère systématique de ce type de vérifications, leur portée reste limitée :

- l'entreprise ne fournit pas d'informations nominatives sur les salariés : il suffit qu'un seul contrat soit saisi sur son compte pour qu'elle puisse appliquer l'exonération associée sur son bordereau récapitulatif de cotisations⁴⁸ sans limite de montant et sans faire l'objet de relance. Ce type de contrôle sur pièces est donc inopérant pour les grandes entreprises ;
- ce type de vérification permet de s'assurer qu'un contrat a bien été conclu mais en aucun cas que le bénéficiaire répond aux exigences pour conclure ce type de contrat (ex : condition liée à l'âge ou au statut).

La charge de ces vérifications est donc reportée sur le contrôle sur place, qui est loin d'être systématique (entre 6% et 12% des entreprises sont contrôlées chaque année). La couverture du risque est donc, de ce point de vue, assez inégale, et ceci d'autant plus que les mesures en faveur de l'emploi font partie des points de législation les plus lourds à contrôler pour les URSSAF.

⁴⁸ Sur lequel sont agrégées les cotisations de tous les salariés.

Les **allègements généraux** sont uniquement conditionnés au niveau de rémunération du salarié concerné. **Les contrôles**, notamment ceux opérés sur place, **portent donc sur l'exactitude des formules de calcul appliquées** par les entreprises (paramétrage du logiciel de paye) et des éléments qui servent de base à l'application de ces formules de calcul (ex : erreur de détermination de ce qui doit être considéré comme « heures rémunérées »).

Ces contrôles sont toutefois **de plus en plus complexes à opérer**, compte tenu de la masse de documents à traiter et de l'obligation de procéder à des vérifications individualisées, salarié par salarié.

Par exemple, l'appréhension de la formule de calcul appliquée en matière d'allègement Fillon peut être simple lorsqu'il s'agit de détecter une anomalie systématique de paramétrage de la paye. Elle devient en revanche très complexe lorsque l'anomalie relève d'un élément de calcul individuel, lié au salarié, et qui oblige à revenir au bulletin de salaire pour vérifier la correcte application de la mesure, comme dans le cas où il convient de vérifier, mois par mois, la notion d'horaire de travail du salarié.

b) Principaux résultats

Le contrôle des mesures dérogatoires en faveur de l'emploi représente en 2004 **35% des redressements réalisés par les URSSAF soit 270 millions d'euros**. Pour la première fois, cette législation représente le domaine de redressement le plus important, loin devant les dispositifs collectifs (type intéressement ou mécanismes d'abondement) et les avantages en nature et frais professionnels.

De manière plus détaillée, **la mise œuvre des mesures liées à la réduction du temps de travail (Loi Aubry 2) génère le plus de redressements** (14% du total) devant la réduction dégressive sur les bas salaires (6%) et la réduction de cotisations sociales liée à la Loi Fillon (5%). Ce dernier motif de redressement était examiné pour la première fois en 2004, compte tenu de la date de mise en œuvre de la mesure, et sa part dans les redressements devrait augmenter significativement. Ce sont donc les dispositifs généraux d'allègements de cotisations qui sont en priorité générateurs de redressements, plus que les dispositifs ciblés d'aide à l'emploi en faveur de certains publics (les zones franches urbaines représentent 2% du montant des redressements et les mesures individuelles des chiffres négligeables). Ce constat est cohérent avec l'importance relative des sommes engagées sur les différents dispositifs.

Sur les 270 millions d'euros de redressements au titre des mesures emploi, environ **80 millions, soit près du tiers de ce montant, sont des redressements en faveur de l'entreprise** (notification d'un crédit). Ce constat est révélateur de la complexité d'appréhension de ces dispositifs par les entreprises.

c) *Le contrôle d'une mesure conditionnelle - l'exemple de la loi Aubry 2*

Les allègements prévus par la loi Aubry 2 étaient conditionnés à un engagement de création d'emplois (cf. encadré *infra*).

Les principes de la loi Aubry 2
La loi du 19 janvier 2000 créait un allègement de cotisations sociales au bénéfice des entreprises réduisant leur horaire collectif de travail. Le bénéfice de cet allègement de cotisations était conditionné à un « engagement de création d'emplois », prévu dans le cadre de l'accord collectif organisant la réduction du temps de travail et communiqué à l'URSSAF par le biais d'une déclaration Cerfa dont la date de fourniture déterminait la date de bénéfice de l'allègement.
Le non-respect de l'engagement pris sur les créations d'emploi était sanctionné par la suspension / suppression du bénéfice des allègements à l'issue d'une procédure associant les directions départementales du travail de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) et les unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF).

- *Le contrôle du niveau de l'engagement de créations d'emploi*

Ni les URSSAF ni aucune autre administration n'étaient chargées du **contrôle du niveau de l'engagement** de création d'emplois pris par l'entreprise, ce type de contrôle n'entrant pas dans leur champ de compétences. De manière générale, ces clauses sont d'ailleurs considérées comme relevant de l'accord entre les partenaires sociaux, sauf à conditionner l'octroi de l'allègement à la conclusion d'une convention entre l'entreprise et l'autorité administrative, ce qui n'était pas le cas pour le dispositif Aubry 2.

L'engagement de création d'emplois pris par l'entreprise pouvait, dans le cadre de ce dispositif, être égal à zéro, ce qui revenait à un engagement à ne pas procéder à des licenciements. **Le niveau des engagements pris par les entreprises a donc été très variable et le contrôle réalisé par les URSSAF à ce stade se limitait à vérifier l'existence et la complétude du formulaire Cerfa nécessaire au bénéfice de la mesure**, la date de réception du document conditionnant la date de début d'application de l'allègement de cotisations.

Ce mécanisme de fixation des engagements de création d'emplois présentait le mérite d'être **le plus connecté possible à la situation de l'entreprise**, les partenaires sociaux pouvant intégrer dans leur discussion des éléments sur la situation économique de l'entreprise et ses perspectives de développement qu'eux seuls étaient en mesure d'appréhender. À ce titre, l'engagement pris était probablement plus en phase avec la réalité que la fixation d'une norme administrative sur la création d'emplois. Toutefois, cette situation pose la question de l'harmonisation des engagements pris (niveau d'exigence divers d'une entreprise à l'autre) et donc de l'équité des sanctions quant au bénéfice des allègements pouvant être prises sur ce fondement (cf. *infra*).

- *Le contrôle du respect de l'engagement de créations d'emploi*

Le **contrôle du respect de l'engagement** pris pour le bénéfice des allègements posait certaines difficultés.

Le respect de l'engagement en lui-même ne pouvait être contrôlé par les URSSAF, cette appréciation relevant du droit du travail. Toutefois, ce sont les URSSAF qui se déplacent le plus dans les entreprises à l'occasion des contrôles sur place, et peuvent donc détecter le plus d'anomalies. La procédure de contrôle de l'engagement pris par l'entreprise intégrait donc une **procédure d'échange entre l'URSSAF et la DDTEFP relativement complexe** : l'URSSAF sollicitait un avis (ou recevait un rapport) de la DDTEFP, qu'elle appliquait systématiquement (situation de compétence liée dans les faits) mais la décision de sanction éventuelle quant au bénéfice des allègements lui incombait et engageait sa responsabilité devant les juridictions compétentes.

Ce type de mécanisme est complexe à mettre en œuvre compte tenu de la **dualité des acteurs et de la lourdeur de la procédure**. Or, au-delà du cas d'espèce, cette dualité est inévitable dans toute forme de mise sous condition de création d'emploi du bénéfice d'allègements de cotisations, compte tenu de l'éclatement des compétences des acteurs intervenant en la matière (sauf à réviser totalement le partage des prérogatives). Le contrôle d'une telle condition est donc nécessairement complexe dans sa mise œuvre, et son efficacité demeure incertaine, d'autant plus qu'une entreprise sur dix en moyenne est contrôlée chaque année.

Au-delà de cette lourdeur de procédure, l'appréciation même du respect de l'engagement pris posait de réelles difficultés dans le cadre du dispositif Aubry 2. **L'appréciation de l'effectif d'une entreprise à un moment donné est en effet problématique**, et d'une complexité croissante avec la taille de l'entreprise concernée :

- elle méconnaît les effets du « *turn over* » des effectifs qui peut conduire à des baisses momentanées du niveau d'emploi. Ainsi, une appréciation objective de la situation nécessite-t-elle de prendre en compte les intentions d'embauche au moment de l'évaluation, ce qui rend l'exercice hasardeux. La définition retenue (niveau moyen d'emploi sur 12 mois comparé d'une année sur l'autre) ne permettait qu'une appréciation imparfaite de la réalité ;
- elle doit intégrer les effets des restructurations d'entreprises, notamment en cas de rachat ou de fusion / acquisition : il est particulièrement difficile de se situer à périmètre constant alors même que la vie économique conduit à des évolutions de plus en plus rapides de la structure des groupes.

- *L'iniquité du mécanisme de sanctions*

Le dispositif de sanction prévu par la loi Aubry 2 plaçait les inspecteurs du recouvrement dans une **situation paradoxale**, les conduisant à **sanctionner financièrement des entreprises qui avaient créé moins d'emplois que ce à quoi elles s'étaient engagées** (souvent en raison de difficultés économiques non prévisibles et conjoncturelles) **alors même qu'aucune mesure particulière n'était arrêtée pour des entreprises qui indiquaient d'emblée que leur engagement était seulement de maintenir le niveau d'emploi.**

Ce mode de fonctionnement, et les risques d'inégalité entre entreprises qui y sont associés, ne sont pas spécifiques à cette mesure. Les autorités administratives n'ont pas compétence pour interférer dans la négociation entre partenaires sociaux. Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs pris une position explicite sur ce sujet dans sa décision du 13 janvier 2000 en considérant que « *la détermination des emplois créés ou préservés du fait de la réduction du temps de travail, ainsi que le contenu des stipulations conventionnelles obligatoires, relèvent ainsi exclusivement de l'accord conclu entre les partenaires sociaux ; ni l'autorité administrative, ni l'organisme de recouvrement des cotisations de sécurité sociale n'exercera de contrôle sur l'opportunité ou la portée de ce dispositif conventionnel.* »

Les engagements pris sont donc variables d'une entreprise à l'autre, et les contrôles réalisés sur la base d'engagements initiaux non harmonisés peuvent poser de réelles questions en termes d'égalité d'accès au bénéfice des allègements de cotisations sociales.

d) Les principes à respecter pour garantir un contrôle équilibré et efficace

- *Les conditions et leur contrôle doivent s'intégrer à un cadre juridique stable et clair pour les bénéficiaires*

L'objectif essentiel des allègements de cotisations sociales est l'incitation économique à la création d'emplois. Il importe donc que ces mesures puissent s'intégrer à un **cadre clair pour les entreprises bénéficiaires, afin de leur permettre de réaliser des projections financières fiables pour fonder leurs décisions**. Il convient notamment d'éviter, dans la mesure du possible, la remise en cause *a posteriori* du bénéfice de ces allègements.

La situation actuelle est loin de satisfaire à ces exigences, puisque plus du tiers de redressements réalisés par les URSSAF le sont au titre des mesures en faveur de l'emploi (les allègements généraux étant le dispositif le plus souvent visé). Ce constat peut sembler paradoxal au regard du caractère général de ces mesures mais tient à la **complexité de leur application**. Cette dernière **explique d'ailleurs que les redressements réalisés soient, dans un tiers des cas, en faveur de l'entreprise** (notification d'un crédit) : certaines structures n'appliquent pas à plein le dispositif par crainte de commettre une erreur ou par méconnaissance des possibilités offertes par la réglementation.

En outre, **les mesures d'allègements de cotisations sociales font partie des éléments les plus instables de la réglementation** ce qui peut contribuer à renforcer le sentiment d'insécurité juridique des entreprises.

La clarté des conditions d'ouverture des allègements et leurs modalités de détermination est donc un impératif pour que ces dispositifs restent attractifs. Mais il est également essentiel que le cadre juridique d'application soit stable et sécurisé. Il faut à ce titre relever la mise en place du **rescrit social**, qui peut répondre aux attentes des entreprises de ce point de vue. Ce dispositif permet de solliciter un avis de l'URSSAF sur la conformité à la réglementation d'une pratique mise en place au sein d'une entreprise donnée. Cet avis engage l'URSSAF pour l'avenir et ne saurait être mis en cause lors d'un contrôle ultérieur. Le rescrit existe depuis juin 2005 (décrets d'application pris en octobre 2005) et est, pour l'instant, cantonné à un nombre limité de dispositifs, notamment les allègements dits zonés (comme les zones franches urbaines). Il devrait toutefois être étendu à l'avenir, comme le prévoit l'ordonnance qui l'institue.

- *Les conditions fixées doivent être proportionnées aux objectifs poursuivis*

Il est nécessaire que les sanctions associées au respect ou non d'une condition soient **proportionnées aux objectifs poursuivis par la mesure**. Cela n'a pas toujours été le cas pour les dispositifs d'allègements de **cotisations** institués jusqu'ici.

Par exemple, le bénéfice de certaines mesures peut être conditionné à la fourniture d'un document déclaratif à l'administration, ce qui peut entraîner des sanctions trop lourdes par rapport à l'enjeu initial :

- dans le cadre du dispositif Aubry 2, la date d'ouverture du droit à allègement était conditionnée à l'envoi par l'entreprise d'un document Cerfa à l'organisme de recouvrement ;
- le bénéfice de l'exonération pour l'embauche du premier salarié était conditionné à la formulation d'une demande expresse par l'entreprise (case à cocher sur la déclaration unique d'embauche). La non réalisation de cette formalité pouvait entraîner la remise en cause du bénéfice de cette exonération.

Dans ces deux cas, la condition de forme fixée pour formuler la demande se rattachait essentiellement soit à un objectif statistique de connaissance de l'utilisation de ces dispositifs, soit à la nécessité de fiabiliser l'application des allègements (contrôle interne sur la cohérence entre l'application de l'allègement par l'entreprise sur sa déclaration de cotisations et les informations portées sur le document). Le fait de remettre en cause une exonération pour non-respect de cette condition était donc une mesure disproportionnée et difficilement justifiable auprès des entreprises concernées. Elle a pourtant généré un nombre de redressements importants à l'occasion des contrôles.

- *Les conditions doivent être vérifiables : l'effectivité du contrôle*

Il est nécessaire, pour que la condition au bénéfice d'un allègement soit opérante, de s'appuyer sur une **notion claire, simple et juridiquement qualifiable**. **À défaut, le contrôle devient difficile à réaliser, les marges d'interprétation étant trop importantes**. Le problème s'est notamment posé pour les mesures liées à la mise en œuvre de la réduction du temps de travail : la définition de l'effectif d'une entreprise et plus encore le respect d'une condition de maintien ou de création d'emploi est par nature complexe.

- *Les méthodes de contrôle doivent être adaptées pour assurer une véritable couverture du risque*

La question de la fixation de conditions pour le bénéfice des allègements de cotisations sociales renvoie nécessairement à la situation actuelle de la réalisation des contrôles et aux **difficultés rencontrées pour assurer un niveau de couverture du risque suffisant**. Si l'application de ces mesures est complexe pour les entreprises, leur contrôle est parfois impossible pour les URSSAF, notamment lorsqu'il existe une anomalie qui impose un chiffrage bulletin de salaire par bulletin de salaire (cas d'une erreur dans la détermination de l'horaire de travail à retenir pour l'application de la formule de calcul des allègements Fillon). Cette situation n'est satisfaisante ni en termes de couverture du risque (une anomalie existe mais l'URSSAF est dans l'incapacité de chiffrer le montant de cotisations qu'elle représente) ni en termes d'égalité de traitement des entreprises (cette impossibilité de chiffrage ne se rencontre que dans les entreprises de taille importante).

Le contrôle exhaustif de ce type de pratique étant devenu impossible, il est essentiel de faire évoluer les modalités de réalisation des contrôles. Deux pistes de réflexion peuvent à ce titre être évoquées.

D'une part, les contrôles seront plus efficaces et plus légers pour l'URSSAF comme pour l'entreprise si l'inspecteur a accès aux données de paye sous forme informatisée. Ce type de contrôle permet en effet de travailler globalement sur le paramétrage de la paye de l'entreprise et donc de valider les pratiques ou de détecter des risques d'erreurs. Le chiffrage des anomalies est également très simple à réaliser car il suffit alors de procéder à un recalcul du montant des allègements à partir des données de paye de l'entreprise. Toutefois les entreprises n'ont aucune obligation de fournir ces éléments quand bien même ils seraient aisément mobilisables, ce qui peut induire des stratégies de contournement du contrôle par le biais de la fourniture de listes papier inexploitable.

D'autre part, le principe du contrôle exhaustif sur l'ensemble des effectifs de l'entreprise peut être amendé par l'utilisation de méthodes statistiques permettant de constater les anomalies d'application de la réglementation sur un échantillon représentatif et d'extrapoler à l'ensemble des individus concernés pour réaliser ce chiffrage. Ce type de méthode a d'ores et déjà été développé mais ne peut être mis en œuvre qu'avec l'accord de l'entreprise qui peut préférer un contrôle exhaustif dont elle sait qu'il sera pratiquement impossible à mettre en œuvre. Une évolution de la réglementation permettrait de donner un fondement à ces méthodes et de garantir l'effectivité du contrôle des modalités d'application des allègements de cotisations sociales. Un projet de décret visant à donner un fondement juridique à l'utilisation des ces méthodes est en cours de préparation.

IV. SCENARIOS ET PROPOSITIONS

Les développements qui précèdent conduisent à trois constats principaux, **peu favorables** à la politique des aides publiques françaises aux entreprises.

Premièrement, les dispositifs d'aides sont foisonnants et se sont accumulés au fil du temps dans une logique de stratification. Personne n'est désormais en mesure de présenter une vision d'ensemble de la politique des aides aux entreprises et d'en expliquer la cohérence. **Le problème est donc moins de faire preuve d'imagination pour créer de nouvelles aides ou assortir ces dernières de nouvelles conditions que de mettre de l'ordre dans un système dont la puissance publique a perdu le contrôle.**

Deuxièmement, et en lien avec le foisonnement des dispositifs, ces derniers sont trop rarement évalués. Il est souvent impossible de disposer de données sur le bilan coût-avantage des aides allouées aux entreprises. Dès lors, **la priorité est moins d'assortir les aides existantes de nouvelles conditions que de vérifier qu'elles répondent effectivement aux objectifs qui leur sont assignés.**

Enfin, lorsque des conditions existent, les gestionnaires des aides ne sont pas toujours en mesure de fournir des informations sur les contrôles entrepris et leurs résultats (cas d'un certain nombre d'aides à l'emploi). **Il paraît dès lors assez vain d'envisager de nouvelles contreparties aux aides, si la puissance publique n'est pas en mesure de garantir le respect de ces dernières.**

Afin de répondre aux questions soulevées par le Premier ministre, le Conseil propose plusieurs pistes, qui seraient autant de nouvelles contreparties pour les entreprises bénéficiant d'aides publiques. **Ces propositions ne doivent cependant pas faire oublier que la priorité (et même le préalable à toute conditionnalité) est de recenser les aides existantes, de les mettre en cohérence et de les évaluer, afin de ne maintenir que celles ayant fait la preuve de leur efficacité.**

A. Une priorité : Recenser, mettre en cohérence et évaluer les dispositifs d'aides publiques aux entreprises, afin de ne maintenir que ceux ayant fait la preuve de leur efficacité

Ainsi qu'il a été relevé dans la première partie du présent rapport, il n'existe pas à ce jour de recensement exhaustif des aides publiques aux entreprises et les évaluations disponibles sont insuffisantes.

La priorité, et elle présente un caractère d'urgence, est de recenser les aides existantes sur le territoire national, de s'assurer de leur cohérence, de leur mode d'attribution et de lancer un travail systématique d'évaluation, *ex ante*, comme *ex post*.

Il s'agit d'une œuvre de longue haleine dont les premières étapes seront nécessairement techniques.

Il est proposé de confier la phase de recensement à une **mission conjointe des corps d'inspection des différents ministères**, en laissant à cette dernière un an pour réaliser ses travaux avec l'aide de toutes les administrations concernées.

Cette mission serait chargée d'élaborer une méthode commune de recensement des aides.

Chaque corps d'inspection aurait ensuite pour tâche de recenser les aides attribuées par son département ministériel en :

- présentant les caractéristiques de chaque dispositif (objectif poursuivi, instrument utilisé, montant financier, critères d'éligibilité, bénéficiaires, entités gestionnaires, modes de contrôle, etc.) ;
- recensant les évaluations existantes (rapport coût-efficacité, typologie des bénéficiaires par taille et secteur d'activité, etc.).

Une **base de données commune à l'ensemble des aides** pourrait ainsi être constituée. Elle devrait notamment permettre de regrouper les dispositifs selon différents critères (objectif, instrument, public bénéficiaire, entité gestionnaire, montant, etc.) pour offrir une vision transversale des aides publiques aux entreprises.

S'agissant des aides des collectivités territoriales, l'inspection générale de l'administration (IGA) du ministère de l'intérieur, en lien avec la direction générale des collectivités locales, pourrait s'appuyer sur les rapports prévus par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (cf. *supra* III D 1). En effet, cette loi dispose que « le conseil régional établit un rapport relatif aux aides et régimes d'aides mis en œuvre sur son territoire au cours de l'année civile (...) par les collectivités territoriales et leurs groupements ; ce rapport présente les aides et régimes d'aides mis en œuvre sur le territoire régional au cours de l'année civile et en évalue les conséquences économiques et sociales. » En outre, la direction générale de la comptabilité publique, dont le réseau comptable tient les comptes des collectivités, pourrait être sollicitée pour compléter les informations disponibles.

Une fois ce recensement effectué, il est proposé d'éclairer la décision publique en demandant à une **commission placée auprès du COE et composée des différents acteurs intéressés** (parlementaires, administrations, collectivités territoriales, partenaires sociaux et personnalités qualifiées) de formuler des propositions au COE sur la **mise en cohérence des dispositifs**. L'objectif serait d'accroître la lisibilité et l'efficacité des aides en limitant leur nombre et celui des guichets. La refonte complète des aides aux entreprises permettrait à la fois de supprimer les doublons, l'effet de saupoudrage et les dispositifs contradictoires, tout en dégageant des ressources pour une meilleure allocation de l'argent public. **Les travaux de cette commission, qui devraient accorder une attention particulière à la mesure de l'efficacité des contrôles sur les aides attribuées, seraient rendus publics.**

En parallèle, et conformément à la démarche de performance de la loi organique relative aux lois de finances, un **débat parlementaire** pourrait être engagé sur la base des travaux de cette commission.

La question de l'évaluation des aides renvoie à la problématique plus large de l'évaluation des politiques publiques. Elle dépasse donc le cadre du présent rapport.

Cependant, **s'agissant des évaluations *ex ante***, le Conseil d'orientation pour l'emploi partage le diagnostic formulé par le rapport Lasserre. Son jugement est même **encore plus critique**. Il considère que la première difficulté de l'évaluation *ex ante* est l'incapacité du politique à respecter une stricte discipline, privilégiant une évaluation préalable à la mise en œuvre de toute mesure. Trop souvent, **la tentation de l'effet d'annonce prime sur l'analyse coûts-avantages, au fondement d'une action publique responsable.**

Le Conseil souscrit donc pleinement aux **propositions formulées par le groupe de travail Lasserre** (cf. encadré *infra*) et considère qu'elles pourraient être utilement appliquées au champ des aides publiques. Les allègements de cotisations sociales ou les aides fiscales sont souvent d'une ampleur telle qu'il est impératif de disposer d'une réelle analyse des effets attendus et du rapport coût-efficacité de ces dispositifs avant d'en arrêter la décision.

Principales conclusions du rapport Lasserre

Selon le groupe de travail Lasserre, la réalisation des études d'impact doit désormais répondre à certaines conditions :

- limiter les études aux projets les plus importants ;
- trouver un compromis entre les exigences temporelles de l'expertise (longue) et celles de la décision (qu'on veut immédiate) ;
- se traduire par une implication personnelle des ministres concernés qui doivent être signataires des études d'impact ;
- poursuivre des objectifs clairs : devenir un outil de décision et constituer un instrument de changement dans le processus de la réglementation.

En ce qui concerne les textes concernés par une étude d'impact, celle-ci doit être réalisée si le texte correspond aux critères suivants :

- un enjeu financier important (supérieur à 50M€) ;
- un nombre important de destinataires finaux (plus d'un million) ;
- un impact significatif sur un secteur économique ou social ou une profession déterminés.

Une méthode de travail est proposée, intégrant l'analyse le plus tôt possible dans le processus de décision.

Avant toute présentation de texte :

- un premier débat interministériel doit porter sur une étude des options possibles afin d'étudier les alternatives à la réglementation et de décider s'il est nécessaire de procéder à une étude d'impact, la forme que celle-ci doit prendre et les conditions de sa réalisation ;
- si cette option d'une étude d'impact est retenue, prévoir des réunions interministérielles de programmation pour vérifier l'opportunité politique et s'assurer que les moyens juridiques mis en œuvre permettent d'atteindre l'objectif donné.

Pour ce faire, une vision d'ensemble de la réglementation est nécessaire pour garantir une analyse juridique stricte de l'ensemble des problèmes posés, connaître les administrations concernées par l'élaboration et l'application de la mesure envisagée, tout en définissant le contenu des formalités administratives nécessaires à la cohérence de l'ensemble du dispositif.

Parallèlement, comme l'a souligné le rapport Mandelkern, une étude sur le coût de la réglementation devra être envisagée.

En effet, une sous-évaluation des coûts d'élaboration, d'évaluation, d'application, de certification, de contrôle et de sanctions pourrait avoir des conséquences économiques directes pour les agents cibles et empêcher la mise en œuvre de la loi.

Toute réglementation a des effets économiques indirects et des coûts non-marchands qui résultent souvent d'effets indésirables de la réglementation, difficiles à estimer. Il est donc souhaitable que les analyses d'impact comprennent une partie consacrée à l'identification des coûts d'une réglementation, coûts en ressources matérielles et en équivalent agent pour le temps consacré à son élaboration et à sa mise en œuvre, sans négliger l'appréciation des conséquences économiques directes ou indirectes.

Principales conclusions du rapport Lasserre

Les impacts de chacune des mesures doivent être identifiés, quantifiés et valorisés, la réalisation d'un bilan coûts/avantages permettra alors de révéler l'efficacité d'un projet particulier par rapport à d'autres aux objectifs similaires.

Enfin le rapport souligne que la réalisation d'études de coûts demande du temps et doit s'appuyer sur l'expérience disponible, un partage des responsabilités entre ministères signataires des études définitives et un « pôle de compétence » opérationnel. Ce dernier devrait idéalement reposer sur trois piliers : sa capacité d'expertise, sa neutralité et sa proximité du centre décisionnel.

Le secrétariat général du Gouvernement pourrait ainsi agir comme tête de réseau déléguant ses missions d'appui méthodologique et de contrôle de qualité pour la réalisation des études d'impact à un pôle économique formé d'experts choisis au sein de la DGTPE et d'autres administrations, le Conseil d'Etat en tant que conseiller du gouvernement faisant preuve d'une vigilance toute particulière en ce qui concerne l'existence des analyses et leur contenu.

Ces mesures ne nécessitent l'édiction d'aucun texte particulier, mais une modification des comportements et des habitudes qui passe par une sensibilisation générale des fonctionnaires d'administration centrale à la culture de l'impact de la réglementation dans leur formation.

Source : Rapport relatif à la méthodologie des études d'impact et au coût de la réglementation.

S'agissant des évaluations *ex post*, il pourrait être envisagé de doter la commission d'évaluation des aides évoquée ci-dessus d'un **fonds lui permettant de financer des études** sur les dispositifs qu'il lui paraîtra le plus urgent d'évaluer. Ce dispositif présenterait l'avantage d'engager une démarche d'évaluation pluraliste des politiques d'aides aux entreprises, indépendante de l'exécutif et associant les partenaires sociaux. Ces évaluations pourraient notamment comporter des enquêtes qualitatives, permettant de mieux comprendre la manière dont les administrations gèrent ces dispositifs et l'utilisation qui en est faite par leurs bénéficiaires.

De même, il paraît souhaitable de poursuivre la tendance récente consistant à prévoir, dans les dispositions législatives qui les instituent, une obligation pour l'exécutif de rendre compte au Parlement de l'impact des mesures prises ainsi que les moyens financiers nécessaires à cette évaluation (clauses de rendez-vous, critères utilisés pour mesurer l'impact, recours éventuel à une expertise externe, publication des résultats obtenus, possibilité de remettre en cause ou d'adapter le dispositif le cas échéant). De manière plus ambitieuse, il pourrait être envisagé que chaque nouveau dispositif soit, dès son origine, limité dans le temps, sans remettre en cause pour autant la nécessaire sécurité juridique dont doivent bénéficier les contrats de travail en cours. La perspective de l'échéance doit conduire les pouvoirs publics à évaluer l'efficacité des mesures mises en œuvre avant de les proroger éventuellement.

Enfin, il convient de veiller à ce que la mise en œuvre de la LOLF conduise effectivement, par un choix approprié d'indicateurs, à une meilleure évaluation du rapport coût-efficacité des différentes formes d'intervention publique.

B. Les nouveaux allègements de cotisations pourraient être conditionnés à l'ouverture d'une négociation sur les salaires

Le Conseil a exploré plusieurs scénarios qui permettraient de répondre aux deux principales critiques formulées à l'encontre de la politique d'allègements de cotisations sociales patronales (risque de trappe à bas salaires et « effet d'aubaine », cf. *supra* II E).

Avant d'aborder ces différentes pistes, deux préalables doivent néanmoins être rappelés. Premièrement, et conformément à la recommandation formulée en première partie, **il convient de procéder à des évaluations préalables avant toute modification du dispositif en vigueur**. Deuxièmement, **il n'est pas possible de dissocier la question des allègements de la politique d'évolution du salaire minimum** (cf. *supra* II A et annexe II). **Si le SMIC venait à connaître à nouveau une augmentation sensible**, c'est à dire plus rapide que la moyenne des salaires ou que la productivité moyenne de l'économie, **il serait préférable de continuer à ne pas conditionner un accroissement des allègements**, qui viendrait en neutraliser l'effet sur le coût relatif du travail peu qualifié. Si en revanche un tel accroissement était décidé alors que la revalorisation du SMIC était limitée, il pourrait être plaidé d'en conditionner le bénéfice.

Pour se garder du risque de trappes à bas salaires (bien que l'effet des allègements de cotisations sociales sur celles-ci n'ait pas été empiriquement démontré), une possibilité pourrait être de **réserver les nouveaux allègements aux entreprises et aux branches ayant fait preuve d'un dialogue social dynamique, notamment en matière de rémunérations**. Dans cette perspective, une piste envisageable pourrait être de conditionner les nouveaux allègements à l'ouverture d'une négociation sur les salaires tant au niveau des branches que des entreprises (cf. *infra* IV B 1). Cette disposition serait de nature à favoriser un dialogue social d'ensemble sur la gestion des compétences, des emplois et des qualifications ainsi que sur l'accès à la formation professionnelle, notamment pour les moins qualifiés. Certains membres du Conseil ont également évoqué la possibilité de conditionner les futurs allègements à l'existence de minima conventionnels au moins égaux au SMIC.

S'agissant de l'effet d'aubaine, l'utilité de la conditionnalité est moins évidente. En théorie (cf. annexe VI), les conditions associées au bénéfice d'une aide publique sont légitimes si elles permettent de cibler plus précisément les entreprises affectées par la défaillance du marché sans accroître exagérément les distorsions ou les coûts de contrôle supplémentaires. Dans le cas des nouveaux allègements de cotisations sociales, cela devrait conduire à une allocation de l'aide en fonction de l'élasticité de substitution entre le travail non qualifié et les autres facteurs de production et, éventuellement, en fonction de l'élasticité prix de la demande. En pratique cependant, ces critères ne débouchent pas sur des règles applicables (cf. *infra* IV B 2).

Au-delà des réserves sur la pertinence économique des critères envisagés, les bénéfices associés à la stabilité dans le temps du dispositif d'allègements incitent à limiter les conditions (cf. *infra* IV B 3).

1. Limiter l'éventuel effet négatif sur les carrières salariales

a) Scénario 1 : Renforcer les aides publiques à la formation pour les travailleurs peu qualifiés

Une solution serait, **parallèlement aux allègements de cotisations, de subventionner directement les actions de formation des bénéficiaires d'exonérations.** L'objectif serait de développer ainsi les perspectives de nombreux travailleurs peu qualifiés occupant des emplois qui n'offrent pas de possibilités de formation et de croissance de la productivité.

D'un point de vue économique, cette mesure se justifierait par le fait que les exonérations de cotisations sociales accroissent, pour les niveaux de salaires concernés, l'écart entre gains privés et gains publics de la formation. Une aide à la formation, d'un montant correspondant à cet écart, permettrait de corriger cette distorsion.

En pratique, ce scénario **présente cependant l'inconvénient d'accroître le montant des transferts vers des entreprises qui bénéficient déjà d'importants allègements de cotisations** en raison de la part élevée des travailleurs peu qualifiés dans leurs effectifs.

b) Scénario 2 : Conditionner les nouveaux allègements à l'abondement d'un fonds pour la formation des travailleurs peu qualifiés

Une autre option serait de **demander aux entreprises bénéficiant de nouveaux allègements de cotisations sociales de financer elles-mêmes un montant minimal de formation pour les travailleurs peu qualifiés.**

Cette solution serait préférable à celle imposant des heures de formation pour tous les salariés concernés par les nouveaux allègements de cotisations, dans la mesure où l'employeur se verrait laisser la possibilité de financer (pour un montant minimal) les formations des travailleurs peu qualifiés qui en profiteraient le plus⁴⁹.

Un tel fonds accroîtrait cependant le coût du travail peu qualifié pour les entreprises et réduirait d'autant l'effet sur l'emploi d'une extension des allègements de cotisations sociales.

Plutôt que de créer un nouveau dispositif, qui se superposerait aux nombreuses mesures déjà prévues pour favoriser l'accès des salariés à la formation (plan de formation, congé individuel de formation, droit individuel à la formation, etc.), il serait préférable d'évaluer l'efficacité des dispositifs existants. Sur la base de ces résultats, il serait possible de modifier le ciblage des aides actuelles à la formation afin de corriger la distorsion créée par les trappes à bas salaires pour les travailleurs faiblement rémunérés.

⁴⁹ Le biais introduit par les exonérations de cotisations sociales concerne les formations « productives », qui devraient avoir un effet sur les salaires des travailleurs. Il peut être socialement optimal de garantir plus largement un droit individuel à la formation, mais cette question n'est pas directement liée aux effets des allègements de cotisations, et ne doit donc pas être abordée par l'option de contreparties à ces allègements.

c) Scénario 3 : Prolonger l'effet des exonérations dans le temps

Les exonérations de cotisations sociales n'ont pas uniquement un effet de trappe à basses qualifications, qui pourrait être contrebalancé par des subventions à la formation, mais **présente un risque de trappe à bas salaires** qui empêche des travailleurs dont la productivité augmente de bénéficier pleinement des hausses de salaires auxquelles ils pourraient prétendre. C'est pourquoi une alternative à la subvention à la formation, qui s'attaquerait directement à la distorsion engendrée par la forme des allègements, est de **permettre au salarié qui connaît une augmentation salariale de conserver pendant un temps le taux d'exonération appliqué précédemment**.

Le barème actuel des exonérations en fonction du salaire étant donné, le taux d'exonération appliqué à un moment donné pour un travailleur serait ainsi le taux correspondant au salaire le plus faible perçu par ce travailleur (avec le même employeur) depuis un an⁵⁰, à condition qu'il ait perçu ce salaire pendant une durée minimale (par exemple six mois) et que son nouveau salaire ne soit pas trop élevé par rapport à son salaire initial (on pourrait envisager un plafond correspondant à son salaire initial augmenté de 20%)⁵¹.

Cette disposition permettrait de limiter l'effet de trappe à bas salaires. **Son principal inconvénient est sa grande complexité**, qui engendrerait des coûts de mise en œuvre très importants. Par ailleurs, la clause de durée minimale à un niveau de salaire pour bénéficier de la pérennité des allègements peut freiner certaines croissances salariales.

d) Scénario 4 : conditionner les nouveaux allègements à la tenue d'une négociation sur les salaires tant au niveau des branches que des entreprises

Une dernière piste pourrait être de **conditionner le bénéfice des nouveaux allègements de cotisations à l'ouverture d'une négociation salariale, tant au niveau des branches que des entreprises**. Cette approche présenterait l'avantage **d'encourager le dialogue social** et de permettre une discussion au plus proche du terrain par les acteurs les mieux à même d'apprécier la situation économique des entreprises.

L'obligation de négocier en matière salariale existe déjà :

- au niveau de la branche, l'article L 132-12 du code du travail prévoit que « les organisations liées par une convention de branche ou, à défaut, par des accords professionnels, se réunissent, au moins une fois par an, pour négocier sur les salaires (...) » ;
- au niveau de l'entreprise, l'article L 132-27 du code du travail dispose que « dans les entreprises où sont constituées une ou plusieurs sections syndicales d'organisations représentatives au sens de l'article L 132-2, l'employeur est tenu d'engager chaque année une négociation sur les salaires effectifs (...) »⁵².

Un lien entre l'octroi de nouveaux allègements et l'ouverture d'une négociation salariale pourrait constituer une mesure incitative propre à renforcer l'effectivité de cette obligation.

⁵⁰ Ou une autre période de temps à définir.

⁵¹ Ces dernières clauses sont introduites pour éviter que tous les travailleurs soient embauchés au salaire minimum et augmentés à l'issue de la première semaine.

⁵² Aux termes de l'article L. 481- 2 du code du travail, refuser d'engager la négociation annuelle obligatoire sur les salaires constitue le délit d'entrave au droit syndical sanctionné par une amende de 3 750 € au plus et/ou un emprisonnement d'un an plus. En cas de récidive, l'amende peut être portée à 7 500 € et l'emprisonnement à deux ans plus.

Ainsi, pour les entreprises soumises à la négociation annuelle obligatoire (NAO), en l'absence d'ouverture d'une négociation, l'entreprise ne bénéficierait pas des nouveaux allègements. Pour les entreprises non soumises à la NAO, le droit aux nouveaux allègements ne pourrait intervenir qu'en cas d'ouverture d'une négociation au niveau de la branche sur les minima conventionnels.

Certains membres du Conseil ont par ailleurs évoqué la possibilité de conditionner les futurs allègements à l'existence de minima conventionnels au moins égaux au SMIC.

Enfin, dans les entreprises soumises à la NAO, un relevé des dispositions prises par l'entreprise dans le cadre du dialogue social, en matière de gestion des qualifications, des compétences et d'accès à la formation professionnelle pour les salariés bénéficiant des allègements, pourrait être annexé au relevé de conclusion de la négociation salariale.

2. Limiter davantage l'effet d'aubaine paraît peu praticable

a) Principes

Les conditions pour l'obtention des futures exonérations de cotisations devraient idéalement avoir pour objectif de **cibler les entreprises caractérisées par une forte élasticité de substitution entre le travail peu qualifié et les autres facteurs, et confrontées à une forte élasticité-prix de la demande pour leurs produits ou services.**

En effet, les baisses de cotisations agissent par deux canaux (cf. *supra* II D 1) :

- un effet « substitution » : la réduction du coût relatif du travail peu qualifié, par rapport aux autres facteurs de production (travail qualifié et capital) entraîne une substitution entre facteurs ;
- un effet « quantité » : la baisse du coût global de production peut entraîner une augmentation de la production.

Le premier effet dépend de l'élasticité de substitution entre facteurs, le second de l'élasticité-prix de la demande et du poids du travail peu qualifié dans la fonction de production.

Pour accroître l'efficacité de la politique d'allègements de cotisations en limitant l'effet d'aubaine, il faudrait donc trouver des critères corrélés avec :

- l'élasticité de substitution entre le travail peu qualifié et les autres facteurs de production ;
- l'élasticité-prix de la demande, pour les secteurs qui emploient une part importante de main-d'œuvre peu qualifiée.

b) Absence de critères pertinents

Il est parfois proposé dans le débat public de soumettre les exonérations à des conditions sur **la variation de l'emploi, l'absence de délocalisation, la part du travail non qualifié ou le degré d'exposition à la concurrence internationale.**

Dans les faits, aucun de ces critères ne paraît cependant praticable.

- *Scénario 1 : Réserver les exonérations aux emplois nouvellement créés*

Afin de limiter l'effet d'aubaine, une solution consisterait à ne pas accorder d'exonérations aux emplois existants (et qui n'ont donc pas eu besoin du dispositif pour être créés) mais de **la limiter aux nouveaux emplois, dès lors que l'entreprise n'a pas licencié des travailleurs en même temps qu'elle procédait à des embauches.**

Plus encore que les autres pistes envisagées, cette mesure n'a de sens que pour les éventuels nouveaux allègements. En ce qui concerne les mesures passées, les créations d'emploi induites par le dispositif ont déjà eu lieu.

