

N° 107

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2011

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2012, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par Mme Nicole BRICQ,

Sénatrice,

Rapporteure générale.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPECIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 30 a

**TRAVAIL ET EMPLOI : POLITIQUE DE L'EMPLOI ET DE
L'APPRENTISSAGE**

**COMPTE D'AFFECTATION SPECIALE : FINANCEMENT NATIONAL DU
DEVELOPPEMENT ET DE LA MODERNISATION DE L'APPRENTISSAGE**

Rapporteur spécial : M. François PATRIAT

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, président ; M. François Marc, Mmes Michèle André, Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, *vice-présidents* ; M. Philippe Dallier, Mme Frédérique Espagnac, MM. Claude Haut, François Trucy, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Pierre Caffet, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Jean Germain, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 3775, 3805 à 3812 et T.A. 754

Sénat : 106 (2011-2012)

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPAUX CONSTATS ET OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	7
CHAPITRE PREMIER - LA POLITIQUE DE L'EMPLOI EN 2012 : DES CHOIX BUDGÉTAIRES QUI NE RÉPONDENT PAS À L'AMPLEUR DES BESOINS	9
I. DES OBJECTIFS POLITIQUES DÉPASSÉS PAR L'ÉVOLUTION DU MARCHÉ DE L'EMPLOI	9
A. VOLONTARISME GOUVERNEMENTAL OU AFFICHAGE POLITIQUE ?	9
1. Réduire le chômage : revenir à un taux de 9 % de demandeurs d'emploi n'est plus d'actualité	9
2. Encourager la formation en alternance : l'objectif de 600 000 apprentis en 2015 est-il réaliste ?	10
B. LE REDÉMARRAGE À LA HAUSSE DES DÉPENSES D'INDEMNISATION DES DEMANDEURS D'EMPLOI	11
C. UNE POLITIQUE DE L'EMPLOI À CONTRETEMPS : LES BESOINS S'ACCROISSENT MAIS L'ÉTAT RÉDUIT SON ACTION	12
II. UN BUDGET QUI SE DÉSENGAGE DES POLITIQUES ACTIVES DE L'EMPLOI ET DE LUTTE CONTRE LE CHÔMAGE	15
A. LE CHOIX DU GOUVERNEMENT DE RÉDUIRE LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DE LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI »	15
B. UN CHOIX QUI NE S'INSCRIT QUE PARTIELLEMENT DANS L'ÉPURE DE LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DE RÉDUCTION DES DÉPENSES PUBLIQUES	16
C. UN CHOIX QUI RÉDUIT LE PÉRIMÈTRE DES DÉPENSES D'INTERVENTION DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI DE 1,4 MILLIARD D'EUROS	17
III. UN BUDGET QUI NE COMPORTE AUCUNE MESURE NOUVELLE ET NE RÉPOND PAS AUX BESOINS DE LA CRISE	18
A. L'ABSENCE DE RELAIS POUR LES DISPOSITIFS DE SOUTIEN À L'EMPLOI NON RECONDUITS	18
1. La fin des effets du plan de relance de 2009	18
2. Le prolongement des mesures du plan pour l'emploi de 2011	19
B. DES BESOINS INSUFFISAMMENT PRIS EN COMPTE	20
1. Des besoins sous évalués	20
a) Les contrats aidés	20
b) Les nouveaux contrats de sécurisation professionnelle (CSP)	20
2. Des besoins non satisfaits	21
a) Le chômage partiel de longue durée	21
b) La formation professionnelle des publics handicapés	22