La principale limite de cette option est qu'elle **suppose que dans toutes les entreprises l'emploi peu qualifié soit maintenu à un niveau constant.** C'est par rapport à cette référence que l'effet des exonérations peut être apprécié. Cette hypothèse est malheureusement **rarement vérifiée** : en l'absence de toute modification dans le régime des aides, de nombreuses entreprises créent des emplois, et d'autres en détruisent. Du point de vue du législateur, l'exonération est aussi efficace quand elle incite un employeur à renoncer à une suppression de poste que quand elle incite un autre employeur à embaucher un nouveau travailleur. Réserver les exonérations aux emplois nouvellement créés est donc peu justifié économiquement. En outre, le contrôle de la création d'emplois pose des difficultés telles, que ce type de clause risque de se révéler inopérant en pratique (cf. *supra* III D 4).

- *Scénario 2 : Aider les entreprises qui emploient une part importante de travail peu qualifié*

Afin d'inciter les employeurs à embaucher des travailleurs non qualifiés, il pourrait être envisagé **d'accroître les exonérations pour les entreprises qui ont une part de travailleurs non qualifiés dans leur effectif élevée par rapport à la moyenne du secteur.**

Les allègements de cotisations sur les bas salaires peuvent en effet permettre dans ces entreprises des baisses de prix importantes, et donc, si l'élasticité-prix de la demande est grande, des effets d'ampleur sur l'emploi peu qualifié.

Cette solution se heurte cependant aux **difficultés suivantes** :

- il est possible que les secteurs dans lesquels la part de la main-d'œuvre non qualifiée est la plus importante en l'absence d'exonérations de cotisations sociales soient ceux pour lesquels l'élasticité de substitution entre le travail peu qualifié et les autres facteurs est la plus faible ; dans les autres secteurs où cette élasticité est forte, la substitution a entraîné une diminution de la part du travail peu qualifié ;
- les effets d'aubaine sont par nature conséquents dans les entreprises où la part des non qualifiés est déjà élevée ;
- une telle mesure poserait d'importantes difficultés pratiques, notamment pour établir une définition pertinente du « secteur » ou des catégories d'emploi « qualifié » et « non qualifié » ;
- enfin, l'utilisation d'un indicateur relatif (par rapport à la moyenne du secteur) risque de biaiser excessivement les méthodes de production en faveur du travail peu qualifié.

- *Scénario 3 : Moduler les exonérations en fonction du taux d'ouverture du secteur*

Le poids du thème des délocalisations dans le débat public pose directement la question du ciblage des exonérations de cotisations sociales sur **les secteurs les plus exposés à la concurrence internationale**. L'analyse d'une telle proposition doit se faire selon les mêmes critères que pour les autres scénarios, à savoir la pertinence de la variable d'ouverture du secteur aux importations comme indicateur du niveau de l'élasticité de la demande de travail peu qualifié à son coût.

De nombreux secteurs, notamment dans le domaine industriel, semblent caractérisés à la fois par une forte élasticité de substitution entre travail peu qualifié et capital et une forte exposition à la concurrence internationale. Par ailleurs, l'argument selon lequel les coûts du travail en France n'atteindront jamais les bas niveaux que connaissent les pays en voie de développement n'implique nullement que la baisse du coût du travail peu qualifié en France soit sans effet sur les décisions de localisation des entreprises, celles-ci se prenant à la marge.

La possibilité de limiter l'effet d'aubaine avec une telle mesure dépend de la justesse de l'hypothèse qui la fonde : l'élasticité de la demande de travail peu qualifié à son coût est plus importante pour les secteurs les plus exposés à la concurrence internationale. Or, **il existe d'importants secteurs « protégés » de la concurrence internationale et dans lesquels le coût de la main-d'œuvre peu qualifiée joue fortement sur son emploi** (par exemple, secteurs des super et hypermarchés⁵³, hôtellerie ou services à la personne).

Surtout, une telle mesure, par son impact sur la concurrence au sein du marché intérieur, serait manifestement **contraire au droit communautaire** et serait à ce titre refusée par la Commission européenne.

3. Les bénéfices associés à la stabilité dans le temps du dispositif d'allègements incitent à limiter les conditions

À côté des trappes à bas salaires et de l'effet d'aubaine, le troisième reproche souvent fait à la législation française en matière d'exonérations de cotisations patronales sur les bas salaires est la **très grande instabilité du dispositif**. Les paramètres de ce dernier sont rarement restés inchangés plus de quelques mois (cf. *supra* II B).

Cette instabilité **nuît à l'efficacité de la mesure**, puisqu'elle brouille les prévisions des employeurs qui doivent prendre des décisions d'embauche.

C'est pourquoi, au delà des réserves qui peuvent être apportées sur la pertinence économique des critères envisagés, les bénéfices associés à la stabilité dans le temps du dispositif d'allègements de cotisations sur les bas salaires incitent à fortement limiter les nouvelles conditions.

⁵³ La comparaison de l'emploi de travailleurs peu qualifiés dans ces secteurs entre la France et les États-Unis est éloquent. La différence ne manifeste apparemment pas tant une forte substitution entre travail peu qualifié et autres facteurs qu'un niveau plus élevé de services offerts aux États-Unis, qui s'explique vraisemblablement en partie par le coût du travail peu qualifié.

C. Clause de remboursement des aides en cas de délocalisation

Le souhait d'introduire des clauses de remboursement des aides en cas de délocalisation vise à sanctionner les **comportements opportunistes d'entreprises** (par exemple, entreprise ayant bénéficié d'une aide à l'installation qui délocalise son activité peu de temps après). Il convient cependant de noter qu'il n'existe aujourd'hui aucune donnée statistique permettant d'apprécier l'ampleur de ce phénomène. De plus, la définition d'une clause de remboursement en cas de délocalisation pose des difficultés pratiques. Il est préférable, lorsque cela est possible, de prévoir plutôt l'étalement du versement de l'aide sur plusieurs années, ce dernier s'interrompant en cas de cessation de l'activité.

Des clauses de remboursement existent déjà pour certaines aides spécifiquement liées à la localisation d'activités (cf. *supra* III B, les aides européennes à finalité régionale, certaines aides d'État ou les aides des collectivités territoriales).

Pour éviter les comportements opportunistes d'entreprises bénéficiaires d'aides ciblées destinées à faciliter leur implantation ou leur maintien sur le territoire, il est proposé de subordonner systématiquement le bénéfice de telles aides à la signature d'une convention précisant les engagements de l'entreprise (investissements attendus, emplois créés ou maintenus, etc.). Cette convention devra indiquer les conséquences à tirer du non-respect de ces engagements. Il convient également de veiller à l'information des salariés sur le contenu du contrat conclu pour l'obtention de l'aide.

Enfin, il est nécessaire d'analyser de façon plus approfondie les raisons des difficultés rencontrées dans l'exercice des contrôles de façon à mieux calibrer d'éventuelles conditions aux capacités d'un système de contrôle plus efficace. Ce pourrait être l'objet d'une des missions ultérieures du Conseil d'orientation pour l'emploi.

1. Les différentes formes de délocalisation

Dans son rapport 2005 intitulé « désindustrialisation, délocalisations »⁵⁴, le Conseil d'analyse économique propose une définition de la délocalisation.

Parfois entendues comme le comportement économique d'une entreprise qui cesse de produire une gamme de produits dans un pays pour la produire ailleurs, les délocalisations recouvrent deux réalités :

- il s'agit tout d'abord du **transfert, par un investissement direct à l'étranger, de tout ou partie de l'appareil productif afin de réimporter sur le territoire national l'essentiel des biens produits à moindre coût** ;
- par extension, lui a été assimilé le **recours à la sous-traitance internationale**, qui correspond également à un transfert d'une activité, mais sans investissement : le donneur d'ordre confie alors à une compagnie située dans un autre pays la réalisation d'une tâche de service ou de production industrielle effectuée autrefois sur le territoire national.

⁵⁴ Désindustrialisation, délocalisations, rapport de Lionel Fontagné et Jean-Hervé Lorenzi, commentaires de Patrick Artus et Jacky Fayolle, compléments de Patrick Aubert, François Benaroya, Daniel Darmon, Édouard Fabre, David Flacher, Louis de Gimel, Frédéric Lainé, Jean-Louis Levet, Dominique Namur, Jacques Pelletan, Sébastien Roux, Fabien Toutlemonde, Jean-Louis Truel et le SESSI, Conseil d'analyse économique, 2005.

Les délocalisations prennent pour l'essentiel la forme d'un déplacement d'activités intensives en main-d'œuvre vers des pays émergents. Mais il faut souligner que tous les investissements à l'étranger, y compris ceux réalisés dans les pays émergents, ne sont pas nécessairement des délocalisations. Au contraire, la plupart des investissements directs à l'étranger visent en général à desservir de nouveaux marchés et ne constituent pas des délocalisations. De même, la sous-traitance internationale représente une fraction limitée des échanges internationaux avec les pays émergents, et de la concurrence qui est exercée par ce biais.

En pratique, il est difficile de faire la part des différents phénomènes car les entreprises combinent dans le temps les différentes stratégies : la sous-traitance peut être l'occasion de tester un pays avant d'y implanter une unité de production délocalisée ; un investissement direct à l'étranger destiné à conquérir un marché émergent peut donner lieu, dans un second temps, à une restructuration globale de l'appareil productif, qui se traduit, dans les faits, par une délocalisation.

Une autre caractéristique des délocalisations et de la sous-traitance internationale est qu'il s'agit, au moins en apparence, d'un choix de l'entreprise : le choix de faire réaliser à moindre coût, par une filiale ou par un donneur d'ordre, une activité de service ou de production dans un autre pays. Le choix de l'entreprise est cependant une notion relative. **Trois motivations de délocalisations** peuvent ainsi être distinguées :

- la délocalisation d'accompagnement, dans laquelle un sous-traitant suit son donneur d'ordre ;
- la délocalisation offensive, qui permet à l'entreprise de se concentrer sur ce qu'elle fait de mieux et d'accélérer son développement ;
- la délocalisation défensive, par laquelle l'entreprise se voit obligée d'imiter ses concurrents pour assurer sa survie.

Entre ces différents cas polaires, il existe une vaste palette de situations possibles, fonction notamment de l'anticipation des difficultés à venir.

2. Les problèmes posés par la définition d'une clause de remboursement en cas de délocalisation

Lorsqu'une entreprise aidée n'a pas agi dans le sens attendu, notamment lorsqu'elle n'a pas maintenu l'activité dans la zone aussi longtemps que ce qui était souhaité, ce peut être dû à :

- des **difficultés économiques**. Le remboursement de l'aide n'est alors pas justifié car elle a pu permettre de limiter l'effet de ces difficultés ;
- un **comportement opportuniste** de l'entreprise (entreprise chasseuse de prime), comme c'est le cas lorsqu'une délocalisation intervient très peu de temps après l'octroi d'une aide à l'installation par exemple.

En pratique cependant, il peut être délicat de prouver que le comportement d'une entreprise est opportuniste. Cette difficulté peut être illustrée par les conditions de non-délocalisation.

Tout d'abord, le repérage d'une délocalisation est complexe car la terminologie ne fait pas objet d'un consensus et peut donc donner lieu à interprétation et contentieux :

- une entreprise fermant un site en France pour s'approvisionner auprès d'un tiers à l'étranger ne constitue pas une délocalisation au sens strict mais l'effet est identique à un déménagement effectif d'une unité de production ;
- si une entreprise investit dans un autre outil de production et ferme quelques années après le site d'origine, cette fermeture peut ou non être considérée comme la conséquence d'une délocalisation selon le délai retenu dans la clause de non-délocalisation, délai qui engendre un effet de seuil ;
- la délocalisation d'un sous-traitant « forcé » de suivre son donneur d'ordre ou poussé à la délocalisation par ce dernier pose la question du choix de l'entreprise redevable du remboursement (donneur d'ordre ou sous-traitant).

Deuxièmement, il convient de définir une proportionnalité entre l'ampleur de la délocalisation (quel pourcentage de la production locale initiale) et le taux de remboursement de l'aide. Or l'ampleur de la délocalisation est malaisée à évaluer.

Troisièmement, il est en pratique difficile de prouver le lien entre une décision d'investissement et la fermeture d'un site. C'est notamment le cas si la production du nouveau site ne porte pas exactement sur les mêmes biens que ceux produits sur le premier site.

Au-delà de ces questions de définition, il convient de relever les problèmes pratiques rencontrés pour obtenir des informations certifiées sur l'activité des entreprises dans des pays étrangers - surtout hors de l'Union européenne.

3. Principes à respecter pour une clause de remboursement des aides en cas de délocalisation

Les délocalisations ne sont pas uniquement liées au coût du travail. Pour y faire face, outre les dispositifs visant à alléger ce coût, il existe des mesures actives en faveur de l'innovation, de la recherche, de la modernisation de l'appareil productif ou encore de la mise aux normes environnementales. Par ces divers moyens, la puissance publique cherche à renforcer l'attractivité du territoire national pour les entreprises. Il est donc logique que ces aides, contreparties d'investissements, soient remboursées en cas de cessation totale de l'activité subventionnée avant le terme d'un contrat passé entre l'entreprise bénéficiaire et l'autorité gestionnaire.

Une telle clause de remboursement pourrait être fondée sur les cinq principes suivants.

Premièrement, s'agissant du champ des aides concernées, il convient de le limiter aux **aides amortissables, contreparties d'une logique d'investissement**. Les aides à l'exploitation seraient ainsi exclues du périmètre :

- d'une part, parce qu'elles ont rempli leur office pendant la durée où l'activité de l'entreprise a été maintenue ;
- d'autre part, parce que l'entreprise cesse d'en percevoir le bénéfice lorsqu'elle interrompt son activité.

Le champ des aides concernées pourrait également être limité aux **aides directes se rapportant à une seule et même entreprise**. En effet, pour les investissements collectifs profitant à plusieurs entreprises (infrastructures desservant une zone industrielle par exemple), il paraît difficile d'isoler le bénéfice spécifique retiré par la seule entreprise qui délocalise son activité. Par ailleurs, l'investissement collectif peut bénéficier à d'autres entreprises qui viendraient s'installer sur le site à l'avenir.

Deuxièmement, s'agissant de la définition de la délocalisation, il convient d'arrêter un périmètre se prêtant le moins possible à interprétation et contentieux. **La délocalisation serait ainsi définie au sens strict** : transfert, par un investissement direct à l'étranger, de tout ou partie de l'appareil productif afin de réimporter sur le territoire national l'essentiel des biens produits à moindre coût. Il paraît également préférable de **s'en tenir aux seuls cas de cessation totale de l'activité subventionnée**. En effet, il est extrêmement difficile de définir une proportionnalité entre l'ampleur de la délocalisation (quel pourcentage de la production locale initiale) et le taux de remboursement de l'aide (cf. *supra* IV C 2).

Une telle clause semble *a priori* compatible avec les exigences du droit communautaire. Si l'aide est légale au regard du Traité, l'entrave à la liberté d'établissement que constitue son remboursement ne paraît pas une contrepartie déséquilibrée. Le libre jeu de la concurrence est respecté dans la mesure où une entreprise n'est jamais contrainte de demander une aide publique.

Si une analyse juridique plus fine conduisait à identifier une incompatibilité avec le droit communautaire, il pourrait être proposé de limiter la clause de remboursement aux délocalisations hors de l'Union européenne et à celles intervenant au sein de l'UE dans une zone non-éligible aux aides régionales européennes.

Troisièmement, pour assurer la sécurité juridique du dispositif, cette clause devrait être **explicitement prévue dans le cadre d'un contrat** entre l'autorité publique gestionnaire de l'aide et son bénéficiaire. La convention devrait prévoir de la façon la plus précise possible la nature des engagements pris par l'entreprise, les cas d'exonérations et les conditions de reversement des aides perçues (étalement dans le temps, remboursement total ou partiel).

Quatrièmement, le montant du remboursement devrait être proportionné à la durée d'engagement prévue lors de l'octroi de l'aide. Dans l'hypothèse où cette durée est de cinq ans et que l'entreprise cesse l'activité subventionnée au bout de quatre ans, le remboursement ne porterait au maximum que sur un cinquième du montant total de l'aide.

Enfin, **il convient d'arrêter la procédure d'instruction de la demande de remboursement**, notamment la partie sur laquelle repose la charge de la preuve. Deux hypothèses peuvent être envisagées :

- il revient à l'autorité publique ayant attribué l'aide de prouver qu'il y a eu délocalisation et que l'entreprise disposait d'autres options sans mettre en péril sa survie économique ;
- il revient à l'entreprise bénéficiaire de prouver qu'en cessant son activité, elle n'a pas procédé à une délocalisation, ou que si elle l'a fait, ce choix était nécessaire à sa survie économique.

Dans l'hypothèse où une logique contractuelle est retenue entre le donateur et le bénéficiaire de l'aide, la charge de la preuve reposera nécessairement sur l'autorité publique, qui allèguera une violation de la convention⁵⁵.

Au total, si une clause de remboursement est ainsi justifiée dans certains cas, il convient cependant de rappeler qu'elle accroît le risque porté par l'entreprise et diminue l'effet incitatif de l'aide pour un montant donné (cf. annexe V). Lorsque cela est possible, il peut par ailleurs être préférable de prévoir dans le contrat institutif un étalement du versement de l'aide sur plusieurs années, plutôt qu'un versement en une fois assorti d'une clause de remboursement.

Les salariés devraient bien entendu être tenus informés de la nature du contrat conclu. En effet, conformément aux dispositions de l'article L 432-4 du code du travail, le chef d'entreprise doit chaque année présenter au comité d'entreprise les aides européennes et les aides ou avantages consentis à l'entreprise par l'État et les collectivités territoriales ainsi que leur emploi.

La délégation du personnel comme les organisations syndicales représentées au sein du comité d'entreprise doivent ainsi disposer des informations nécessaires pour permettre un débat sur les conditions d'utilisation de ces aides. **L'information et la concertation au sein de l'entreprise sur les aides reçues s'inscrivent dans un souci de transparence et une démarche de dialogue. Elles sont de nature à garantir l'intervention effective des représentants des salariés sur toutes les questions relatives à la situation économique et sociale de l'entreprise. Il en va de l'équilibre à atteindre entre les aides accordées aux entreprises et leur intérêt social pour la collectivité.**

⁵⁵ Un système alternatif, qui renverserait la charge de la preuve, serait de placer les entreprises aidées sous un régime d'autorisation des désinvestissements ou délocalisations pendant une période donnée. Toute entreprise ayant reçu plus de x K€ de subventions à l'investissement sur une période de N mois ne pourrait prendre de décision de cessation totale d'activité assortie d'une réouverture des mêmes capacités de production dans un autre pays sans rembourser les aides reçues (au *pro rata* de la durée restant à courir de la période) sauf autorisation administrative préalable établissant que la mesure a un fondement économique raisonnable. L'efficacité d'un tel dispositif paraît cependant très aléatoire.

Conseil d'orientation pour l'emploi

RAPPORT
AU PREMIER MINISTRE
RELATIF AUX AIDES PUBLIQUES

Annexes

8 février 2006

SOMMAIRE

ANNEXE A - DECRET N° 2005-326 DU 7 AVRIL 2005, PORTANT CREATION DU CONSEIL D'ORIENTATION POUR L'EMPLOI.....	1
ANNEXE B - LISTE DES MEMBRES DU CONSEIL D'ORIENTATION POUR L'EMPLOI.....	4
ANNEXE C - LETTRE DE LA CGT SUR LE RAPPORT SUR LES AIDES PUBLIQUES	6
ANNEXE I - ESTIMATION DES MONTANTS FINANCIERS CONSACRES AUX AIDES PUBLIQUES SELON LA COMMISSION EUROPEENNE.....	11
ANNEXE II - EVOLUTION DU SMIC ET DES BAS SALAIRES	13
I. ÉVOLUTION COMPAREE DU SMIC, DU SHBO, DU SMB ET DU SMPT	13
II. EVOLUTION DES BAS SALAIRES, COMPAREE A CELLE DU SMIC	15
III. CONCENTRATION DES SALAIRES AUTOUR DU SMIC.	16
ANNEXE III - PROBLEMES METHODOLOGIQUES DE L'EVALUATION EX POST.....	17
I. METHODOLOGIE DE L'EVALUATION EX POST SUR DONNEES MICROECONOMIQUES.....	17
II. EVALUATION DES ALLEGEMENTS JUPPE	20
III. EVALUATION DES EFFETS DE LA REDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL.....	23
IV. CONCLUSION.....	26
ANNEXE IV - SYNTHESE DES PRINCIPALES ETUDES REALISEES SUR LES EFFETS SUR L'EMPLOI DE LA POLITIQUE D'ALLEGEMENTS DE COTISATIONS SOCIALES	27
I. LES ANALYSES EX ANTE	27
A. <i>Les analyses effectuées sur la base d'une maquette simplifiée de l'économie en équilibre partiel sur le marché du travail.....</i>	27
B. <i>Les analyses reposant sur un modèle macro-économétrique</i>	28
C. <i>Les analyses reposant sur des équations sous forme réduite</i>	28
II. LES ANALYSES EX POST.....	28
A. <i>Les analyses indirectes.....</i>	28
B. <i>L'analyse fondée sur l'étude économétrique d'un échantillon d'entreprises.....</i>	29
III. SYNTHESE DES RESULTATS	29
ANNEXE V - ANALYSE ECONOMIQUE DE LA CONDITIONNALITE DES AIDES AUX ENTREPRISES	31
I. LES PRINCIPES DE LA THEORIE ECONOMIQUE STANDARD ET LEURS LIMITES	32
A. <i>Les principes</i>	32
B. <i>Les limites</i>	33
II. MAXIMISER LE RAPPORT COUT/EFFICACITE EN MODIFIANT LE CIBLAGE DE L'AIDE.....	34
A. <i>Arbitrage entre ciblage large et ciblage étroit.....</i>	34
B. <i>Critères du ciblage.....</i>	35
C. <i>Limites des aides individualisées.....</i>	35
III. CONDITIONNER LES AIDES AFIN DE POURSUIVRE PLUSIEURS OBJECTIFS	36
A. <i>Corriger un effet indésirable de l'aide.....</i>	36
B. <i>Limiter les coûts de contrôle</i>	36
C. <i>Accroître le rapport efficacité / coût.....</i>	36
IV. CAS DES AIDES LIEES A LA LOCALISATION DES ENTREPRISES	37
V. DES CONDITIONS SUR LE COMPORTEMENT FUTUR PEUVENT MODIFIER LA REPARTITION DU RISQUE ET ACCROITRE LES EFFETS D'AUBAINE	40
ANNEXE VI - PANORAMA DES PRINCIPALES AIDES PUBLIQUES A L'EMPLOI DANS LE SECTEUR MARCHAND.....	42
ANNEXE VII - ACTUALITE DES CONTROLES ET SANCTIONS RELATIFS AU TRAVAIL ILLÉGAL	58
I. DES SANCTIONS ADMINISTRATIVES PEU APPLIQUEES	58
A. <i>Une absence de circulation des informations entre les services</i>	58
B. <i>Un dispositif réglementaire incomplet</i>	59
II. LE RENFORCEMENT DE L'ARSENAL LEGISLATIF ET REGLEMENTAIRE.....	60
A. <i>L'article 86 de la loi en faveur des petites et moyennes entreprises accroît la portée du dispositif existant.....</i>	60

B.	<i>L'article 25 de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2006 crée un double dispositif spécifique aux réductions de cotisations de sécurité sociale.....</i>	61
1.	L'exclusion du bénéfice des mesures dérogatoires	62
2.	L'annulation des réductions ou exonérations déjà pratiquées	62
ANNEXE VIII - LES AIDES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES :		
VOLUME, TYPOLOGIE, REGLES COMMUNAUTAIRES APPLICABLES		
I.	VOLUME DES AIDES ALLOUEES PAR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES AUX ENTREPRISES DU SECTEUR MARCHAND	63
A.	<i>Intervention économique des collectivités territoriales – vue d'ensemble</i>	63
B.	<i>Étude par nature de dépense</i>	64
C.	<i>Étude sectorielle</i>	64
D.	<i>Répartition géographique.....</i>	65
II.	TYPES D'AIDES ALLOUEES	66
A.	<i>Aides au développement économique de droit commun</i>	66
1.	Aides de nature très diverse	66
2.	Rôle de chef-de-file de la région	68
B.	<i>Aides à l'immobilier d'entreprise.....</i>	68
C.	<i>Aides conventionnelles</i>	70
D.	<i>Deux dispositifs d'ingénierie financière.....</i>	71
1.	Associations qui oeuvrent en faveur de la création d'entreprise	71
2.	Interventions en matière de garantie d'emprunts	71
III.	RESPECT DU DROIT COMMUNAUTAIRE.....	72
A.	<i>Responsabilité des collectivités territoriales.....</i>	72
B.	<i>Règles à appliquer au plan local.....</i>	73
1.	Règles à appliquer pour l'attribution d'une aide à une entreprise	73
2.	Règles de cumul lorsque l'entreprise reçoit plusieurs aides	74
ANNEXE IX - CHARTE D'ENGAGEMENTS RECIPROQUES DE LA REGION POITOU-CHARENTES		
76		
ANNEXE X - LA GESTION ET LE CONTROLE DES MESURES EN FAVEUR DE L'EMPLOI PAR LES URSSAF		
77		
I.	ÉLÉMENTS DE CADRAGE	77
A.	<i>Les URSSAF : missions et organisation</i>	77
1.	Les missions des URSSAF	77
2.	L'organisation du contrôle	78
3.	Les résultats du contrôle	78
B.	<i>L'implication des URSSAF dans la gestion des aides à l'emploi</i>	79
1.	La gestion des déclarations des entreprises	79
2.	Le contrôle de l'exactitude des déclarations	80
C.	<i>Les résultats des contrôles réalisés par les URSSAF en matière d'aides à l'emploi.....</i>	82
II.	CONDITIONS D'EFFICACITE ET SANCTIONS DES CONTREPARTIES EN MATIERE D'ALLEGEMENTS GENERAUX	82
A.	<i>Les expériences de contrôle des conditions fixées en matière d'allègements de cotisations sociales attestent de la difficulté de ce type d'exercice</i>	83
1.	La condition de création d'emploi dans le cadre des dispositifs de réduction du temps de travail : l'exemple de la loi Aubry 2.....	83
2.	Les sanctions prévues en cas de constat de travail dissimulé.....	85
B.	<i>Les conditions éventuelles pour le bénéfice des allègements doivent donc répondre à des exigences strictes pour être efficaces</i>	86
1.	Les conditions et leur contrôle doivent s'intégrer à un cadre juridique stable et clair pour les bénéficiaires.....	86
2.	Les conditions fixées doivent être en adéquation avec les objectifs poursuivis	86
3.	Les conditions doivent être vérifiables : l'effectivité du contrôle	87
4.	Les méthodes de contrôle doivent être adaptées pour assurer une véritable couverture du risque	87
ANNEXE XI - DEPENSES POUR L'EMPLOI – COMPARAISONS INTERNATIONALES		
89		
ANNEXE XII - LISTE DES SIGLES UTILISES		
91		
ANNEXE XIII - PERSONNES AUDITIONNEES PAR LE GROUPE DE TRAVAIL « AIDES PUBLIQUES » DU COE		
94		

ANNEXE A –
DECRET N° 2005-326 DU 7 AVRIL 2005
PORTANT CREATION
DU CONSEIL D'ORIENTATION POUR L'EMPLOI

Le Président de la République,
Sur le rapport du Premier ministre et du ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale,
Vu la Constitution, notamment son article 37 ;
Le conseil des ministres entendu,
Décrète :

Art. 1er. – Il est créé auprès du Premier ministre un Conseil d'orientation pour l'emploi.

Art. 2. – Le Conseil d'orientation pour l'emploi a pour missions :

1o De formuler, à partir des études et des analyses disponibles, un diagnostic sur les causes du chômage et d'établir un bilan du fonctionnement du marché du travail, ainsi que des perspectives à moyen et long terme pour l'emploi ;

2o D'évaluer les dispositifs existants d'aide à l'emploi, aux parcours professionnels et à la formation, en s'appuyant en particulier sur les expériences locales et les réformes menées à l'étranger, notamment dans les différents Etats de l'Union européenne ;

3o De formuler des propositions afin de lever les obstacles de toute nature à la création d'emplois, d'améliorer le fonctionnement du marché de l'emploi et d'accroître l'efficacité des différents dispositifs d'incitation au retour à l'emploi.

Le Conseil d'orientation pour l'emploi peut en outre être saisi de toute question par le Premier ministre et par les ministres chargés du travail et de l'économie.

Les rapports et recommandations établis par le Conseil d'orientation pour l'emploi sont communiqués au Parlement et rendus publics.

Art. 3. – Le Conseil d'orientation pour l'emploi est composé de cinquante membres, répartis comme suit :

1o Quatorze membres représentant les partenaires sociaux :

a) Deux membres désignés par la Confédération générale du travail (CGT) ;

b) Deux membres désignés par la Confédération française démocratique du travail (CFDT) ;

c) Deux membres désignés par la Confédération générale du travail-Force ouvrière (CGT-FO) ;

d) Un membre désigné par la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) ;

e) Un membre désigné par la Confédération française de l'encadrement-Confédération générale des cadres (CFE-CGC) ;

f) Deux membres désignés par le Mouvement des entreprises de France (MEDEF) ;

g) Un membre désigné par la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME) ;

h) Un membre désigné par l'Union professionnelle artisanale (UPA) ;

i) Un membre désigné par la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) ;

j) Un membre désigné par l'Union nationale des professions libérales (UNAPL) ;

2o Deux députés et deux sénateurs respectivement désignés par le président de l'Assemblée nationale et par le président du Sénat ;

3o Deux membres du Conseil économique et social désignés par le président du Conseil économique et social ;

4o Un représentant de l'Association des maires de France (AMF), un représentant de l'Assemblée des départements de France (ADF), un représentant de l'Association des régions de France (ARF) ;

5o Onze représentants des administrations et organismes chargés d'une mission de service public :

a) Le commissaire au Plan ;

b) Le délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle ;

c) Le directeur des relations du travail ;

d) Le directeur du budget ;

e) Le directeur des politiques économiques à la direction générale du Trésor et de la politique économique ;

f) Le directeur général des entreprises ;

g) Le directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques ;

h) Le directeur de l'animation de la recherche, des études et des statistiques ;

i) Le directeur général de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) ;

j) Le directeur général de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) ;

k) Le directeur général de l'UNEDIC ;

6o Le président du Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale ;

7o Quinze personnalités choisies en raison de leur compétence et de leur expérience et nommées par le Premier ministre.

Le Premier ministre nomme le président et le vice-président du Conseil d'orientation pour l'emploi parmi les membres mentionnés au 7o.

Les membres autres que ceux énumérés aux 5o et 6o sont nommés pour une durée de trois ans. Toutefois, les désignations prévues au 2o sont renouvelées après chaque élection générale en ce qui concerne les députés et après chaque renouvellement triennal du Sénat en ce qui concerne les sénateurs. Toute personne ayant perdu la qualité en raison de laquelle elle a été nommée cesse d'appartenir au conseil.

Art. 4. – Le Conseil d'orientation pour l'emploi se réunit sur convocation de son président. Les membres ne sont pas autorisés à se faire représenter et siègent personnellement lors des réunions du conseil.

Art. 5. – Sauf dispositions législatives contraires, les administrations de l'Etat et les établissements publics de l'Etat sont tenus de communiquer au Conseil d'orientation pour l'emploi les éléments d'information et les études dont ils disposent et qui apparaissent nécessaires à ce conseil pour l'exercice de ses missions. Le conseil leur fait connaître ses besoins afin qu'ils soient pris en compte dans les programmes de travaux statistiques et d'études de ces administrations et de ces établissements.

Art. 6. – Le ministre chargé du travail nomme le secrétaire général du Conseil d’orientation pour l’emploi.

Le secrétaire général assure, sous l’autorité du président, l’organisation des travaux du conseil ainsi que l’établissement de ses rapports. Il est rattaché aux services du Commissariat général du Plan.

Art. 7. – Le Premier ministre, le ministre de l’emploi, du travail et de la cohésion sociale et le ministre de l’économie, des finances et de l’industrie sont responsables, chacun en ce qui le concerne, de l’application du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 7 avril 2005.

Par le Président de la République,
JACQUES CHIRAC

Le Premier ministre,
JEAN-PIERRE RAFFARIN

*Le ministre de l’emploi, du travail
et de la cohésion sociale,*
JEAN-LOUIS BORLOO

*Le ministre de l’économie,
des finances et de l’industrie,*
THIERRY BRETON

ANNEXE A –
DECRET N° 2005-326 DU 7 AVRIL 2005
PORTANT CREATION
DU CONSEIL D'ORIENTATION POUR L'EMPLOI

Le Président de la République,
Sur le rapport du Premier ministre et du ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale,
Vu la Constitution, notamment son article 37 ;
Le conseil des ministres entendu,
Décrète :

Art. 1er. – Il est créé auprès du Premier ministre un Conseil d'orientation pour l'emploi.

Art. 2. – Le Conseil d'orientation pour l'emploi a pour missions :

1o De formuler, à partir des études et des analyses disponibles, un diagnostic sur les causes du chômage et d'établir un bilan du fonctionnement du marché du travail, ainsi que des perspectives à moyen et long terme pour l'emploi ;

2o D'évaluer les dispositifs existants d'aide à l'emploi, aux parcours professionnels et à la formation, en s'appuyant en particulier sur les expériences locales et les réformes menées à l'étranger, notamment dans les différents Etats de l'Union européenne ;

3o De formuler des propositions afin de lever les obstacles de toute nature à la création d'emplois, d'améliorer le fonctionnement du marché de l'emploi et d'accroître l'efficacité des différents dispositifs d'incitation au retour à l'emploi.

Le Conseil d'orientation pour l'emploi peut en outre être saisi de toute question par le Premier ministre et par les ministres chargés du travail et de l'économie.

Les rapports et recommandations établis par le Conseil d'orientation pour l'emploi sont communiqués au Parlement et rendus publics.

Art. 3. – Le Conseil d'orientation pour l'emploi est composé de cinquante membres, répartis comme suit :

1o Quatorze membres représentant les partenaires sociaux :

a) Deux membres désignés par la Confédération générale du travail (CGT) ;

b) Deux membres désignés par la Confédération française démocratique du travail (CFDT) ;

c) Deux membres désignés par la Confédération générale du travail-Force ouvrière (CGT-FO) ;

d) Un membre désigné par la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) ;

e) Un membre désigné par la Confédération française de l'encadrement-Confédération générale des cadres (CFE-CGC) ;

f) Deux membres désignés par le Mouvement des entreprises de France (MEDEF) ;

g) Un membre désigné par la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME) ;

h) Un membre désigné par l'Union professionnelle artisanale (UPA) ;

i) Un membre désigné par la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) ;

j) Un membre désigné par l'Union nationale des professions libérales (UNAPL) ;

2o Deux députés et deux sénateurs respectivement désignés par le président de l'Assemblée nationale et par le président du Sénat ;

3o Deux membres du Conseil économique et social désignés par le président du Conseil économique et social ;

4o Un représentant de l'Association des maires de France (AMF), un représentant de l'Assemblée des départements de France (ADF), un représentant de l'Association des régions de France (ARF) ;

5o Onze représentants des administrations et organismes chargés d'une mission de service public :

a) Le commissaire au Plan ;

b) Le délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle ;

c) Le directeur des relations du travail ;

d) Le directeur du budget ;

e) Le directeur des politiques économiques à la direction générale du Trésor et de la politique économique ;

f) Le directeur général des entreprises ;

g) Le directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques ;

h) Le directeur de l'animation de la recherche, des études et des statistiques ;

i) Le directeur général de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) ;

j) Le directeur général de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) ;

k) Le directeur général de l'UNEDIC ;

6o Le président du Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale ;

7o Quinze personnalités choisies en raison de leur compétence et de leur expérience et nommées par le Premier ministre.

Le Premier ministre nomme le président et le vice-président du Conseil d'orientation pour l'emploi parmi les membres mentionnés au 7o.

Les membres autres que ceux énumérés aux 5o et 6o sont nommés pour une durée de trois ans. Toutefois, les désignations prévues au 2o sont renouvelées après chaque élection générale en ce qui concerne les députés et après chaque renouvellement triennal du Sénat en ce qui concerne les sénateurs. Toute personne ayant perdu la qualité en raison de laquelle elle a été nommée cesse d'appartenir au conseil.

Art. 4. – Le Conseil d'orientation pour l'emploi se réunit sur convocation de son président. Les membres ne sont pas autorisés à se faire représenter et siègent personnellement lors des réunions du conseil.

Art. 5. – Sauf dispositions législatives contraires, les administrations de l'Etat et les établissements publics de l'Etat sont tenus de communiquer au Conseil d'orientation pour l'emploi les éléments d'information et les études dont ils disposent et qui apparaissent nécessaires à ce conseil pour l'exercice de ses missions. Le conseil leur fait connaître ses besoins afin qu'ils soient pris en compte dans les programmes de travaux statistiques et d'études de ces administrations et de ces établissements.

Art. 6. – Le ministre chargé du travail nomme le secrétaire général du Conseil d’orientation pour l’emploi.

Le secrétaire général assure, sous l’autorité du président, l’organisation des travaux du conseil ainsi que l’établissement de ses rapports. Il est rattaché aux services du Commissariat général du Plan.

Art. 7. – Le Premier ministre, le ministre de l’emploi, du travail et de la cohésion sociale et le ministre de l’économie, des finances et de l’industrie sont responsables, chacun en ce qui le concerne, de l’application du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 7 avril 2005.

Par le Président de la République,
JACQUES CHIRAC

Le Premier ministre,
JEAN-PIERRE RAFFARIN

*Le ministre de l’emploi, du travail
et de la cohésion sociale,*
JEAN-LOUIS BORLOO

*Le ministre de l’économie,
des finances et de l’industrie,*
THIERRY BRETON

ANNEXE B –
LISTE DES MEMBRES
DU CONSEIL D'ORIENTATION POUR L'EMPLOI

M. Raymond Soubie, président du Conseil d'orientation pour l'emploi
M. Jean-Luc Tavernier, vice président du Conseil d'orientation pour l'emploi

Au titre des représentants des partenaires sociaux

Pour la CGT : MM. Nasser Mansouri-Guilani, responsable des activités économiques et Thierry Le Paon, secrétaire général de l'union des syndicats CGT du Calvados

Pour la CFDT : MM. Rémi Jouan, secrétaire national chargé de l'action revendicative et Christian Janin, secrétaire confédéral

Pour la CGT-FO : M. Jean-Claude Quentin, secrétaire confédéral et Mme Laurence Martin, assistante confédérale

Pour la CFTC : M. Michel Coquillon, secrétaire général adjoint

Pour la CFE-CGC : M. Alain Lecanu, secrétaire national, chargé du dossier de l'emploi et de la dimension européenne de l'emploi

Pour le MEDEF : MM. Denis Gautier-Sauvagnac, vice-président délégué général, et Dominique Tellier, directeur des relations sociales

Pour la CGPME : M. Jean-François Veysset, vice-président chargé des affaires sociales

Pour l'UNAPL : M. Gérard Goupil, président de la commission des affaires sociales

Pour l'UPA : M. Marc Westrelin, représentant de la CAPEB

Pour la FNSEA : M. Claude Cochonneau, vice-président

Au titre des représentants de l'Assemblée nationale et du Sénat

MM. Alain Joyandet et Jean Le Garrec, députés
M. Louis Souvet et Mme Valérie Letard, sénateurs

Au titre de membres du Conseil économique et social

MM. Hubert Brin, président de la section des affaires sociales, et Jean-François Bernardin, président de l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie

Au titre des représentants des collectivités territoriales

M. Philippe Maitreau, représentant l'Association des maires de France
M. Christophe Sirugue, représentant l'Association des départements de France
Mme Christiane Demontès, représentant l'Association des régions de France

Au titre des représentants des administrations et organismes chargés d'une mission de service public

Mme Sophie Boissard, commissaire au Plan
M. Jean Gaeremynck, délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle
M. Jean-Denis Combrexelle, directeur des relations du travail
M. Pierre-Mathieu Duhamel, directeur du budget
M. Philippe Bouyoux, directeur des politiques économiques à la direction générale du trésor et de la politique économique
M. Luc Rousseau, directeur général des entreprises
M. Jean-Michel Charpin, directeur général de l'INSEE
M. Antoine Magnier, directeur de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
M. Christian Charpy, directeur général de l'ANPE
M. Pierre Boissier, directeur général de l'AFPA
M. Jean-Pierre Revoil, directeur général de l'UNEDIC
M. Jacques Delors, président du CERC

A titre de personnalités qualifiées

M. Gilles Bélier, avocat à la cour
Mme Elisabeth Bergé-Suet, directrice des affaires sociales au Conseil supérieur de l'ordre des experts comptables
M. Christian de Boissieu, président délégué du Conseil d'analyse économique
M. Dominique-Jean Chertier, directeur général adjoint affaires sociales et institutionnelles du groupe SAFRAN
Mme Françoise Cocuelle, présidente du Centre des Jeunes Dirigeants
M. Pierre Ferracci, président du groupe ALPHA
M. Jean-Baptiste de Foucauld, inspecteur général des finances
M. Jean Grosset, secrétaire général adjoint de l'UNSA
M. Francis Kramarz, économiste
Mme Bernadette Malgorn, préfète de la région Bretagne
M. John Martin, directeur de l'emploi, du travail et des affaires sociales à l'OCDE
M. Denis Olivennes, président directeur général de la FNAC
M. Jean-Luc Vergne, directeur des ressources humaines du groupe PSA

ANNEXE C -
LETTRE DE LA CGT SUR LE RAPPORT SUR LES
AIDES PUBLIQUES



Monsieur Raymond Soubie
Président
Conseil d'orientation pour l'emploi
113 rue de Grenelle
75007, Paris

Montreuil, le 8 février 2006

Monsieur le Président,

Nous avons l'honneur de vous présenter les commentaires de la Confédération générale du travail concernant le projet de rapport sur les aides publiques.

Nous tenons à souligner, comme nous l'avons déjà fait lors de la séance plénière de ce matin, que notre regard critique n'ignore pas les éclairages fortement intéressants du rapport surtout en ce qui concerne le recensement des aides, la complexité et l'opacité du système actuel.

Nous tenons aussi à préciser que nous ferons connaître dans notre organisation les éclairages du rapport sur des questions qui nous paraissent importantes.

Nous réitérons notre souhait que nos commentaires soient annexés au rapport, comme cela a été convenu.

Bien cordialement

Thierry Le Paon
Nasser Mansouri-Guilani

PJ : Commentaires



Le groupe de travail a réalisé un travail remarquable -surtout en ce qui concerne le recensement des aides et l'examen critique des mécanismes à l'oeuvre-, qu'il faut saluer. Toutefois la CGT n'approuve pas l'ensemble des analyses et encore moins des propositions du projet de rapport. En particulier nous divergeons avec les développements du projet de rapport sur la conception des aides et sur l'évaluation de leur efficacité.

Une remarque préalable s'impose ; elle porte sur les relations entre les travaux du Conseil d'orientation pour l'emploi et les décisions gouvernementales. Il est regrettable que le gouvernement décide et annonce des mesures sans attendre les travaux du Conseil et sans négociation sociale. Il s'agit notamment des annonces concernant les CPE et les CNE. Une telle méthode pose la question de l'utilité et de la crédibilité du Conseil, voire celle de la crédibilité des annonces gouvernementales.

Nécessité d'une mise à plat et d'une évaluation plus claire de l'efficacité des aides et particulièrement des allègements de cotisations sociales dites patronales

S'agissant de la « commande » du premier ministre, qui a nécessité le présent projet de rapport, elle est claire : le Conseil est sollicité sur le point de savoir si les nouveaux allègements de cotisations sociales doivent être conditionnés. Le projet de rapport va au-delà de cette commande et examine plus largement la question des aides, dont les exonérations de cotisations sociales dites patronales. Si nous saluons le travail de recensement, nous considérons que cette question mérite un travail plus approfondi, surtout en ce qui concerne l'évaluation de l'efficacité des aides, compte tenu de l'ampleur des sommes en jeu. Comme le souligne le projet de rapport : « l'ensemble des aides aux entreprises transitant par le budget de l'Etat peut être estimé entre 1,8 et 3,5 % du PIB » (p. 10 et 11).

En effet, le projet de rapport dresse des constats alarmants sur le système actuel. Ces constats méritent d'être connus des citoyens et notamment des salariés, les premiers concernés par ces mesures. Citons-en des exemples :

- « ...il est malaisé de proposer de nouvelles conditions et contreparties aux aides publiques sans connaître au préalable l'étendue du champ concerné, sa cohérence d'ensemble, si les dispositifs d'aides existants sont aujourd'hui efficaces au regard des objectifs poursuivis et si de nouvelles conditions seraient susceptibles d'en améliorer l'efficacité » (p. 2) ;
- « ...la conditionnalité des aides publiques n'a pas de sens que si les conditions posées sont effectivement contrôlées et sanctionnées. A cet égard, les constats sont peu favorables. » (p. 4) ;
- « La priorité et elle présente un caractère d'urgence, est de recenser les aides existantes sur le territoire national, de s'assurer de leur cohérence et de lancer un travail systématique d'évaluation, *ex ante* comme *ex post*, pour ne conserver que les dispositifs ayant fait la preuve de leur efficacité » (p. 4) ;
- « Les aides allouées par l'Etat sont caractérisées par leur opacité technique et l'inadaptation des documents budgétaires... ; cette opacité des aides publiques est d'autant plus problématique que les montants alloués sont considérables ; il n'existe pas de gouvernance d'ensemble du dispositif français des aides publiques... » (p. 19 et 20).

La conclusion qu'il conviendrait de tirer de ces constats est qu'il faut examiner la logique des aides, mettre à plat l'ensemble des dispositifs existants, et faire une véritable évaluation de leur efficacité avant d'engager des pistes nouvelles pour de futurs allègements.

La CGT profite de l'occasion pour réitérer sa demande, formulée depuis plusieurs années, d'une mise à plat de l'ensemble des aides, sous toutes formes, comprenant les exonérations de cotisations sociales dites patronales. Il s'agit d'examiner, de façon objective, l'efficacité des aides, de supprimer celles qui ne se justifient pas, ou ne se justifient plus soit parce qu'elles ne sont pas efficaces au regard des objectifs assignés, soit parce que l'objet de leur instauration a disparu.

En effet, le projet de rapport ne fournit que des réponses partielles aux questions posées dans le débat public sur le résultat concret des mesures d'allègements et d'aides, surtout en termes d'emplois en quantité et en qualité. Certes, il est fait état de différentes estimations, mais l'affirmation selon laquelle les allègements de cotisations sociales auraient fait preuve de leur efficacité en tant que politique d'emploi, est pour le moins discutable.

La CGT ne partage pas l'analyse et encore moins le titre du chapitre 2 du projet de rapport : « Les allègements de cotisations sociales sur les bas salaires – une politique efficace pour accroître l'emploi des travailleurs peu qualifiés lorsqu'il existe un salaire minimum ». Il convient au moins de nuancer le constat et d'intégrer des critiques des experts sur les chiffres présentés dans le projet de rapport. Le titre même de ce chapitre devrait être modifié pour refléter le fait que l'efficacité de cette politique fait, pour le moins, l'objet de débat.

Quelle conception du travail ?

Pour la CGT la question des aides, et particulièrement celle des allègements de cotisations sociales dites patronales, renvoie avant tout à un choix de société. Face à un chômage massif et persistant, deux choix sont envisageables. Soit on cherche une « sortie par la haut », c'est-à-dire par la création des emplois qualifiés, stables et bien rémunérés. Soit on cherche une « sortie par le bas », c'est-à-dire en démultipliant le nombre d'emplois peu qualifiés, précaires et mal rémunérés.

L'analyse du projet de rapport est fondée sur une idée pour le moins critiquable : pour lutter contre le chômage des personnes non qualifiées, il faut inciter la demande du travail non qualifié de la part des entreprises. Cette idée qui a abouti à l'instauration, puis à la pérennisation des exonérations de cotisations sociales dites patronales n'a pas fourni des résultats probants : le chômage en général et surtout celui des personnes non qualifiées n'a pas diminué. En revanche, cette politique a conduit à un déclassement des diplômés ; elle a aussi provoqué un « effet d'aubaine » et une « trappe à bas salaires ». Elle n'a pas permis non plus de dynamiser le marché du travail et d'augmenter considérablement le volume total de l'emploi, seule véritable solution au problème du chômage.

Il faudrait de même s'interroger plus au fond sur les conséquences de la multiplication de ces dispositifs en matière de financement de la protection sociale. On ne peut sans dommage asservir les principes de protection sociale aux logiques économiques portées par les choix de gestion des entreprises.

Les travaux du Conseil d'orientation pour l'emploi gagneraient en crédibilité s'ils étaient fondés sur une évaluation plus claire et plus précise de l'efficacité des mécanismes à l'œuvre. L'affirmation du projet de rapport selon laquelle la suspension des exonérations de cotisations sociales actuelles conduirait à 800 000 suppressions d'emplois ne peut que provoquer au moins le scepticisme.

Il convient de souligner que l'analyse du projet de rapport du SMIC s'inscrit plutôt dans une vision classique, attribuant, en dernière analyse, le chômage aux rigidités du marché du travail,

dont l'existence du salaires minimum. Cette vision conduit, dans le chapitre 4 du projet de rapport consacré aux propositions, à établir un lien discutable entre la question des allègements de cotisations sociales dites patronales et l'évolution du salaire minimum, pour conclure que « si le SMIC venait à connaître à nouveau une augmentation sensible (...) il serait préférable de continuer à ne pas conditionner un accroissement des allègements. »

Indispensable présence des salariés et de leurs représentants en amont et en aval des processus d'attribution, d'évaluation et de contrôle des aides

La CGT considère que pour améliorer les performances de notre économie en matières de création d'emplois et de lutte contre le chômage et la précarité tous les moyens sont bons dès lors que quatre conditions sont remplies :

- 1°) les aides doivent servir effectivement à créer des emplois stables et bien rémunérés ;
- 2°) les objectifs doivent être définis en concertation avec les principaux concernés que sont les salariés actifs ou potentiels ;
- 3°) les critères d'attribution doivent être définis dans un cadre collectif et contractualisé ;
- 4°) l'utilisation des moyens doit être soumise à une évaluation rigoureuse et à un contrôle public et social, surtout au niveau des bassins d'emploi.

Les salariés, en tant que travailleurs et contribuables, sont les premiers concernés. Les aides entraînant des coûts pour le budget de l'Etat, ce sont en fait les contribuables qui prennent en charge ces coûts. De plus, les allègements de cotisations sociales dites patronales sont synonymes de moindres recettes pour la Sécurité sociale. Il est donc regrettable que les droits des salariés soient venus à la fin du projet de rapport, qui plus est de façon succincte.

L'expérience et les développements du projet de rapport mettent en évidence la nécessité d'une démarche plus collective. Ils illustrent également que le contrôle ne peut pas être uniquement administratif. Il faut que les salariés et leurs représentants y participent. Les élus des comités d'entreprise et les délégués du personnel doivent pouvoir accéder aux informations concernant le montant des aides et surtout la façon dont celles-ci sont utilisées dans l'entreprise.

Des mécanismes nouveaux sont indispensables pour pallier à l'absence de représentation des salariés dans les petites entreprises. De ce point de vue, le bassin d'emploi pourrait être considéré comme un niveau pertinent.

À toute aide doit correspondre une contrepartie en termes d'emploi, de formation, de salaire, de réduction de temps de travail. Les aides, d'où qu'elles viennent, doivent être contractualisées en amont par une convention et sujettes à remboursement en cas de non respect. Un rapport annuel (regroupant une analyse au niveau national et des analyses au niveau régional, voire des bassins d'emploi) devrait être publié.

Des pistes proposées dans le projet de rapport ne répondent que partiellement à ces exigences.

Les scénarios du projet de rapport prêtent à débat

Les différents scénarios du projet de rapport visent à justifier de nouveaux allègements de cotisations sociales dites patronales. Ils semblent présupposer que les aides existantes et notamment les exonérations de cotisations sociales dites patronales seraient plutôt des « droits acquis » pour les entreprises, ne pouvant être remis en cause.

Compte tenu de ce désaccord profond, il est difficile de procéder à une démarche d'amendement par rapport aux propositions du projet de rapport. Ceci étant, dans le souci d'améliorer le rapport et réduire ses éventuelles incohérences, nous formulerons ci-dessous quelques remarques sur quelques propositions du projet de rapport.

1. 1°) L'établissement d'un lien entre les allègements de cotisations et la formation des travailleurs peu qualifiés pourrait se justifier sous certaines conditions.

Le scénario 1 propose : « parallèlement aux allègements de cotisation, de subventionner directement les actions de formation des bénéficiaires d'exonérations. » Cette proposition équivaut en fait à une augmentation des exonérations. De plus, rien ne garantit qu'elle donne des résultats escomptés.

Le scénario 2 remédie partiellement à cet inconvénient en proposant de « conditionner les nouveaux allègements à l'abondement d'un fonds pour la formation des travailleurs peu qualifiés. » Toutefois, ce scénario laisse aux entreprises la possibilité de financer les formations des travailleurs peu qualifiés.

L'expérience montre que laisser aux directions des entreprises la possibilité de financer les formations, conduit à ce que les travailleurs peu qualifiés profitent très peu de ces formations. L'entreprise bénéficiaire doit prendre l'engagement (et non simplement la possibilité) de financer de telles formations. Elle doit aussi s'engager à organiser ces formations en concertation avec les instances représentatives des salariés.

2. L'obligation d'ouverture des négociations, soulevée dans le projet de rapport, ne constitue pas une véritable conditionnalité et ne garantit pas le respect des engagements.
3. Le projet de rapport présente une définition restrictive de la conditionnalité. En particulier, la définition des délocalisations nous paraît trop restrictive.

Les délocalisations poursuivent essentiellement un objectif de recherche de rentabilité maximum des capitaux investis, avec des conséquences induites : licenciements, sous-traitance, impacts territoriaux... Pour la Cgt, il n'est pas question de faire le choix entre différents types de délocalisations.

4. S'agissant de la question de remboursement, dès lors que le non respect des engagements est avéré, le remboursement intégral doit être exigé.
5. Sur la question de la réalisation des études d'impact, il conviendrait que le Conseil ne prenne pas à son compte pleinement et sans aucune réserve les propositions formulées par le groupe de travail Lasserre, lui-même faisant référence au rapport Mandelkern qui n'a pas fait l'objet de discussion au groupe de travail.
6. La proposition du projet de rapport consistant à « prolonger l'effet des exonérations dans le temps » signifie non seulement de pérenniser les allègements, mais en fait d'élargir davantage l'étendue des exonérations.

De plus, le projet de rapport propose : « ... une alternative à la subvention à la formation (...) est de permettre au salarié qui connaît d'une augmentation salariale de conserver pendant un temps le taux d'exonération appliqué précédemment ». Une telle présentation sous-tend que ce sont les salariés qui bénéficient des exonérations, alors qu'en fait ce sont les entreprises qui en bénéficient.

Montreuil, le 7 février 2006

ANNEXE I-
ESTIMATION DES MONTANTS FINANCIERS
CONSACRES AUX AIDES PUBLIQUES SELON LA
COMMISSION EUROPEENNE

La Commission européenne a récemment formulé une définition des aides d'État¹ : « une aide d'État est une forme d'intervention étatique utilisée pour promouvoir une activité économique déterminée. L'octroi d'une aide d'État a pour conséquence que certains secteurs ou activités économiques bénéficient d'un traitement plus favorable que d'autres, et fausse donc le jeu de la concurrence en opérant une discrimination entre les sociétés qui bénéficient de l'aide et les autres. Afin de déterminer si une mesure constitue une aide d'État, il convient donc de distinguer le cas dans lequel l'aide vise certaines entreprises ou certaines productions, comme le prévoit l'article 87 paragraphe 1 du Traité, de la situation dans laquelle les mesures en cause sont uniformément applicables sur l'ensemble du territoire de l'État membre et visent à favoriser l'économie toute entière. Dans le second cas, la mesure ne constitue pas une aide d'État au sens de l'article 87 paragraphe 1. »

La définition posée par la Commission est relativement étroite, car elle implique qu'une mesure soit suffisamment ciblée pour être considérée comme une aide.

Une enquête est conduite annuellement par la Commission, sur la base de rapports complétés par les États-membres, afin de dresser un tableau de bord des aides d'État accordées au sein de l'Union. Le résultat de l'enquête conduite en 2005 sur données 2003 est reproduit ci-après.

Ce recensement **sous-estime cependant nettement la réalité des aides** pour trois raisons :

- le périmètre retenu par la Commission est restreint puisqu'il ne s'agit que des aides au sens de l'article 87 paragraphe 1 du Traité ;
- les aides au transport ferroviaire sont exclues du champ ;
- le caractère exhaustif des données transmises à la Commission n'est pas garanti.

¹ Commission des communautés européennes, Tableau de bord des aides d'État, COM (2005) 147, 20 avril 2005.

Aides d'État accordées dans les États-membres de l'UE-15 (2003)																
	UE-15	BE	DK	DE	EL	ES	FR	IE	IT	LU	NL	AT	PT	FI	SE	UK
Total des aides d'État hors transport ferroviaire (en Mds €)	52,8	1,1	1,3	16,4	0,6	4,0	8,8	0,9	7,1	0,1	1,5	1,5	1,6	2,0	1,6	4,2
Total des aides d'État hors agriculture, pêche et transports (en Mds €)	37,3	0,7	0,9	14,4	0,3	3,2	4,8	0,4	5,7	0,0	0,5	0,6	1,3	0,5	1,0	3,0
Total des aides d'État hors transport ferroviaire (en % PIB)	0,57	0,40	0,67	0,77	0,40	0,54	0,57	0,69	0,54	0,30	0,33	0,66	1,24	1,41	0,60	0,26
Total des aides d'État hors agriculture, pêche et transports (en % PIB)	0,40	0,24	0,49	0,68	0,22	0,43	0,31	0,31	0,44	0,15	0,11	0,26	0,96	0,36	0,39	0,19

Source : Commission européenne, tableau de bord des aides d'État – mise à jour du printemps 2005, COM (2005) 147, 20 avril 2005.

Avec ces limites, la Commission évalue les aides publiques françaises à **0,57% du produit intérieur brut – soit dans la moyenne de l'UE-15.**

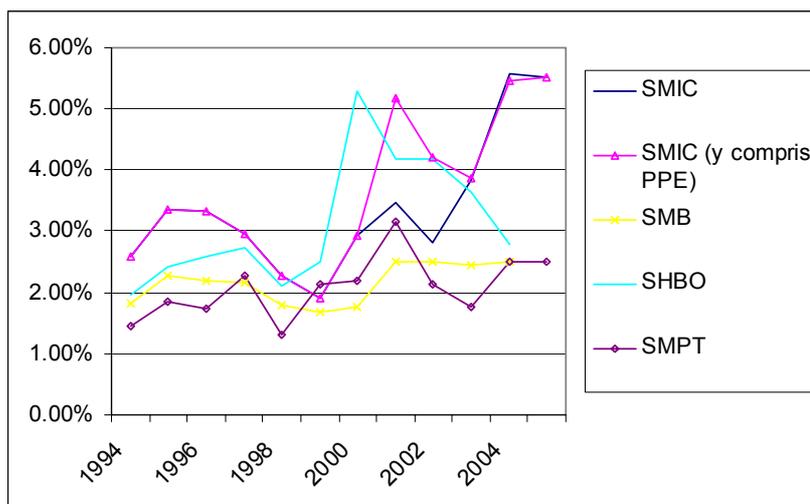
ANNEXE II -
ÉVOLUTION DU SMIC ET DES BAS SALAIRES

La présente annexe, notamment fondée sur les travaux de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), décrit l'évolution du salaire minimum et des bas salaires au cours des dix dernières années.

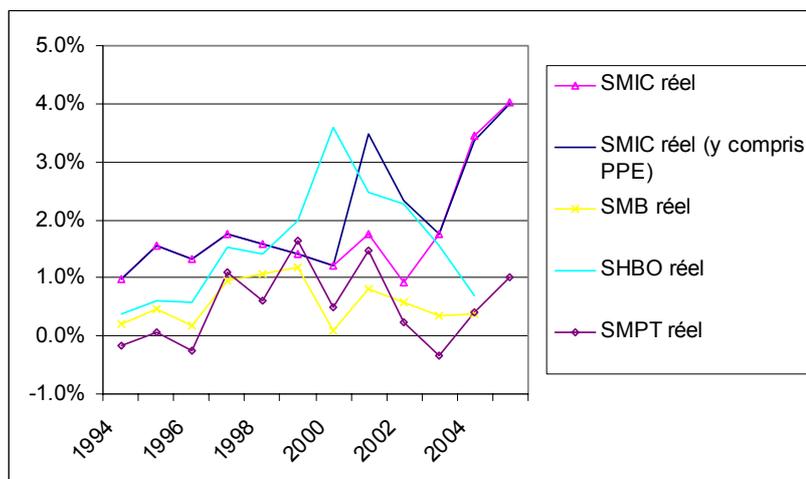
I. ÉVOLUTION COMPAREE DU SMIC, DU SHBO, DU SMB ET DU SMPT

Le graphique suivant compare l'évolution du SMIC avec celle de différents indicateurs de salaires : le salaire moyen par tête issu des comptes nationaux (SMPT), le salaire moyen de base (SMB) et le salaire horaire brut ouvrier (SHBO), tous deux issus de l'enquête ACEMO.

Évolution de 1994 à 2005 du SMIC, du SMPT, du SMB, et du SHBO en termes nominaux
(moyennes annuelles)



Évolution de 1994 à 2005 du SMIC, du SMPT, du SMB, et du SHBO en termes réels (moyennes annuelles)



Sur les dix dernières années, les évolutions du salaire moyen par tête (SMPT) et du salaire moyen de base (SMB) sont comparables (ce qui est logique puisque le concept est similaire) **et relativement stables**. Leurs progressions annuelles s'élèvent respectivement à 2,0% et 2,1% en moyenne.

Pour sa part, l'évolution du SHBO peut être décomposée en trois phases :

- de 1994 à 1998, sa progression est comprise entre celle des salaires moyens (SMPT et SMB) et celle du SMIC ;
- de 1999 à 2002, la mise en place de la réduction du temps de travail et la garantie des rémunérations mensuelles qui l'a accompagnée se traduisent mécaniquement par une forte progression du SHBO ;
- depuis 2003 et la fin de la mise en place de la RTT, la progression du SHBO se rapproche progressivement de celle du SMPT.

L'augmentation du SMIC horaire (hors prime pour l'emploi) a été nettement plus soutenue sur la période 1994-2004, avec une moyenne de 3,2%. Il convient de rappeler que la règle de revalorisation du SMIC horaire consistait à appliquer la moitié de la progression du pouvoir d'achat du SHBO, majorée éventuellement de « coups de pouce » sur décision des pouvoirs publics. Cette règle a été suspendue en 2003 dans le cadre de la loi Fillon et de la convergence des SMICs.

Le SMIC a bénéficié de « coups de pouce » en 1995 et 1997. Il a ensuite augmenté assez fortement lors de la mise en place de la réduction du temps de travail car sa revalorisation était liée à l'évolution du SHBO (que les 35 heures ont mécaniquement poussé à la hausse). Enfin, la forte progression sur la période récente est liée à la convergence des différents SMICs (loi Fillon, janvier 2003), achevée en 2005.

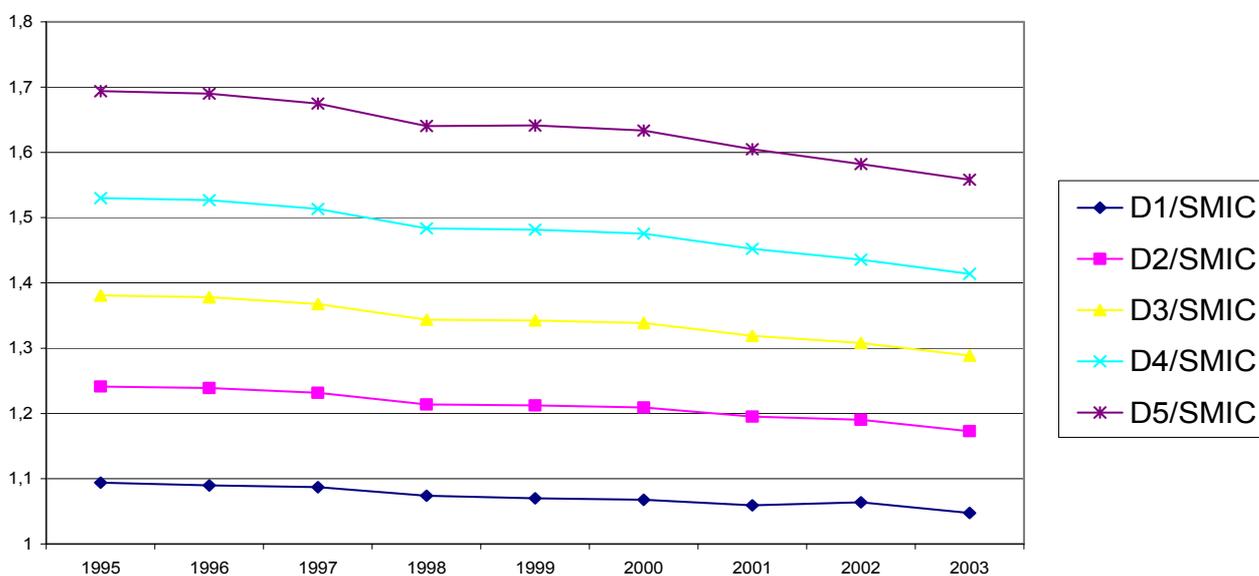
La prise en compte de la prime pour l'emploi (PPE) rend la progression du SMIC encore plus importante en 2001 et en 2002, années où la PPE a été mise en place puis revalorisée. **La progression annuelle moyenne du SMIC (39 heures, y compris PPE) sur la période 1994-2005 s'élève au final à 3,6%**.

II. EVOLUTION DES BAS SALAIRES, COMPAREE A CELLE DU SMIC

L'analyse de l'évolution des bas salaires peut-être conduite de différentes manières. On peut choisir de situer ces bas salaires par rapport au salaire minimum ou par rapport à un étalon moins sensible au contexte réglementaire, tel que le salaire médian. On peut aussi choisir de conduire l'analyse en termes de salaire horaire ou annuel. La distinction est importante même en l'absence de RTT si on tient compte des salariés à temps partiel. La RTT a rendu cette distinction également nécessaire pour les temps complets, tout en compliquant le choix du salaire minimum de référence, puisqu'elle a conduit à la démultiplication temporaire des SMICs. De ce fait, il est possible de construire un grand nombre d'indicateurs. La présente analyse se borne à examiner certains d'entre eux².

La figure suivante s'intéresse à l'évolution du salaire annuel net des salariés à temps complet, comparée au SMIC horaire net annualisé pour un salarié qui aurait été rémunéré à ce SMIC horaire sur l'ensemble de la période, et qui serait donc resté à 39 heures. **Par rapport à cette mesure du salaire minimum, il y a bien une baisse continue des différents déciles de salaire.** En particulier, le premier décile de la distribution ne touche plus que 1,05 SMIC en 2003 contre 1,09 SMIC en 1995. Ceci résulte de ce que les augmentations de SMIC ne sont pas intégralement transmises aux salaires supérieurs. Le phénomène de sous diffusion est d'autant plus marqué qu'on s'intéresse à des déciles élevés. Ainsi, si le rapport du 1^{er} décile au SMIC a chuté de 4,2% sur la période 1995-2003, la chute a été de 7,5% et 8% pour les 4^{ème} et 5^{ème} déciles.

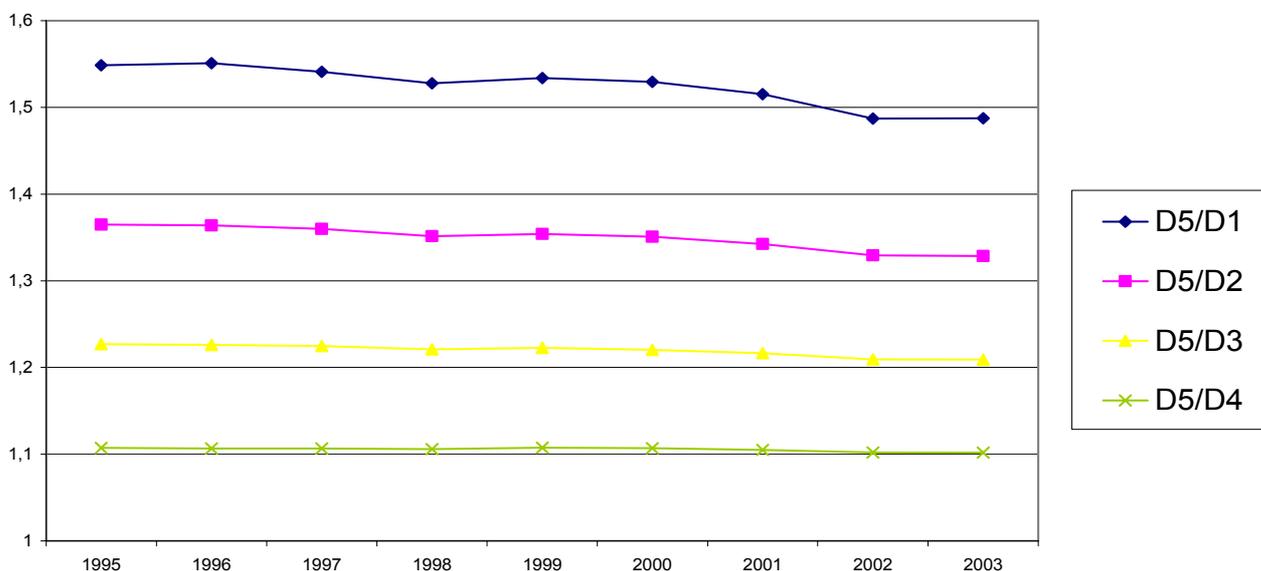
Évolution des déciles de salaire rapportés au SMIC horaire annualisé
(secteur privé, temps complet)



² La source utilisée sont les Déclarations Annuelles de Données Sociales (DADS). Cette source n'est exploitable qu'avec un certain délai, environ 15 mois après la fin de l'année considérée, ce qui explique que les données ne soient actuellement disponibles que jusqu'en 2003. Il s'agit en revanche de la source la plus détaillée et la plus précise. Elle permet des approches à la fois en termes de salaire annuel et de salaire horaire, puisqu'elle donne une mesure de la durée du travail. Le champ est celui des salariés à temps complet des entreprises du secteur marchand non-agricole (secteurs EB-EP de la NES 16), hors apprentis, stagiaires et emplois aidés.

Si on compare plutôt les bas salaires au salaire médian (décile D5), un phénomène de resserrement de l'éventail des salaires est également constaté. Ce resserrement reste cependant d'ampleur limitée. Il est quasiment imperceptible pour les troisième et quatrième déciles.

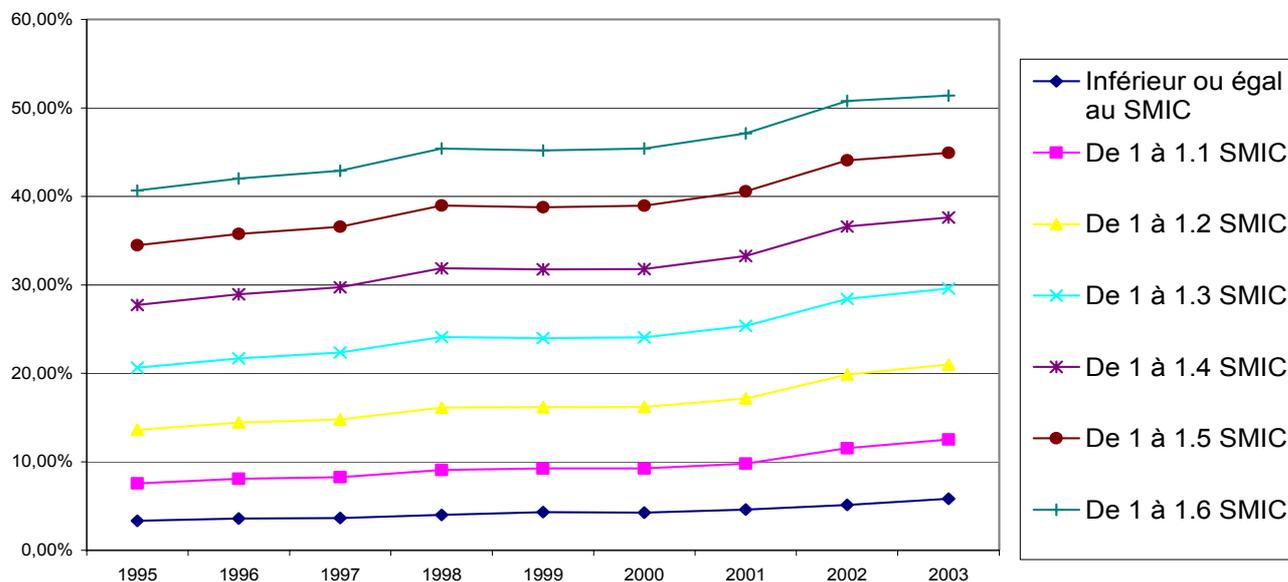
Évolution des rapports inter-déciles (secteur privé, temps complet)



III. CONCENTRATION DES SALAIRES AUTOUR DU SMIC.

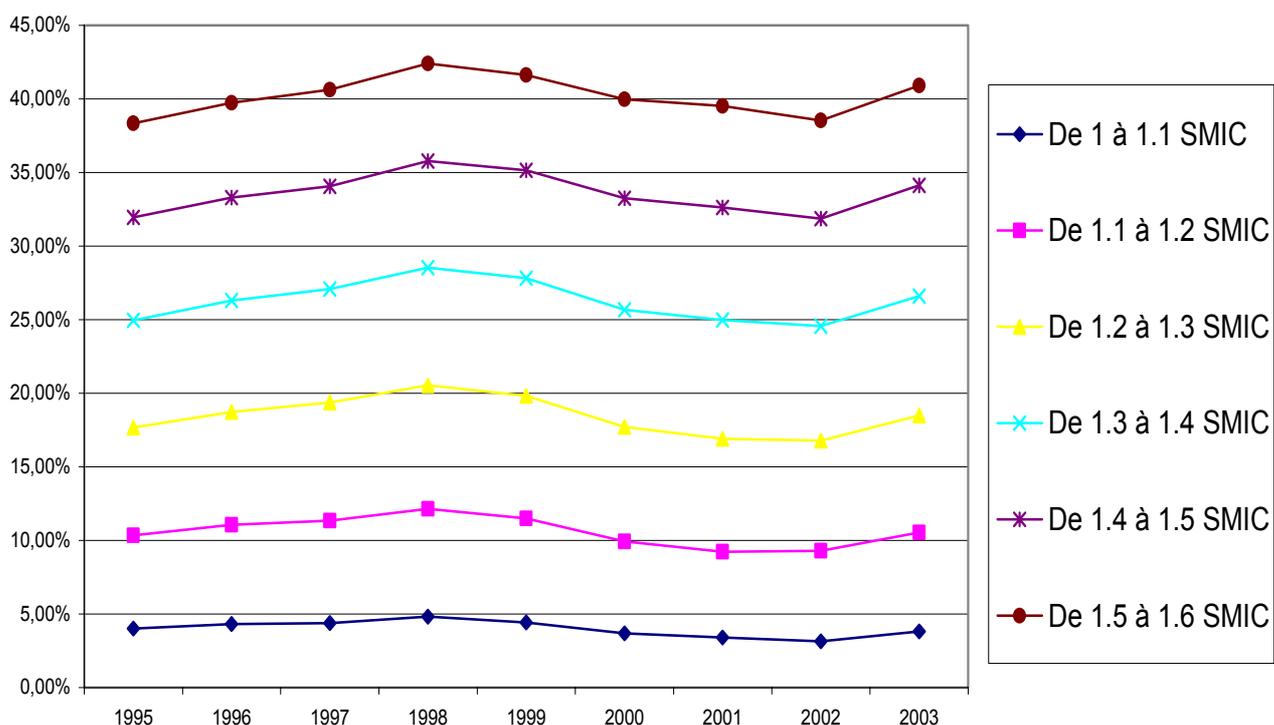
Le graphique suivant peut être considéré comme le symétrique de celui présentant l'évolution des déciles de salaire rapportés au SMIC : il représente **la proportion de salariés dans les différentes tranches de salaires, définies en part de SMIC**. La référence est à nouveau le SMIC horaire annualisé d'un salarié toujours rémunéré au SMIC horaire, donc sur la base d'une semaine à 39 heures.

Proportion des salariés dans les différentes tranches de salaires, définies en part de SMIC (salaires annuels)



Il est observé sans surprise que cette proportion a augmenté, pour toutes les tranches, particulièrement sur la période 1995-1999. La proportion des salariés à temps complet payés à des salaires égaux ou inférieurs au SMIC a augmenté de 3,34% en 1995 à 5,84% en 2003. L'augmentation est encore plus marquée pour les autres salariés : la proportion des salariés payés jusqu'à 1,3 SMIC (respectivement jusqu'à 1,6 SMIC) a augmenté de près de 9 points (respectivement de près de 11 points).

Proportion des salariés dans les différentes tranches de salaires, définis en part de SMIC (salaires horaires)



Cependant, une partie de cet effet tient au fait que les salariés passés à 35 heures ont connu une modération salariale, qui a compensé la baisse de la durée du travail. Il est possible de corriger l'effet de cette baisse de la durée du travail en s'intéressant au salaire horaire comparé au SMIC horaire (toujours pour les salariés à 39 heures). Dans ce cas, il est constaté que la période 1998-2002 cesse d'être une période de compression du bas de l'échelle des salaires. En revanche, la proportion de salariés payés en dessous des différentes tranches de SMIC repart à la hausse en 2003, avec les mesures de convergence des SMICs.

ANNEXE III -
PROBLEMES METHODOLOGIQUES DE
L'EVALUATION EX POST

La présente annexe est notamment issue des travaux de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).

Il existe une demande croissante d'évaluation des effets des politiques publiques et les travaux d'évaluation *ex post* devraient occuper une place importante dans la réponse à cette demande. Par évaluation *ex post*, on entend **des travaux visant à mesurer l'impact effectif de ces politiques qui est observé après leur mise en œuvre, par opposition aux simulations *ex ante* fondées sur la simulation de modèles**. L'intérêt de l'évaluation *ex post* est **qu'elle mesure des effets constatés**, alors que les évaluations *ex ante* sont tributaires de modèles dont on n'est jamais sûr qu'ils prennent bien en compte l'ensemble des mécanismes par lesquels jouent les politiques.

Mais les évaluations *ex post* soulèvent à leur tour de nombreux problèmes méthodologiques. En l'absence de véritables expériences contrôlées, la détection des effets des politiques doit en effet s'appuyer sur des techniques indirectes, ce qui l'expose à divers biais. L'objet de cette annexe est d'exposer les principaux biais en s'appuyant sur deux travaux menés au cours des dernières années à l'INSEE et touchant tous les deux à la question des allègements de cotisations. L'un a exclusivement porté sur cette question : il s'agit de l'étude de B. Crépon et R. Desplatz qui visait à évaluer les effets sur l'emploi des abaissements de cotisations sociales sur les bas salaires mis en place par le plan Juppé en 1995 et 1996. Elle a été publiée dans le numéro 348 d'*Économie et statistique* en 2001.

Le second est l'étude plus récente de B. Crépon, M. Leclair et S. Roux consacrée à l'estimation des effets sur l'emploi de la politique de réduction du temps de travail, publiée dans le numéro 376-377 de la même revue. Cette étude a été retenue comme deuxième exemple, d'une part parce qu'elle touche elle aussi à la question des allègements de charge, même si c'est de manière moins centrale, et d'autre part parce qu'elle permet une illustration plus complète des différents types de biais qui peuvent affecter un travail d'estimation *ex post*.

Il convient tout d'abord de rappeler la méthodologie générale de l'évaluation *ex post* avant de présenter les trois principaux types de biais qui peuvent l'affecter, puis d'examiner les deux études, et les problèmes qu'elles ont pu soulever.

I. METHODOLOGIE DE L'EVALUATION EX POST SUR DONNEES MICROECONOMIQUES

Le principe de base de l'évaluation *ex post* sur données microéconomiques est très simple. Il s'inspire, y compris dans son vocabulaire, des techniques d'essai clinique dans le domaine médical. **L'objet est d'observer l'effet d'une politique sur une variable d'output pour des agents observés au niveau microéconomique**. Dans cette annexe, il s'agira avant tout de l'emploi mesuré au niveau de l'entreprise, mais il est en général souhaitable de regarder cet effet conjointement aux effets de la même politique sur d'autres variables d'output. Ceci permet de vérifier s'il est possible de construire un discours cohérent sur les canaux par lesquels transitent les effets sur l'emploi.

Mesurer l'effet de la politique sur la ou les variables d'output est en principe possible dès que la politique a affecté les différentes unités avec une intensité variable. Le cas le plus simple est celui où la population se sépare en deux groupes : une population de « traités » qui ont profité de la politique considérée, et une population de « non traités », restés en dehors de cette politique, et qui joue donc le rôle de groupe témoin.

Généralement, l'observation porte sur deux grandeurs :

- **l'effet de la politique (du « traitement ») sur les traités**, noté ci-après **ETT**. Il s'agit de la différence entre l'évolution qu'ont connue les agents du fait de la politique et celle qu'ils auraient connue sans cette politique. Il s'agit donc d'un indicateur qui se veut net des effets d'aubaine ;
- **l'effet moyen (EMT) de cette politique qui est la résultante de l'ETT** et de l'effet que cette politique aurait eue sur les non traités si elle leur avait été appliquée (ETNT, c'est-à-dire effet du traitement sur les non traités).

Ni l'ETT ni l'ETNT ne sont directement observés : dans le premier cas, on ne sait pas ce qu'aurait été l'évolution de l'emploi ou des autres variables d'output pour les traités si la politique n'avait pas été mise en place. Dans le second on ne connaît que l'évolution observée sans mise en œuvre de la politique.

La façon naïve de contourner le problème est de supposer que les deux populations sont comparables, auquel cas l'évolution des traités est représentative de ce qu'aurait été l'évolution des non-traités s'ils avaient été soumis au traitement et réciproquement. Cette méthode est effectivement valide si les deux populations ont été sélectionnées de manière exogène et aléatoire, et si on peut supposer que la mise en place du traitement n'a pas perturbé la situation des non traités.