IV. UNE PÉNURIE DE MOYENS QUI S'ACCOMPAGNE D'UNE POLITIQUE DE TRANFERTS DE CHARGES HORS DU BUDGET DE L'ETAT	23
A. TRANSFERT DE CHARGES VERS LES OPÉRATEURS POUR ASSURER LA GESTION DES DEMANDEURS D'EMPLOI	23
B. TRANSFERT DE CHARGES VERS LES PARTENAIRES SOCIAUX POUR ASSURER LE FINANCEMENT DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE	23
C. TRANSFERT DE CHARGES VERS LES RÉGIONS POUR REMPLIR LES OBJECTIFS DE L'ETAT EN MATIÈRE D'APPRENTISSAGE	24
CHAPITRE II - PRÉSENTATION DES PROGRAMMES	27
I. LE PROGRAMME 102 « ACCÈS ET RETOUR À L'EMPLOI »	27
A. PRÉSENTATION DES CRÉDITS : UN REcul DE 13 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT (MOINS 800 MILLIONS D'EUROS).....	27
B. LA DIMINUTION DRASTIQUE DES DÉPENSES D'INTERVENTION EN FAVEUR DE L'EMPLOI.....	28
1. <i>La baisse de la subvention de l'Etat au Fonds de solidarité</i>	28
2. <i>La disparition progressive de certaines mesures issues du Plan de relance</i>	28
3. <i>La diminution de la participation de l'Etat au financement des maisons de l'emploi</i>	28
4. <i>La réduction de l'enveloppe allouée au paiement du marché de l'AFPA pour les « Publics fragiles »</i>	29
5. <i>La sous-budgétisation des contrats aidés</i>	30
II. LE PROGRAMME 103 « ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES ET DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI »	31
A. PRÉSENTATION DES CRÉDITS : UNE RÉDUCTION DE 12 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT (MOINS 550 MILLIONS D'EUROS).....	31
B. LES ECONOMIES RÉSULTANTS DE LA SUPPRESSION DE DISPOSITIFS	33
1. <i>La fin des dispositifs spécifiques d'incitation à l'embauche des apprentis et des salariés dans les très petites entreprises</i>	33
2. <i>L'effet en année pleine des suppressions de certaines exonérations de charge dans les secteurs des services à la personne et de la restauration</i>	33
C. LES ECONOMIES RÉSULTANTS DE LA MODIFICATION DES MODALITÉS DE CALCUL D'EXONÉRATION DE CHARGES	33
1. <i>Pour les apprentis</i>	33
2. <i>Pour les auto-entrepreneurs</i>	34
CHAPITRE III - PRÉSENTATION DU COMPTE SPÉCIAL « FINANCEMENT NATIONAL DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA MODERNISATION DE L'APPRENTISSAGE »	37
I. LA CRÉATION D'UN NOUVEAU COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE	37
A. 575 MILLIONS D'EUROS EN FAVEUR DE L'APPRENTISSAGE.....	37
B. UNE PLUS GRANDE LISIBILITÉ DES MOYENS CONSACRÉS AU DÉVELOPPEMENT DE L'APPRENTISSAGE.....	38

II. UNE RÉFORME AMBITIEUSE : 600 000 APPRENTIS EN 2015	38
A. LES OBJECTIFS FIXÉS AU DÉVELOPPEMENT DE L'ALTERNANCE.....	38
B. ...SONT-ILS RÉALISABLES ?	39
EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	41
• ARTICLE 62 (Art. L. 5134-30-1 du code du travail) Adaptation des dispositions relatives au financement du contrat unique d'insertion (CUI) pour les ateliers et chantiers d'insertion	41
• ARTICLE 62 bis (nouveau) (Art. L. 5123-2 et L. 5123-7 du code du travail) Suppression de l'allocation spéciale du Fonds national de l'emploi (ASFNE)	42
• ARTICLE 63 Prélèvement exceptionnel sur le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP)	45
• ARTICLE 63 bis (nouveau) (Art. 44 duodecimes, 1383 H, 1466 A du code général des impôts et art. 130 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006) Prorogation de deux ans des exonérations fiscales et sociales en faveur des entreprises qui exercent une activité dans les bassins d'emploi à redynamiser	48
• ARTICLE 63 ter (nouveau) (Art. 9 de la loi n° 71-578 du 16 juillet 1971) Adaptation de la réforme du taux de la taxe d'apprentissage applicable aux départements du Bas Rhin, du Haut Rhin et de la Moselle	50
• ARTICLE 63 quater (nouveau) Modalités fiscales de regroupement des organismes collecteurs paritaires agréés	52
AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES	53
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	57
EXAMEN EN COMMISSION	61
ANNEXES	71
ANNEXE 1 - Liste des personnes auditionnées par votre rapporteur spécial	72
ANNEXE 2 - Etat des lieux de l'alternance et des moyens mis en œuvre pour atteindre l'objectif de 800 000 alternants en 2015	73