Mais ces deux conditions sont rarement remplies dans la pratique. **La méthode naïve se trouve ainsi affectée de trois biais principaux :**

- **un biais résultant d'une hétérogénéité intrinsèque entre les deux populations.** Si le groupe des traités a, toutes choses égales par ailleurs, une dynamique d'emploi différente de celle du groupe témoin, cette différence sera vue à tort comme un effet de la politique analysée ;
- **un biais dit d'hétérogénéité des effets du traitement.** Les deux groupes peuvent avoir les mêmes dynamiques d'emploi hors mise en place de la politique, mais le groupe traité peut s'avérer contenir des entreprises qui tirent un meilleur parti de cette politique que les autres. Ce biais ne fausse pas le calcul de l'ETT, mais il interdit tout calcul de l'EMT par extrapolation des effets du traitement aux non traités ;
- **l'effet de bouclage.** En essai clinique, il est naturel de supposer que le traitement d'une partie de la population est sans incidence sur le devenir du groupe témoin. Ce n'est plus forcément le cas dans le domaine économique. Les entreprises bénéficiant d'une politique particulière peuvent accroître leurs parts de marché et affecter négativement l'emploi des non traités. En matière d'aides au retour à l'emploi, le soutien octroyé à certaines catégories de chômeurs peut n'avoir pas d'autres effets que de modifier l'ordre dans la file d'attente des chômeurs. Si tel est le cas, l'amélioration observée pour les traités s'accompagne d'une détérioration de la situation des non traités. Ce genre de phénomène creuse l'écart apparent entre traités et non traités et conduit à une surestimation de l'effet effectif du traitement.

Est-il possible de contrôler ces biais ? Les deux biais d'hétérogénéité sont contrôlables par des méthodes relativement élémentaires si cette hétérogénéité résulte de facteurs observables, c'est-à-dire mesurés dans les sources de données disponibles. Typiquement, ce sera le cas du secteur, de la taille de l'entreprise, etc.

Le problème est plus complexe si l'hétérogénéité dépend de facteurs non mesurés. Par exemple, une entreprise peut choisir de passer à 35 heures parce qu'elle sait qu'il lui est facile de s'adapter à ce nouvel horaire, or un tel facteur n'est pas directement mesuré dans les statistiques. Autre exemple, un gestionnaire d'aides au retour à l'emploi peut choisir d'en faire bénéficier un individu plutôt que l'autre parce qu'il sait que cet individu est davantage capable d'en tirer parti, sans que cette meilleure capacité puisse être reliée à des facteurs observables tels que l'âge ou le diplôme. Il peut inversement décider de réserver cette politique à des chômeurs dont les chances de retour à l'emploi sont plus faibles, si sa stratégie répond à un objectif de compensation des inégalités plutôt que de maximisation des résultats.

Dans tous les cas, le problème posé par cette hétérogénéité inobservée est **qu'elle crée une dépendance inverse entre le fait de bénéficier de la politique et la variable d'output.** Les méthodes permettant de corriger ce biais nécessitent une modélisation du processus de sélection ou d'auto-sélection des bénéficiaires de la politique. **Pour que la démarche fonctionne, il faut que ce modèle fasse intervenir au moins une variable de sélection qui soit indépendante de la variable d'output.** On parle de variables instrumentales ou plus précisément de variables d'exclusion, c'est-à-dire de variables prédisant le fait qu'on soit exclu de la politique mais qui soient neutres par rapport à la variable d'output. Trouver de bonnes variables de ce type est rarement facile et ces méthodes restent souvent imprécises.

Quant à l'effet de bouclage, **sa correction nécessite de reconstituer ce qu'aurait pu être l'évolution dans les unités non traitées en l'absence complète de toute politique,** ce qui est également difficile. Par exemple, il est possible de considérer que le passage aux 35 heures a mécaniquement conduit à une hausse du SMIC des entreprises restées à 39 heures ce qui a pu pénaliser l'emploi de ces dernières. Mais comment chiffrer cet effet ? Quelles auraient été les hausses du SMIC horaire en l'absence complète de RTT ?

À ces biais s'ajoutent des biais d'ordre plus technique, mais pas nécessairement moins importants. Par exemple, la mise à l'écart des observations pour lesquelles les données ne sont pas fiables peut conduire à un biais de sélection dans l'échantillon, au cas où qualité des données et mise en œuvre ou effets de la politique ne sont pas indépendants. La mise à l'écart d'un certain nombre d'observations est aussi rendue nécessaire par le fait que les évolutions d'emploi ne peuvent être mesurées que sur des unités économiques pérennes. On exclut donc les unités disparues ou apparues durant la période de mise en œuvre de la politique, ce qui n'est pas neutre.

L'ensemble de ces problèmes oblige à une grande prudence dans l'utilisation des résultats des travaux d'évaluation *ex post* qui, en général, se présentent comme des travaux de recherche à caractère d'abord méthodologique.

II. EVALUATION DES ALLEGEMENTS JUPPE

Le principe de l'étude de B. Crépon et R. Desplatz a été de mettre en regard la baisse du coût salarial liée aux abaissements de cotisations et l'évolution de l'emploi des entreprises. Les allègements de cotisations considérés sont ceux qui ont été mis en place en 1995 et 1996, dit allègements Juppé. L'effet mesuré est l'effet sur la croissance des effectifs entre 1994 et 1997. Il convient de noter qu'il ne s'agit pas exactement du cadre simple d'opposition entre « traités » et « non traités » présenté *supra*, puisque les allègements de charge ont constitué une mesure générale. L'analyse joue plutôt sur le fait que l'ampleur des allègements n'a pas été la même d'une entreprise à l'autre : elle a dépendu de la structure salariale de chacune à travers la formule précisée dans la loi. À partir de cette formule, il a été possible de calculer la baisse du coût salarial que les entreprises auraient connue à comportements inchangés. Cette baisse du coût salarial est appelée baisse *ex ante*. Le premier tableau *infra* présente ces réductions de coût moyen du travail estimées par entreprise et présentées selon leur taille et activité.

Ce tableau montre que les entreprises voyant leur coût le plus diminuer sont les petites entreprises de moins de 20 salariés du secteur tertiaire. En confrontant les évolutions de coût *ex ante* aux évolutions de diverses grandeurs économiques d'intérêt, les auteurs en déduisent une élasticité moyenne des variables considérées à une baisse exogène du coût salarial. Ces résultats, estimés en contrôlant les effets des variables observables disponibles, sont présentés dans le deuxième tableau *infra*.

L'étude conduit à estimer que les allègements de cotisations Juppé auraient eu un effet de +2,6% sur l'emploi dans l'industrie et de +3,4% dans le tertiaire. Une extrapolation de ces estimations à l'ensemble de l'emploi de ces secteurs menait au chiffre de 460 000 emplois créés ou sauvegardés par ces mesures, mais avec une fourchette large (de 255 000 à 670 000 emplois).

L'examen des autres variables permet de préciser les mécanismes sous-jacents. **Trois mécanismes se seraient superposés :**

- en premier lieu, l'abaissement du coût du travail des moins qualifiés a conduit à augmenter leur part dans les entreprises les plus concernées par les abaissements de cotisations ;
- deuxièmement, la demande de facteurs s'est déplacée vers le travail aux dépens du capital, ce qui a conduit à une baisse de l'intensité capitalistique ;
- enfin, la baisse du coût unitaire de production a conduit les entreprises bénéficiant des abaissements de cotisations à baisser leurs prix, ce qui accru leurs débouchés et leur a aussi permis d'accroître (ou de moins diminuer) leur volume d'embauches.

Réduction du coût moyen du travail ex ante selon la taille et l'activité des entreprises

	<20	20-50	50-100	100-250	250-500	>500	Ensemble
Industrie							
Nombre	58,7	24,9	7,3	5,4	2,0	1,8	39,3
Effectifs	8,7	13,3	8,4	13,5	11,3	44,8	53,4
Taux de réduction	1,57	1,35	1,23	1,10	0,72	0,49	1,43
	(1,62)	(1,31)	(1,16)	(1,12)	(0,87)	(0,59)	(1,48)

	<20	20-50	50-100	100-250	250-500	>500	Ensemble
Tertiaire							
Nombre	78,7	14,5	3,5	2,3	0,6	0,5	60,7
Effectifs	15,5	13,5	7,10	10,0	5,8	48,1	46,6
Taux de réduction	1,95	1,48	1,37	1,42	1,39	1,49	1,84
	(2,00)	(1,48)	(1,36)	(1,36)	(1,36)	(1,52)	(1,90)
Ensemble							
Nombre	70,8	18,6	5,0	3,5	1,2	1,0	100
Effectifs	11,9	13,4	7,8	11,9	8,7	46,3	100
Taux de réduction	1,83	1,41	1,29	1,23	0,93	0,78	1,68
	(1,89)	(1,40)	(1,25)	(1,23)	(1,10)	(1,06)	(1,76)

Lecture : Dans l'échantillon, 24,9% des entreprises industrielles ont entre 20 et 50 salariés. Ces entreprises représentent 13, 3% des emplois industriels. La réduction ex ante moyenne pour ces entreprises est de 1,35% et son écart-type est de 1,31. Ces chiffres sont obtenus à partir d'un échantillon comprenant 87 720 entreprises dont 34 371 (39%) dans l'industrie et 53349 (61%) dans le tertiaire. Ces entreprises emploient 3 772 941 salariés, dont 2 053 777 (54%) dans l'industrie et 1 719 164 (46%) dans le tertiaire. Les écart-types sont entre parenthèses.

Source : Fichiers des BRN et des DADS, Insee, et calculs des auteurs. Tableau 2 de l'article de Crépon, Desplat, *Economie et Statistique* n°348, 2001.

Effets de la baisse du coût du travail et effet moyen des abaissements de charge sur les croissances de différentes variables entre 1994 et 1997

Variables	Effet d'une baisse de 1% du coût du travail		Effet moyen des abaissements de charge	
	Industrie	Tertiaire	Industrie	Tertiaire
Effectifs salariés	3,30	5,16	2,62	3,44
	(0,82)	(0,68)	(0,58)	(0,78)
Coût moyen du travail	-4,37	-6,40	-3,10	-4,36
	(0,69)	(0,58)	(0,48)	(0,86)
Part des non qualifiés	0,71	0,73	0,69	0,69
	(0,49)	(0,34)	(0,30)	(0,34)
Intensité capitalistique	-1,58	-2,21	-1,41	-1,61
	(1,08)	(0,97)	(0,66)	(0,84)
Valeur ajoutée	2,61	4,65	1,94	3,19
	(1,01)	(0,81)	(0,63)	(0,74)

Lecture : Dans le secteur de l'industrie, une baisse d'1% du coût du travail dans les entreprises conduit à augmenter les effectifs de 3,3%, avec un écart-type de 0,82. Sur l'ensemble des entreprises de l'industrie échantillonnées, la mise en place des abaissements de charge a conduit les effectifs moyens à augmenter de 2,62% (écart-type de 0,58).

Source : Tableau 3 de l'article de Crépon, Desplat, *Économie et statistique* n°348, 2001.

Cette étude innovante a été largement discutée. La fourchette d'effets sur l'emploi à laquelle elle a conduit n'était pas incohérente avec les chiffres que donnaient à l'époque la plupart des exercices d'estimation *ex ante*, mais le consensus était que ces effets devaient plutôt être des effets de long terme. Il est donc apparu surprenant de les voir se manifester si rapidement avec une telle ampleur. De plus, un tel résultat semblait contradictoire avec le faible dynamisme de l'emploi sur la période. **La méthodologie de l'étude a donc soulevé de nombreuses questions³.**

³ Voir essentiellement Sterdyniak in *Revue de l'OFCE*, n° 82 (2002), et la réponse des auteurs dans le même numéro.

Une première objection a porté sur le traitement du temps partiel. En effet, le mode de calcul des allègements de cotisations favorisait ce type d'emplois. L'effet apparemment important sur le nombre d'emplois total aurait donc pu résulter d'un remplacement d'emplois à temps plein par des emplois à temps partiel, plutôt qu'à une véritable croissance du volume d'emploi. Cette objection n'est cependant pas recevable puisque la variable d'emploi utilisée dans l'étude est un emploi exprimé en équivalents temps-plein.

Une surestimation peut-elle alors venir de l'un des biais mentionnés à la première section ? Il est peu probable que l'hétérogénéité observable soit ici le problème majeur, car la méthode retenue contrôlait cette forme d'hétérogénéité. L'hétérogénéité non observée n'était pas traitée par l'étude, mais il est peu probable qu'elle ait pu jouer fortement : l'hétérogénéité inobservée entre populations traitées ou non traitées est surtout susceptible d'apparaître lorsque la sélection ou l'intensité d'application de la politique sont discrétionnaires, et en particulier lorsqu'il y a auto-sélection. Ce sera le cas dans la section suivante à propos du passage aux 35 heures, mais ce n'est pas le cas ici puisque la mise en œuvre de la politique s'est faite sur barème.

En revanche, **les biais de bouclage ou de sélection dans l'échantillon ne peuvent être écartés a priori.** La suspicion d'un effet de bouclage est renforcée par le type de mécanisme par lequel les allègements de cotisations semblent avoir créé de l'emploi. Apparemment, ils auraient davantage joué par stimulation de la valeur ajoutée globale que par substitution entre facteurs de production. Dans ce cas, les entreprises favorisées par les allègements auraient accru leurs parts de marché au détriment des autres entreprises (pénalisées de surcroît par la hausse de TVA mise en place pour financer les allègements). Il y aurait donc eu des transferts d'emplois entre entreprises faiblement et fortement bénéficiaires des allègements et l'effet réel de ces allègements aurait donc été plus faible que ce que dit la comparaison des unes et des autres.

La possibilité d'un biais de cylindrage provient pour sa part du très fort pourcentage d'entreprises qui ont dû être exclues de l'analyse. Le nettoyage des données a consisté à ne conserver que les entreprises présentes continûment dans les fichiers des BRN entre 1993 et 1997 et pour lesquelles la plupart des variables avaient des valeurs comprises entre le 1^{er} et le 99^{ème} centile (encadré 3 de l'étude Crépon-Desplatz) : sur les 11 millions de salariés du champ couvert, seuls 3,7 millions sont représentés dans cette étude.

Les auteurs ont apporté des réponses à ces critiques. D'une part, ils ont précisé qu'il vaut mieux **interpréter les résultats de l'étude en termes de sauvegarde que de créations d'emploi.** Les entreprises qui ont le plus bénéficié des allègements de cotisations ne se sont pas nécessairement mises à créer massivement des emplois, mais elles auraient davantage maintenu leur emploi que les autres. Elles auraient notamment donné un coup d'arrêt aux destructions nettes d'emplois non qualifiés pendant que les autres entreprises auraient continué sur leur tendance antérieure. C'est cet écart qui ressortirait dans l'analyse. Les emplois créés ou sauvegardés auraient avant tout été des emplois « sauvegardés ».

Une telle interprétation permet non seulement d'être cohérent avec la performance d'emploi relativement médiocre de la période, elle pourrait aussi contribuer à résoudre le paradoxe de la rapidité des effets. Si l'effet des allègements a été de faire renoncer à des suppressions d'emplois non qualifiés, il s'agit par nature d'un effet immédiat, et non pas progressif. À la limite, même si les auteurs ne vont pas jusque là, il est possible d'arguer que les effets de montée en charge jouent de manière opposée dans le cas défensif et le cas offensif. Dans le cas offensif, les créations d'emplois n'interviennent que progressivement et l'effet de long terme est donc supérieur à l'effet de court terme. Dans le cas défensif, la politique peut ne faire que retarder certaines réductions d'effectifs qui finissent tout de même par se réaliser : l'effet de court-terme serait supérieur à l'effet de long terme.

Concernant l'effet de bouclage, les auteurs ont tenté de le tester par des méthodes indirectes, notamment en rajoutant un contrôle par les variations sectorielles moyennes du coût du travail. En testant séparément l'effet du coût du travail dans chaque entreprise et l'effet du coût moyen du travail dans chaque secteur, il est possible en principe de contrôler les effets d'éviction. L'effet qu'ils font apparaître est faible : les entreprises qui ont profité des allègements auraient réussi à le faire sans pénaliser leurs concurrentes.

Au final, cette étude originale appelle un bilan nuancé :

- ses résultats s'interprètent beaucoup mieux dans un cadre défensif de maintien d'emplois existants que dans un cadre offensif de créations d'emploi.
- l'effet de bouclage est possible, mais pas nécessairement de grande ampleur.

Il n'en reste pas moins délicat d'extrapoler à l'ensemble de l'emploi un résultat qui n'est obtenu que sur une sous population.

III. EVALUATION DES EFFETS DE LA REDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL

Les évaluations des effets de la réduction du temps de travail au niveau microéconomique ont été menées successivement à la DARES et à l'INSEE.

Le principe de départ est exactement celui qui a été présenté dans la première section, puisque la variable dont il s'agit de tester l'incidence est cette fois dichotomique : être passé aux 35 heures ou être resté à 39 heures. Pour mesurer l'effet de ce choix, les premiers travaux de la DARES ont mis en œuvre des estimateurs par comparaison des effets emploi de la RTT similaires à ceux utilisés par Crépon et Desplatz dans leur étude sur les allègements de cotisations. La précaution de base a été de contrôler l'hétérogénéité observable, c'est-à-dire le fait que la RTT se serait diffusée plus rapidement dans des secteurs ou catégories d'entreprises où l'emploi est spontanément plus dynamique.

C'est également par ce type de calcul que débute l'étude de Crépon, Leclair et Roux, qui appliquent la méthode à un ensemble de variables d'output bien plus large que le seul chiffre de l'emploi. Les résultats sont présentés dans le tableau *infra*. Ils sont donnés séparément pour l'incidence des accords Aubry I aidés, Aubry II précurseurs et Aubry II. Chacune des évolutions est en différence par rapport aux entreprises restées à 39 heures.

Les résultats de ce tableau montrent des effets emploi importants pour les entreprises Aubry I aidées, assez cohérents avec les résultats antérieurs de la DARES. Ils montrent aussi, ce qui était moins attendu, que la RTT ne s'est accompagnée pour ces entreprises que d'une faible chute de la productivité par tête, ce qui suggère que la réduction du nombre d'heures a été largement compensée par la réorganisation du processus de production. La combinaison des aides, de la modération salariale et d'une chute assez faible de la productivité aurait finalement permis à ces entreprises de largement contenir voir d'abaisser leurs coûts de production unitaires. Du même coup, la question est de savoir si les effets emplois de la RTT sur ces entreprises ne résulteraient pas aussi de mécanismes classiques (hausse de l'emploi résultant d'un accroissement de la profitabilité), autant ou davantage que d'effets de partage du travail à demande et coûts de production constants.

Évolutions relatives (en %) des entreprises passées à 35 heures par rapport aux entreprises restées à 39 heures entre 1997 et 2000 (après contrôle des variables observables)

Variable d'output	Type d'accord					
	Aubry I aidé		Aubry II précurseur		Aubry II	
Emploi (L)	9,91	(0,33)	3,78	(0,67)	4,89	(0,37)
Productivité globale des facteurs (PGF)	- 3,68	(0,31)	- 1,79	(0,62)	- 0,67	(0,34)
Capital productif (K)	4,20	(0,42)	0,40	(0,86)	2,55	(0,47)
Valeur ajoutée (VA)	5,02	(0,39)	1,28	(0,80)	3,76	(0,44)
Intensité capitalistique (K/L)	- 5,71	(0,44)	- 3,38	(0,89)	- 2,34	(0,49)
Productivité apparente du travail (VA/L)	- 4,89	(0,32)	- 2,50	(0,64)	- 1,14	(0,35)
Productivité apparente du capital (VA/K)	0,82	(0,47)	0,88	(0,95)	1,20	(0,52)
Salaires par tête (w)	- 2,54	(0,23)	- 2,45	(0,46)	- 1,49	(0,25)
Coût du travail par tête (c)	- 5,97	(0,23)	- 4,26	(0,46)	- 1,98	(0,25)
Coût (salarial) unitaire apparent de production (cL/Y)	- 1,08	(0,24)	- 1,77	(0,48)	- 0,84	(0,26)
Différence entre le coût salarial et la PGF	- 2,29	(0,25)	- 2,47	(0,50)	- 1,31	(0,27)

Lecture : Estimation à l'aide des moindres carrés ordinaires. On régresse les taux de croissance (en log) de chacune des variables sur des indicatrices d'accords de réduction du temps de travail (Aubry I aidé, Aubry II précurseur ou Aubry II, la référence étant 39 heures) et des variables de contrôle (taille, secteur, composition de la main d'œuvre en 1997 en termes de qualifications, d'âge, part de la masse salariale dans la valeur ajoutée en 1997). Ces coefficients sont présentés dans le tableau, avec leur écart-type entre parenthèses.

Le groupe de référence est constitué des entreprises encore à 39 heures fin 2000.

Les grandeurs économiques sont en valeur nominale. Les indicatrices sectorielles introduites parmi les variables explicatives prennent en compte les évolutions différenciées des prix dans chacun de ces secteurs. Les effets obtenus peuvent donc s'interpréter comme des effets volume. La productivité générale des facteurs doit s'entendre par tête, c'est-à-dire non corrigée de l'effet de la durée du travail. Elle doit donc baisser lors du passage aux 35 heures.

Les régressions ne sont pas pondérées par l'effectif de l'entreprise, cette variable étant parmi les variables explicatives.

Champ : 43208 entreprises de plus de 20 salariés (sauf secteurs de l'agriculture, de l'éducation de la santé et de l'action sociale, de l'administration ainsi que les activités financières et immobilières) cf. annexe A de l'article en référence pour les précisions sur le champ de l'étude.

Source : DADS 1997, BRN 1997 et 2000, fichiers de l'URSSAF, INSEE.

Tableau 3 de l'article de Crépon, Leclair, Roux, *Economie et Statistique* n°376-377, 2001

À nouveau l'évaluation *ex post* débouche sur des résultats intéressants mais qui nécessitent confirmation et approfondissement. La suite de l'étude de Crépon, Leclair et Roux se centre principalement sur la question des biais dont ces résultats peuvent être affectés, en s'appuyant sur la typologie des biais exposée en première section.

Il a déjà été relevé que leur approche, comme les travaux antérieurs de la DARES, contrôle bien les effets d'hétérogénéité observable. Les biais éventuels ne peuvent donc se situer à ce niveau. En revanche, contrairement à l'étude précédente sur les allègements de cotisations, **la question de l'hétérogénéité inobservée ne peut être éludée**. Dès lors qu'il y a eu auto-sélection des entreprises dans les dispositifs de RTT, y compris dans le cadre Aubry II, il y a de fortes chances que cette auto-sélection se soit faite sur la base de facteurs très spécifiques à chaque entreprise et non mesurés par les statistiques courantes. Il est probable que les entreprises qui sont passées à la RTT étaient plus en mesure que les autres de s'y adapter facilement. D'autre part, **il faut essayer d'apprécier l'ampleur possible des effets de bouclage**.

La question de ces biais n'a pas été traitée exhaustivement sur l'ensemble des variables d'output présentées dans le tableau *supra*. **Les efforts se sont concentrés sur deux variables : la productivité générale des facteurs et l'emploi.** Même sur ces deux seules variables, il s'avère difficile de déboucher sur des conclusions fermes.

Le seul point sur lequel les auteurs tranchent *a priori* est celui des effets de bouclage en matière de PGF, en considérant qu'il peut être négligé. L'idée est que la PGF est une caractéristique technique propre à l'entreprise et donc non affectée par ce qui se passe dans les autres entreprises.

Pour tester si les effets PGF sont perturbés par l'hétérogénéité inobservable, les auteurs construisent un modèle du choix de passage aux 35 heures faisant intervenir trois variables d'exclusion : le montant des aides Aubry II offert aux entreprises reconstitué sur barème, la proportion d'accords Robien dans le secteur (une entreprise est supposée passer plus facilement aux 35 heures si elle a de nombreux exemples d'accords Robien dans son secteur d'activité), et enfin le taux d'endettement de l'entreprise (supposé être une variable de proximité de la préférence pour le présent de l'employeur).

L'analyse suggère qu'il n'y a pas d'effet d'hétérogénéité inobservée des tendances de la PGF avant traitement, mais elle valide l'idée d'une hétérogénéité inobservée en matière d'effets du traitement. Le résultat est plausible : une entreprise a eu moins d'hésitation à passer à 35 heures si elle anticipait que l'effet négatif sur sa productivité serait faible. Les entreprises qui sont restées en dehors du mouvement ont plutôt été des entreprises qui pouvaient s'attendre à de forts effets négatifs sur leur productivité, allant au-delà des compensations possibles par les allègements de charge et la modération salariale.

Dans le cas de l'emploi, de l'aveu même des auteurs, il devient très difficile de trouver des variables d'exclusion crédibles. Il reste certes possible d'utiliser les variables citées plus haut pour tester la présence d'hétérogénéité inobservée des évolutions d'emploi avant mise en place de la politique. La raison est qu'il suffit pour cela que les variables instrumentales choisies soient non corrélées à l'évolution de l'emploi dans l'hypothèse d'un maintien à 39 heures. On trouve dans ce cas le même résultat que pour la PGF : cette hétérogénéité inobservée n'est pas significative.

En revanche, **le test formel et la correction de l'hétérogénéité des effets du traitement sont impossibles**, car la principale des variables instrumentales (les aides Aubry II), n'est pas neutre pour les évolutions d'emploi qui ont été observées dans les entreprises passées à 35 heures. Dans la mesure où cette hétérogénéité a été confirmée en matière de PGF, il y a tout lieu de supposer qu'elle est aussi très largement présente pour les effets emploi, mais corriger son effet est impossible, et ceci rend très problématique l'extrapolation des effets des accords Aubry I à la population des entreprises qui n'avaient pas bénéficié de ces accords.

Enfin, **la présence d'effets de bouclage est plausible.** En particulier, **les hausses de SMIC horaire induites par le mécanisme des GMR ont pu affecter négativement l'emploi des entreprises restées à 39 heures.** Un calibrage de cet effet par les auteurs indique certes qu'il n'est pas forcément très important, mais il ne peut être ignoré.

IV. CONCLUSION

Les deux exemples présentés sont assez illustratifs des difficultés de l'évaluation *ex post*. **Son avantage théorique reste de s'appuyer sur des évolutions constatées, alors que l'évaluation *ex ante* comporte une part importante d'hypothèses et d'extrapolation.** Mais l'opposition entre les deux approches n'est pas si nette. L'interprétation directe des résultats de ces évaluations *ex post* suppose également qu'un certain nombre d'hypothèses soient vérifiées, et il n'est jamais facile de savoir à quel point c'est le cas ni de savoir à quel point leur non-respect fausse les résultats obtenus.

Au vu de ces deux expériences, il semble que **le point le plus délicat soit l'extrapolation des résultats de l'évaluation aux unités économiques sur lesquelles l'effet des politiques n'est pas observé**, qu'il s'agisse d'unités non traitées ou d'unités qui ont dû être exclues de l'échantillon analysé, que ce soit pour des raisons de qualité des données ou de cylindrage.

Des techniques existent pour remédier à certains de ces biais, mais elles supposent de se raccrocher à un cadre théorique bien spécifié, capable de rendre compte des phénomènes de sélection, et leur mise en œuvre peut s'avérer difficile ou impossible. Dans le cas des effets de la RTT sur l'emploi, on a vu que Crépon, Leclair et Roux ont dû renoncer à résoudre le problème de l'hétérogénéité des effets du traitement. Les résultats qu'il ont obtenus sur la PGF suffisent à montrer que cette hétérogénéité ne peut être éludée, mais il n'y a pas de méthode qui permette d'en quantifier l'effet au niveau de l'emploi.

Une partie de ces difficultés générales de l'évaluation *ex post* peut être **résolue en acceptant le recours à l'expérimentation contrôlée**. Elle ne résout pas la question des effets de bouclage, mais elle permet au moins un contrôle direct de l'hétérogénéité entre unités traitées et non traitées. On sait cependant que **cette démarche se heurte à de nombreuses difficultés de principe**.

ANNEXE IV -
SYNTHESE DES PRINCIPALES ETUDES
REALISEES SUR LES EFFETS SUR L'EMPLOI DE
LA POLITIQUE D'ALLEGEMENTS DE
COTISATIONS SOCIALES

La présente annexe est notamment issue de travaux conjoints de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) et la direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE).

I. LES ANALYSES *EX ANTE*

Un premier type d'études consiste à évaluer *ex ante* la politique d'allégements de cotisations en s'appuyant sur des modèles macroéconomiques plus ou moins sophistiqués. Trois grandes familles de modèles peuvent être recensées.

A. Les analyses effectuées sur la base d'une maquette simplifiée de l'économie en équilibre partiel sur le marché du travail

Ce type d'analyses ne prend pas en compte les éventuels effets sur l'équilibre du marché des biens (voir par exemple, Audric, Givord et Prost, 2000). D'inspiration néo-classique, les conclusions de ces études ne sont valables que sur le long terme, le temps que les salaires s'ajustent à la nouvelle situation.

On distingue en général le travail « non qualifié », qui bénéficie des allégements de cotisations, et le travail « qualifié », qui ne connaît pas le chômage car le mode de formation de son salaire est concurrentiel. Lorsque le capital est modélisé, l'hypothèse est qu'il n'est substituable qu'avec le travail non qualifié. L'impact sur le travail qualifié de la politique d'allégements est alors nul par construction, puisqu'on suppose que la demande de travail qualifié s'ajuste toujours à l'offre, qui est exogène.

L'effet sur le travail non qualifié est quant à lui directement lié à l'élasticité de substitution entre les deux types de travail et à l'élasticité de substitution entre le travail non qualifié et le capital, lorsque ce dernier est modélisé.

Les valeurs de ce paramètre varient du simple au triple selon les études, ce qui explique la variabilité des résultats obtenus (en général compris entre 200 000 et 500 000 emplois, lorsqu'ils sont étalonnés sur les allégements « Juppé »).

Plus récemment, l'attention s'est portée sur le biais d'agrégation inhérent à ces approches macroéconomiques, qui négligent l'hétérogénéité sectorielle⁴. Les premiers résultats (Jamet, 2004) semblent toutefois indiquer empiriquement que ce biais est faible.

⁴ La baisse du coût du travail non qualifié est susceptible d'augmenter la demande de biens produits dans des secteurs employant en plus grande proportion de la main d'œuvre non qualifiée, et donc de modifier le poids des différents secteurs dans l'ensemble de l'économie.

B. Les analyses reposant sur un modèle macro-économétrique

Certaines analyses reposent sur un modèle macro-économétrique (voir, par exemple, Cornilleau et Heyer, 2001).

Leur logique est différente de celle exposée précédemment. La baisse des cotisations sociales se traduit d'abord par une baisse des prix à la consommation (*via* une baisse du coût unitaire de production), ce qui permet aux entreprises de gagner des parts de marché et accroît le pouvoir d'achat des ménages. La conséquence est une augmentation de la demande, qui permet la reprise de l'emploi.

Avec une telle modélisation, l'effet est durable si et seulement si le chômage au départ n'est pas trop proche de son niveau d'équilibre de long terme. Ce type d'évaluation, qui ne permet pas d'estimer l'effet de substitution entre le travail non qualifié et les autres facteurs de production, est complémentaire de la précédente. Elle sous-estime sans doute l'effet des mesures dégressives.

C. Les analyses reposant sur des équations sous forme réduite

Les équations sous forme « réduite », à l'inverse des modèles structurels, ne reposent pas sur une spécification du fonctionnement de l'économie et se contentent de mettre en relation différentes variables, sans identifier les mécanismes économiques sous-jacents (par exemple, Malinvaud, 1998).

Le cadre théorique est réduit au minimum, dans l'esprit des auteurs, de façon à ce que les calculs effectués aient une portée aussi large que possible. Mais l'estimation des paramètres reste problématique, et peut conduire à des résultats peu vraisemblables (cf. Gafsi *et alii*, 2004).

II. LES ANALYSES EX POST

Un second type d'études, nettement moins nombreuses, évalue *ex post* l'effet des allègements sur l'emploi. Deux approches peuvent être distinguées.

A. Les analyses indirectes

L'analyse la plus fréquemment menée est indirecte : elle consiste à comparer, au niveau macroéconomique, l'évolution constatée de l'emploi avec la simulation de l'emploi à partir d'une équation usuelle.

Quelle que soit l'équation retenue, une divergence est toujours observée à partir de 1993, même en tenant compte des autres politiques de l'emploi sur la période, telles que le développement du temps partiel, les contrats aidés, ou la RTT (cf. par exemple INSEE, 2003). Une partie de ce décalage est en général imputée aux allègements de cotisations.

Toutefois, cette méthode indirecte est d'autant moins satisfaisante, que l'ampleur du décalage observé est encore plus élevée que les estimations hautes obtenues par les autres méthodes. Pour l'expliquer, une rupture de tendance sur la productivité, pour d'autres raisons, peut être invoquée.

B. L'analyse fondée sur l'étude économétrique d'un échantillon d'entreprises

Ainsi qu'il a déjà été relevé, le caractère général de la mesure, qui limite la variabilité entre les observations, ne facilite pas l'identification de ses effets. Pour contourner ces difficultés, Crépon et Desplatz (2001) ont mis en œuvre une méthode statistique sophistiquée pour estimer l'impact sur l'emploi en 1997 des allègements de cotisations Juppé (cf. annexe III).

Le principe consiste à comparer l'évolution de l'emploi dans des entreprises qui ont des caractéristiques proches, mais qui se différencient par l'intensité de la baisse du coût du travail consécutive aux allègements. Ce type d'étude, qui s'abstrait de tout cadre théorique, présente à la fois l'avantage de ne pas reposer sur une spécification, forcément discutable, de l'économie, et l'inconvénient de ne pas pouvoir être utilisé, de ce fait, pour des simulations de politique économique.

Leurs résultats sont encore plus favorables que les études prospectives, puisqu'ils trouvent une moyenne de 460 000 emplois créés (en fait, sur la période d'estimation, ce sont plutôt des emplois sauvegardés), alors même que la mesure n'a que deux ans d'âge.

L'étude a de ce fait essuyé de nombreuses critiques. Certaines ne sont guère fondées. En particulier, il n'est pas surprenant que l'arrêt des destructions d'emploi soit plus rapide à intervenir que la création d'emplois supplémentaires. Néanmoins, il reste que les auteurs ont supposé que les entreprises ne bénéficiant pas des allègements n'étaient pas affectées par la mesure. Cette hypothèse peut tout à la fois :

- majorer les effets de la mesure sur l'emploi, en négligeant les effets de concurrence entre entreprises (celles qui ont le plus bénéficié des allègements ont pu prendre des marchés aux autres) ;
- minorer les effets de la mesure sur l'emploi, en négligeant les effets d'entraînement entre les entreprises (par exemple, des fournisseurs qui ont peu bénéficié des allègements ont tout de même profité du dynamisme de leurs entreprises clientes).

III. SYNTHÈSE DES RESULTATS

Le tableau suivant présente une synthèse des résultats des différentes études conduites pour évaluer l'impact de la politique d'allègements de cotisations sociales sur l'emploi.

En moyenne, il est possible de considérer que les allègements mis en place au début des années 1990 ont permis de créer environ 300 000 emplois.

Synthèses des résultats des différentes études

Étude	Méthode	Effet sur l'emploi des allègements en vigueur en 1997
MALINVAUD (1998)	Maquette analytique	300 à 400 000 emplois au bout de dix ans
Administration économique : INSEE-DP-DARES (1998)	Maquette analytique	250 000 emplois au terme de cinq ans

Étude	Méthode	Effet sur l'emploi des allègements en vigueur en 1997
AUDRIC, GIVORD ET PROST (2000)	Maquette analytique de Salanié (2000)	120 000 emplois à long terme avec une élasticité de substitution du travail non qualifié aux autres facteurs de 0,7 et 410 000 avec une élasticité de 2,5
LAFFARGUE (2000)	Maquette analytique	116 000 emplois à long terme avec une élasticité de 0,7 ; 440 000 avec une élasticité de 2,5
L'HORTY (2000)	Maquette analytique	280 000 emplois avec une élasticité de 1
LAROQUE ET SALANIE (2000)	Estimation économétrique à partir de données individuelles sur les ménages	490 000 emplois à long terme
CREPON ET DESPLATZ (2001)	Estimation économétrique à partir de données individuelles d'entreprises	460 000 emplois dès 1997
DOISY, DUCHENE, GIANELLA (2002)	Maquette analytique, avec modélisation du chômage frictionnel	320 000 emplois
JAMET (2004)	Maquette analytique avec prise en compte de l'hétérogénéité sectorielle	100 000 à 200 000 emplois *
GAFSI, L'HORTY, MIHOUBI (2004)	Maquette estimée avec prise en compte de l'hétérogénéité sectorielle	100 000 emplois **

* Si les effets emploi (ETP) de cette étude sont relativement faibles, c'est en raison de sa spécification (pas de capital), et des valeurs faibles retenues pour l'élasticité de substitution et l'élasticité prix de la demande.

** Pour cette étude, la faiblesse des effets emploi n'est pas due à la prise en compte de l'hétérogénéité sectorielle mais aux valeurs peu consensuelles des paramètres issues de l'estimation (faible élasticité de la demande au prix des biens notamment).

ANNEXE V -
ANALYSE ECONOMIQUE DE LA
CONDITIONNALITE DES AIDES AUX
ENTREPRISES

La présente annexe, notamment issue des travaux de la direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE), examine la pertinence de la conditionnalité des aides publiques au regard des enseignements de la théorie économique.

L'idée d'imposer une conditionnalité aux aides publiques aux entreprises découle le plus souvent de deux catégories d'arguments :

- **améliorer le rapport coût/efficacité de l'aide : les conditions d'attribution** des aides devraient viser à les concentrer sur les entreprises pour lesquelles elles sont le plus efficaces à coût budgétaire donné (principe d'efficacité). Il s'agit de cibler l'apport financier des pouvoirs publics sur les entreprises qui sont le plus susceptibles, en raison de leurs caractéristiques propres, de modifier significativement leur comportement. Par exemple, une aide publique au financement de la recherche et du développement (R&D) peut inciter des entreprises à accroître leur investissement dans ce domaine. Elle peut cependant également bénéficier à des entreprises pour des projets qu'elles auraient réalisés même en l'absence de l'aide. Dans le second cas, le rapport efficacité/coût de l'aide est dégradé car son effet sur l'objectif recherché est très indirect⁵ (il peut alors passer par des baisses de prix, des augmentations de salaire, voire des versements de dividendes) ;
- **« faire d'une pierre deux coups » : les contreparties** associées aux aides visent ici à utiliser un même instrument (une aide publique) pour poursuivre plusieurs objectifs (défense de l'environnement, accroissement de l'emploi, etc.).

Cette annexe présente les principaux arguments de l'analyse économique standard puis cherche à évaluer leur pertinence. Enfin, les cas des aides à la localisation et des conditions sur le comportement futur des entreprises sont évoqués.

⁵ Parler d'«effet d'aubaine» à ce propos est cependant excessif, car cela sous-entend que l'aide n'induit aucun changement de comportement de la part de l'entreprise.

I. LES PRINCIPES DE LA THEORIE ECONOMIQUE STANDARD ET LEURS LIMITES

A. Les principes

Selon l'analyse économique standard, les principes qui devraient guider l'intervention de la puissance publique dans l'attribution des aides aux entreprises sont les suivants :

- ***Les aides qui visent à modifier les comportements des entreprises se justifient d'un point de vue économique dans la mesure où elles répondent à une défaillance de marché***

Les aides publiques aux entreprises sont justifiées lorsque le marché ne permet pas d'obtenir une allocation optimale des ressources. C'est notamment le cas lorsqu'il existe une externalité non prise en compte par les entreprises, la production d'un bien public, ou encore une situation d'information asymétrique entre agents⁶.

Dans tous ces cas, l'État peut mettre en place des instruments (parmi lesquels les aides publiques) afin que les agents internalisent, c'est-à-dire prennent en compte dans leurs décisions, les effets externes de leurs actions, ce qui permet d'atteindre l'optimum social.

- ***Les conditions d'attribution des aides (assiette, ciblage, calibrage, temporalité des versements) doivent permettre de corriger la défaillance de marché à la source***

Les caractéristiques de l'aide doivent être fixées en fonction de l'imperfection de marché à corriger. Il s'agit de modifier les signaux de prix pour obtenir une allocation plus efficace des ressources. Ces caractéristiques sont :

- le ciblage (entreprises aidées et assiette) : par exemple, pour corriger les effets du salaire minimum sur l'emploi des travailleurs peu qualifiés, il est nécessaire de modifier le coût relatif du travail peu qualifié par rapport aux autres facteurs de production, et donc de cibler les allègements de cotisations sociales sur les salaires proches du SMIC⁷ ;
- la forme de l'aide : par exemple, corriger des imperfections du marché du crédit peut justifier des garanties de prêts. En revanche, les externalités positives engendrées par l'activité de R&D sont plutôt à internaliser par un système de crédit d'impôt diminuant le coût unitaire de la R&D réalisée par les entreprises ;
- le niveau de l'aide : il doit permettre d'atteindre l'optimum social dans l'allocation des ressources. Dans le cas d'une externalité, ce montant est égal à la différence entre le gain social associé à un comportement et le gain privé pour l'agent dont dépend ce comportement.

⁶ Par exemple, une subvention aux entreprises ayant un mode de production non polluant est justifiée par l'externalité liée à la pollution.

⁷ Le salaire sert ici de variable indicatrice du niveau de productivité du travailleur. Si cette dernière était directement observable, elle serait un meilleur critère de ciblage que le niveau de salaire qui peut créer de nouvelles distorsions (principalement les trappes à bas salaires).

- *Une aide doit répondre à un seul objectif*

Dans le cas général, l'analyse économique suggère que, pour corriger plusieurs défaillances de marchés, il est préférable d'introduire autant d'instruments que de défaillances. Chaque instrument correspond ainsi à une et une seule défaillance. En effet, l'utilisation d'un seul dispositif pour plusieurs objectifs peut conduire à introduire des distorsions ou des restrictions qui réduisent son efficacité.

- *Les transferts entre agents économiques induits par les aides (ou effets redistributifs) ne doivent pas entrer en ligne de compte pour déterminer les conditions des aides visant à modifier les comportements. La redistribution doit se faire par d'autres outils spécifiques.*

L'allocation efficace des facteurs de production, que les aides publiques visent à établir, ne garantit en rien que la distribution des revenus qu'elles engendrent soit jugée souhaitable par la collectivité⁸.

Pour la théorie économique standard cependant, la question de la distribution doit être séparée de celle de l'efficacité : pour obtenir la distribution des revenus souhaitée, il convient de mettre en place ensuite des outils de redistribution forfaitaires, « neutres » quant aux signaux de prix et sans aucune interférence avec les politiques mises en place pour atteindre l'efficacité.

B. Les limites

Dans le monde réel, ces principes doivent être réexaminés.

Le dernier principe (séparabilité entre l'allocation optimale des ressources et la distribution des revenus) pose en pratique un problème en raison de l'**absence d'instruments de redistribution, ou de collecte des fonds publics, qui soit neutre sur les comportements.**

Du fait des **coûts économiques liés à la mobilisation de fonds publics**, il peut être justifié de privilégier une approche coût / efficacité à une approche limitée à la seule allocation efficace des ressources. Les trois premiers principes peuvent alors être remis en cause. Les aides publiques visant à modifier les comportements ne peuvent en effet plus se contenter d'obtenir l'optimum de l'allocation des facteurs de production mais doivent poursuivre un double objectif :

- une allocation des facteurs la plus efficace possible ;
- sans que cela ne débouche sur une distribution des revenus ou des transferts trop éloignés des préférences collectives ou sur des besoins de financement inaccessibles à la puissance publique.

Quand bien même une redistribution forfaitaire serait disponible, il convient de souligner que l'application concrète des deux premières règles nécessiterait par ailleurs que la puissance publique connaisse précisément toutes les défaillances de marché et qu'elle puisse ensuite les corriger à l'aide de l'instrument adapté à chaque défaillance. Or **les informations dont dispose l'État sont incomplètes, et manipulables par les entreprises.** De plus, les défaillances de marché, et donc l'instrument à utiliser (ou le niveau de l'aide), varient *a priori* fortement entre entreprises.

⁸ En fonction des objectifs (et des conceptions) de justice sociale définis collectivement.

Ces limites ont pour conséquence une alternative, moins efficace en théorie mais plus opérationnelle en pratique, avec des outils qui ne ciblent que moyennement les défaillances telles que la puissance publique peut les apprécier. Ces outils conduisent de fait à aider trop certains bénéficiaires (et trop peu d'autres). Ce constat peut, en théorie, également légitimer l'utilisation de certaines contreparties ou conditions supplémentaires d'octroi.

Il est donc **impossible de se limiter à l'énoncé des principes présentés à la première section** de cette annexe. Il convient de réexaminer, dans le cadre d'information imparfaite de l'État et de l'absence de redistribution forfaitaire, les questions des conditions et des contreparties.

Cette analyse se limite aux cas des aides justifiées économiquement, c'est-à-dire qui visent à corriger des imperfections de marché avérées. Les autres aides doivent en théorie être supprimées plutôt qu'atténuées par des conditions ou contreparties.

II. MAXIMISER LE RAPPORT COUT/EFFICACITE EN MODIFIANT LE CIBLAGE DE L'AIDE

Afin d'améliorer le rapport coût/efficacité, il est tentant de **moduler les aides accordées en fonction de l'ampleur de la défaillance de marché à laquelle chaque entreprise est confrontée**. Cela peut justifier de manière générale d'imposer certaines conditions d'attribution, mais suppose de trouver des critères satisfaisant des conditions précises, ce qui ne peut s'apprécier qu'au cas par cas.

A. Arbitrage entre ciblage large et ciblage étroit

Si l'objectif est de s'approcher le plus de l'efficacité tout en minimisant le coût pour les finances publiques, il convient de cibler les versements sur les entreprises qui modifient le plus leur comportement dans le sens de l'objectif poursuivi⁹. Les aides sont limitées au montant le plus faible nécessaire pour obtenir le comportement désiré.

Ce ciblage a un objectif différent de celui évoqué dans la règle 2 de la première section : il ne s'agit plus d'attaquer la défaillance pour atteindre l'allocation optimale (efficacité seule), mais de restreindre plus encore le champ des entreprises aidées afin de réserver l'aide aux entreprises dont le comportement est fortement élastique (rapport efficacité / coût).

La puissance publique ne connaît évidemment pas les caractéristiques individuelles de chaque entreprise, et en particulier l'élasticité de son comportement au versement d'une aide¹⁰. C'est pourquoi il convient de raisonner dans un cadre d'optimum de second rang.

Le décideur public est confronté à une alternative entre :

- un ciblage de l'aide sur un large champ d'entreprises : cela permet d'atteindre l'optimum de premier rang¹¹ mais au prix d'un rapport efficacité/coût (efficacité) qui n'est pas optimisé, et de transferts (effets redistributifs) pas nécessairement désirés ;

⁹ En pratique, les entreprises se répartissent quant à l'élasticité de leur comportement à une aide sur un continuum allant d'un comportement très inélastique à un comportement très élastique. Il s'agit alors de déterminer à partir de quel niveau d'élasticité l'on considère que l'aide a un rapport coût/efficacité satisfaisant.

¹⁰ Ni même en pratique le niveau précis de l'imperfection de marché justifiant l'aide.

¹¹ Du moins lorsque l'imperfection de marché est la même pour toutes les entreprises ciblées.

- un ciblage étroit sur les entreprises *a priori* les plus sensibles à l'incitation, ce qui implique une moindre efficacité globale mais accroît l'efficacité et réduit les effets redistributifs qui ne sont pas nécessairement désirés.

B. Critères du ciblage

L'arbitrage entre ces deux options **ne peut s'effectuer qu'au cas par cas** en fonction des caractéristiques de chaque aide. La comparaison des coûts et des avantages du ciblage doit être effectuée pour les différents dispositifs existants, ce qui **suppose au préalable un développement de leur évaluation**.

L'apport de la théorie économique se limite donc à énoncer les conditions permettant à la puissance publique d'effectuer un bon ciblage :

- les critères d'éligibilité ou les contreparties doivent être fortement corrélées à l'élasticité individuelle du comportement de l'entreprise à l'aide accordée. L'aide doit en effet être concentrée sur les entreprises dont le comportement est susceptible d'être modifié dans le sens souhaité par cette aide. Dans le cas des exonérations de charges sociales sur les bas salaires par exemple, l'efficacité recommande de cibler l'aide sur les entreprises pour lesquelles il existe une forte élasticité de substitution entre le travail non qualifié et les autres facteurs de production¹² ;
- ils ne doivent pas donner prise à de trop grandes distorsions en modifiant le comportement des entreprises (à l'exception des modifications que l'aide vise à provoquer). Par exemple, les conditions qui portent sur la taille de l'entreprise créent des seuils qui peuvent freiner l'embauche d'un salarié supplémentaire lorsque cela conduit à dépasser le seuil ;
- ils ne doivent enfin pas engendrer des coûts de vérification et de contrôle trop importants.

À titre d'illustration, les développements relatifs aux exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires montrent la difficulté qui existe à définir concrètement des critères répondant à ces trois conditions.

C. Limites des aides individualisées

La volonté de réduire l'effet d'aubaine suppose pour l'État de recueillir un certain nombre d'informations privées dont dispose l'entreprise sur ses coûts. Elle peut conduire à préférer à un système d'aides générales des **subventions accordées au cas par cas et dont les contreparties sont discutées avec chaque entreprise bénéficiaire**. En particulier, lorsque des relations de long terme sont établies entre une entreprise et une collectivité locale par exemple, l'acquisition d'informations par cette dernière permet ensuite un meilleur calibrage de l'aide.

Dans la pratique, une telle méthode présente cependant **quatre types d'inconvénients** :

- elle risque de créer des distorsions de concurrence ;
- elle permet un certain arbitraire dans l'attribution des fonds publics qui peut encourager le clientélisme ;

¹² Ainsi qu'une forte élasticité de la demande au prix du bien produit.

- elle engendre des coûts de transaction importants ;
- enfin, l'hypothèse selon laquelle une relation individualisée et une aide au cas par cas permet un meilleur ajustement est discutable.

III. CONDITIONNER LES AIDES AFIN DE POURSUIVRE PLUSIEURS OBJECTIFS

Dans le cas général, la méthode efficace pour corriger plusieurs défaillances de marchés est d'introduire autant d'instruments que de défaillances, chaque instrument s'attaquant à une et une seule défaillance. Cette règle théorique, si elle reste le plus souvent valide dans l'économie réelle, peut néanmoins connaître quelques exceptions. Trois cas sont présentés ci-après.

A. Corriger un effet indésirable de l'aide

Le premier cas à envisager est celui où l'aide introduit une distorsion non désirée. Par exemple, les allègements de cotisations sociales ciblées sur les bas salaires permettent certes d'encourager l'emploi de travailleurs peu qualifiés, mais sont susceptibles d'accroître dans le même temps les trappes à bas salaires, ce qui peut réduire l'incitation privée à la formation.

Dans ce cas, une intervention de l'État pour corriger cette distorsion peut être souhaitable et il peut être pertinent, plutôt que de créer un second outil, de conditionner l'aide initiale afin de réduire la distorsion non désirée.

B. Limiter les coûts de contrôle

Un deuxième cas où l'utilisation d'un instrument unique (une aide conditionnée par le respect de plusieurs objectifs) peut être envisagée est la **situation de forts coûts de contrôle et de vérification** pour lesquels un dispositif unique permet des économies d'échelle.

Si par exemple deux aides différentes sont chacune conditionnelles à un comportement de l'entreprise dont la vérification nécessite une étude approfondie de ses comptes par la puissance publique, il peut être souhaitable pour limiter les coûts de contrôle que ce soient les mêmes entreprises qui bénéficient des deux aides. Dans ce cas, une aide unique avec des conditions multiples peut être envisagée. **Cela suppose cependant que les distorsions engendrées par le fait que l'on demande aux mêmes entreprises d'agir sur les deux objectifs (ce qui n'est pas nécessairement le plus efficace) ne soient pas trop importantes, condition qui ôte à cet argument beaucoup de sa pertinence empirique.**

C. Accroître le rapport efficacité / coût

Afin d'améliorer le ratio coût/efficacité, la puissance publique peut chercher à conditionner l'aide par des critères de ciblage, qui vérifient les conditions précédemment énoncées (forte élasticité du comportement désiré des entreprises ciblées à l'aide, peu de distorsions non désirées, faibles coûts de contrôle et de vérification).

Le ciblage peut se faire sur des critères observables mais il arrive que de tels critères n'existent pas. Dès lors l'objectif serait d'**inciter les entreprises à révéler de l'information privée en conditionnant l'aide au respect de plusieurs normes.**

Les aides liées apparaissent alors pertinentes sous certaines conditions de corrélation entre :

- l'élasticité des comportements des entreprises sur chacun des deux objectifs ;
- la capacité des entreprises dont le comportement est peu élastique à bénéficier (de façon statique) ou non de chacune des aides.

Dans la pratique, ces conditions sont très difficiles à mettre en évidence.

IV. CAS DES AIDES LIEES A LA LOCALISATION DES ENTREPRISES

Le libre choix laissé aux entreprises pour localiser leurs **activités ne garantit pas leur répartition géographique optimale**. En effet, certaines **externalités** ne sont pas prises en compte par les entreprises dans leurs décisions (par exemple, gains collectifs engendrés par l'effet d'agglomération des activités ou, à l'inverse, coût social de la concentration des difficultés économiques). Par ailleurs, les entreprises ne **sont pas nécessairement bien informées des avantages et inconvénients de chaque territoire** (qualité de la main d'œuvre locale, des infrastructures...). Enfin, l'État peut avoir des **objectifs explicites d'aménagement du territoire**.

Des aides aux entreprises liées à la localisation sont l'un des moyens dont dispose la puissance publique pour inciter les entreprises à prendre en compte ces différents éléments dans leur choix de localisation. Ces aides peuvent être nationales (cf. rapport III B 1, pour la description des dispositifs ZFU, ZRU, ZRR, aides à l'embauche dans les DOM et zones d'emploi en grande difficulté) ou locales (cf. rapport III B 2).

Les modalités de l'aide (assiette et temporalité des versements) doivent être définies **en fonction des défaillances de marché** qu'elle cherche à pallier, ce qui conduit à distinguer quatre cas :

- **cas 1** : si l'implantation de quelques entreprises dans une région crée des **externalités d'agglomération positives durables**¹³, une aide temporaire, le temps que se manifestent ces externalités, est suffisante. Si l'entreprise déménage lorsque l'aide s'arrête, c'est que les externalités d'agglomération ne se sont pas manifestées ou qu'elles ne correspondent pas aux attentes de l'entreprise ;
- **cas 2** : s'il s'agit de **mettre en avant un atout du territoire non connu des entreprises**¹⁴ ou **contrecarrer une image négative du territoire**¹⁵, l'aide doit être ponctuelle et réservée à l'installation, puisqu'elle n'est plus nécessaire dès lors que l'entreprise installée constate l'atout et en bénéficie. L'aide est cependant un instrument de second choix, accompagnant éventuellement un effort de la collectivité pour promouvoir les avantages du territoire. Si l'atout n'existe pas réellement (ou s'il n'en est pas un pour l'entreprise considérée), l'entreprise peut avoir tendance à quitter le territoire, mais cela ne justifie pas en soi le versement d'aides supplémentaires. En l'absence d'externalité de localisation, il n'est pas

¹³ Ce sont les gains dans la réalisation des opérations de production produits par la proximité géographique avec les autres firmes. L'économiste Marshall (1890) distinguait les gains permis par les économies d'exploitation en amont et en aval (approvisionnement des fournisseurs, distribution), les gains tirés de la proximité d'un marché du travail efficace et ceux liés à la diffusion de connaissance entre entreprises.

¹⁴ L'entreprise est insuffisamment informée des atouts d'un territoire : présence d'un tissu de PME dynamiques, développement d'un pôle, qualité de l'offre de travail...

¹⁵ Cela peut venir de difficultés des industries historiques du territoire par exemple.

dans l'intérêt de la collectivité d'inciter une entreprise à se placer là où son activité n'est pas rentable ;

- **cas 3** : s'il s'agit de **réduire les externalités négatives provoquées par des restructurations économiques** (régions marquées par des fermetures d'activités), l'aide présente alors un caractère temporaire, afin de lisser les coûts d'ajustement. Elle peut être liée aux actions de reconversion des entreprises en difficultés et assises sur les emplois maintenus pendant ces actions, ou être fonction des actions de formation lors de l'embauche des salariés licenciés dans de nouvelles entreprises (qu'elles soient ou non déjà installées sur le territoire). Une aide visant uniquement à attirer une entreprise sur le territoire n'est probablement pas le meilleur instrument¹⁶ ;
- **cas 4** : **s'il est socialement justifié de soutenir durablement l'activité dans une zone où la productivité est structurellement plus faible** (échelle de production plus faible, coût de transport plus élevé mais souhait de maintenir la population), l'aide doit être versée tant que l'entreprise est installée dans la zone.

Cette typologie des justifications économiques des aides aux entreprises est différente de celle retenue par la Commission européenne en matière d'aides aux entreprises à finalité régionale (aide à l'installation, aide à l'emploi, aide au fonctionnement, cf. encadré *infra*). Des rapprochements sont cependant possibles : les aides à l'installation ou à la création d'emplois correspondent en grande partie aux cas 1 à 3 ci-dessus et les aides au fonctionnement correspondent au cas 4. Le cas 3 (lissage des restructurations) est aussi en partie couvert par les aides aux entreprises en difficulté.

Encadrement communautaire des aides à finalité régionale
<p>L'aide régionale a pour objet soit l'investissement productif (investissement initial), soit la création d'emplois liée à l'investissement. L'apport personnel du bénéficiaire de l'aide s'élève au minimum à 25%.</p> <p>La forme de l'aide est variable : subvention, prêt à taux réduit ou bonification d'intérêt, garantie ou prise de participation publique dans des conditions avantageuses, exonération fiscale, réduction des charges sociales, fourniture de biens ou de services à des coûts avantageux.</p> <p>Il existe trois formes d'aides à finalité régionale : l'aide à l'investissement, l'aide à la création d'emplois et, exceptionnellement, l'aide au fonctionnement.</p> <p>Aide à l'investissement</p> <p>D'une durée minimale de cinq ans, un investissement initial est un investissement en capital fixe se rapportant :</p> <ul style="list-style-type: none">- à la création d'un nouvel établissement ;- à l'extension d'un établissement existant ;- au démarrage d'une activité impliquant un changement fondamental dans le produit ou le procédé de production d'un établissement existant. <p>La reprise d'un établissement qui a fermé (ou aurait fermé sans cette reprise) peut également être considérée comme un investissement initial sauf si l'établissement concerné appartient à une entreprise en difficulté. Par contre, l'investissement de remplacement n'est pas considéré comme un investissement initial.</p>

¹⁶ Une telle aide expose à un risque de succession de faillites des entreprises attirées pour pallier la faillite des précédentes. Elle doit être mise en balance avec d'autres outils qui ne sont pas des aides directes aux entreprises, comme des aides à la formation des habitants, des investissements en infrastructures, ou des aides à la mobilité...

Encadrement communautaire des aides à finalité régionale

L'aide accordée est calculée en pourcentage de la valeur de l'investissement. Cette valeur est établie sur la base d'un ensemble uniforme de dépenses - appelée assiette type - qui correspond aux éléments suivants : terrain, bâtiment et équipement. Des exceptions existent :

- en cas de reprise, seuls les coûts de rachat des actifs sont pris en compte après déduction des actifs ayant déjà fait l'objet d'une aide ;
- dans le secteur des transports, les dépenses destinées à l'acquisition de matériel de transport ne sont pas éligibles ;
- dans la limite de 25% de l'assiette type et uniquement pour les grandes entreprises, certaines catégories d'investissements immatériels sont éligibles lorsqu'il s'agit de dépenses liées au transfert de technologie : acquisition de brevets, de licences d'exploitation ou de connaissances techniques brevetées ou non. Ces actifs immatériels éligibles sont exploités exclusivement dans l'établissement bénéficiaire de l'aide. Acquis aux conditions du marché, ils sont amortissables et figurent à l'actif de l'entreprise pendant une période minimale de 5 ans.

Aide à la création d'emplois

L'aide régionale peut porter sur la création d'emplois (augmentation nette annuelle du nombre de postes de travail) liés à la réalisation d'un investissement initial. Créés au cours des trois premières années qui suivent la réalisation intégrale de l'investissement, ces emplois concernent exclusivement l'activité à laquelle se rapporte l'investissement. Sont également pris en considération les emplois créés à la suite d'une augmentation du taux d'utilisation de la capacité générée par l'investissement initial.

À l'instar de l'aide à l'investissement, l'aide à la création d'emplois est conditionnée au maintien de l'emploi créé pendant une période minimale de cinq ans et est modulée en fonction de la nature et de l'intensité des problèmes régionaux. Cette aide ne doit pas dépasser un certain pourcentage du coût salarial (salaire brut avant impôt + cotisations sociales obligatoires) de la personne embauchée, calculé sur une période de deux ans. Ce pourcentage est égal à l'intensité admise dans la zone en question pour les aides à l'investissement.

L'aide à la création d'emplois et l'aide à l'investissement sont cumulables dans la limite du plafond d'intensité fixé pour la région.

Aide au fonctionnement

Les aides régionales destinées à réduire les dépenses courantes de l'entreprise (aides au fonctionnement) sont, en principe, interdites. Exceptionnellement, de telles aides sont possibles pour certaines régions à condition que la nature et l'intensité de leur contribution au développement régional le justifient. Elles prennent alors la forme d'exonérations fiscales ou de réduction des charges sociales et sont dégressives et limitées dans le temps.

Des aides au fonctionnement non dégressives et limitées dans le temps peuvent être exceptionnellement autorisées aux régions ultrapériphériques ou à faible densité de population. Elles sont destinées à :

- compenser en partie les surcoûts de transport qu'occasionnent les déplacements de marchandises à l'intérieur de frontières nationales. Elles sont alors calculées sur la base du kilométrage parcouru (la voie la plus directe entre les lieux de production et de commercialisation) et/ou du poids de la marchandise transportée en utilisant le moyen de transport le plus économique. En aucun cas ces aides ne peuvent constituer des aides à l'exportation ni conduire à des restrictions à l'importation ;
- compenser les coûts additionnels de l'activité économique des régions ultrapériphériques dus aux facteurs suivants : éloignement, insularité, faible superficie, relief et climat difficiles, dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits.

V. DES CONDITIONS SUR LE COMPORTEMENT FUTUR PEUVENT MODIFIER LA REPARTITION DU RISQUE ET ACCROITRE LES EFFETS D'AUBAINE

- *Des versements échelonnés sont préférables à une clause de remboursement*

Les cas récents d'entreprises ayant supprimé des emplois après avoir bénéficié d'aides à l'installation posent la question du remboursement de ces aides.

Selon les objectifs assignés aux conditions sur les aides (obtenir le système de prix relatifs souhaité, limiter l'effet d'aubaine, poursuivre un second objectif), ces conditions peuvent porter :

- sur des critères observables au moment où l'aide est décidée (ou sur lesquels l'entreprise peut s'engager sans risque car ils ne dépendent pas de son environnement économique, par exemple une politique de recrutement favorisant la mixité) ;
- sur des critères qui ne sont révélés qu'ultérieurement et qui sont aussi fonction d'éléments indépendants de l'entreprise (environnement économique).

Plutôt que de verser la totalité de l'aide assortie d'une clause de remboursement en cas de non respect par l'entreprise des contreparties prévues, une solution plus simple consiste à prévoir des versements échelonnés et conditionnels. Les aides sont ainsi attribuées au fur et à mesure que la condition est remplie (par exemple, maintien ou progression de l'emploi sur une période donnée). Cette seconde solution évite de mettre en œuvre un recouvrement des trop-perçus, qui peut s'avérer coûteux.

Cependant, prévoir des versements échelonnés et accorder un versement immédiat¹⁷ sont équivalents, du point de vue de l'entreprise comme de l'État, si et seulement si les **deux conditions** suivantes sont remplies :

- **le marché du crédit fonctionne correctement**, ce qui permet à l'entreprise de remplacer éventuellement un flux de revenus futurs en une somme présente ;
- **la puissance publique peut s'engager de façon crédible sur les versements futurs.**

Dans la pratique, ces deux conditions **peuvent ne pas être vérifiées** :

- soit parce que l'entreprise ne peut pas s'endetter au même taux que l'État ;
- soit parce que l'État ne peut pas s'engager sur les versements futurs, soumis à un éventuel changement de majorité ou à un changement d'analyse de la majorité en place.

Il est **dès lors envisageable de verser l'aide en une fois, en imposant des conditions** sur le comportement futur de l'entreprise dont le non respect implique le remboursement partiel des sommes versées (au *pro rata* des engagements non tenus).

¹⁷ Pour un même montant actualisé en espérance.

- **Modification dans la répartition du risque et augmentation des effets d'aubaine**

Au-delà de la temporalité des aides (versement immédiat ou échelonné), la difficulté est de conditionner les aides en fonction de variables qui ne sont observables que dans le futur et pour partie fonction d'éléments indépendants de l'entreprise (environnement économique...).

De telles conditions modifient la répartition du risque entre la puissance publique et les entreprises. En effet, une aide conditionnelle à la réalisation d'événements futurs, en particulier une condition de remboursement fonction des décisions futures de l'entreprise, a pour conséquence de transférer une part plus grande du risque de l'État vers l'entreprise. Suite à un investissement, il existe toujours un risque d'échec du projet économique, conduisant l'entreprise à ne pas maintenir les emplois créés. Si une collectivité publique participe, par une aide, à l'investissement, elle supporte une part de ce risque. Si l'entreprise est contrainte, en cas d'échec, à rembourser l'aide reçue, cette part de risque qui était supportée par l'autorité publique lui est transférée.

Savoir s'il est préférable qu'un risque plus important soit supporté par l'État ou l'entreprise dépend de la capacité respective de chaque entité à diversifier le risque (PME ou multinationale ; État ou petite commune).

La situation se complique en cas d'asymétrie d'information, lorsque l'autorité publique ne connaît pas l'ampleur du risque du projet économique qu'elle subventionne. Dans ce cas, imposer un remboursement en cas d'échec conduit à modifier le risque moyen des projets présentés pour l'octroi de l'aide, en faveur de projets moins risqués¹⁸.

Enfin, lorsque les projets diffèrent par leur probabilité de succès, **les entreprises ayant de fortes probabilités de succès** (non observées par la puissance publique) **bénéficient d'un effet d'aubaine.** En effet, elles reçoivent l'aide alors qu'elles auraient investi dans tous les cas. Lorsque l'autorité publique décide d'une aide remboursable en cas d'échec, le montant de l'aide nécessaire pour inciter l'entreprise à mettre en œuvre le projet s'accroît avec la probabilité d'échec (et donc de remboursement). L'effet d'aubaine augmente symétriquement pour les entreprises ayant un projet peu risqué.

¹⁸ A la fois parce que les industriels ayant des projets très risqués renonceront à celui-ci, et parce que les industriels ayant le choix entre plusieurs projets choisiront de préférence le moins risqué. Cf annexe.

ANNEXE VI -
PANORAMA DES PRINCIPALES AIDES PUBLIQUES A L'EMPLOI DANS LE SECTEUR MARCHAND

		Nombre de bénéficiaires	Dépenses en 2004 ou LFI 2005	Baisse du coût du travail au niveau du SMIC
AIDES VISANT LE DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI				
RÉDUCTION DU COÛT DU TRAVAIL AU VOISINAGE DU SMIC				
1. Allègements généraux de cotisations sociales au niveau des bas salaires				
Bénéficiaires	Les employeurs du secteur privé obligatoirement assujettis à l'assurance-chômage, les employeurs de salariés dont l'emploi ouvre droit à l'assurance chômage ainsi que certains employeurs des régimes spéciaux de sécurité sociale (marins, mines, clercs et employés de notaires).	Salariés donnant droit à exonération en 2004 : 10 800 000 (source Acooss)	Coût 2004 : 16,3 Mds € LFI 2005 : 17,1 Mds €	18%
Contrats	Tous les salariés affiliés au régime d'assurance-chômage quelles que soient la nature de leur contrat et leur durée de travail.			
Aides et exonérations	Les allègements consistent en une réduction dégressive de cotisations sociales patronales instaurée dans sa forme actuelle en juillet 2003. A partir de juillet 2005, la rémunération ouvrant droit à la réduction de cotisations sociales est limitée à 1,6 fois le Smic horaire pour toutes les entreprises qu'elles aient ou non réduit leur temps de travail. Le taux d'exonération est maximal au niveau du Smic et correspond à 26 points d'exonérations de cotisations sociales employeurs.			
Formalités	Aucune démarche préalable n'est à effectuer. L'entreprise applique elle-même cette réduction en l'indiquant sur le bordereau récapitulatif de cotisations. Elle doit également établir chaque mois un document justificatif de calcul par établissement en indiquant le montant total des réductions appliquées et le nombre de salariés ouvrant droit à la réduction (ainsi que pour chaque salarié, son identité, le salaire brut mensuel versé, le nombre d'heures rémunérées et le montant de la réduction).			

		Nombre de bénéficiaires	Dépenses en 2004 ou LFI 2005	Baisse du coût du travail au niveau du SMIC
Performance en PLF	<p>Pas d'objectif maintenu dans le projet annuel de performance pour 2006 dans le budget de l'État puisque le financement des mesures ne relève plus de l'État. A partir de 2006, l'État a attribué des impôts et taxes à la sécurité sociale pour financer ces mesures. A l'occasion du débat d'orientation budgétaire pour 2006, les premiers objectif et indicateurs suivants avaient été envisagés à titre exploratoire :</p> <p>Favoriser l'insertion professionnelle et le maintien dans l'emploi des travailleurs les moins qualifiés</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ <i>Part de l'emploi non qualifié dans le secteur marchand</i> ➤ <i>Écart entre le taux de chômage des non diplômés et le taux de chômage moyen</i> <p>La loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale du 2 août 2005 prévoit la création d'ici le PLFSS 2008 de « programmes de qualité et d'efficacité » assortis d'objectifs et d'indicateurs dans le prolongement de la logique de la loi organique relative aux lois de finances de l'État (avec une préfiguration en 2007).</p>			
AMÉLIORATION DE L'ATTRACTIVITÉ DE CERTAINES ZONES GÉOGRAPHIQUES OU SECTEURS D'ACTIVITÉ				
2. Aides à l'embauche dans les DOM				
Bénéficiaires	Toutes les entreprises, quelle que soit leur forme juridique.			
Contrats	Aucune restriction.			
Aides et exonérations	Exonération totale des cotisations patronales d'assurance sociale, des accidents du travail et des allocations familiales sur la partie de la rémunération n'excédant pas 130, 140 ou 150% du SMIC selon le secteur d'activité de l'entreprise et l'effectif salarié.		Coût 2004 : 849,6 M€	20%
Formalités	Une déclaration doit être effectuée à l'URSSAF pour chaque établissement au plus tard lors de la première échéance de cotisations.			
Performance en PLF	<p>Encourager la création d'emplois durables dans le secteur marchand.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ <i>Taux de croissance de l'emploi salarié dans les secteurs exonérés de cotisations sociales au titre d'une année rapporté au taux de croissance de l'emploi salarié outre-mer</i> 			

		Nombre de bénéficiaires	Dépenses en 2004 ou LFI 2005	Baisse du coût du travail au niveau du SMIC
3. Aides à l'embauche dans les Zones franches urbaines (ZFU)				
Bénéficiaires	<p>Entreprises créées ou implantées avant le 31 décembre 2007 dans une ZFU ouverte en 1997 ou entreprises créées ou implantées avant le 31 décembre 2008 dans une ZFU ouverte en 2004. Les employeurs sont tenus de remplir des conditions variables selon la ZFU d'implantation. Si 2 embauches ont ouvert droit à l'exonération, le maintien de cette dernière lors de toute nouvelle embauche est subordonné aux conditions suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pour les établissements implantés dans la ZFU avant le 1^{er} janvier 2002, le nombre de salariés embauchés ou employés et résidant dans la ZFU d'implantation doit être égal au moins au 1/5 du total des salariés embauchés ou employés dans les mêmes conditions ; - Pour les établissements implantés dans la ZFU après le 1^{er} janvier 2002, le nombre de salariés embauchés ou employés et résidant dans une des ZUS de l'agglomération d'implantation doit être égal au moins au 1/3 du total des salariés embauchés ou employés dans les mêmes conditions. 			
Contrats	<p>CDI ou CDD d'une durée minimale de 12 mois. Temps plein ou temps partiel.</p>		Coût 2004 : 250,4 M€	
Aides et exonérations	<p>Exonération totale de cotisations patronales, pendant 5 ans, sur la partie de la rémunération inférieure ou égale à 150% du SMIC. À l'issue des 5 années d'exonération, les cotisations patronales des entreprises bénéficient d'un abattement de 60, 40 et 20% pendant les 3 années suivantes si l'entreprise a 5 salariés ou plus, ou d'un abattement de 60, 40 et 20% pendant les 9 années suivantes si l'entreprise a moins de 5 salariés.</p>		LFI 2005 : 370 M€	21%
Formalités	<p>Déclaration d'embauche spécifique à adresser dans les 30 jours de la prise d'effet du contrat à l'URSSAF et à la DDTEFP. Mention sur le bordereau récapitulatif de cotisations des rémunérations ouvrant droit à l'exonération. Déclaration des mouvements de main-d'œuvre à adresser à la DDTEFP et à l'URSSAF au plus tard le 30 avril de chaque année au titre des mouvements de main-d'œuvre intervenus au cours de l'année précédente.</p>			
Performance en PLF	<p>Renforcer la mixité fonctionnelle des secteurs prioritaires les plus fragiles en soutenant leur développement économique et la création d'emploi en leur sein.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ <i>écart entre la densité d'établissements exerçant une activité d'industrie, de commerce ou de services dans les ZFU (nombre d'établissements pour 1 000 habitants) et celle constatée dans les unités urbaines correspondantes</i> ➤ <i>écart entre le taux cumulé d'évolution du nombre d'emplois salariés existants dans les ZFU et celui constaté dans les unités urbaines</i> ➤ <i>écart entre le taux d'évolution annuelle du nombre de demandeurs d'emploi résidant dans les ZUS dans les unités urbaines dotées d'au moins une ZFU et celui constaté dans ces unités urbaines</i> 			

		Nombre de bénéficiaires	Dépenses en 2004 ou LFI 2005	Baisse du coût du travail au niveau du SMIC
4. Aides à l'embauche dans les Zones de redynamisation urbaine (ZRU) et les zones de revitalisation rurale (ZRR)				
Bénéficiaires	Entreprises ou groupements d'employeurs ayant un établissement implanté en ZRU ou ZRR. L'entreprise doit exercer une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale et relever de l'UNEDIC. Ouvrent droit à cette aide tous les salariés travaillant exclusivement dans la zone éligible et ayant pour effet d'accroître l'effectif déjà employé dans l'entreprise (ou le groupement d'employeurs) jusqu'à 50 salariés au maximum.		Coût 2004 : 36,2 M€ (versement en 2005 au titre de 2004)	20%
Contrats	CDI ou CDD d'une durée minimale de 12 mois. Temps plein ou temps partiel.			
Aides et exonérations	Exonération de cotisations patronales afférentes aux assurances sociales (maladie, maternité, invalidité, décès, assurance vieillesse), accidents du travail et allocations familiales pendant 12 mois sur la partie de la rémunération inférieure ou égale à 150% du SMIC.			
Formalités	Déclarer l'embauche à la DDTEFP dans les 30 jours suivant celle-ci.			
Performance en PLF	Pas d'objectif associé.			
5. Aides à l'emploi versées aux hôtels, cafés, restaurants				
Bénéficiaires	Employeurs des personnels des hôtels, cafés, restaurants (à l'exclusion des employeurs de la restauration collective et des cantines).	Nombre de salariés exonérés en 2004 : 450 000 (effectif provisoire)	Coût 2004 : 98,1 M€ LFI 2005 : 549,5 M€	
Contrats	Les salariés concernés par l'aide sont ceux percevant au minimum un salaire égal au Smic, hors avantage en nature nourriture ainsi que les travailleurs non salariés pour leur conjoint collaborateur sous certaines conditions.			
Aides et exonérations	Aide forfaitaire instaurée par la loi du 9 août 2004. Le montant de l'aide est de 114,4 euros par mois lorsque le salaire horaire, hors avantage en nature-nourriture, est égal au Smic (à condition que la déduction avantage en nature-nourriture ne soit pas mise en œuvre). Cette aide s'élève à 143 euros par mois multipliée par un coefficient fixé en fonction de la date de création et, le cas échéant, du chiffre d'affaires lorsque le salaire horaire hors avantage en nature-nourriture est supérieur au Smic. Le coefficient varie de 20% pour les hôtels sans restaurants existants au 1 ^{er} janvier 2003 à 80% pour la restauration traditionnelle. Pour les non salariés, le montant de l'aide est calculé par référence à la cotisation minimale prévue au premier alinéa de l'article D.742.28 du code de la Sécurité sociale. L'aide est égale à 50% de la cotisation minimale annuelle.			
Formalités	Pour obtenir le bénéfice de l'aide, l'employeur doit déposer une demande auprès de l'organisme gestionnaire, demande accompagnée des documents nécessaires au calcul du coefficient pour les entreprises concernées. L'employeur adresse chaque trimestre à l'organisme gestionnaire un formulaire permettant l'actualisation du calcul des aides accompagné des copies des bulletins de salaires ou copies du décompte des sommes dues par l'employeur adressé par l'URSSAF.			

		Nombre de bénéficiaires	Dépenses en 2004 ou LFI 2005	Baisse du coût du travail au niveau du SMIC
Performance en PLF	Favoriser l'insertion professionnelle et le maintien dans l'emploi des travailleurs les moins qualifiés <i>Croissance de l'emploi dans le secteur de la restauration</i>			
STIMULATION DE LA CREATION OU DE LA REPRISE D'ENTREPRISE				
6. Aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise (ACCRES)				
Bénéficiaires	<ul style="list-style-type: none"> - Demandeur d'emploi indemnisé par un régime d'assurance chômage ; - demandeur d'emploi non indemnisé inscrit plus de 6 mois à l'ANPE au cours des 18 derniers mois ; - jeune éligible au contrat emploi-jeune ; - bénéficiaire du RMI, de l'allocation parent isolé, de l'allocation veuvage, de l'allocation d'insertion ou de l'allocation de solidarité spécifique ; - salarié reprenant une entreprise en situation de redressement ou de liquidation judiciaire ; - titulaire d'un Contrat d'Appui au Projet d'Entreprise remplissant l'une des conditions sus-mentionnées. 		<u>Coût 2004 :</u> Exonération de cotisations : 20,3 M€ (seulement créateurs non dirigeants – 7% des créateurs) Maintien de l'ASS : 8,9 M€ Chèques conseil : 8,96 M€	
Contrats	Dans tous les cas, la personne doit exercer effectivement le contrôle de l'entreprise créée ou reprise ou entreprendre une autre activité non salariée.			
Aides et exonérations	Si le bénéficiaire est demandeur d'emploi indemnisé ou susceptible de l'être : exonération des cotisations sociales sur l'intégralité de la rémunération. Dans les autres cas, l'exonération ne s'applique que dans la limite de 120% du SMIC. Sont exonérées les cotisations patronales et salariales suivantes : assurance maladie, maternité, invalidité, décès, prestations familiales, assurance vieillesse de base, risque accident du travail. L'ACCRES est cumulable, sous certaines conditions, avec les revenus de solidarité. Si le bénéficiaire relève du régime fiscal de la micro-entreprise (BIC) ou du régime déclaratif spécial (micro-BNC), il peut, sous certaines conditions, bénéficier d'une prolongation d'exonération dans la limite de 24 mois, à condition d'en faire la demande et si la durée initiale d'exonération n'a pas expiré.			
Formalités	Retrait et dépôt des dossiers à la DDTEFP.			
Performance en PLF	Promouvoir la création d'activités et d'emplois nouveaux (objectif commun avec mesure « EDEN ») ➤ <i>Nombre d'emplois créés résultant de la création et de la reprise d'entreprises et bénéficiant de mesures emploi.</i> ➤ <i>Taux de survie ou de pérennité à cinq ans des entreprises créées grâce aux mesures « emploi »</i> Améliorer l'efficacité dans la délivrance des aides aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise. ➤ <i>Part des aides aux chômeurs créateurs et repreneurs d'entreprises (ACCRES) attribuées par décision explicite d'octroi.</i>			

		Nombre de bénéficiaires	Dépenses en 2004 ou LFI 2005	Baisse du coût du travail au niveau du SMIC
7. Encouragement au développement des entreprises (EDEN)				
Bénéficiaires	Publics considérés comme prioritaires : - jeunes de moins de 30 ans ; - bénéficiaires des revenus de solidarité ; - salariés repreneurs de leur entreprise en difficulté ; - demandeurs d'emploi de plus de 50 ans, sans autre condition (septembre 2004).		Coût 2004 : 31 M€	
Aides et exonérations	Avance remboursable sur 5 ans. Premier remboursement à la fin des 12 premiers mois d'activité. Remboursement total sur 5 ans. Montant : - personne isolée : 6.098 € ; - montant maximal pour un projet collectif : 76.225 €.		LFI 2005 : 44,7 M€	
Formalités	Demande d'exonération auprès des organismes de protection sociale.			
8. Aide au salarié créateur				
Bénéficiaires	- Salarié sous contrat à durée déterminée ou indéterminée et relevant de l'assurance chômage ayant effectué au minimum 910 heures chez son employeur pendant les 12 mois précédant le début de l'activité indépendante et ayant conservé une activité salariée au moins égale à 455 heures pendant les 12 mois suivant la création de l'entreprise ; - bénéficiaire de l'allocation parentale d'éducation ou du complément de libre choix d'activité.			
Aides et exonérations	Création ou reprise d'entreprise tout en conservant un emploi salarié ou un congé non rémunéré d'un an pour création d'entreprise (renouvelable une fois). Maintien des droits aux prestations et exonération des cotisations sociales dues au titre de la nouvelle activité pendant un an, dans la limite d'un plafond égal à 120% du SMIC. La CSG et la CRDS restent dues.			
Formalités	Demande d'exonération auprès des organismes de protection sociale.			
Performance en PLF	Pas d'objectif de performance affiché à ce jour.			