LES PRINCIPAUX CONSTATS ET OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Présentation de la mission « Travail et emploi »

L'examen de la présente mission a fait l'objet de la répartition suivante :

- M. François Patriat rapporte les crédits des programmes 102 « Accès et retour à l'emploi » et 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » qui regroupent les moyens consacrés à la politique de l'emploi. Avec les crédits du compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage » (CAS « Apprentissage »), ils font l'objet des développements du présent rapport ;

- M. Serge Dassault rapporte les crédits des programmes 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail » et 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail » constitutifs du volet relatif à la politique du travail et au soutien de la mission « Travail et emploi ». Celui-ci fait l'objet d'un rapport distinct.

* * *

1. LES CONSTATS SUR LES CREDITS DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI POUR 2012

Pour 2012, les crédits de la mission « Travail et emploi » s'établissent à **10,2 milliards d'euros** de crédits de paiement, en réduction de **11 %** par rapport à 2011 (11,6 milliards d'euros). Le périmètre de la **politique de l'emploi** représente **9,4 milliards d'euros**, soit 92 % des crédits de la mission, répartis entre les deux programmes suivants :

- 102 « **Accès et retour à l'emploi** » (**5,4 milliards d'euros** en CP) ;
- 103 « **Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi** » (**4 milliards d'euros** en CP).

Entre également dans le champ de compétences de votre rapporteur spécial le **CAS « Apprentissage »**, créé en 2011, dont le montant des dépenses pour 2012 est fixé à **575 millions d'euros**.

Hors dépenses budgétaires de la mission « Travail et emploi », le **coût global de la politique de l'emploi** en 2012 intègre également les éléments suivants :

- les **dépenses fiscales** pour un montant de **10,81 milliards d'euros**, au lieu de 11,13 milliards d'euros pour 2011 ;
- les **allègements généraux de cotisations patronales** pour un montant de **23,6 milliards d'euros**, dont **20,1 milliards d'euros d'allègements généraux de charges « Fillon »** et **3,5 milliards d'euros d'exonérations relatives aux heures supplémentaires** de la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA) ;
- et les **exonérations ciblées** de cotisations patronales, non compensées par la présente mission, qui représentent **1,84 milliard d'euros**.

Au total, la **politique de l'emploi mobilisera 47 milliards d'euros en 2012** (51,44 milliards d'euros en 2011), soit une réduction de 9 % de l'effort global de la Nation en faveur de l'emploi et de la lutte contre le chômage.

2. LES OBSERVATIONS ET PROPOSITIONS FORMULÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Alors que les tensions sur le marché du travail sont reparties à la hausse pour la fin 2011 et 2012 et que l'objectif politique du Gouvernement de baisse du taux de chômage à 9 % a été réaffirmé, le budget pour 2012 de la politique de l'emploi ne semble pas de nature à influencer activement sur la conjoncture. **Aucune mesure nouvelle ne prend en compte la dégradation du marché de l'emploi.**

* * *

Le projet de budget pour 2012 se traduit par :

a) Une réduction des dépenses d'intervention de la politique de l'emploi de 1,4 milliard d'euros par rapport à 2011 avec :

- la baisse du montant de la subvention de l'Etat au **Fonds de solidarité** en 2012 (906 millions d'euros en 2012 au lieu de 1,15 milliard en 2011) ;
- la **disparition progressive des mesures issues du Plan de relance** (107 millions d'euros en 2012 au lieu de 570 millions en 2011) ;
- la diminution de la participation de l'Etat au financement des **maisons de l'emploi** (moins 30 millions d'euros par rapport à 2011) en partie seulement compensée par un abondement de 15 millions d'euros adopté par l'Assemblée nationale ;
- la réduction de l'enveloppe allouée au paiement du **marché de l'AFPA pour les « Publics fragiles »** (15 millions d'euros en 2012 au lieu de 51 millions en 2011) ;
- la baisse des crédits destinés au financement des **contrats aidés** (1,906 milliard d'euros en 2012 au lieu de 2,023 milliards en 2011) ;
- la suppression des exonérations de charges sociales qui atteindra son plein effet en 2012, telles que les exonérations de charges patronales de 15 points pour les **particuliers employeurs** dans le domaine des services à la personne et les allègements de charge pour les structures agréées dans le domaine des services à la personne (zéro euro en 2012 au lieu de 153 millions en 2011) et l'exonération de charge pour les plateaux-repas dont bénéficiaient les entreprises du **secteur des hôtels, cafés et restaurants** (zéro euro en 2012 au lieu de 40 millions en 2011) ;
- une mesure nouvelle d'économie de 150 millions d'euros en 2012, qui résulte de l'ajustement des modalités de calcul du coût de l'exonération de cotisations patronales accordée aux **employeurs d'apprentis** ;
- une révision à la baisse du coût de l'exonération des charges sociales liées au statut de l'**auto-entrepreneur** (155 millions d'euros en 2012 au lieu de 242 millions d'euros).

b) Une minoration de crédits de 74 millions d'euros, en première délibération, au titre du plan d'économie supplémentaire d'un milliard d'euros, à laquelle s'ajoute, en seconde délibération, une minoration de 10,9 millions d'euros.

c) Des mesures de débudgétisation d'instruments de la politique de l'emploi avec :

- un **nouveau prélèvement de 300 millions d'euros sur le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels** (FPSPP), afin d'abonder les actions de formation professionnelle de l'AFPA (75 millions d'euros), de l'ASP (200 millions d'euros) et de Pôle emploi (25 millions d'euros) ;
- la **suppression de l'allocation spécifique du fond national de l'emploi** destinée à financer les pré-retraites versées dans le cadre de plans sociaux.

* * *

La commission des finances a décidé de proposer au Sénat le rejet des crédits de la mission « Travail et emploi » et du compte spécial « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage ».

Votre rapporteur spécial souligne que le taux de réponses du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi à son questionnaire budgétaire était de 100 % à la date du 10 octobre 2011, date limite fixée par l'article 49 de la LOLF.

CHAPITRE PREMIER

LA POLITIQUE DE L'EMPLOI EN 2012 : DES CHOIX BUDGÉTAIRES QUI NE RÉPONDENT PAS À L'AMPLEUR DES BESOINS

I. DES OBJECTIFS POLITIQUES DÉPASSÉS PAR L'ÉVOLUTION DU MARCHÉ DE L'EMPLOI

A. VOLONTARISME GOUVERNEMENTAL OU AFFICHAGE POLITIQUE ?

1. Réduire le chômage : revenir à un taux de 9 % de demandeurs d'emploi n'est plus d'actualité

Au mois d'avril dernier, le ministre du travail, de l'emploi et de la santé a fixé à la politique de l'emploi **l'objectif de ramener le taux de chômage à moins de 9 % pour la fin de l'année 2011**. Formulé au cours du premier semestre 2011 alors que le chômage montrait des signes de décrue, cet objectif pouvait se justifier par les chiffres encourageants donnés par l'assurance chômage : au premier semestre de l'année, le nombre de chômeurs indemnisés en France métropolitaine a baissé, passant de 2,2 millions en janvier à 1,8 million en mai, mais il a commencé à remonter dès le début du second semestre et s'établit à 2 millions en octobre.

Compte tenu de **l'évolution défavorable de la croissance économique** – sans qu'il puisse en être tenu rigueur au Gouvernement sur ce seul point – il est permis de **s'interroger sur la portée de cet engagement** alors même qu'il a été réaffirmé au cours du mois de septembre dernier¹, au moment où la remontée du nombre des demandeurs d'emploi était confirmée par les prévisions de l'assurance chômage. **L'aggravation du marché de l'emploi semble écarter tout retour à un taux de 9 % de demandeurs d'emploi** au moins à court terme. En effet, selon l'Insee², le taux de chômage en France métropolitaine pourrait remonter à 9,2 % au quatrième trimestre, contre 9,1 %, niveau le plus bas atteint au deuxième trimestre 2011, et poursuivre sa progression en 2012. L'Unedic présente des prévisions qui laissent à penser que la progression du chômage atteindra fin 2012 un niveau proche de celui de début 2011 (*cf. infra*).