		Nombre de bénéficiaires	Dépenses en 2004 ou LFI 2005	Baisse du coût du travail au niveau du SMIC
AIDES VISANT A FAVORISER L'ACCÈS ET LE RETOUR A L'EMPLOI				
CONTRATS AIDES PERMETTANT, PAR UNE MISE EN SITUATION D'EMPLOI, DE CONSTRUIRE UN PARCOURS VERS L'EMPLOI DURABLE				
9. Contrat initiative emploi (ancienne formule)				
Bénéficiaires	<p>Toutes les entreprises relevant du régime d'assurance-chômage employant des demandeurs d'emploi de longue durée inscrits depuis 18 mois au moins durant les 36 derniers mois, les bénéficiaires du RMI, les allocataires de l'ASS, les travailleurs handicapés, les anciens détenus.</p> <p>Au sein de ces publics sont considérés comme prioritaires :</p> <ul style="list-style-type: none"> - demandeurs d'emploi inscrits depuis au moins 12 mois dans les 18 derniers mois, et bénéficiaires de l'ASS ou handicapés ou résidant en ZUS ; - personnes de plus de 50 ans demandeurs d'emploi depuis 12 mois au moins durant les 18 derniers mois ou les travailleurs handicapés bénéficiaires du RMI ; - personnes sans emploi depuis un an et bénéficiaires du RMI ou de l'API. 			
Contrats	CDD de 12 à 24 mois. Temps partiel ou temps plein. Durée minimale de 17,5 heures.			
Aides et exonérations	<p>Aide modulée en fonction du profil de la personne embauchée :</p> <ul style="list-style-type: none"> - aide forfaitaire mensuelle de 330 € (publics non prioritaires) ou 500 € (publics prioritaires) ; - aide forfaitaire à la formation (7,62 €/heure) et aide au tutorat (535 € par bénéficiaire du tutorat). <p>Aide cumulable avec les allègements généraux de cotisations.</p> <p>Absence de prise en compte des salariés en contrat initiative-emploi dans l'effectif de l'entreprise.</p>			
Formalités	L'entreprise doit déposer une offre d'emploi à l'ANPE. Une convention doit être signée avec l'ANPE avant l'embauche.			
Performance en PLF	Cf. performance associée au nouveau CIE.			

		Nombre de bénéficiaires	Dépenses en 2004 ou LFI 2005	Baisse du coût du travail au niveau du SMIC
10. Contrat initiative-emploi (CIE) (dispositif mis en place par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005)				
Bénéficiaires	Tout employeur du secteur marchand (entreprises, associations groupements d'employeurs...) qui cotisent au régime d'assurance chômage et les employeurs de pêche maritime employant des personnes rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi. Les catégories de personnes éligibles sont déterminées par le Préfet de région au vu du diagnostic territorial.			
Contrats	CDI, CDD ou CNE de 24 mois. Durée hebdomadaire minimale de 20 heures (sauf pour les personnes rencontrant des difficultés particulières d'insertion). Les conventions peuvent prévoir des actions d'accompagnement, de formation professionnelle ou de validation des acquis de l'expérience. L'employeur peut désigner un tuteur chargé d'accompagner le salarié pour la réalisation du travail.			
Aides et exonérations	Montant de l'aide : déterminé par arrêté du Préfet de région. Critères de détermination de l'aide : - qualité des actions d'accompagnement et de formation professionnelle ; - statut des employeurs ; - secteur d'activité et situation des bassins d'emploi. Montant maximal de l'aide de l'État : 47% du SMIC horaire brut. Aide cumulable avec les dispositifs généraux d'allègement de cotisations patronales de sécurité sociale.	38 400 (effectifs fin sept. 2005)	LFI 2005 : 219,6 M€	23% en moyenne hors allègements généraux 41% avec allègements généraux
Formalités	Signature d'une convention avec le Préfet de région.			
Performance en PLF	Mobiliser les moyens vers les publics les plus en difficulté. ➤ Part des demandeurs d'emploi de longue durée (plus de deux ans) et des seniors dans les bénéficiaires des contrats aidés CIE* ➤ Taux d'insertion dans l'emploi durable, 3 mois après la sortie des contrats aidés CIE pour les demandeurs d'emploi de longue durée et les seniors* ➤ Taux d'insertion dans l'emploi durable 18 mois après la sortie des contrats aidés CIE, pour les demandeurs d'emploi de longue durée et les seniors, comparativement à une population témoin* ➤ Taux de rupture des contrats aidés, dont taux de rupture pour reprise d'emploi durable (CDI, CDD) * indicateur également renseignés pour les contrats du secteur non marchand			

		Nombre de bénéficiaires	Dépenses en 2004 ou LFI 2005	Baisse du coût du travail au niveau du SMIC
11. CI-RMA (dispositif modifié par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005)				
Bénéficiaires	Tout employeur du secteur marchand (entreprises, associations groupements d'employeurs...) qui cotisent au régime d'assurance chômage et les employeurs de pêche maritime (ne relevant pas du champ ASSEDIC) employant des personnes qui pendant 6 mois au cours des 12 derniers mois ont bénéficié du RMI, de l'ASS, de l'AAH ou de l'API.	Environ 2 500 (effectifs fin sept. 2005)		33% hors allègements généraux 52% avec allègements généraux
Contrats	CDD ou contrat de travail temporaire. Contrat à temps plein ou temps partiel (durée hebdomadaire de travail est de 20 heures minimum). Durée comprise entre 6 et 18 mois (y compris les 2 renouvellements possibles). Actions d'accompagnement, de formation professionnelle ou de VAE sont recommandées.			
Aides et exonérations	Pour l'employeur : aide forfaitaire égale au montant du RMI versé à une personne seule (425,4€). Aide cumulables avec les allègements généraux de cotisations.			
Formalités	Signature d'une convention préalablement à l'embauche avec le Conseil général.			
Performance en PLF	Mobiliser les moyens vers les publics les plus en difficulté. <ul style="list-style-type: none"> ➤ Taux d'insertion dans l'emploi durable, 3 mois après la sortie du CI-RMA, pour les bénéficiaires de l'ASS et du RMI* ➤ Taux d'insertion dans l'emploi durable 18 mois après la sortie des mesures du CIRMA, pour les bénéficiaires de l'ASS et du RMI, comparativement à une population témoin* * indicateur également renseignés pour les contrats du secteur non marchand			

		Nombre de bénéficiaires	Dépenses en 2004 ou LFI 2005	Baisse du coût du travail au niveau du SMIC
12. Contrat jeune en entreprise (CJE) (dispositif modifié par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005)				
Bénéficiaires	Entreprises privées relevant de l'UNEDIC n'ayant pas procédé à un licenciement économique dans les 6 mois précédant l'embauche et à jour du versement de leurs cotisations et contributions sociales. Doivent être embauchés des jeunes de 16 à 23 ans ayant un niveau de formation inférieur à un diplôme de fin de second cycle de l'enseignement général, technologique ou professionnel, c'est-à-dire n'ayant pas obtenu le bac, ou sans qualification.	122 450 (effectifs fin sept. 2005)	Coût 2004 : 272,5 M€	6% à 17% selon niveau de qualif. hors allègements généraux 24% à 31% avec allègements généraux
Contrats	CDI à temps plein ou temps partiel. La durée du travail doit être au moins égale à la moitié de la durée collective de travail applicable à l'entreprise.			
Aides et exonérations	A compter du 1 ^{er} avril 2005, l'aide forfaitaire est modulée en fonction du niveau de qualification du jeune (150 € dans le cas général, 300€ si le jeune est sans qualification) et du bassin d'emploi. Cette prime est versée tous les 3 mois pendant 3 ans (intégralement les 2 premières années et à 50% la troisième année).			
Formalités	Le formulaire de demande doit être adressé, dans le mois qui suit la date d'embauche, en double exemplaire à l'ASSEDIC qui en transmet un exemplaire à la DDTEFP.			
Performance en PLF	Mobiliser les moyens vers les publics les plus en difficulté. <i>Part des jeunes sans qualification (niveaux VI et V bis) dans les effectifs en SEJE</i>			
13. Prime à l'insertion de personnes handicapées				
Bénéficiaires	Toutes les entreprises quelle que soit leur forme juridique. Les salariés doivent être des personnes handicapées bénéficiaires de la loi de 1987.	23 852 primes accordées en 2004 dont accompagnant : CIE : 10 860 CEC : 1838 2 166 apprentis 1692 alternance	Coût 2004 : Prime : 50,8 M€ aides apprentis ou alternance : 21,1 M€	10% hors allègements généraux 29% avec allègements généraux (pour durée hebdo de 26h)
Contrats	CDI ou CDD d'au moins 12 mois. La durée de travail ne peut être inférieure à 16 heures par semaine ou à une moyenne hebdomadaire de 16 heures sur l'année.			
Aides et exonérations	Aide forfaitaire de 1 600 € versée à l'employeur. Aide forfaitaire de 800 € versée au salarié. Sous certaines conditions, des aides complémentaires peuvent être versées en cas de conclusion d'un contrat d'apprentissage ou d'un contrat de professionnalisation.			
Formalités	La demande d'aide doit être adressée à l'AGEFIPH au plus tard dans les 6 mois suivant la date d'embauche.			
Performance en PLF	Accompagner les travailleurs handicapés dans un parcours en vue de l'accès ou du maintien dans l'emploi. ➤ <i>Taux de placement dans l'emploi des travailleurs handicapés</i> ➤ <i>Taux de maintien dans l'emploi des travailleurs handicapés</i>			

		Nombre de bénéficiaires	Dépenses en 2004 ou LFI 2005	Baisse du coût du travail au niveau du SMIC
14. Aide dégressive à l'emploi				
Bénéficiaires	Toute entreprise : - affiliée à un régime d'assurance-chômage ; - à jour de ses contributions à l'assurance-chômage ; - n'ayant pas procédé à un licenciement économique dans les 12 mois précédant l'embauche. Tout chômeur inscrit comme demandeur d'emploi depuis au moins 12 mois au moment de son embauche et les personnes âgées de 50 ans et plus inscrites depuis plus de 3 mois à l'ANPE et confrontées à des difficultés particulières de réinsertion. Salariés dont la rémunération est inférieure à 1,3 fois le SMIC mensuel.	12 154 (entrées 2004)	Coût 2004 : 104 M€	21% hors allègements généraux 39% avec allègements généraux
Contrats	CDI ou CDD de 12 mois à 18 mois. Temps partiel ou complet.			
Aides et exonérations	Aide dégressive versée pour la durée correspondant au reliquat du droit à indemnisation de l'allocataire, versée pendant une durée maximale de 3 ans. Le montant de l'aide est déterminé en fonction du pourcentage du salaire brut d'embauche : - 40% du montant du salaire d'embauche pendant la 1 ^{ère} année (dans le cas d'un CDI) ou le 1 ^{er} tiers de la période (dans le cas d'un CDD) ; - 30% du montant du salaire brut d'embauche pendant la 2 ^{ème} année (CDI) ou le 2 ^{ème} tiers (CDD) ; - 20% du montant du salaire brut d'embauche pendant la 3 ^{ème} année (CDI) ou le 3 ^{ème} tiers (CDD).			
Formalités	L'employeur doit faire la demande avant l'embauche ; L'ANPE déclenche la demande d'aide ; L'ASSEDIC instruit le dossier dans les 3 jours ouvrés et fait part de sa décision à l'employeur. L'aide est versée à compter de la réception par l'ASSEDIC d'une copie du contrat ou, à défaut, d'une attestation d'embauche effective.			
Performance en PLF	Pas d'objectif de performance affiché. Cette dépense relève de la sphère Unédic.			

		Nombre de bénéficiaires	Dépenses en 2004 ou LFI 2005	Baisse du coût du travail au niveau du SMIC
AIDES VISANT A AMELIORER LA QUALIFICATION DES ACTIFS				
<i>DEVELOPPEMENT DE L'ALTERNANCE</i>				
15. Contrat d'apprentissage		347 000 (effectifs fin sept. 2005)	Coût 2004 : Exo : 823,4 M€ Primes : - État : 254,6 M€ - Régions : 424,3 M€	+ 10 salariés: 23% à 26% selon la fraction du Smic* (hors aide à l'embauche)
Bénéficiaires	Entreprise du secteur privé ou public industriel et commercial. Le jeune doit être âgé de 16 à 25 ans inclus, sauf dérogation.			
Contrats	CDD de 1 à 3 ans. Dérogations possibles.			
Aides et exonérations	- Absence de prise en compte dans l'effectif de l'entreprise ; - exonération de cotisations sociales salariales et/ou patronales selon l'effectif de l'entreprise ; - indemnités compensatrices forfaitaires (modalités déterminées librement par les régions dans les limites comprises entre 1 000 et 5 000 euros par an) ; - crédit d'impôt sur les bénéfices réalisés par l'entreprise : 1 600 € par le nombre moyen annuel d'apprentis employé dans l'entreprise (instauré par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005).			
Formalités	L'entreprise doit solliciter un agrément à la chambre des métiers et de l'artisanat, à la chambre de commerce et d'industrie, à la chambre d'agriculture ou au centre de formation d'apprentis (CFA). Le contrat de travail doit être signé par l'organisme compétent parmi ceux cités ci-dessus et être enregistré par le Conseil régional.			
Performance en PLF	Améliorer les perspectives d'accès à la qualification et à l'emploi grâce au développement de l'apprentissage. ➤ <i>Taux d'obtention de la qualification</i> ➤ <i>Taux d'insertion dans l'emploi à l'issue du contrat d'apprentissage (CDI, CDD) Taux de rupture des contrats d'apprentissage</i> ➤ <i>Part de l'apprentissage dans les entreprises de plus de 100 salariés</i>			

		Nombre de bénéficiaires	Dépenses en 2004 ou LFI 2005	Baisse du coût du travail au niveau du SMIC
16. Contrat de qualification (dispositif supprimé depuis le 15 novembre 2004)				
Bénéficiaires	Entreprises du secteur privé ou public industriel et commercial. Le jeune doit être âgé de 16 à 25 ans inclus.	94 000 (effectifs fin sept. 2005)	Coût 2004 : exonérations : 33 m€	20%
Contrats	CDD de 6 à 24 mois. Durée de la formation supérieure à 25% (ou minimum fixé par accord de branche).			
Aides et exonérations	- exonération des cotisations patronales ; - prise en charge de la formation par l'OPCA (il ne s'agit pas à proprement parler d'une aide publique mais d'une mutualisation obligatoire des dépenses d'alternance) ; - financement des dépenses de formation par l'OPCA.			
Performance en PLF	Cf. contrats de professionnalisation.			
17. Contrat de professionnalisation (dispositif créé le 1^{er} octobre 2004)				
Bénéficiaires	Toutes les entreprises employant des jeunes âgés de 16 à 25 ans souhaitant compléter leur formation initiale ou les demandeurs d'emploi de 26 ans et plus.	42 400 contrats (effectifs fin sept. 2005)	LFI 2005 : 279 M€	20%
Contrats	CDI avec une action de professionnalisation comprise entre 6 mois et 12 mois ou CDD correspondant à la période d'action de professionnalisation comprise entre 6 mois et 12 mois minimum. Durée de l'action de professionnalisation à 15% (ou minimum fixé par accord de branche)			
Aides et exonérations	- exonération des cotisations patronales au titre des rémunérations versées aux jeunes de moins de 26 ans ou aux demandeurs d'emploi de plus de 45 ans dans la limite du SMIC ; - prise en charge de la formation par l'OPCA (il ne s'agit pas à proprement parler d'une aide publique mais d'une mutualisation obligatoire des dépenses d'alternance) ; - financement des dépenses de formation par l'OPCA (à hauteur de 9,15 €/heure) ; - financement par l'OPCA des dépenses de formation du tuteur à hauteur de 15 € par heure et dans la limite de 40 heures.			
Formalités	Le contrat de professionnalisation doit être adressé par l'employeur dans les 5 jours suivant le début du contrat à l'organisme paritaire collecteur agréé au titre de l'alternance. Ce dernier le transfère à la DDTEFP après avoir donné son avis.			

		Nombre de bénéficiaires	Dépenses en 2004 ou LFI 2005	Baisse du coût du travail au niveau du SMIC
Performance en PLF	<p>Objectifs / indicateurs communs aux contrats de qualification et de professionnalisation</p> <p>Améliorer les perspectives d'accès à la qualification et à l'emploi grâce au développement des contrats de professionnalisation.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ <i>Taux de rupture des contrats de professionnalisation (par tranches d'âge de : -26 ans, 26-45 ans, +45 ans)</i> ➤ <i>Taux d'obtention de la qualification (par tranche d'âge de : -26 ans, 26-45 ans, +45 ans)</i> ➤ <i>Taux d'insertion dans l'emploi à l'issue du contrat de professionnalisation (par tranche d'âge de : -26 ans, 26-45 ans, +45 ans)</i> 			
18. Aide à la formation préalable à l'embauche				
Bénéficiaires	<p>Entreprise souhaitant recruter une ou plusieurs personnes pour un poste en CDI ou en CDD d'au moins six mois.</p> <p>Demandeur d'emploi indemnisé en ARE.</p>	<p>4 100</p> <p>(effectifs fin sept. 2005)</p>	<p>Coût 2004 : 25,2 M€</p>	
Contrats				
Aides et exonérations	<p>Prise en charge de la formation par les ASSEDIC (montant maximum : 1 525 €).</p>			
Formalités	<p>Déposer une offre d'emploi à l'ANPE ; établir un plan de formation avec l'ANPE ; signer, à l'ANPE, un plan de formation AFPE.</p>			
Performance en PLF	<p>Pas d'objectif de performance affiché. Cette dépense relève de la sphère Unédic.</p>			

		Nombre de bénéficiaires	Dépenses en 2004 ou LFI 2005	Baisse du coût du travail au niveau du SMIC
AIDES VISANT À ACCOMPAGNER LES MUTATIONS ÉCONOMIQUES, SOCIALES ET DÉMOGRAPHIQUES				
ACCOMPAGNEMENT DE PROJETS COLLECTIFS FAVORABLES AU DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI ET DES RESSOURCES HUMAINES				
19. Engagement de développement de l'emploi et des compétences				
Bénéficiaires	Entreprises, organisations professionnelles ou interprofessionnelles. Pas de périmètre fixé par la loi, mais les PME sont les cibles privilégiées. (Seules les aides directes aux entreprises ou aux réseaux d'entreprises sont intégrées ici).		LFI 2005 : 14,034 M€	
Contrats	Conventions directes avec des entreprises ou avec un réseau d'entreprises : l'objectif est d'élaborer un plan de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, comprenant notamment des actions de formation destinées à assurer l'adaptation des salariés à l'évolution de leurs emplois.			
Aides et exonérations	<p>1/ Conventions individuelles Elles sont conclues uniquement avec des entreprises de moins de 250 salariés. La participation financière de l'État est au maximum de 15 000 euros sans excéder 50 % du coût prévisionnel d'intervention du consultant, librement choisi par l'entreprise.</p> <p>2/ Conventions inter-entreprises La participation financière de l'État est au maximum de 12 500 euros par entreprise sans excéder 50 % du coût prévisionnel d'intervention du consultant dans chacune d'elles.</p> <p>2/ Conventions de sensibilisation Ces conventions visent à sensibiliser les entreprises aux enjeux de la GPEC. Elles sont portées par les OP ou IP. La participation financière de l'État est au maximum de 70% des dépenses engagées.</p>			
Performance en PLF	<p>Accroître l'efficacité et l'effet de levier de la politique contractuelle.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ <i>Part des cofinancements dans le financement total des actions relevant de la politique contractuelle</i> ➤ <i>Part des bas niveaux de qualification (BNQ) et des salariés expérimentés (seniors) dans les publics bénéficiaires de ce dispositif</i> ➤ <i>Part des entreprises de moins de 250 salariés dans les entreprises participant aux projets soutenus par la politique contractuelle</i> 			

		Nombre de bénéficiaires	Dépenses en 2004 ou LFI 2005	Baisse du coût du travail au niveau du SMIC
IMPLICATION DES ENTREPRISES DANS LA PRÉVENTION DU LICENCIEMENT				
20. Convention de cellule de reclassement (fonds national de l'emploi)				
Bénéficiaires	Salariés inclus dans une procédure de licenciement économique et dont l'entreprise répond aux conditions suivantes : - entreprises de moins de 1 000 salariés, qui procèdent à un licenciement économique et ne sont pas soumises aux obligations en matière de congé de reclassement ; - entreprises de 1 000 salariés et plus en situation de redressement ou de liquidation judiciaire.		Coût 2004 : 33,6 M€	
Aides et exonérations	Participation de l'État aux frais de fonctionnement directs de la cellule. Le taux de participation peut atteindre 50% du budget prévu pour une cellule d'entreprise (100% pour une entreprise en redressement ou liquidation judiciaire) et 75% pour une cellule de reclassement inter-entreprises, dans la limite de 2 000 euros par salarié bénéficiaire.			
Formalités	L'entreprise, après information et consultation des représentants du personnel, doit négocier une convention avec la DDTEFP. Elle doit en outre présenter un bilan qualitatif de l'opération.			
Performance en PLF	Faciliter le reclassement externe des salariés victimes d'un licenciement économique. ➤ <i>Taux de Plans de sauvegarde de l'emploi comportant la mise en place d'une cellule de reclassement, conventionnée ou non par le FNE</i> ➤ <i>Taux de reclassement des salariés bénéficiaires d'une cellule de reclassement</i>			
21. Convention de formation et d'adaptation				
Bénéficiaires	Entreprises de tous secteurs qui rencontrent des difficultés d'emploi immédiates ou à court terme.	67 conventions en 2004 (1 300 adhésions individuelles)	Coût 2004 : 4,6 M€	
Aides et exonérations	Prise en charge d'une partie des frais pédagogiques pour la formation et l'adaptation et des rémunérations des salariés jusqu'à 90% des actions de formation envisagées. Le versement est fractionné selon un calendrier prévu par la convention. Le solde est alloué après examen du bilan des formations réalisées.			
Formalités	La convention est négociée et conclue entre l'entreprise et la DDTEFP après consultation des représentants du personnel. L'entreprise doit s'engager à maintenir dans leur emploi les salariés formés pendant la durée de la convention, et éventuellement au-delà, pendant un an au maximum.			
Performance en PLF	Pas d'indicateur spécifique.			

ANNEXE VII -
ACTUALITE DES CONTROLES ET SANCTIONS
RELATIFS AU TRAVAIL ILLÉGAL

La présente annexe, notamment issue des travaux de la direction de la sécurité sociale (DSS), a pour objet de présenter les évolutions récentes en matière de contrôles et de sanctions relatifs au travail illégal.

I. DES SANCTIONS ADMINISTRATIVES PEU APPLIQUEES

Le dispositif de prévention et de répression du travail illégal institué par la loi 97-210 du 11 mars 1997 **prévoyait des sanctions administratives** (article L.324-13-2 du code du travail) **permettant de refuser à un employeur les aides publiques à l'emploi et à la formation professionnelle** listées dans le décret 97-636 du 31 mai 1997, dès lors qu'avait été dressé à son encontre un procès-verbal de travail dissimulé, de prêt illicite de main d'œuvre ou de marchandage.

L'insuffisance de données statistiques ne permet pas d'avoir une vision précise de l'impact de ce dispositif, tant au niveau qualitatif que financier. Toutefois, une enquête, menée par la délégation interministérielle à la lutte contre le travail illégal (DILTI), a révélé que **cette sanction a été peu utilisée** par les directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) et surtout de façon très inégale sur le territoire. En effet, les informations, portant sur 80 départements, ont montré que seulement 47 DDTEFP ont refusé des aides, pour un total général de 830 refus notifiés de 1997 à 2001.

L'efficacité de cette mesure a été altérée, selon l'enquête menée par la DILTI, **par les insuffisances de communication entre les différents services et le manque de clarté du décret d'application.**

A. Une absence de circulation des informations entre les services

Le refus des aides publiques instauré par la loi de 1997 **suppose que les services gestionnaires de ces aides aient connaissance des procès-verbaux de travail illégal.** Or, au sein même des DDTEFP, la circulation des informations n'a pas été suffisamment organisée entre les services gestionnaires des aides à l'emploi et l'inspection du travail. Seules quelques initiatives locales ont abouti à la diffusion de listes d'entreprises verbalisées pour travail illégal, mais sans mise à jour régulière ni consultation systématique.

Quant à l'échange d'informations avec les autres administrations ou organismes également chargés de la lutte contre le travail illégal ou de la gestion des aides, elle s'est heurtée à des obstacles juridiques et de ce fait a été quasiment inexistante.

En effet, **outre l'inspection du travail, plusieurs administrations ou organismes sont habilités à dresser des procès-verbaux de travail illégal (police, gendarmerie, impôts, douanes, URSSAF, CMSA...)**. Or, l'article L.324-13 du code du travail ne levait le secret professionnel entre ces services que dans le cadre strict du travail dissimulé. Par ailleurs, l'activité très inégale des comités opérationnels de lutte contre le travail illégal (COLTI) et la carence de leurs secrétariats permanents ont fortement contrarié l'efficacité du dispositif, alors que tous les services reconnaissent le COLTI comme l'organe adéquat de l'organisation de l'information dans le domaine du travail illégal.

Par ailleurs, aucune base légale n'autorisait la transmission d'informations aux services gestionnaires de l'assurance chômage qui, pourtant, avaient en charge la gestion de certaines aides visées par la procédure de refus.

B. Un dispositif réglementaire incomplet

Le décret du 31 mai 1997 liste les aides publiques pouvant être refusées, mais ne donne aucune précision sur la mise en œuvre du dispositif qui n'a pas, non plus, fait l'objet d'une circulaire d'application. **Ainsi, l'absence de directive précise a conduit à une application très hétérogène sur le territoire et à des difficultés restées sans solution.**

Des DDTEFP, interprétant de façon stricte l'article L.324-13-2, ont refusé aux employeurs verbalisés pour travail illégal les aides listées dans le décret dont lesdits employeurs demandaient à bénéficier.

D'autres ont notifié un refus systématique et global, dès l'établissement du procès-verbal de travail illégal. Elles ont donc signifié à ces employeurs qu'ils étaient exclus de l'ensemble des aides à l'emploi mentionnés dans le décret pour une durée de cinq ans (durée maximale, non obligatoire, fixée par la loi). Chargée de l'instruction des recours contentieux, la DGEFP a considéré, *a posteriori*, que cette pratique était « une interprétation erronée des dispositions de l'article L.324-13-2 qui ne permettent pas à la DDTEFP d'exclure de sa propre initiative un employeur du bénéfice des aides en l'absence de toute demande dudit employeur. C'est la demande par l'employeur d'une des aides mentionnées qui permet la mise en œuvre des dispositions de l'article précité ».

D'autres enfin ont pris l'initiative d'informer systématiquement les employeurs à l'encontre desquels un procès-verbal de travail illégal avait été dressé que toute aide demandée pourrait être refusée. Cet avertissement a certainement eu pour effet de dissuader ces employeurs de demander une aide, alors même que les textes n'induisaient pas un refus systématique mais une possibilité de refus « eu égard à la gravité des faits constatés, la nature des aides et l'avantage qu'elles procurent ».

En outre, quel que soit le schéma adopté par les DDTEFP, la durée du refus a, elle aussi, été interprétée de façon diverse. Prévue pour cinq ans, au maximum, sa nature et son point de départ n'étaient pas clairement définis. Elle a été considérée soit comme un délai de prescription, le refus ne pouvant alors affecter que les cinq années qui suivent l'établissement du procès-verbal ou le constat des faits, soit comme une période de neutralité à partir de la date de demande de l'aide, quelle que soit l'antériorité du procès-verbal ou du constat des faits.

Par ailleurs, les services ont hésité à refuser certaines aides mentionnées dans le décret car ce refus aurait directement compromis les perspectives d'emploi et de formation des salariés (conventions FNE).

En outre, l'autorité compétente pour refuser les abattements de cotisations de sécurité sociale mentionnés dans le décret n'était pas clairement identifiée alors que l'URSSAF gère ces abattements et que la DDTEFP valide le contrat d'embauche des salariés à temps partiel ou réceptionne les déclarations d'embauche dans les zones de redynamisation urbaine ou de revitalisation rurale.

Enfin, pour ces derniers types d'aide, la déclaration de l'employeur ne constituant pas réellement une demande mais une simple information sur les nouvelles embauches, la date de départ du refus, sa portée et sa durée n'ont jamais été définies.

Ces constats, alliés à la demande de la commission nationale de lutte contre le travail illégal d'élargir la portée des sanctions, rendaient nécessaires une révision complète du dispositif, d'autant que la suppression de certaines aides et la création de nouvelles aides rendaient obsolètes les dispositions du décret du 31 mai 1997.

II. LE RENFORCEMENT DE L'ARSENAL LEGISLATIF ET REGLEMENTAIRE

Les mesures prises en 2005 renforcent **le dispositif de sanctions administratives qui permet de ne pas accorder aux auteurs d'infraction de travail illégal les aides publiques à l'emploi et à la formation professionnelle.**

Tirant les conséquences des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du précédent dispositif, il a été décidé, d'une part, **de circonscrire le dispositif existant aux aides publiques nécessitant une demande formelle préalable de l'employeur et d'autre part, de créer un dispositif complémentaire pour tenir compte des particularités des exonérations de sécurité sociale.**

A. L'article 86 de la loi en faveur des petites et moyennes entreprises accroît la portée du dispositif existant

L'article 86 de la loi en faveur des petites et moyennes entreprises accroît la portée du dispositif existant. Les textes réglementaires, en cours de préparation, doivent en assurer l'efficacité.

Alors que la loi du 11 mars 1997 ne visait que le travail dissimulé, le prêt illicite de main d'œuvre et le marchandage, l'article 86 de la loi n° 2005-882 du 2 août 2005 (article L.325-3 du code du travail) élargit désormais le champ d'application des sanctions **à toutes les infractions de travail illégal, y compris l'emploi d'étrangers sans titre, le cumul d'emplois et la fraude aux prestations de chômage.**

D'autre part, le nouveau dispositif **étend la portée du refus aux aides et subventions** accordées par le ministère de la culture et de la communication, les directions régionales des affaires culturelles, le centre national de la cinématographie, les agences nationales pour l'emploi, les institutions gestionnaires de l'assurance chômage et les collectivités territoriales.

Parallèlement, suite aux constats des difficultés de transmission des informations, l'article L.325-4 du code du travail, inséré par la même loi, lève le secret professionnel entre les services verbalisateurs des infractions de travail illégal et les services concernés par le champ élargi du nouveau dispositif de sanctions. **Il existe désormais la base juridique pour la transmission des informations.**

Le décret et la circulaire d'application, actuellement en cours d'élaboration à la DILTI, tirent les conséquences des insuffisances relevées dans le précédent dispositif.

Les aides, listées dans le projet de décret, bénéficient davantage aux employeurs qu'aux salariés et nécessitent toutes une demande formelle préalable de l'employeur. Le projet de décret exclut donc les dispositifs d'exonérations de cotisations de sécurité sociale de portée générale qui font l'objet d'une procédure spéciale détaillée *infra* (cf. B).

En outre, il précise les modalités de la prise de décision du refus qui ne pourra intervenir, suite à la demande de l'aide par l'employeur, qu'après un délai autorisant celui-ci à produire des observations.

Le projet de circulaire **articule la transmission des informations relatives aux procès-verbaux de travail illégal autour des secrétariats permanents de COLTI dont le rôle centralisateur a été défini par la circulaire DILTI n° 2005-02 du 5 septembre 2005**. Il prévoit également la transmission réciproque des décisions de refus entre les services gestionnaires des aides, afin qu'ils disposent d'une vue d'ensemble de la situation des demandeurs.

Ce projet explicite également les conditions de mise en œuvre des décisions de refus en réaffirmant la nécessité d'une demande préalable de l'employeur et en fixant clairement les règles d'application du délai maximum de cinq ans.

Enfin, le projet de circulaire comporte des annexes destinées à :

- désigner, pour chaque aide, l'autorité compétente pour prononcer le refus ;
- lister les mentions devant obligatoirement figurer dans la notification de refus ;
- proposer des modèles de fiches de transmission des informations.

B. L'article 25 de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2006 crée un double dispositif spécifique aux réductions de cotisations de sécurité sociale

Les réductions ou exonérations de cotisations de sécurité sociale de portée générale, telles que la réduction instituée par l'article L.241-13 du code de la sécurité sociale, sont déterminées par les conditions de travail ou le niveau de rémunération du salarié et sont directement appliquées par l'employeur lors de ses déclarations périodiques de cotisations, sans qu'il soit tenu de faire une demande préalable.

Ne pouvant faire l'objet d'un refus *a priori*, elles ne s'insèrent pas dans le dispositif de sanctions précédemment exposé. Toutefois, ces réductions et exonérations constituent une part importante des aides publiques en faveur de l'emploi.

Jusqu'à présent, les employeurs pouvaient bénéficier de toutes les mesures de réductions et d'exonérations existantes, qu'ils soient ou non en règle au regard de leurs obligations sociales.

L'article 25 de la LFSS pour 2006 met fin à cette situation en subordonnant le bénéfice des réductions ou exonérations de cotisations au respect des dispositions du code du travail en matière de travail dissimulé.

Les nouvelles dispositions permettent désormais, d'une part, de ne pas appliquer d'exonération sur les salaires non déclarés (cf. *infra* 1) et, d'autre part, de réduire les exonérations déjà pratiquées par un employeur verbalisé pour travail dissimulé (cf. *infra* 2).

1. L'exclusion du bénéfice des mesures dérogatoires

En application des dispositions de l'article L.242-1 du code de la sécurité sociale, les salaires réintégrés dans l'assiette des cotisations, à la suite d'un constat de délit de travail dissimulé, n'ouvrent désormais droit au bénéfice d'aucune mesure de réduction ou d'exonération de cotisations de sécurité sociale ni de minoration de l'assiette de ces cotisations.

2. L'annulation des réductions ou exonérations déjà pratiquées

Lorsqu'un employeur a bénéficié de réductions ou d'exonérations sur des salaires régulièrement déclarés et qu'il est par ailleurs verbalisé pour du travail dissimulé, ces réductions ou exonérations sont annulées *a posteriori*. Plafonnée à un montant qui sera déterminé par décret, l'annulation pourra porter sur les cinq années qui précèdent l'établissement du procès-verbal, délai de prescription spécifique au travail illégal.

La circulation des informations nécessaires à l'application de ces dispositions est autorisée par l'article L.325-5 du code du travail issu de la loi du 2 août 2005 précitée.

Ces nouvelles dispositions inscrites tant dans le code du travail que dans le code de la sécurité sociale devraient permettre, par leur effet dissuasif, **de réduire le recours au travail illégal et de lutter contre le détournement des aides publiques instituées en faveur de l'emploi.**

ANNEXE VIII -
LES AIDES DES COLLECTIVITES
TERRITORIALES : VOLUME, TYPOLOGIE,
REGLES COMMUNAUTAIRES APPLICABLES

La présente annexe, établie à partir des informations communiquées par la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) et par la direction générale des collectivités locales (DGCL), décrit :

- le volume des aides allouées par les collectivités territoriales aux entreprises ;
- les différents types d'aide possibles ;
- les règles communautaires applicables.

I. VOLUME DES AIDES ALLOUEES PAR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES AUX ENTREPRISES DU SECTEUR MARCHAND

A. Intervention économique des collectivités territoriales – vue d'ensemble

Les données suivantes sont issues d'une enquête réalisée en 2005 par la direction générale de la comptabilité publique sur les budgets 2002, 2003 et 2004 des collectivités territoriales (hors communes et groupements de moins de 3 500 habitants)¹⁹.

Les collectivités locales (dans le périmètre tel que défini ci-dessus) **ont dépensé en 2004 6 milliards d'euros au titre de l'action économique**. Ce montant représente en moyenne **4% de leurs dépenses totales**. **Les régions consacrent 12,2% de leurs dépenses à l'action économique** : cette proportion élevée coïncide avec le rôle de coordination en matière d'action économique qui leur a été confié par les lois de décentralisation de 1982 e 1983 et confirmé par les lois du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité et du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. **Les dépenses des autres catégories de collectivité pour l'action économique** sont moindres avec une proportion variant **de 1,7% à 5,5% des dépenses totales**. En moyenne, ces interventions représentent 112 euros par habitant dont 39 sont dépensés par les régions.

Poids des interventions économiques dans les finances locales en 2004

Type de collectivité	Population *	Dépenses totales * (en M€)	Dépenses pour l'action économique (en M€)	Part de l'action économique dans le total des dépenses	Montant des dépenses pour l'action économique en euros par habitant
Communes	41 450 752	60 937	1 032	1,7%	24,9
Groupements à fiscalité propre	48 301 467	17 532	958	5,5%	19,8

¹⁹ Les dépenses des collectivités locales pour l'intervention économique (2002-2004), étude de la direction générale de la comptabilité publique, octobre 2005 (<http://www.colloc.minefi.gouv.fr>).

Type de collectivité	Population *	Dépenses totales * (en M€)	Dépenses pour l'action économique (en M€)	Part de l'action économique dans le total des dépenses	Montant des dépenses pour l'action économique en euros par habitant
Départements	60 186 184	51 815	1 690	3,3%	28,1
Régions	60 186 184	19 524	2 379	12,2%	39,5
Total	N.S.	149 812	6 059	4,0%	112,3

* Population et dépenses totales des collectivités dans le champ de l'étude.

B. Étude par nature de dépense

Parmi les dépenses pour l'action économique, **les subventions aux personnes de droit privé (essentiellement des entreprises) sont la principale forme d'intervention avec 1,9 milliards d'euros, soit 31% du total des dépenses pour l'action économique** et 34 euros par habitant.

Cette forme d'intervention est surtout le fait des départements et des régions, qui interviennent à hauteur de **40% et de 36% respectivement de leurs dépenses pour l'action économique par l'intermédiaire de subventions à des personnes privées**. En revanche, les communes et leurs groupements fiscalisés interviennent d'abord sous forme de dépenses d'équipement (à hauteur de 25% et 36% respectivement du total de leurs dépenses pour l'action économique). Ces dépenses d'équipement correspondent à des aménagements de zones d'activité industrielle ou artisanale, des aménagements fonciers hydrauliques agricoles, des dépenses pour les infrastructures de production d'énergie et des aménagements touristiques (équipement de stations notamment).

Répartition des dépenses pour l'action économique par nature de dépense (2004, en millions d'euros)

	Communes	Groupements à fiscalité propre	Départements	Régions	Total
Achats de biens et services	142	89	46	52	328
Charges de personnel	201	62	94	0	357
Contributions obligatoires	27	23	3	783	835
Subventions aux personnes de droit privé	197	178	672	846	1 893
Autres subventions	110	130	432	486	1 159
Dépenses d'équipement directes	260	349	238	54	901
Autres dépenses	95	126	207	158	586
Total	1 032	958	1 690	2 379	6 059

C. Étude sectorielle

Pour les besoins de l'étude, les interventions économiques des collectivités locales ont été regroupées en 5 secteurs : agriculture ; industrie, commerce, artisanat ; tourisme ; maintien des services publics ; autres interventions économiques (cf. tableaux *infra*).

La majorité des dépenses ne sont pas ventilées, en particulier pour les régions.

Cette situation est due à un biais comptable : l'ancien plan de compte M15 utilisé par les régions n'opère par un regroupement sectoriel des dépenses permettant une correspondance étroite avec les champs de l'étude. L'essentiel de leurs dépenses ont donc été imputées en dépenses non ventilées, ce qui biaise nécessairement le résultat obtenu.

Parmi les dépenses ventilées, **le secteur du tourisme est le premier bénéficiaire** des dépenses des collectivités pour l'action économique (39%). Les secteurs du tourisme et de l'agriculture bénéficient d'aides essentiellement départementales (72% des aides de ce secteur sont attribuées par les conseils généraux), mais ces chiffres doivent être relativisés compte tenu de la faible ventilation des dépenses des régions.

Les subventions aux entreprises privées suivent globalement la même ventilation que les dépenses totales.