De la même manière, le Gouvernement a tardé, jusqu'au 27 octobre 2011, à réviser son hypothèse de croissance de **1,75 %** pour 2012. Pourtant, le

¹ « Xavier Bertrand vise toujours un chômage sous 9 % d'ici 2012 » (*journal La Tribune du 4 septembre 2011*).

² Source : Insee (3 novembre 2011).

groupe technique de la commission économique de la Nation¹, réuni le 6 octobre, et le consensus des conjoncturistes de septembre 2011 prévoyait déjà une croissance de **1,2 %**, ramenée à **0,9 %** selon leur dernière prévision établie en octobre².

L'Unedic a pour sa part révisé, dès le 22 septembre, sa situation financière pour 2011 et 2012 sur la base d'une croissance ramenée à 1,2 %. Aussi, l'annonce faite, le 27 octobre 2011, par le Président de la République que **la prévision de croissance pour 2012 retenue par le Gouvernement était désormais de 1 %**, confirme-t-elle les prévisions de hausse du nombre des demandeurs d'emploi (*Cf. infra* la prévision du nombre des chômeurs indemnisés par l'Assurance chômage).

Dans ce contexte, il y a urgence pour le Gouvernement à réactualiser les objectifs de la politique de l'emploi. A défaut, il faudrait considérer que le **volontarisme gouvernemental, sans moyens d'action sur la conjoncture, relèverait du simple affichage politique.**

2. Encourager la formation en alternance : l'objectif de 600 000 apprentis en 2015 est-il réaliste ?

S'agissant du développement de l'apprentissage, votre rapporteur spécial s'interroge également sur l'objectif annoncé par le Président de la République dans son discours du 1^{er} mars 2011 à Bobigny d'**atteindre, d'ici 2015, 800 000 contrats en alternance dont 600 000 apprentis.** Cet objectif est-il réaliste ?

Pour répondre à une telle ambition, la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011 a réformé le fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage (FNDMA) ainsi que les conditions de collecte et d'attribution aux régions de la taxe d'apprentissage, ces dispositifs étant jugé insuffisamment incitatifs.

Parallèlement, il a été procédé à une refonte profonde du dispositif d'incitation à l'embauche des apprentis, en combinant le relèvement du seuil d'assujettissement des entreprises de plus de 250 salariés à la contribution supplémentaire pour l'apprentissage (CSA) de 3 % à 4 %, avec une modulation du taux de surtaxe, dit « malus », et la création d'un « bonus » consistant dans le versement, par l'Etat, d'une prime aux entreprises qui respectent les quotas.

Ce volet fiscal a été complété par une modification de l'architecture des missions budgétaires et la création d'un nouveau **compte d'affectation**

¹ Le Gouvernement réunit chaque année, fin septembre ou début octobre, le groupe technique de la commission économique de la Nation. Il s'agit d'un panel d'experts représentant des organismes indépendants désignés par lui. Cette réunion, à peu près concomitante au dépôt du projet de loi de finances, permet d'évaluer l'optimisme du Gouvernement, en comparant ses prévisions avec celles existant au même moment.

² Consensus Forecasts, septembre 2011 et octobre 2011.

spéciale intitulé « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage », qui se substitue au FNDMA et est rattaché à la mission travail et emploi.

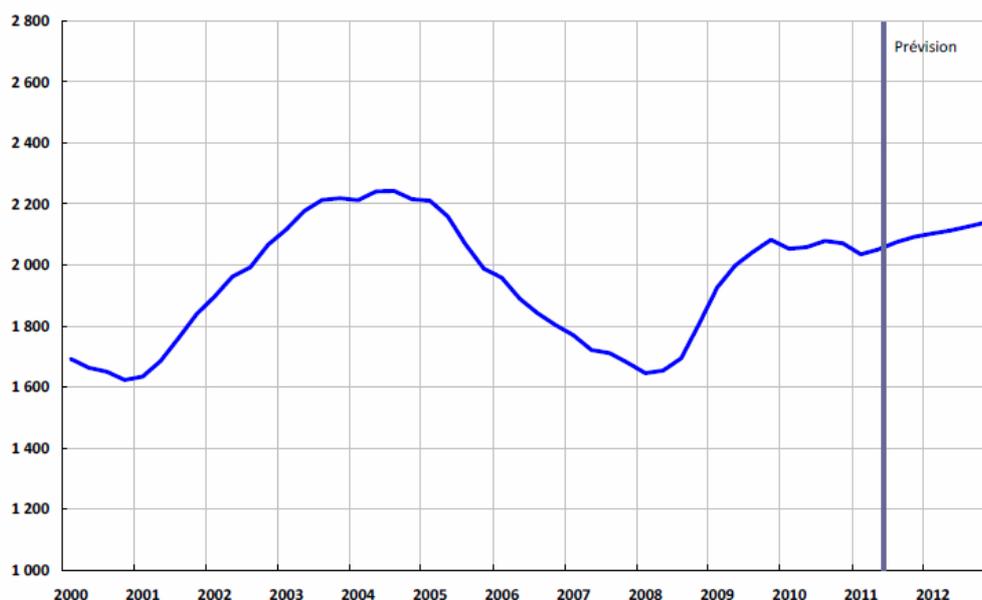
Dans l'ensemble, **vo**tre rapporteur spécial estime que cette réforme défend une cause qui est largement partagée par les régions en raison des compétences qui leur ont été transférées en matière de formation professionnelle et d'apprentissage. Néanmoins, il n'est pas inutile de souligner que **l'objectif de 600 000 apprentis en 2015 implique une augmentation de 50 % des effectifs actuels** (414 000 apprentis fin 2010) en seulement quatre ans alors qu'entre 2005 et 2010 le nombre des apprentis n'a progressé que de 8 % (382 000 apprentis fin 2005). Par ailleurs, il convient de souligner que la tenue d'un tel engagement ne peut s'envisager sans la prise en compte de la réalité de l'emploi dans les régions. C'est en effet avec ces dernières que **l'Etat doit s'engager, sur des objectifs réalistes et atteignables, au travers de la nouvelle génération des contrats d'objectifs et de moyens 2011-2015.**

B. LE REDÉMARRAGE À LA HAUSSE DES DÉPENSES D'INDEMNISATION DES DEMANDEURS D'EMPLOI

La hausse du nombre des demandeurs d'emploi entraîne mécaniquement une **augmentation des dépenses d'indemnisation** financées par l'Assurance chômage. Ainsi, l'Unedic a chiffré que le nombre de chômeurs indemnisés continuerait à augmenter pour s'établir à 2 139 600 en décembre 2012.

Prévision du nombre des chômeurs indemnisés par l'Assurance chômage

(en milliers)



Source : Pôle emploi, Prévisions Unedic (situation financière de l'Assurance chômage pour les années 2011 et 2012, publiée le 22 septembre 2011)

La conséquence directe de cette dégradation de la conjoncture serait une aggravation du déficit de l'Unedic en raison de l'**augmentation des dépenses d'assurance chômage**. Celles-ci passeraient de 33,6 milliards en 2011 à **34,6 milliards d'euros en 2012**. Le compte de résultat de l'assurance chômage pourrait présenter un déficit supplémentaire de 2,5 milliards d'euros en 2011 et de 1,8 milliards d'euros en 2012.

La **dette de l'assurance chômage** continuerait aussi à se creuser, passant de 11 milliards d'euros fin 2011 à **12,8 milliards d'euros fin 2012**.