**Répartition des dépenses pour l'action économique par secteur
(2004, en millions d'euros)**

	Aides à l'agriculture	Aides à l'industrie, au commerce et à l'artisanat	Aides au tourisme	Aides au maintien des services publics	Autres (opérations non ventilées)	Total
Communes	31	232	278	21	470	1 032
Groupements à fiscalité propre	14	35	127	12	771	958
Départements	448	286	400	24	532	1 690
Régions	126	131	73	0	2 049	2 379
Total	618	684	878	58	3 822	6 059

**Subventions aux entreprises privées par secteur
(2004, en millions d'euros)**

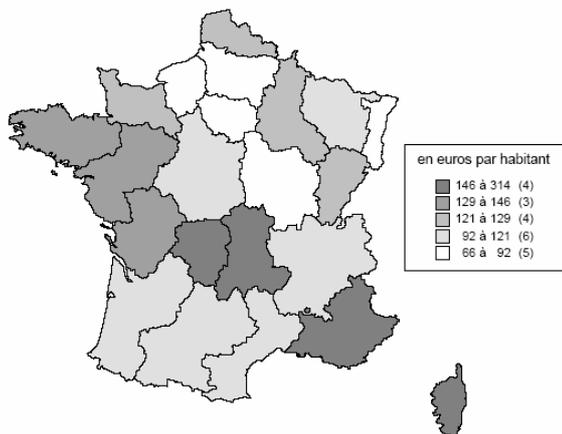
	Aides à l'agriculture	Aides à l'industrie, au commerce et à l'artisanat	Aides au tourisme	Aides au maintien des services publics	Autres (opérations non ventilées)	Total
Communes	2	18	89	2	85	197
Groupements à fiscalité propre	2	3	38	2	135	178
Départements	167	108	210	7	181	672
Régions	91	83	50	-	622	846
Total	261	212	388	10	1 022	1 893

D. Répartition géographique

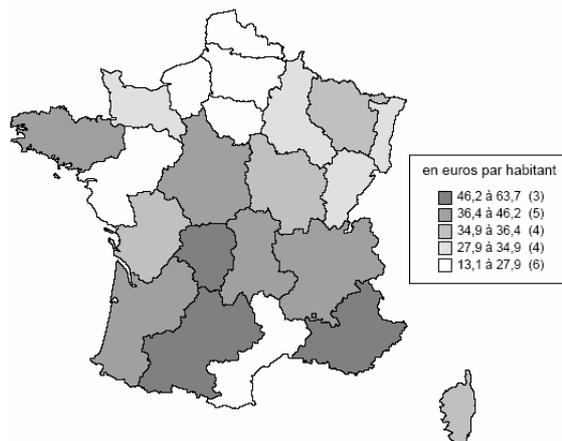
D'après la première carte (montant en euros par habitant des dépenses pour l'action économique), **les collectivités consacrant le plus de ressources à l'action économique sont plutôt situées dans le grand ouest et le massif central, zones auxquelles il faut ajouter la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur, la Franche Comté et la Corse. À l'inverse, les dépenses pour l'action économique des régions du bassin parisien ainsi que de l'Alsace ont un poids moindre.**

Comme le montre la seconde carte (montant en euros par habitant des subventions versées aux entreprises privées), les subventions sont une forme d'intervention utilisée essentiellement dans les régions du sud de la France (à l'exception du Languedoc-Roussillon), ainsi qu'en Bretagne et dans le Centre.

Montant en euros par habitant des dépenses pour l'action économique (toutes catégories de collectivités confondues)



Montant en euros par habitant des subventions aux entreprises privées versées par les collectivités territoriales



II. TYPES D'AIDES ALLOUEES

A. Aides au développement économique de droit commun

1. Aides de nature très diverse

Les aides au développement économique de droit commun (ex aides directes) relèvent de l'article L 1511-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Cet article est issu de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002, dite démocratie de proximité, modifié par la loi n° 2004-089 du 13 août 2004, dite libertés et responsabilités locales, et par la loi n° 2005-842 du 26 juillet 2005.

Article L 1511-2 du CGCT

(Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 art. 102 1 Journal Officiel du 28 février 2002)

(Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 art. 1 1 1°, 4° Journal Officiel du 17 août 2004
en vigueur le 1^{er} janvier 2005)

(Loi n° 2005-842 du 26 juillet 2005 art. 23 Journal Officiel du 27 juillet 2005)

« Sans préjudice des dispositions de l'article L 1511-3, de l'article L 1511-5, du titre V du livre II de la deuxième partie et du titre III du livre II de la troisième partie, le conseil régional définit le régime et décide de l'octroi des aides aux entreprises dans la région qui revêtent la forme de prestations de services, de subventions, de bonifications d'intérêt, de prêts et avances remboursables, à taux nul ou à des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations. Il peut déléguer la gestion de ces avances à des établissements publics locaux.

Les départements, les communes et leurs groupements peuvent participer au financement de ces aides dans le cadre d'une convention passée avec la région. Toutefois, en cas d'accord de la région, la

Article L 1511-2 du CGCT

(Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 art. 102 1 Journal Officiel du 28 février 2002)

(Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 art. 111°, 4° Journal Officiel du 17 août 2004
en vigueur le 1^{er} janvier 2005)

(Loi n° 2005-842 du 26 juillet 2005 art. 23 Journal Officiel du 27 juillet 2005)

collectivité territoriale ou le groupement de collectivités territoriales auteur du projet d'aide ou de régime d'aides peut le mettre en oeuvre.

Les aides accordées par les collectivités territoriales ou leurs groupements au titre du présent article et de l'article L 1511-3 ont pour objet la création ou l'extension d'activités économiques. »

Avant 2002, les aides au développement économique de droit commun autorisées étaient au nombre de trois, limitativement énumérées par le CGCT. Il s'agissait de :

- **la prime régionale à l'emploi (PRE)** : elle était attribuée par le conseil régional aux entreprises de moins de 250 salariés, ayant un chiffre d'affaires inférieur à 40 millions d'euros ou un bilan inférieur à 27 millions d'euros et n'étant pas détenues à plus de 25% par des entreprises ne répondant pas à ces conditions. Tous les secteurs d'activité étaient concernés, à l'exception des secteurs de l'industrie charbonnière, du transport, de la sidérurgie, de la construction navale, des fibres synthétiques, de l'industrie automobile et des services financiers. La prime était d'un montant variable selon la nature de l'emploi créé ou maintenu. Ce dispositif était fondé sur un régime approuvé par la Commission européenne (régime notifié à finalité emploi) ;
- **la prime régionale à la création d'entreprise (PRCE)** : les critères d'éligibilité des entreprises étaient définis par la région. La prime était accordée sous réserve de créer un nombre minimal d'emplois permanents fixé par le conseil régional. Le montant était variable selon les régions. Le dispositif était fondé sur la règle communautaire dite *de minimis* (cf. *infra*, III) ;
- **bonifications d'intérêts ou prêts et avances à des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations**. Les taux, qui pouvaient être plus favorables, devaient être supérieurs à un plancher fixé par arrêté du ministre des finances. Un taux nul était illégal.

La loi démocratie de proximité a conduit à élargir le champ des aides pouvant être accordées par les collectivités territoriales. En effet, le nouvel article L 1511-2 (cf. encadré *supra*) ne fixe plus de façon limitative les catégories d'aides susceptibles d'être accordées par la région, mais définit les aides directes d'après leur forme : subventions, bonifications d'intérêt, prêts ou avances remboursables.

En application de cette modification législative, les dispositions réglementaires encadrant la PRE, la PRCE et les prêts et avances ont été abrogées (décret n° 2004-982 du 13 septembre 2004). Cependant, la PRE et la PRCE constituent toujours des régimes d'aides approuvés par la Commission européenne. Elles peuvent donc continuer à être mises en œuvre.

L'article L 1511-2 est visé par les articles L 2251-2, L 3231-2 et L 4211-1 qui régissent spécifiquement les interventions des communes, départements et régions en matière de développement économique. Ces trois niveaux de collectivités doivent notamment respecter la liberté du commerce et de l'industrie et le principe d'égalité des citoyens devant la loi. Ainsi, **seul un intérêt général local significatif, en l'occurrence en termes de création ou de développement d'activités économiques**, peut justifier les atteintes à ces principes, que toute aide financière entraîne généralement.

2. Rôle de chef-de-file de la région

Depuis la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des collectivités territoriales, **les régions sont spécialisées dans l'action économique et détiennent une compétence générale en vertu des articles L 1511-1 à 5 du CGCT.**

S'agissant des aides, l'article L 1511-2, dans sa rédaction issue de **la loi du 13 août 2004, institue une complémentarité entre les collectivités mais conserve un rôle central à la région, chef-de-file du développement économique :**

- la participation des départements, communes ou groupements au financement des aides économiques régionales nécessite la conclusion d'une convention avec la région ;
- la mise en œuvre d'un projet d'aide ou de régime d'aides propres à une collectivité infra-régionale suppose l'accord du conseil régional.

À noter que l'article L 1511-1 (loi du 13 août 2004) dispose que « (...) le conseil régional établit un rapport relatif aux aides et régimes d'aides mis en oeuvre sur son territoire au cours de l'année civile, dans les conditions prévues au présent chapitre, par les collectivités territoriales et leurs groupements. A cette fin, ces collectivités et groupements transmettent, avant le 30 mars de chaque année, toutes les informations relatives aux aides et régimes d'aides mis en oeuvre dans leur ressort au titre de l'année civile précédente. Ce rapport est communiqué au représentant de l'État dans la région avant le 30 juin de l'année suivante et, sur leur demande, aux collectivités précitées. Les informations contenues dans ce rapport permettent à l'État de remplir ses obligations au regard du droit communautaire. Ce rapport présente les aides et régimes d'aides mis en oeuvre sur le territoire régional au cours de l'année civile et en évalue les conséquences économiques et sociales. (...) ». D'après la DGCL, les premiers rapports devraient être disponibles en 2006.

B. Aides à l'immobilier d'entreprise

Les aides à l'immobilier d'entreprise (ex aides indirectes) sont des aides spécifiques (par rapport aux aides visées à l'art. L 1511-2) que **peuvent attribuer de manière autonome toutes les collectivités territoriales et leurs groupements.**

Article L 1511-3 du CGCT

(Loi n° 96-314 du 12 avril 1996 art. 21 Journal Officiel du 13 avril 1996)

(Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 art. 102 3 Journal Officiel du 28 février 2002)

(Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 art. 111°, 5° Journal Officiel du 17 août 2004 en vigueur le 1^{er} janvier 2005)

« Le montant des aides que les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent attribuer, seuls ou conjointement, sous forme de subventions, de rabais sur le prix de vente, de location ou de location-vente de terrains nus ou aménagés ou de bâtiments neufs ou rénovés est calculé par référence aux conditions du marché, selon des règles de plafond et de zone déterminées par décret en Conseil d'État. Ces aides donnent lieu à l'établissement d'une convention et sont versées soit directement à l'entreprise bénéficiaire, soit au maître d'ouvrage, public ou privé, qui en fait alors bénéficier intégralement l'entreprise.

Les commissions dues par les bénéficiaires de garanties d'emprunt accordées par les établissements de crédit peuvent être prises en charge, totalement ou partiellement, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État. Cette aide ne peut pas être cumulée, pour un même emprunt, avec la garantie ou le cautionnement accordé par une collectivité ou un groupement. »

Le décret n° 2005-584 du 27 mai 2005 (art. R. 1511-4 à R. 1511-23) précise ce que peuvent être les aides à l'immobilier d'entreprise.

Avant la loi relative aux responsabilités et libertés locales, il n'existait que trois types d'aides :

- les rabais consentis sur le prix de rénovation des bâtiments industriels existants ;
- les rabais sur la vente ou la location de bâtiments dans les départements d'outre-mer et les zones « PAT industrie » ;
- les rabais sur la vente ou la location de bâtiments attribuées dans les zones « PAT tertiaire ».

Trois types de modifications ont été introduits.

Tout d'abord, le décret de 2005 prend en compte les nouvelles possibilités d'intervention offertes aux collectivités : **auparavant limitées à des rabais, les aides peuvent désormais prendre la forme de subventions et être attribuées de manière indirecte, par l'intermédiaire d'un maître d'ouvrage, public ou privé, qui peut être un crédit-bailleur.** Les aides aux terrains, auparavant non encadrées en droit national, entrent désormais dans le champ d'application de la loi et du présent décret.

Deuxièmement, **le décret de 2005 intègre les contraintes posées par le droit communautaire pour les aides à l'immobilier en zone PAT industrie et PAT tertiaire.**

Troisièmement les possibilités d'intervention sont étendues :

- le décret étend à tous les types de bâtiments la possibilité de prendre en charge la différence entre le prix de revient d'un projet de rénovation et le prix correspondant aux conditions du marché. Cette faculté était auparavant limitée à la rénovation de bâtiments industriels ;
- les taux d'aide ont été revus à la hausse (zones PAT industrie et PAT tertiaire), dans le respect du droit communautaire²⁰.

20

- les aides à l'immobilier d'entreprise en zone « PAT industrie » :

S'agissant des taux, le décret augmente les taux d'aide à l'investissement dans les DOM pour les grandes entreprises (65% au lieu de 25%) et les PME (75% au lieu de 35%).

En France métropolitaine, les taux plafond s'échelonnent toujours entre 11,5 et 23% de la valeur du marché selon la zone d'implantation de l'entreprise.

- les aides à l'immobilier d'entreprise en zone « PAT tertiaire » :

Le décret dé plafonne au-delà de 140 000 euros les aides à l'investissement, dans la limite de 7,5% ou de 15% des coûts éligibles (taux permis par le règlement PME).

Jusqu'à 140 000 euros d'aide, l'intensité peut atteindre 25% (adjonction aux taux PME d'une aide « de minimis »).

Dans le cadre du règlement « de minimis », ce décret étend aux grandes entreprises le bénéfice des aides en zone « PAT tertiaire » au taux maximal de 10%, plafonné à 100 000 euros.

C. Aides conventionnelles

L'article L 1511-5 pose le fondement juridique des aides conventionnelles associant l'État et des collectivités territoriales autres que la région.

Article L 1511-5 du CGCT

(Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 art. 16 Journal Officiel du 14 décembre 2000)

(Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 art. 1 I 1°, 4° Journal Officiel du 17 août 2004

en vigueur le 1^{er} janvier 2005)

« Une convention peut être conclue entre l'État et une collectivité territoriale autre que la région ou un groupement pour compléter les aides ou régimes d'aides mentionnés aux articles L 1511-2 et L 1511-3. Une copie de la convention est en ce cas portée à la connaissance du président du conseil régional par le représentant de l'État dans la région. »

Le recours à ces conventions ne permet pas de déroger aux règles régissant les dispositifs existants (ex : immobilier d'entreprise, garanties d'emprunt...)

Le contenu du régime, qui doit être « euro-compatible » doit être défini dans toutes ces composantes : bénéficiaires (grandes entreprises, PME), secteurs concernés, nature de l'aide (subvention, prêt), montant, intensité maximale, assiette des dépenses éligibles, zones AFR ou non, modalités de versement, régime approuvé ou règlement communautaire utilisé, modalité de contrôles des règles de cumuls d'aide (notamment *de minimis*), conditions d'évaluation du dispositif, informations à donner à l'État en vue de l'élaboration des rapports prévus par le droit communautaire.

Ces conventions sont par exemple utilisées dans les cas suivants :

- association de l'État et de nombreuses collectivités territoriales pour aider à l'installation d'entreprises comme TOYOTA à Onnaing ;
- aides que les collectivités territoriales ne peuvent pas normalement attribuer (catégories limitatives d'aides directes), par exemple dans le cadre des contrats de plan État-région (CPER) pour abonder les crédits FISAC ou FDPMI de l'État.

Si la région est chef de file en matière d'action économique, le législateur n'a pas entendu supprimer les compétences de l'État (possibilité de cofinancer des actions d'intérêt national : L'État reste responsable de la politique économique et de la cohésion nationales – L 2251-1...).

Par ailleurs, **les collectivités territoriales infrarégionales conservent la possibilité d'intervenir par convention avec l'État**, si la région ne souhaite pas intervenir dans le cadre d'une convention, ni donner son accord pour une aide ou un régime d'aides qu'elles souhaiteraient instituer. L'article L 1511-5 permet donc aux collectivités infrarégionales d'échapper à une éventuelle tutelle de la région, avec l'accord de l'État (principe constitutionnel de non tutelle d'un niveau de collectivité sur un autre).

Toutefois, le principe du chef-de-file régional ne saurait être totalement vidé de sa substance par un recours systématique au conventionnement « L 1511-5 » :

- cas où l'État n'entend pas participer financièrement aux dispositifs d'aides envisagés ;

- et/ou lorsque, la région étant disposée à signer une convention, le conventionnement « L 1511-5 » n'est sollicité que pour échapper à une éventuelle tutelle de sa part.

Dans ces cas, le recours à l'article L 1511-5 ne paraît avoir d'autre objectif que le contournement de la règle de l'article L 1511-2 : Il appartient alors au préfet d'apprécier l'opportunité d'un conventionnement avec l'État.

D. Deux dispositifs d'ingénierie financière

1. Associations qui oeuvrent en faveur de la création d'entreprise

Ces organismes, regroupés généralement en réseaux d'associations, interviennent **en accordant des prêts d'honneur aux créateurs d'entreprise et/ou en apportant un suivi technique sous forme de conseil**. L'objectif n'est pas d'assurer le financement complet des projets, mais **de favoriser l'intervention du système bancaire traditionnel en apportant un accompagnement technique et financier**. On peut notamment citer :

- France initiative réseau (FIR), qui fédère environ 250 « plates-formes d'initiative locale » ;
- réseau Entreprendre ;
- association pour le droit à l'initiative économique.

Les collectivités territoriales peuvent, en application de l'article L 1511-7 du CGCT, apporter des subventions à ces organismes. Elles sont encadrées par le décret n° 2004-982 du 13 septembre 2004.

2. Interventions en matière de garantie d'emprunts

- *Garanties directes*

Les articles L 2252-1, L3231-4, L 4253-1 et L 5111-4 du CGCT permettent à l'ensemble des collectivités territoriales d'accorder leur garantie pour des emprunts contractés par des personnes privées. Elles doivent cependant respecter certaines règles prudentielles :

- plafonnement des garanties par rapport aux recettes réelles de la section de fonctionnement : le montant total des annuités garanties ne doit pas excéder 50% de ces recettes ;
- division du risque : aucune personne privée ne peut bénéficier, en termes d'annuités garanties, de plus de 10% de la capacité à garantir d'une collectivité territoriale ;
- partage du risque : afin de laisser au secteur bancaire une partie du risque dont sa rémunération est la contrepartie, et afin de protéger les finances locales, la quotité d'un emprunt susceptible d'être garantie est limitée à 50%. Cette règle connaît plusieurs exceptions, pour les opérations d'aménagement ou les associations à but non lucratif visées à l'art. 238 bis du CGI (100%).

- *Intervention par l'intermédiaire des sociétés de garantie*

Les articles L 2253-7, L 3231-7 et L 4253-3 du CGCT autorisent la participation des collectivités territoriales au capital de S.A. ayant pour objet exclusif de garantir des concours financiers octroyés à des personnes de droit privé, notamment des entreprises nouvellement créées. Elles peuvent apporter des dotations à des fonds mis en place par ces sociétés.

Ce dispositif, où les collectivités doivent participer au capital des sociétés, n'a pas suscité un grand intérêt. C'est pourquoi l'article L 4211-1-10 du CGCT, issu de la loi démocratie de proximité de 2002 autorise désormais les régions à constituer auprès de sociétés de garantie, un ou plusieurs fonds de garanties, sans qu'il soit nécessaire qu'elles soient actionnaires de ces sociétés.

- *Prise en charge des commissions dues par les bénéficiaires des garanties d'emprunt*

Ce dispositif, prévu par l'article L 1511-3 du CCTC, permet de réduire le coût du crédit pour les entreprises bénéficiaires, sans que cette opération comporte de risque majeur pour les finances locales. La part des commissions pouvant être prises en charge est limitée à 50%.

III. RESPECT DU DROIT COMMUNAUTAIRE

A. Responsabilité des collectivités territoriales

S'agissant des aides accordées par les collectivités territoriales et leurs groupements, l'article 1^{er} de la loi 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales fait désormais **obligation aux collectivités territoriales concernées de procéder elles-mêmes à la récupération des aides lorsque la Commission européenne ou la CJCE l'enjoint.**

Article L 1511-1-1 du CGCT

(Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 art. 1 I 3° Journal Officiel du 17 août 2004 en vigueur le 1^{er} janvier 2005)

« Toute collectivité territoriale, tout groupement de collectivités territoriales ayant accordé une aide à une entreprise est tenu de procéder sans délai à sa récupération si une décision de la Commission européenne ou un arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes l'enjoint, à titre provisoire ou définitif. A défaut, après une mise en demeure restée sans effet dans un délai d'un mois à compter de sa notification, le représentant de l'État territorialement compétent y procède d'office par tout moyen ».

Dans le cas où les collectivités territoriales accordent des aides en application de règles communautaires non transposées par des textes législatifs et réglementaires élaborés par l'État (cas des aides de l'article L 1511-2 du CGCT), ces collectivités doivent s'assurer elles-mêmes du respect de ces règles. Le contrôle de légalité peut désormais se fonder sur les règles du traité, des règlements communautaires, mais aussi de la loi.

B. Règles à appliquer au plan local

Lors de l'attribution d'une aide à une entreprise, il faut à la fois respecter des règles propres à la mise en œuvre de l'aide considérée et des règles de cumul avec d'autres aides éventuelles.

1. Règles à appliquer pour l'attribution d'une aide à une entreprise

- *Soit l'intervention envisagée ne constitue pas une aide d'État*

Les mesures générales et les aides n'affectant pas les échanges entre États membres, ne constituent pas des aides d'État au sens de l'article 87-1 du Traité :

- **mesures générales** : à titre d'exemple, les dispositifs suivants ont été qualifiés par la Commission européenne de mesures générales : le crédit d'impôt recherche (article 244 Quater b du code général des impôts), les exonérations de cotisations sur les bas salaires, le contrat jeune en entreprise ;
- **aides aux entreprises n'affectant pas les échanges entre États membres** : l'article 87-1 du Traité interdit les aides aux entreprises « dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres ». Certains régimes d'aide aux entreprises ont donc été autorisés par la Commission européenne en raison de l'absence d'affectation des échanges entre États membres des aides concernées (par exemple, aides des collectivités locales au maintien des services en milieu rural et à l'exploitation des salles de cinéma).
 - *Soit l'aide s'inscrit dans le cadre d'un règlement d'exemption*

La Commission a adopté 7 règlements d'exemption de notification, qui permettent aux pouvoirs publics de mettre en œuvre certaines catégories d'aides aux entreprises sans les notifier préalablement :

- **les aides de minimis** : le règlement N° 69/2001 du 12 janvier 2001 relatif aux aides de minimis autorise les aides d'un montant de 100 000 € par entreprise sur une période de 3 ans. Elles constituent une catégorie d'aide distincte des aides d'État et font l'objet d'un cumul séparé ;
- **les aides à l'investissement des PME** : sur la base du règlement N° 70/2001 du 12 janvier 2001, modifié par le règlement N° 364/2004 de la Commission du 25 février 2004, ce dispositif a pour objectif de compenser le handicap des PME pour l'accès aux financements. Taux d'aide maximal, en cumul : 7,5 et 15% selon la taille, et en zone « PAT industrie », entre 21,5 et 30% selon la zone ;
- **les aides à la formation** sur la base du règlement N° 28/2001 du 12 janvier 2001 par le règlement N° 363/2004 de la Commission du 25 février 2004 ;
- **les aides à l'emploi** sur la base du règlement N° 2204/2002 du 5 décembre 2002. L'assiette est constituée par les cotisations salariales pendant deux années des emplois nouveaux créés, les taux sont les mêmes que pour l'investissement des PME ;
- **les aides de minimis aux secteurs de l'agriculture et de la pêche** ;

- **les aides aux PME dans le secteur agricole** allouées sur la base du règlement communautaire N° 1/2004 du 23/12/2003 ;
- **les aides aux PME dans le secteur de la pêche** allouées sur la base du règlement communautaire N° 1595/2004.
 - *Soit l'aide respecte un régime d'aide notifié et approuvé par la Commission*
 - *Soit l'aide ou le régime d'aide doit faire l'objet d'une procédure de notification (article 88.3)*

La conformité de l'aide aux règles de concurrence ne sera assurée que lorsqu'elle aura été notifiée par l'État et approuvée par la Commission préalablement à sa mise en œuvre. La Commission n'autorisera un projet d'aide notifié que si celui-ci correspond aux possibilités prévues par un encadrement des aides existant. Les autorités françaises ont déjà utilisé la plupart des possibilités offertes par les encadrements communautaires pour mettre en œuvre des régimes d'aide notifiés.

2. Règles de cumul lorsque l'entreprise reçoit plusieurs aides

- *Champ d'application*
 - Les aides prises en compte sont celles visées par les articles 87 et 88 du Traité. Les aides à comptabiliser sont toutes les aides, à l'exception des mesures générales et mesures d'aide n'affectant pas les échanges entre les États-membres ; des aides allouées sur la base du règlement *de minimis* qui font l'objet d'un contrôle séparé ;
 - le calcul de l'équivalent subvention. Les aides peuvent prendre des formes diverses : subventions, garanties d'emprunt, avantages fiscaux, prêts, avances remboursables, etc. Les avantages procurés par ces différentes formes d'aides doivent pouvoir être évalués dans une même unité de mesure afin de les additionner et de les comparer au plafond d'aide autorisé. Pour cela, la Commission a défini deux notions : l'équivalent subvention brut (ESB)²¹ et l'équivalent subvention net (ESN)²².

²¹ L'ESB correspond au montant total de l'aide versée à l'entreprise ; dans le cas d'une aide versée sur plusieurs années (prêt bonifié, avance remboursable, etc.), le calcul de l'ESB nécessite une actualisation de l'aide. Cette actualisation se fait au moyen d'un taux de référence calculé chaque année par la Commission. Pour l'année 2005, ce taux est fixé à 4,08%.

²² L'ESN permet de neutraliser l'effet de la fiscalité des entreprises sur le montant de l'aide accordée (c'est l'avantage réel, après paiement de l'impôt). On peut passer de l'ESB à l'ESN, en appliquant un coefficient forfaitaire, qui est de 0,819 pour la France.

- *Déclaration préalable de l'entreprise*

Lors du dépôt d'une demande d'aide publique, l'entreprise doit déclarer :

- l'ensemble des aides reçues ou sollicitées pour le projet qu'elle présente ;
- l'ensemble des aides perçues durant les trois dernières années, au titre du règlement communautaire d'exemption *de minimis*.

Cette déclaration constitue une condition de recevabilité du dossier de demande d'aide de l'État ou des fonds européens (examen lors des réunions des comités d'attribution des aides).

S'agissant des aides attribuées par les collectivités territoriales, les préfets sont chargés de rappeler l'importance de la vérification des règles de cumul d'aides, afin d'éviter que les entreprises bénéficiaires d'aides publiques locales ne soient exposées, en cas de contentieux, à un risque de reversement des aides perçues.

- *Examen des règles de cumul au niveau d'un projet d'entreprise*

Les cumuls d'aides doivent être rapportés au projet d'investissement de l'entreprise concernée. La durée du projet peut s'étendre sur plusieurs années, mais elle est d'une façon générale limitée à 3 ans.

Les règles de cumul doivent être respectées au sein d'une même finalité d'aide. L'assiette et les taux de cumul d'aide sont définis dans chaque encadrement ou règlement communautaire régissant une finalité. **On peut recenser ainsi six grandes finalités d'aide :**

- la finalité « régionale » : aides à l'investissement productif des grandes entreprises et des PME dans les zones assistées (PAT « industrie » et DOM) ;
- la finalité « PME » : aides à l'investissement productif des PME hors zones assistées ;
- la finalité « emploi » : aides à la création et au maintien d'emploi ;
- la finalité « formation » : aides à la formation des salariés ;
- la finalité « environnement » : aides à l'amélioration par les entreprises du respect de l'environnement ;
- la finalité « recherche » : aides à la recherche et au développement.

Des règles de cumul s'appliquent également à des aides de finalités différentes mais reposant sur une assiette commune de dépense : le taux d'aide cumulé ne doit pas dépasser le taux du régime d'aide le plus favorable.

- *le cumul des aides de minimis :*

Des aides peuvent être allouées sans notification préalable ou sans respecter les conditions d'un régime notifié dans le cadre du règlement *de minimis*. Lorsqu'il est envisagé d'attribuer une aide à une entreprise à ce titre, il est indispensable au préalable, d'effectuer au niveau global de l'entreprise aidée, le contrôle du montant des aides *de minimis* reçues sur les trois années précédant la date d'octroi.

ANNEXE IX -
CHARTRE D'ENGAGEMENTS RECIPROQUES
DE LA REGION POITOU-CHARENTES



**CHARTRE D'ENGAGEMENTS RECIPROQUES
DES ENTREPRISES SOLLICITANT OU BENEFICIAIRE D'UNE
AIDE DE LA REGION POITOU-CHARENTES**

Cette Charte d'engagements réciproques concerne les entreprises qui sollicitent ou bénéficient d'une AIDE FINANCIERE de la REGION. Elle est un élément conditionnel à tout contrat, arrêté ou convention qui régit les conditions d'attribution de cette aide. Cette Charte vise à développer et à intégrer la notion de développement durable au sein des entreprises bénéficiant d'une aide publique sur le territoire de la région Poitou-Charentes.

En contrepartie des aides de la Région, l'entreprise s'engage sur les points suivants :

1) AU TITRE DE LA FORMATION DES SALARIES ET DU MAINTIEN DE L'EMPLOI

L'entreprise s'engage à respecter le plan de formation prévu pour la durée de son projet. En cas d'inexécution totale ou partielle des engagements souscrits par le bénéficiaire de l'aide, la Région Poitou-Charentes se réserve le droit de mettre un terme à sa participation financière et de demander, le cas échéant, la restitution de tout ou partie des sommes déjà versées. Un ordre de reversement sera émis si nécessaire.
L'entreprise s'engage à maintenir le nombre d'emplois pendant au moins la période couverte par le projet qui a bénéficié de l'aide. Dans le cas d'une diminution du niveau moyen d'effectifs, l'aide accordée deviendra alors exigible en tout ou partie, par la Région.

2) AU TITRE DU DIALOGUE SOCIAL ET DE LA TRANSPARENCE

L'entreprise s'engage à informer ses salariés sur sa sollicitation d'aides auprès de la Région et sur leur obtention par :

- une communication au Comité d'entreprise,
- ou aux délégués(es) du personnel lorsque les institutions représentatives existent,
- un affichage de la demande et de l'octroi des aides sur les panneaux d'information des salariés, en fonction de la réalité de la représentation des salariés au sein de l'entreprise.

3) AU TITRE DE SON INTEGRATION AU TERRITOIRE

L'entreprise s'engage à ne pas délocaliser ses ateliers et établissements situés en Poitou-Charentes. Dans le cas contraire, elle s'engage à en informer la Région et devra rembourser l'aide perçue. De la même manière, l'entreprise s'engage à informer la Région de toute modification de son capital social entraînant une prise de contrôle différente de celle qui existait au moment de l'attribution de l'aide.

4) AU TITRE DU RESPECT DE L'ENVIRONNEMENT

L'entreprise s'engage dans une amélioration de son action pour le respect de données environnementales et en particulier sur :

- la qualité de l'air par une réduction de gaz à effet de serre,
- les économies d'énergie par une réduction de la consommation d'énergie ou la mise en place d'utilisation d'énergie alternative,
- la réduction de consommation d'eau et un traitement de qualité des eaux usées,
- la réduction de production de déchets ainsi que leur tri et leur recyclage.

Si, par ailleurs l'entreprise est soumise à la réglementation des installations classées pour l'environnement, elle s'engage par tout moyen à sa convenance, à informer les riverains et la population locale, au moins une fois par an des risques pour lesquels l'entreprise est classée.

Nom de l'entreprise :

Fait à Poitiers, le

Le Représentant de l'entreprise
(cachet de l'entreprise et signature)

La Présidente du Conseil Régional
Poitou-Charentes

ANNEXE X -
LA GESTION ET LE CONTROLE DES MESURES
EN FAVEUR DE L'EMPLOI PAR LES URSSAF

La présente note relative à la gestion et au contrôle des mesures en faveur de l'emploi par les unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) s'appuie sur les travaux de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS).

I. ÉLEMENTS DE CADRAGE

A. Les URSSAF : missions et organisation

1. Les missions des URSSAF

Les URSSAF sont chargées de **recouvrer et de contrôler les cotisations sociales** (salariales et patronales) **assises sur les salaires versés par les employeurs** (entreprises ou particuliers), ainsi que de la gestion d'une partie des cotisations personnelles des travailleurs indépendants. Cette mission implique la réalisation de trois types d'opérations :

- **gérer la trésorerie de la sécurité sociale** : assurer la remontée des fonds la plus rapide possible à la date de l'échéance, anticiper le montant des encaissements et des tirages (prestations versées) afin de déterminer les positions financières pertinentes ;
- **assurer le recouvrement des cotisations** : intégrer les déclarations des entreprises, s'assurer de leur cohérence, répartir les encaissements entre leurs différents attributaires, mettre en place des actions de recouvrement adaptées dans les cas où les cotisations ne sont pas acquittées spontanément (de la simple mesure de relance amiable à l'assignation en redressement judiciaire) ;
- **réaliser le contrôle de l'exactitude des déclarations** : cette mission est la contrepartie du caractère déclaratif du système. Chaque URSSAF dispose d'un corps de contrôle chargé de vérifier que la déclaration fournie par l'entreprise correspond à la réalité de sa situation. Cette mission de contrôle prend essentiellement deux types de forme. Il s'agit en premier lieu du **contrôle comptable d'assiette**. Cette opération, qui s'inscrit dans un cadre contradictoire organisé par les textes vise à s'assurer de la correcte application par l'entreprise de la législation des cotisations de sécurité sociale et du fait que les sommes exclues de l'assiette l'ont été à bon droit. Les URSSAF sont en second lieu chargées de mener des opérations de contrôle dans le cadre de la **lutte contre le travail illégal**, visant à sanctionner l'emploi de salariés non déclarés.

2. L'organisation du contrôle

Chaque URSSAF (103 au total) est dotée d'un corps d'inspecteurs du recouvrement assermentés, qui sont seuls compétents pour intervenir dans le cadre des opérations de contrôle prévues par le code de la sécurité sociale. Les inspecteurs sont, au contraire des inspecteurs du travail, **soumis à l'autorité hiérarchique du directeur de l'URSSAF**, qui dispose seul du pouvoir de traduire les opérations qu'ils réalisent par une mise en recouvrement.

À l'issue des opérations de vérifications menées par les inspecteurs, **trois types de situations** peuvent être envisagées :

- l'inspecteur n'observe **pas d'anomalies** (ou des anomalies mineures) : il constate la conformité des pratiques ou formule de simples observations pour l'avenir. Les constats opérés par l'inspecteur engagent l'URSSAF pour l'avenir (une pratique ne faisant pas l'objet de constats d'anomalies ne peut être redressée lors d'un nouveau contrôle) ;
- l'inspecteur constate une **anomalie** : il calcule le montant des cotisations qui auraient dû être acquittées en cas d'application exacte de la réglementation et notifie le montant du redressement sur cette base. Un redressement n'a donc pas le caractère d'une sanction vis-à-vis de l'entreprise mais d'une simple régularisation de pratiques. Le redressement se borne à rétablir l'application exacte de la réglementation ;
- l'inspecteur dégage un **crédit en faveur de l'entreprise** : si l'inspecteur observe une pratique défavorable à l'entreprise (par exemple, paramétrage minorant les montants des allègements bas salaires), il peut notifier un crédit à l'entreprise.

Le redressement URSSAF n'a donc pas le caractère d'une sanction : il est une contrepartie du système déclaratif, et permet de rétablir la correcte application de la réglementation. Afin de moduler le redressement en fonction du comportement de l'entreprise et d'introduire d'éventuelles sanctions, un dispositif de majorations de retard est prévu par les textes (majorations forfaitaires de 10% du montant du redressement et majorations complémentaires en fonction du nombre de mois écoulés entre la date théorique d'exigibilité des cotisations et la date de paiement). **Toutefois, le montant élevé de ces majorations rendent le dispositif partiellement inopérant, une politique de remise assez systématique étant menée.** L'introduction de mécanismes de sanction n'intervient donc que dans les cas les plus graves, soit en situation d'obstacle à contrôle, soit en situation de travail dissimulé, ces deux situations étant assorties de sanctions pénales.

3. Les résultats du contrôle

Au cours de l'année 2004, les 1 500 inspecteurs du recouvrement ont contrôlé **117 000 entreprises soit 6% environ du nombre total d'entreprises. Le contrôle URSSAF n'a donc rien de systématique et la fréquence des contrôles varie fortement en fonction du niveau de risque** (enjeux financiers représentés par l'entreprise, secteur d'activité, constats réalisés lors des précédents contrôles...). La fréquence des contrôles augmente toutefois avec la taille des entreprises, et si le principe de contrôle triennal (destiné à couvrir l'ensemble du risque sans possibilité de prescription) a été abandonné, la fréquence moyenne de contrôle des grandes entreprises est d'environ quatre ans.

Les contrôles réalisés par les URSSAF se sont soldés par un montant global de redressements (en faveur de l'URSSAF et en faveur de l'entreprise) de **772 millions d'euros**. **Le contrôle des mesures dérogatoires en faveur de l'emploi est le premier motif de redressements** (cf. *infra*). La fréquence des redressement augmente (54 % des contrôles se sont soldés par un redressement en 2004 contre 50 % en 2003) ainsi que le taux de redressement (un contrôle se soldait en 2004 par un redressement moyen représentant 2,1 % du montant des cotisations contrôlées). Cette évolution des résultats s'explique par la conjonction de plusieurs phénomènes :

- l'amélioration des politiques de ciblage des URSSAF (développement des méthodes d'analyse du risque permettant de contrôler en priorité les risques les plus forts) ;
- la complexité de l'univers législatif et réglementaire, en particulier en matière d'allègements de cotisations sociales, qui concerne toutes les entreprises et conduit à des erreurs d'application fréquentes ;
- la généralisation de ces allègements, et donc l'application de mesures complexes par des structures qui ne sont pas nécessairement outillées juridiquement pour faire face à cette complexité (il est d'ailleurs observé que le taux de redressement des cotisations décroît avec la taille de l'entreprise).

B. L'implication des URSSAF dans la gestion des aides à l'emploi

Les URSSAF interviennent dans le domaine des aides à l'emploi dès lors que celles-ci impliquent un allègement ou une exonération de cotisations sociales. Elles ne sont donc pas systématiquement associées à ce type de dispositif, et **leur intervention n'est pas principalement centrée sur ce champ** :

- il existe d'autres domaines de la législation sociale, essentiels à la détermination de l'assiette des cotisations, qui font l'objet de vérifications lors des contrôles (**les exonérations de cotisations liées aux mesures emplois représentent 10% des cotisations gérées**, et ne sont donc qu'un élément du risque contrôlé) ;
- **les URSSAF ne sont compétentes que pour une partie du contrôle de ces mesures.** Sont notamment exclues de leur champ de compétence toutes les questions liées au droit du travail, pour lesquelles elles n'interviennent qu'en fonction de l'avis donné par les directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

1. La gestion des déclarations des entreprises

Les entreprises adressent, tous les mois ou tous les trimestres en fonction de leur effectif (plus ou moins de 10 salariés) un bordereau de cotisations à l'URSSAF.

Les allègements de cotisations interviennent en déduction de la somme globale à payer sur ce bordereau et sont donc calculés par l'entreprise elle-même. Il n'y a donc aucun versement de l'URSSAF à l'entreprise au titre des aides à l'emploi, mais un simple calcul de compensation opéré par l'entreprise.

Ce calcul est opéré globalement pour chaque établissement de l'entreprise : **les URSSAF ne gèrent pas de données individuelles sur les salariés, mais des masses de cotisations globalisées**. Toutefois, les allègements font l'objet de vérifications globales : chaque exonération doit être imputée par le cotisant sous un code spécifique et identifié sous une ligne de déclaration. Cette pratique répond à trois objectifs principaux :

- analyser le niveau d'utilisation des différentes mesures en faveur de l'emploi et donc leur pertinence par rapport à la cible visée ;
- établir le montant de la compensation financière qui doit être versée par l'État à la sécurité sociale ;
- opérer un certain nombre de vérifications quant à la capacité de l'entreprise à bénéficier des exonérations qu'elle s'applique.

En outre, les URSSAF sont destinataires, sur les déclarations, d'informations sur les effectifs occupés par l'entreprise, qui peuvent permettre de disposer d'une information sommaire sur la situation de l'emploi au sein de l'entreprise.

2. Le contrôle de l'exactitude des déclarations

a) Le type de conditions vérifiées par les URSSAF

Il incombe aux URSSAF de vérifier que les exonérations de **cotisations** sociales appliquées par les entreprises l'ont été à bon droit. Le type de vérification opéré dépend de la nature de la mesure vérifiée et il convient de **distinguer les contrôles menés dans le cadre des allègements généraux de ceux réalisés pour les mesures ciblées**.

Les **allègements généraux** sont uniquement conditionnés au niveau de rémunération du salarié concerné, la logique de ces dispositifs étant de concentrer le montant maximal d'allègements sur les niveaux de rémunération les plus bas. **Les contrôles portent donc pour l'essentiel sur l'exactitude des formules de calcul appliquées** par les entreprises (paramétrage du logiciel de paye) et des éléments qui servent de base à l'application de ces formules de calcul (ex : erreur de détermination de ce qui doit être considéré comme « heures rémunérées »).