C. UNE POLITIQUE DE L'EMPLOI À CONTRETEMPS : LES BESOINS S'ACCROISSENT MAIS L'ETAT RÉDUIT SON ACTION

Face à l'accroissement du chômage et des dépenses de l'Assurance chômage, dont il faut préciser que le financement émane des cotisations et que sa gestion relève des partenaires sociaux, il apparaît **paradoxal que l'Etat réduise ses moyens d'action** de manière aussi importante en 2012. **C'est, en effet, la mission « Travail et emploi » qui subit la plus forte baisse de crédits budgétaires** (moins 11 %), devant la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ». Tous les compartiments de la politique de l'emploi sont visés par cette réduction de voilure pour l'an prochain :

- les **crédits de la mission « Travail et emploi »** s'établissent à **10,2 milliards d'euros** de crédits de paiement, en réduction de 11 % par rapport à 2011 (11,6 milliards d'euros) ;

- les **dépenses fiscales** sont estimées à **10,81 milliards d'euros**, au lieu de 11,13 milliards d'euros pour 2011 ;

- les **allègements généraux de cotisations** sont évaluées à **23,6 milliards d'euros**¹, dont 20,1 milliards d'euros d'allègements généraux de charges « Fillon » et 3,5 milliards d'euros d'exonérations relatives aux heures supplémentaires de la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA)² ;

- et les exonérations ciblées de cotisations patronales, non compensées par la présente mission représenteront 1,84 milliard d'euros.

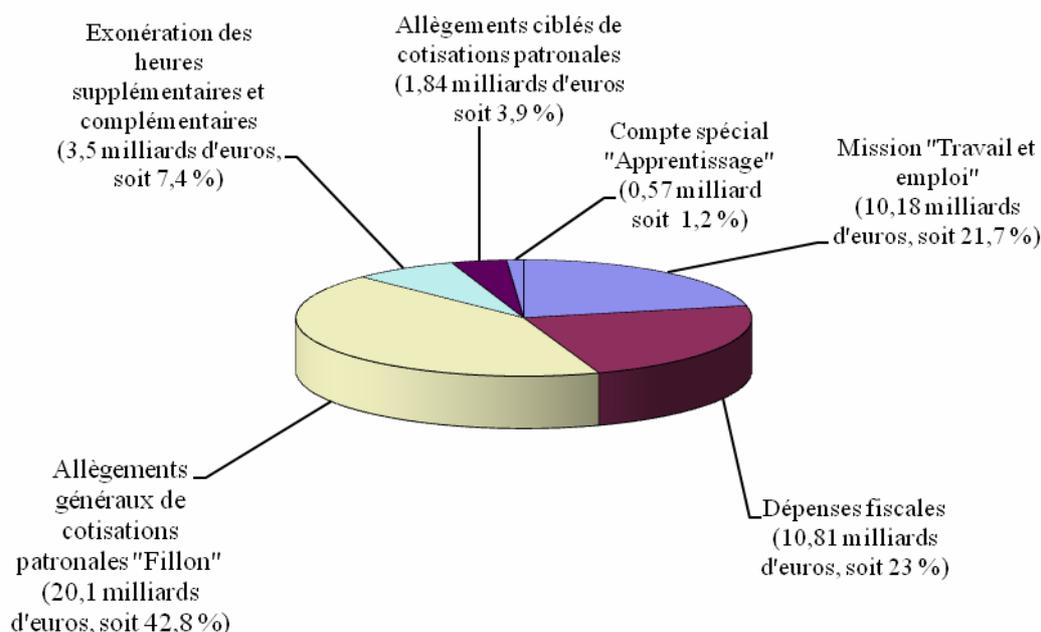
Au total, la politique de l'emploi mobilisera **47 milliards d'euros en 2012** (51,44 milliards d'euros en 2011), soit une **réduction de 9 % de l'effort global de la Nation** en faveur de l'emploi et de la lutte contre le chômage.

¹ Source : projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 (annexe 5).

² En 2011, Les allègements généraux de cotisations patronales s'élèvent à 24,43 milliards d'euros, dont 21,2 milliards d'euros d'allègements généraux de charges « Fillon » et 3,23 milliards d'euros d'exonérations relatives aux heures supplémentaires et complémentaires.

Le schéma ci-après présente la répartition des différentes composantes financières de la politique de l'emploi et du travail.

Répartition des dépenses de l'Etat au titre de la politique de l'emploi et du travail pour 2012



Sources : projet annuel de performances « Travail et emploi » annexé au projet de loi de finances pour 2012 et projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2012

Alors que les politiques de l'emploi se justifient par leur **effets contra-cyclique sur la conjoncture** – accentuer le soutien à l'emploi lorsque le chômage augmente et, à l'inverse, soulager les finances publiques lorsque l'emploi est dynamique – votre rapporteur spécial constate que l'effort de l'Etat se relâche au moment même où les tensions sur le marché de l'emploi réapparaissent. **Le budget 2012 est symptomatique d'une politique de l'emploi à contretemps.**

Ce **choix de la sous-budgétisation de la politique de l'emploi risque de s'avérer contre productif** dans la mesure où le Gouvernement se placera de lui-même dans l'obligation de redéployer massivement des crédits en cours d'année comme cela a été le cas en 2009 et en 2010 pour faire face à la crise :

- la loi de finances pour 2009 prévoyait ainsi une baisse de 5,4 % du budget de la mission « Travail et emploi » par rapport à 2008. En réalité, les crédits effectivement consommés se sont établis à 13,7 milliards d'euros en AE et CP, soit un niveau supérieur de 12 % à celui des crédits votés en LFI.

En raison de la crise économique, près de 1,5 milliard d'euros de crédits supplémentaires ont, en effet, été ouverts sur le volet « emploi » de la mission (programmes 102 et 103) eu titre du plan de relance ;

- en 2010, l'exécution des crédits a dépassé de 30 % l'autorisation votée en LFI notamment pour honorer la surconsommation de **contrats aidés** dont la dépense finale s'est élevée à 3,5 milliards d'euros de crédits au lieu de 1,77 milliard d'euros prévus initialement ;

- l'année 2011 a suivi la même pente avec l'ouverture supplémentaire de 350 millions d'euros supplémentaires en application de la loi de finances rectificative précitée du 29 juillet 2011.

Au final, sans méconnaître l'impératif de retour à l'équilibre des finances publiques, **il ne s'agit pas de demander plus de dépenses mais de regretter le choix fait par le Gouvernement de se désengager des politiques actives de l'emploi et de lutte contre le chômage.**

Le choix du Gouvernement est de réduire drastiquement les dépenses budgétaires d'intervention. Ce faisant, il prive le pays d'un levier de lutte important contre le chômage. Il fait même courir le risque d'une explosion des dépenses sur les dispositifs sous-budgétisés : les contrats aidés, l'accompagnement des restructurations économiques et les dépenses de solidarité.

La voie suivie par la nouvelle majorité sénatoriale est radicalement différente : plutôt que de réduire les seules dépenses d'intervention de la politique de l'emploi, elle propose de supprimer les niches fiscales et sociales très coûteuses et sans effet sur l'emploi. Ainsi, votre commission des finances et la commission des affaires sociales ont-elles voté la suppression du dispositif d'exonérations des heures supplémentaires. Cela représente **une économie globale de 4,9 milliards d'euros bien supérieure à celle que souhaite faire le Gouvernement sur les dépenses d'intervention en faveur de l'emploi.**

II. UN BUDGET QUI SE DÉENGAGE DES POLITIQUES ACTIVES DE L'EMPLOI ET DE LUTTE CONTRE LE CHÔMAGE

A. LE CHOIX DU GOUVERNEMENT DE RÉDUIRE LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DE LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI »

Les 10,2 milliards d'euros de crédits de paiement de la mission « Travail et emploi » se décomposent en quatre programmes, tous impactés par une réduction globale des crédits pour 2012 de 1,4 milliard d'euros.

Décomposition des crédits de paiement de la mission « Travail et emploi »

(en milliards d'euros)

	Exécution 2009	Exécution 2010	LFI 2011	PLF 2012	Solde 2011/2012	Variation 2011/2012
Programme 102 - « Accès et retour à l'emploi »	6,18	7,45	6,20	5,37	-0,83	-6,66%
Programme 103 - « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi »	6,60	5,84	4,54	3,99	-0,55	-4,41%
Programme 111 - « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail »	0,08	0,07	0,09	0,08	-0,01	-0,08%
Programme 155 - « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail »	0,79	0,81	0,74	0,74	0	0,00%
Totaux	13,65	14,17	11,57	10,18	-1,39	-11,16%

Source : d'après le projet annuel de performances « Travail et emploi » pour 2012