Les **allègements ciblés** sont eux soumis à certaines conditions et en règle générale limités dans le temps. L'inspecteur du recouvrement **ne vérifie pas les éléments liés au droit du travail** (s'agissant d'un contrat aidé, la simple validation par le DDTEFP suffit, l'URSSAF ne procédera pas à des vérifications additionnelles relatives à la qualité du bénéficiaire) mais **examine systématiquement les conditions de forme** (existence d'un contrat validé par le DDTEFP), ainsi que l'exactitude du calcul de l'exonération (respect de la durée maximale de bénéfice de l'allègement, du montant des rémunérations exonérées qui ne doivent pas dépasser les limites prévues...).

b) La réalisation de contrôles sur pièce

Les URSSAF peuvent réaliser un certain nombre de **vérifications sur pièce** en matière d'exonérations. En particulier, s'agissant des contrats aidés, les vérifications sont opérées de manière systématique :

- un volet du contrat doit être envoyé à l'URSSAF et est enregistré comme se rapportant au compte de l'entreprise ;

- à la réception de la déclaration si le code correspondant à une exonération y figure, un rapprochement automatique est réalisé avec la base des contrats ;
- si aucun contrat n'est détecté, l'entreprise est relancée. En cas de non-fourniture du document, le bénéfice de l'exonération est remis en cause.

Malgré le caractère systématique de ce type de vérifications, leur portée reste limitée :

- l'entreprise ne fournit pas d'informations nominatives sur les salariés : il suffit qu'un seul contrat soit saisi sur son compte pour qu'elle puisse appliquer l'exonération associée sur son bordereau de cotisations, sans limite de montant, et sans faire l'objet de relance. Ce type de contrôle est donc inopérant pour les grandes entreprises ;
- ce type de vérification permet de s'assurer qu'un contrat a bien été conclu mais en aucun cas que le bénéficiaire répond aux exigences pour conclure ce type de contrat (ex : condition liée à l'âge ou au statut).

La charge de ces vérifications est donc reportée sur le contrôle sur place, qui est loin d'être systématique (cf. *supra*). La couverture du risque est donc, de ce point de vue, assez inégale, et ceci d'autant plus que les mesures en faveur de l'emploi font partie des points de législation les plus lourds à contrôler pour les URSSAF.

c) Les contrôles sur place

Lors des **contrôles sur place** réalisés par les inspecteurs du recouvrement, les conditions nécessaires pour le bénéfice des allègements sont vérifiées, ainsi que les formules de calcul appliquées. Ces éléments de vérification font d'ailleurs partie des points les plus critiques lors d'un contrôle (cf. *infra*, fréquence des redressements au titre des mesures en faveur de l'emploi).

Ces contrôles sont toutefois **de plus en plus complexes à opérer**, compte tenu notamment de la masse de documents à traiter et de l'obligation de procéder à des vérifications individualisées, salarié par salarié.

Par exemple, l'appréhension de la formule de calcul appliquée en matière d'allègement Fillon peut être très simple lorsqu'il s'agit de détecter une anomalie systématique de paramétrage de la paye. Elle devient en revanche très complexe lorsque l'anomalie relève d'un élément de calcul individuel, lié au salarié, et qui oblige à revenir au bulletin de salaire pour vérifier la correcte application de la mesure, comme dans le cas où il convient de vérifier, mois par mois la notion d'horaire de travail du salarié.

Du fait des difficultés rencontrées pour contrôler la bonne application de la réglementation, il existe **un fort risque que les conditions fixées pour bénéficier des exonérations deviennent de plus en plus incantatoires**.

C. Les résultats des contrôles réalisés par les URSSAF en matière d'aides à l'emploi

Le contrôle des mesures dérogatoires en faveur de l'emploi représente **35% des redressements réalisés par les URSSAF soit 270 millions d'euros**. Pour la première fois, cette législation représente le domaine de redressement le plus important, loin devant les dispositifs collectifs (type intéressement ou mécanismes d'abondement) et les avantages en nature et frais professionnels.

De manière plus détaillée, **la mise œuvre des mesures liées à la réduction du temps de travail (Loi Aubry 2) génère le plus de redressements** (14% du total) devant la réduction dégressive sur les bas salaires (6%) et la réduction de cotisations sociales liée à la Loi Fillon (5%). Ce dernier motif de redressement était examiné pour la première fois en 2004, compte tenu de la date de mise en œuvre de la mesure, et sa part dans les redressements devrait augmenter significativement. Ce sont donc les dispositifs généraux d'allègements de **cotisations** qui sont en priorité générateurs de redressements, bien plus que les dispositifs ciblés d'aide à l'emploi en faveur de certains publics (les zones franches urbaines représentent 2% du montant des redressements et les mesures individuelles des chiffres négligeables).

Il convient également de relever que, sur ces 270 millions d'euros de redressements au titre des mesures emploi, environ **80 millions, soit près du tiers de ce montant, représente un redressement en faveur de l'entreprise** (notification d'un crédit). Ce constat mérite d'être souligné car il est révélateur de la complexité d'appréhension de ces dispositifs par les entreprises, qui peuvent souhaiter limiter le champ d'utilisation des aides afin de ne pas risquer de redressements importants *a posteriori*. Cette situation marque clairement le fait que la fixation de conditions trop imprécises ou restrictives pour le bénéfice de ce type de mesure peut impliquer une sous utilisation, contraire aux objectifs poursuivis.

II. CONDITIONS D'EFFICACITE ET SANCTIONS DES CONTREPARTIES EN MATIERE D'ALLEGEMENTS GENERAUX

Le bénéfice des allègements généraux est actuellement essentiellement conditionné au niveau de rémunération des salariés. Leur niveau peut varier en fonction de la durée du travail dans l'entreprise. **Le contrôle porte donc essentiellement sur la correcte application par l'entreprise des formules de calcul permettant de déterminer le montant de l'allègement, salarié par salarié.**

Toutefois, **deux atténuations** peuvent être apportées à ce principe général en matière de conditionnalité des allègements « non ciblés » :

- par le passé, les **dispositifs en matière de réduction du temps de travail** (type loi de Robien ou Aubry) ont pu conditionner le bénéfice des allègements de **cotisations** à des conditions de création ou de maintien de l'emploi au sein des entreprises bénéficiaires ;
- depuis le vote de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006, les allègements généraux peuvent être récupérés pour les entreprises n'ayant pas respecté les dispositions du code du travail et du code de la sécurité sociale en matière de **travail dissimulé**. La récupération des allègements est ici conçue comme sanction d'un comportement fautif de l'entreprise dans un domaine particulièrement sensible.

L'analyse de la mise en œuvre du contrôle de ce type de mesures permet de tirer des enseignements quant à la nature des conditions qui peuvent être fixées pour le bénéfice des allègements.

A. Les expériences de contrôle des conditions fixées en matière d'allègements de cotisations sociales attestent de la difficulté de ce type d'exercice

1. La condition de création d'emploi dans le cadre des dispositifs de réduction du temps de travail : l'exemple de la loi Aubry 2

Les principes de la loi Aubry 2
<p>La loi du 19 janvier 2000 créait un allègement de cotisations sociales au bénéfice des entreprises réduisant leur horaire collectif de travail. Le bénéfice de cet allègement de cotisations était conditionné à un « engagement de création d'emplois », prévu dans le cadre de l'accord collectif organisant la réduction du temps de travail et communiqué à l'URSSAF par le biais d'une déclaration Cerfa dont la date de fourniture déterminait la date de bénéfice de l'allègement.</p> <p>Le non-respect de l'engagement pris sur les créations d'emploi était sanctionné par la suspension / suppression du bénéfice des allègements à l'issue d'une procédure associant les directions départementales du travail de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) et les unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF).</p>

a) Le contrôle du niveau de l'engagement de créations d'emploi

Ni les URSSA,F ni aucune autre administration n'étaient chargées du contrôle du niveau de l'engagement de création d'emplois pris par l'entreprise, ce type de contrôle n'entrant pas dans leur champ de compétences. De manière générale, ces clauses sont d'ailleurs considérées comme relevant de l'accord entre les partenaires sociaux, sauf à conditionner l'octroi de l'allègement à la conclusion d'une convention entre l'entreprise et l'autorité administrative, ce qui n'était pas le cas pour le dispositif Aubry 2.

L'engagement de création d'emploi pris par l'entreprise pouvait, dans le cadre de ce dispositif, être égal à zéro, ce qui revenait de fait à un engagement à ne pas procéder à des licenciements. Le niveau des engagements pris par les entreprises a donc été très variable et le contrôle réalisé par les URSSAF à ce stade se limitait à vérifier la fourniture (et la complétude) du formulaire Cerfa nécessaire au bénéfice de la mesure, la date de réception du document conditionnant la date de début d'application de l'allègement de cotisations.

Ce mécanisme de fixation des engagements de création d'emplois présentait le mérite d'être le plus connecté possible à la situation de l'entreprise, les partenaires sociaux pouvant intégrer dans leur discussion des éléments sur la situation économique de l'entreprise et ses perspectives de développement qu'eux seuls peuvent appréhender. À ce titre, l'engagement pris était probablement plus en phase avec la réalité que la fixation d'une norme administrative sur la création d'emplois. Toutefois, cette situation pose la question de l'harmonisation des engagements pris (niveau d'exigence divers d'une entreprise à l'autre) et donc de l'équité des sanctions quant au bénéfice des allègements pouvant être prises sur ce fondement (cf. *infra*).

b) Le contrôle du respect de l'engagement de créations d'emploi

En second lieu, le **contrôle du respect de l'engagement** pris pour le bénéfice des allègements **posait certaines difficultés**. Le respect de l'engagement en lui-même ne pouvait être contrôlé par les URSSAF, cette appréciation relevant du droit du travail. Toutefois, ce sont les URSSAF qui se déplacent le plus dans les entreprises à l'occasion des contrôles sur place, et peuvent détecter le plus d'anomalies. La procédure de contrôle de l'engagement pris par l'entreprise intégrait une procédure d'échange entre l'URSSAF et la DDTEFP relativement complexe : l'URSSAF sollicitait un avis (ou recevait un rapport) de la DDTEFP, qu'elle appliquait systématiquement (situation de compétence liée dans les faits) mais la décision de sanction éventuelle quant au bénéfice des allègements lui incombait pleinement et engageait sa responsabilité devant les juridictions compétentes.

Ce type de mécanisme est complexe à mettre en œuvre compte tenu de la **dualité des acteurs** et de la **lourdeur de la procédure**. Or, au-delà du cas d'espèce, cette dualité est inévitable dans toute forme de mise sous condition de création d'emploi du bénéfice d'allègements de cotisations, compte tenu de l'éclatement des compétences des acteurs intervenant dans ce domaine. Le contrôle d'une telle condition est donc nécessairement complexe dans sa mise œuvre, et son efficacité demeure incertaine, d'autant plus qu'une entreprise sur dix en moyenne est contrôlée chaque année.

Au-delà de cette lourdeur de procédure, **l'appréciation même du respect de l'engagement pris posait de réelles difficultés dans le cadre du dispositif Aubry 2**. L'appréciation de l'effectif d'une entreprise à un moment donné est en effet problématique à de nombreux égards, et d'une complexité croissante avec la taille de l'entreprise concernée :

- elle méconnaît les effets du « turn over » des effectifs qui peut conduire à des baisses momentanées du niveau d'emploi dans une entreprise donnée. Ainsi, une appréciation objective de la situation nécessite-t-elle de prendre en compte les intentions d'embauche au moment de l'évaluation, ce qui rend l'exercice hasardeux. La définition retenue (niveau moyen d'emploi sur 12 mois comparé d'une année sur l'autre) ne permettait qu'une appréciation imparfaite de la réalité ;
- elle doit intégrer les effets des restructurations d'entreprises, notamment en cas de rachat ou de fusion / acquisition : il est particulièrement difficile de se positionner à périmètre constant alors que la vie économique conduit à des évolutions de plus en plus rapides de la structure des groupes.

L'évaluation du respect d'un engagement en matière d'emploi pose donc des difficultés réelles à l'épreuve de la pratique.

c) L'inéquité du mécanisme de sanctions

Le dispositif de sanction prévu par la loi Aubry 2 plaçait les inspecteurs du recouvrement dans une **situation paradoxale**, les conduisant à **sanctionner financièrement des entreprises qui avaient créé moins d'emplois que ce à quoi elles s'étaient engagées** (souvent en raison de difficultés économiques non prévisibles et conjoncturelles) **alors qu'aucune mesure particulière n'était arrêtée pour des entreprises qui indiquaient d'emblée que leur engagement était seulement de maintenir le niveau d'emploi**.

Ce mode de fonctionnement, et les risques d'inégalité entre entreprises qui y sont associés, ne sont pas spécifiques à cette mesure mais liés à une problématique générale. Les autorités administratives n'ont pas compétence pour interférer dans la négociation entre partenaires sociaux. Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs pris une position explicite sur ce sujet dans sa décision du 13 janvier 2000 en considérant que « *la détermination des emplois créés ou préservés du fait de la réduction du temps de travail, ainsi que le contenu des stipulations conventionnelles obligatoires, relèvent ainsi exclusivement de l'accord conclu entre les partenaires sociaux ; ni l'autorité administrative, ni l'organisme de recouvrement des cotisations de sécurité sociale n'exercera de contrôle sur l'opportunité ou la portée de ce dispositif conventionnel.* »

Toute fixation *a priori* d'objectifs en matière de création pose donc un problème. Les engagements pris sont donc variables d'une entreprise à l'autre, et les contrôles réalisés sur la base d'engagements initiaux non harmonisés peuvent poser de réelles questions en termes d'égalité d'accès au bénéfice des allègements de cotisations sociales.

2. *Les sanctions prévues en cas de constat de travail dissimulé*

L'approche retenue par la **loi de financement de la sécurité sociale pour 2006** consiste à **utiliser les minoration d'allègements de cotisations sociales comme sanction possible du recours au travail dissimulé**. Il s'agit dans cette approche de moduler le niveau des allègements auquel l'entreprise peut prétendre en fonction de son comportement dans un domaine particulièrement sensible et de sanctionner ainsi des comportements considérés comme non vertueux.

Concrètement, en cas d'infraction, les réductions et exonérations pratiquées au cours de la période où a été constaté le délit de travail dissimulé sont annulées. Le montant susceptible d'être récupéré à ce titre sera plafonné dans des conditions qui seront fixées par décret. L'annulation pourra en tout état de cause porter sur les réductions ou exonérations pratiquées au cours des cinq années qui précèdent le constat, conformément au délai de prescription spécifique au travail illégal.

Cette approche présente plusieurs mérites qui devraient permettre de la rendre opérationnelle et d'atteindre l'objectif visé :

- elle s'appuie sur des fondements incontestables, la situation de travail dissimulé étant objectivée par le biais d'un procès-verbal, susceptible d'être contesté ;
- elle est compréhensible pour tous les acteurs impliqués et peut être facilement rattachée à un objectif politique clair et affiché ;
- elle peut être mise en œuvre au terme d'une procédure simple, proportionnée par rapport au but à atteindre et rationnelle du point de vue de la gestion administrative (un seul organisme étant chargé de sa mise en œuvre à partir d'un constat donné).

Cette innovation, qui vise clairement à sanctionner les entreprises non citoyennes, est donc positive dans sa conception. Il reste toutefois à affiner le dispositif, et notamment à veiller à ce que les modalités de fixation des sanctions (montant des allègements susceptibles de faire l'objet d'une récupération et donc de l'assiette sur laquelle la sanction pourra être fondée) garantissent leur proportionnalité à l'ampleur du délit constaté.

B. Les conditions éventuelles pour le bénéfice des allègements doivent donc répondre à des exigences strictes pour être efficaces

1. Les conditions et leur contrôle doivent s'intégrer à un cadre juridique stable et clair pour les bénéficiaires

L'objectif essentiel des allègements de cotisations sociales est l'incitation économique à la création d'emplois. Il importe donc que ces mesures puissent s'intégrer à un **cadre clair pour les entreprises bénéficiaires, afin de leur permettre de réaliser des projections financières fiables pour fonder leurs décisions**. Il convient notamment d'éviter, dans la mesure du possible, la remise en cause *a posteriori* du bénéfice de ces allègements.

La situation actuelle est loin de satisfaire à ces exigences, puisque plus du tiers de redressements réalisés par les URSSAF le sont au titre des mesures en faveur de l'emploi (les allègements généraux étant le dispositif le plus souvent visé). Ce constat pourrait sembler paradoxal au regard du caractère général de ces mesures mais tient essentiellement à la **complexité de leur application**. Cette complexité de mise en œuvre **explique d'ailleurs que les redressement réalisés soient, dans un tiers des cas, en faveur de l'entreprise** (notification d'un crédit) : certaines structures n'appliquent pas à plein le dispositif par crainte de commettre une erreur ou par méconnaissance des possibilités offertes par la réglementation.

En outre, il convient de souligner que **les mesures d'allègements de cotisations sociales font partie des éléments les plus instables de la réglementation** ce qui peut contribuer à renforcer le sentiment d'insécurité juridique des entreprises par rapport à la mise en œuvre d'un dispositif et de ce fait les en détourner.

La clarté des conditions d'ouverture des allègements et leurs modalités de détermination est donc un impératif pour que ces dispositifs restent attractifs. Mais il est également essentiel que le cadre juridique d'application soit stable et sécurisé. Il faut à ce titre relever la mise en place du **rescrit social**, qui peut répondre aux attentes des entreprises de ce point de vue. Ce dispositif permet de solliciter un avis de l'URSSAF sur la conformité à la réglementation d'une pratique mise en place au sein d'une entreprise donnée. Cet avis engage l'URSSAF pour l'avenir et ne saurait être mis en cause lors d'un contrôle ultérieur. Le rescrit existe depuis octobre 2005 et est, pour l'instant, cantonné à nombre limité de dispositifs, notamment les allègements dits zonés (comme les zones franches urbaines). Ce dispositif devrait toutefois être étendu à l'avenir, comme le prévoit l'ordonnance qui l'institue.

2. Les conditions fixées doivent être en adéquation avec les objectifs poursuivis

Il est nécessaire que les sanctions associées au respect ou non d'une condition soient **proportionnées aux objectifs poursuivis par la mesure**. Force est de constater que cela n'a pas toujours été le cas pour les dispositifs d'allègements de cotisations institués jusqu'ici.

Par exemple, le bénéfice de certaines mesures peut être conditionné à la fourniture d'un document déclaratif à l'administration, ce qui peut entraîner des sanctions trop lourdes par rapport à l'enjeu initial. Deux exemples méritent d'être relevés :

- dans le cadre du dispositif Aubry 2, la date d'ouverture du droit à allègement était conditionnée à l'envoi par l'entreprise d'un document Cerfa à l'organisme de recouvrement ;
- le bénéfice de l'exonération pour l'embauche du premier salarié était conditionné à la formulation d'une demande expresse par l'entreprise (case à cocher sur la

déclaration unique d'embauche). La non réalisation de cette formalité pouvait entraîner la remise en cause du bénéfice de cette exonération.

Dans ces deux cas, la condition de forme fixée pour formuler la demande se rattachait essentiellement soit à un objectif statistique de connaissance de l'utilisation de ces dispositifs, soit à la nécessité de fiabiliser l'application des allègements (contrôle interne sur la cohérence entre l'application de l'allègement par l'entreprise sur sa déclaration de cotisations et les informations portées sur le document). Le fait de remettre en cause une exonération pour non-respect de cette condition était donc une mesure disproportionnée et difficilement justifiable auprès des entreprises concernées. Elle a pourtant généré un nombre de redressements importants à l'occasion des contrôles.

3. Les conditions doivent être vérifiables : l'effectivité du contrôle

Il est nécessaire, pour que la condition au bénéfice d'un allègement soit opérante, de s'appuyer sur une **notion claire, simple et juridiquement qualifiable**. **À défaut, le contrôle devient difficile à réaliser, les marges d'interprétation étant trop importantes**. Le problème s'est notamment posé pour les mesures liées à la mise en œuvre de la réduction du temps de travail : la définition de l'effectif d'une entreprise et plus encore le respect d'une condition de maintien ou de création d'emploi est par nature complexe.

À l'inverse, l'approche retenue pour les sanctions en matière de travail dissimulé s'appuient sur un comportement qui peut être objectivé et fait même l'objet d'une qualification juridique. L'intérêt de la solution retenue est d'introduire une modulation des allègements de charge en fonction du comportement de l'entreprise et notamment du respect de dispositions considérées comme particulièrement essentielles au regard des politiques publiques en matière d'emploi et de conditions de travail.

Dans le même ordre d'idée, il pourrait être envisageable d'étendre ces mécanismes de sanction à d'autres comportements juridiquement sanctionnés des entreprises, et notamment aux cas d'obstacle à contrôle (situation dans laquelle le comportement de l'entreprise ne permet pas à l'inspecteur de réaliser les opérations de vérifications qui lui sont confiées par la réglementation en vigueur). Le montant des amendes pénales existantes est en effet dérisoire au regard des enjeux financiers qui peuvent être liés à un contrôle et le fait de créer un mécanisme spécifique de retenue sur les allègements serait de nature à dissuader ce type de comportements.

4. Les méthodes de contrôle doivent être adaptées pour assurer une véritable couverture du risque

La question de la fixation de conditions pour le bénéfice des allègements de cotisations sociales renvoie nécessairement à la situation actuelle de la réalisation des contrôles et aux **difficultés rencontrées pour assurer un niveau de couverture du risque suffisant**. Si l'application de ces mesures est complexe pour les entreprises, leur contrôle est parfois impossible pour les URSSAF, notamment lorsqu'il existe une anomalie qui impose un chiffrage bulletin de salaire par bulletin de salaire (cas d'une erreur dans la détermination de l'horaire de travail à retenir pour l'application de la formule de calcul des allègements Fillon). Cette situation n'est satisfaisante ni en termes de couverture du risque (une anomalie existe mais l'URSSAF est dans l'incapacité de chiffrer le montant de cotisations qu'elle représente) ni en termes d'égalité de traitement des entreprises (cette impossibilité de chiffrage ne se rencontre que dans les entreprises de taille importante). Au-delà de ce constat, il existe un risque que les mesures d'allègements, faute de contrôle possible, soient utilisées pour mettre en place des politiques d'optimisation sociale (décalage de la déclaration de certains éléments de rémunération afin de majorer artificiellement le montant des allègements) et donc dans un but non conforme à l'objectif de ces mesures.

Le contrôle exhaustif de ce type de pratique étant devenu impossible, il est essentiel de faire évoluer les modalités de réalisation des contrôles. Deux pistes de réflexion peuvent à ce titre être évoquées.

D'une part, les contrôles seront plus efficaces et plus légers pour l'URSSAF comme pour l'entreprise si l'inspecteur a accès aux données de paye sous forme informatisée. Ce type de contrôle permet en effet de travailler globalement sur le paramétrage de la paye de l'entreprise et donc de valider les pratiques ou de détecter des risques d'erreurs. Le chiffrage des anomalies est également très simple à réaliser car il suffit alors de procéder à un recalcul du montant des allègements à partir des données de paye de l'entreprise. Toutefois les entreprises n'ont aucune obligation de fournir ces éléments quand bien même ils seraient aisément mobilisables, ce qui peut induire des stratégies de contournement du contrôle par le biais de la fourniture de listes papier inexploitable.

D'autre part, le principe du contrôle exhaustif sur l'ensemble des effectifs de l'entreprise peut être amendé par l'utilisation de méthodes statistiques permettant de constater les anomalies d'application de la réglementation sur un échantillon représentatif et d'extrapoler à l'ensemble des individus concernés pour réaliser ce chiffrage. Ce type de méthode a d'ores et déjà été développé mais ne peut être mis en œuvre qu'avec l'accord de l'entreprise qui peut préférer un contrôle exhaustif dont elle sait qu'il sera impossible à mettre en œuvre. Une évolution de la réglementation permettrait donc de donner un fondement à ces méthodes et de garantir l'effectivité du contrôle des modalités d'application des allègements de cotisations sociales. Un projet de décret visant à donner un fondement juridique à l'utilisation des ces méthodes est donc en cours de préparation.

**ANNEXE XI -
DEPENSES POUR L'EMPLOI –
COMPARAISONS INTERNATIONALES**

Le tableau et le graphique suivants, communiqués au Conseil d'orientation pour l'emploi par l'OCDE, présentent une comparaison internationale des différents types de dépenses pour l'emploi, avec une répartition entre dépenses actives et passives. Les données présentées portent sur les années 2003/2004.

Tableau 1. Dépenses publiques aux programmes du marché du travail dans les pays de l'OCDE, 2003/2004^a

Pourcentage du PIB

	SPE et administration ^b	Formation professionnelle	Incitations à l'emploi ^c	Insertion professionnelle des handicapés	Création directes d'emplois	Aides à la création d'entreprises	Maintien et soutien du revenu en cas d'absence d'emploi	Préretraite	Mesures actives (1-7)	Mesures passives (8-9)
Allemagne ^d	0,28	0,40	0,11	0,15	0,12	0,08	2,27	0,04	1,14	2,31
Australie ^e	0,19	0,03	0,01	0,05	0,09	0,01	0,74	-	0,39	0,74
Autriche	0,17	0,30	0,06	0,06	0,04	-	1,12	0,25	0,63	1,37
Belgique	0,23	0,18	0,22	0,12	0,49	-	2,06	0,45	1,24	2,51
Canada ^f	0,17	0,12	-	0,02	0,02	0,01	0,77	-	0,37	0,77
Corée	0,05	0,06	0,01	0,03	0,01	0,01	0,19	-	0,17	0,19
Danemark	0,21	0,52	0,49	0,52	-	-	1,91	0,77	1,74	2,68
Espagne ^g	0,08	0,17	0,33	0,03	0,10	0,07	1,50	-	0,77	1,50
États-Unis ^h	0,04	0,05	-	0,03	0,01	-	0,37	-	0,16	0,37
Finlande	0,16	0,36	0,19	0,10	0,09	0,01	1,58	0,51	0,91	2,09
France	0,25	0,31	0,08	0,09	0,35	-	1,67	0,10	1,09	1,77
Grèce	..	0,03	0,02	0,02	-	0,04	0,41	-	..	0,41
Irlande ⁱ	0,60	0,20	0,10	0,04	0,24	-	0,85	0,07	1,17	0,91
Italie	..	0,23	0,33	0,01	0,03	0,05	0,51	0,11	..	0,62
Japon ^j	0,26	0,04	0,02	0,01	-	-	0,46	-	0,32	0,46
Luxembourg	0,06	0,03	0,03	-	0,43	0,21	..	0,64
Norvège	0,13	0,09	0,03	0,59	-	-	0,87	-	0,85	0,87
Nouvelle-Zélande ^k	0,12	0,29	0,03	0,05	0,01	0,02	0,80	-	0,52	0,80
Pays-Bas ^l	0,33	0,60	0,02	0,59	0,21	-	2,43	-	1,75	2,16
Pologne	..	0,03	0,09	-	0,03	0,01	0,82	-	..	0,82
Portugal	0,13	0,29	0,16	0,06	0,04	-	1,11	0,17	0,67	1,28
République slovaque	0,34	0,01	-	0,01	0,03	0,02	0,31	0,04	0,41	0,35
République tchèque	0,12	0,02	-	0,01	0,08	0,01	0,27	..	0,23	0,27
Royaume-Uni ^k	0,34	0,14	-	0,03	0,01	-	0,37	-	0,53	0,37
Suède	0,24	0,37	0,15	0,48	-	0,04	1,22	-	1,29	1,22
Suisse	0,14	0,31	0,11	0,16	-	0,01	1,03	-	0,74	0,74
Union Européenne ^l	0,25	0,27	0,17	0,16	0,15	0,04	1,33	0,27	0,97	1,49
Total OCDE ^m	0,21	0,22	0,12	0,15	0,11	0,03	1,09	0,27	0,78	1,17

.. Données non disponibles.

- Zéro ou moins de la moitié de la dernière décimale utilisée.

a) 2003 pour l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, le Portugal et la Suède; 2003/2004 pour l'Australie, le Canada, les États-Unis, le Japon, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni; 2004 pour la Corée, l'Espagne, la Norvège, les Pays-Bas, la Pologne, la République slovaque, la République tchèque et la Suisse.

b) La catégorie 1 se réfère aux services publics de l'emploi et à l'administration des programmes actifs et passifs, incluant les coûts des bureaux régionaux et nationaux, les systèmes nationaux de l'information ainsi que l'enregistrement, l'orientation et l demandeurs d'emploi. Les catégories 1.1 et 1.2 comprennent uniquement les services de placement et assimilés identifiés séparément et l'administration des prestations; leur couverture est variable de facto. Selon les données disponibles, la catégorie 1.1 comprend les services de l'emploi externalisés, les mesures d'aide à la recherche d'emploi pour lesquels existent des lignes budgétaires spécifiques ainsi que les services clients tels que définis par Eurostat.

c) Les totaux de la catégorie 4 comprennent les dépenses publiques non nulles de la catégorie 3 d'Eurostat "Rotation dans l'emploi et partage de l'emploi" pour l'Espagne, la Finlande et la Suède.

d) Les données ne comprennent pas les dépenses des Länder.

e) Année fiscale commençant le 1^{er} juillet.

f) Année fiscale commençant le 1^{er} avril.

g) Les données comprennent les dépenses des programmes du marché du travail financés par les Communautés autonomes et les municipalités. La méthodologie de la collecte des données sur les dépenses pour les régions autonomes et les municipalités a changé en 2004, affectant les comparaisons avec les années précédentes.

h) Année fiscale commençant le 1^{er} octobre.

i) Les totaux présentés ici comprennent certains programmes non inclus dans les données Eurostat, comme le DFSA Family Income Supplement (catégorie 4) et certains programmes d'insertion des handicapés (catégorie 5).

j) Les totaux présentés ici comprennent plusieurs programmes au budget décentralisé qui ne sont pas inclus dans les données Eurostat, comme les aides du Fond social européen (FSE) pour la formation (catégorie 2) et le budget de réadaptation des handicapés du ministère des Affaires sociales (catégorie 5).

k) Irlande du Nord non comprise. Année fiscale commençant le 1^{er} avril.

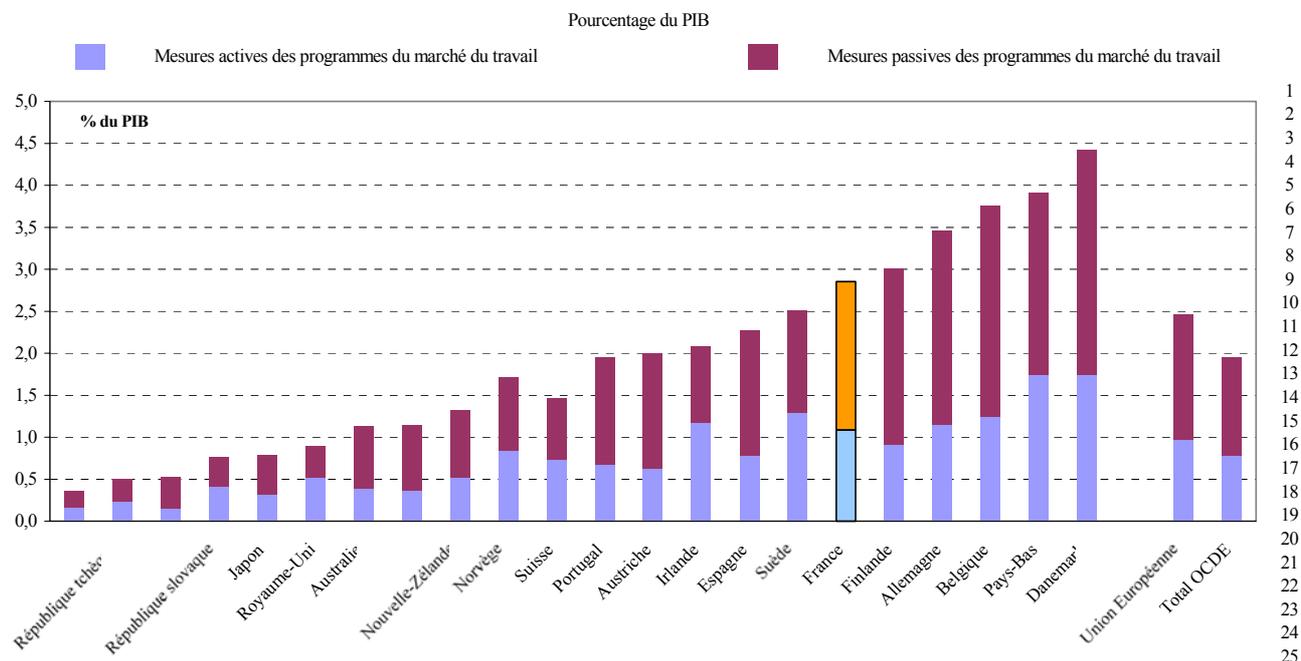
l) Moyenne non pondérée des 14 pays suivants : Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Irlande, Pays-Bas, Portugal, République slovaque, République tchèque, Royaume-Uni et Suède.

m) Moyenne non pondérée des pays ci-dessus, exceptés la Grèce, l'Italie, le Luxembourg et la Pologne.

Source : Pour le Danemark, la Finlande, la France, la Grèce, l'Italie, le Luxembourg et le Portugal, les données proviennent d'Eurostat, *Labour Market Policy and Participants*, juin 2005 ainsi que des données détaillées fournies à l'OCDE par Eurostat.

Autres pays : base de données de l'OCDE sur les programmes actifs du marché du travail.

Graphique 1. Dépenses publiques aux programmes du marché du travail dans les pays de l'OCDE, 2003/2004 ^{a,b}



1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25

a) 2003 pour l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, le Portugal et la Suède; 2003/2004 pour l'Australie, le Canada, les États-Unis, le Japon, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni; 2004 pour la Corée, l'Espagne, la Norvège, les Pays-Bas, la Pologne, la République slovaque, la République tchèque et la Suisse.

b) L'Union Européenne est une moyenne non-pondérée des pays suivants: Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Irlande, Pays-Bas, Portugal, République slovaque, République tchèque, Royaume-Uni et Suède. Le total OCDE correspond à la moyenne non pondérée de l'ensemble des pays représentés.

Source : Pour le Danemark, la Finlande, la France, la Grèce, l'Italie, le Luxembourg et le Portugal, les données proviennent d'Eurostat, *Labour Market Policy and Participants*, juin 2005 ainsi que des données détaillées fournies à l'OCDE par Eurostat. Autres pays : base de données de l'OCDE sur les programmes actifs du marché du travail.

ANNEXE XII -
Liste des sigles utilisés

AAH :	Allocation aux adultes handicapés
ACCRE :	Aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise
ACFCI :	Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie
ACOSS :	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
ADEME :	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
AFR :	Allocation formation reclassement
AGEFIPH :	Agence nationale de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des handicapés
AJDA :	Actualité juridique droit administratif
ANPE :	Agence nationale pour l'emploi
ANVAR :	Agence nationale de valorisation de la recherche (appartient désormais au groupe OSEO)
APCE :	Agence pour la création d'entreprises
APCM :	Assemblée permanente des chambres de métiers
API :	Allocation de parent isolé
ARE :	Allocation d'aide au retour à l'emploi
ASS :	Allocation de solidarité spécifique
BDPME :	Banque de développement des petites et moyennes entreprises (appartient désormais, ainsi que sa filiale Sofaris, au groupe OSEO)
BEP :	Brevet d'études professionnelles
BIC :	Bénéfices industriels et commerciaux
BNC :	Bénéfices non commerciaux
CAA :	Cour administrative d'appel
CAP :	Certificat d'aptitude professionnelle
CDD :	Contrat à durée déterminée
CDI :	Contrat à durée indéterminée
CE :	Conseil d'État
CEPREMAP :	Centre d'études prospectives d'économie mathématique appliquées à la planification
CFA :	Centre de formation d'apprentis
CFDT :	Confédération française démocratique du travail
CFTC :	Confédération française des travailleurs chrétiens
CGC :	Confédération générale des cadres
CGCT :	Code général des collectivités territoriales
CGI :	Code général des impôts
CGPME :	Confédération générale des petites et moyennes entreprises
CGT :	Confédération générale du travail
CGT-FO :	Confédération générale du travail Force ouvrière
CJCE :	Cour de justice des communautés européennes
CIE :	Contrat initiative emploi
CI-RMA :	Contrat d'insertion - revenu minimum d'activité
CIVIS :	Contrat d'insertion dans la vie sociale
CJD :	Centre des jeunes dirigeants d'entreprise
CJE :	Contrat jeune en entreprise
CMSA :	Caisse de mutualité sociale agricole
CNAPE :	Commission nationale des aides publiques aux entreprises
CNASEA :	Centre nationale pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles
CNE :	Contrat nouvelles embauches
COE :	Conseil d'orientation pour l'emploi
COLTI :	Comité opérationnel de lutte contre le travail illégal

CPA :	Classe préparatoire à l'apprentissage
CPER :	Contrat de plan État région
CRAPE :	Commission régionale des aides publiques
CRCI :	Chambre régionale de commerce et d'industrie
CRDS :	Contribution au remboursement de la dette sociale
CRESS :	Chambre régionale de l'économie sociale et solidaire
CREST :	Centre de recherche en économie et statistiques
CSG :	Contribution sociale généralisée
DADS :	Déclarations annuelles de données sociales
DARES :	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
DATAR :	Délégation de l'aménagement du territoire et à l'action régionale (devenue DIACT)
DCASPL :	Direction du commerce, de l'artisanat, des services et des professions libérales
DDTEFP :	Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
DGCL :	Direction générale des collectivités locales
DGCP :	Direction générale de la comptabilité publique
DGE :	Direction générale des entreprises
DGEFP :	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DGTPE :	Direction générale du Trésor et de la politique économique
DIACT :	Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité du territoire (ex DATAR)
DILTI :	Délégation interministérielle à la lutte contre le travail illégal
DOM :	Département d'outre-mer
DSS :	Direction de la sécurité sociale
EDEN :	Encouragement au développement des entreprises
ESB :	Équivalent subvention brut
ESN :	Équivalent subvention net
ETP :	Équivalent temps plein
FDPMI :	Fonds de développement des PMI
FEDER :	Fonds européen de développement régional
FEOGA :	Fonds européen d'orientation et de garantie agricole
FIR :	France initiative réseau
FISAC :	Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce
FMI :	Fonds monétaire international
FNE :	Fonds national pour l'emploi
FSE :	Fonds social européen
FSU :	Fédération syndicale unitaire
GMR :	Garantie mensuelle de rémunération
IGA :	Inspection générale de l'Administration
INSEE :	Institut national des statistiques et des études économiques
IRES :	Institut de recherches économiques et sociales
ISM :	Institut supérieur des métiers
LOLF :	Loi organique relative aux lois de finances
LFSS :	Loi de financement de la sécurité sociale
MEDEF :	Mouvement des entreprises de France
MSA :	Mutuelle sociale agricole
NAO :	Négociation annuelle obligatoire
OFCE :	Observatoire français des conjonctures économiques
OPCA :	Organisme paritaire collecteur agréé
PACA :	Provence Alpes Côte d'Azur
PAT :	Prime d'aménagement du territoire
PGF :	Productivité globale des facteurs
PIB :	Produit intérieur brut
PME :	Petites et moyennes entreprises
PPE :	Prime pour l'emploi
PRCE :	Prime régionale à la création d'entreprise

PRE :	Prime régionale à l'emploi
R&D :	Recherche et développement
REXECODE :	Centre de recherches pour l'expansion de l'économie et le développement des entreprises
RFDA :	Revue française de droit administratif
RMA :	Revenu minimum d'activité
RMI :	Revenu minimum d'insertion
RTT :	Réduction du temps de travail
SHBO :	Salaire horaire brut ouvrier
SMB :	Salaire moyen de base
SMIC :	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
SMIG :	Salaire minimum interprofessionnel garanti
SMPT :	Salaire moyen par tête
TIPP :	Taxe intérieure sur les produits pétroliers
TPE :	Très petites entreprises
TVA :	Taxe sur la valeur ajoutée
UE :	Union européenne
UNSA :	Union nationale des syndicats autonomes
UPA :	Union professionnelle artisanale
URSSAF :	Union pour le recouvrement des cotisations de la sécurité sociale et des allocations familiales
VA :	Valeur ajoutée
VAE :	Validation des acquis de l'expérience
ZFU :	Zone franche urbaine
ZRR :	Zone de revitalisation rurale
ZRU :	Zone de redynamisation urbaine
ZUS :	Zone urbaine sensible

ANNEXE XIII -
PERSONNES AUDITIONNEES
PAR LE GROUPE DE TRAVAIL
« AIDES PUBLIQUES » DU COE

M. Didier Blanchet	Chef du département des études économiques d'ensemble, institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)
M. Nicolas Boulouis	Maître des requêtes au Conseil d'État
M. Jean-Louis Dayan	Département synthèses de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)
Mme Michèle Dayries	Conseiller-maître à la Cour des comptes
M. Mario Dehove	Rapporteur à la Cour des comptes
M. Jean-Luc Fulachier	Directeur général des services de la région Poitou-Charentes
M. Yannick L'Horty	Professeur des universités et chercheur au centre d'étude des politiques économiques de l'université d'Évry (EPEE)
M. Antoine Magnier	Directeur, direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES), ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement
Mme Florence Mourareau	Direction générale des collectivités locales (DGCL), ministère de l'intérieur, bureau des interventions économiques et de l'aménagement du territoire
M. Pierre Samsonoff	Sous-directeur chargé des grandes entreprises à l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)
Mme Béatrice Sédillot	Sous-directeur, DARES, ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement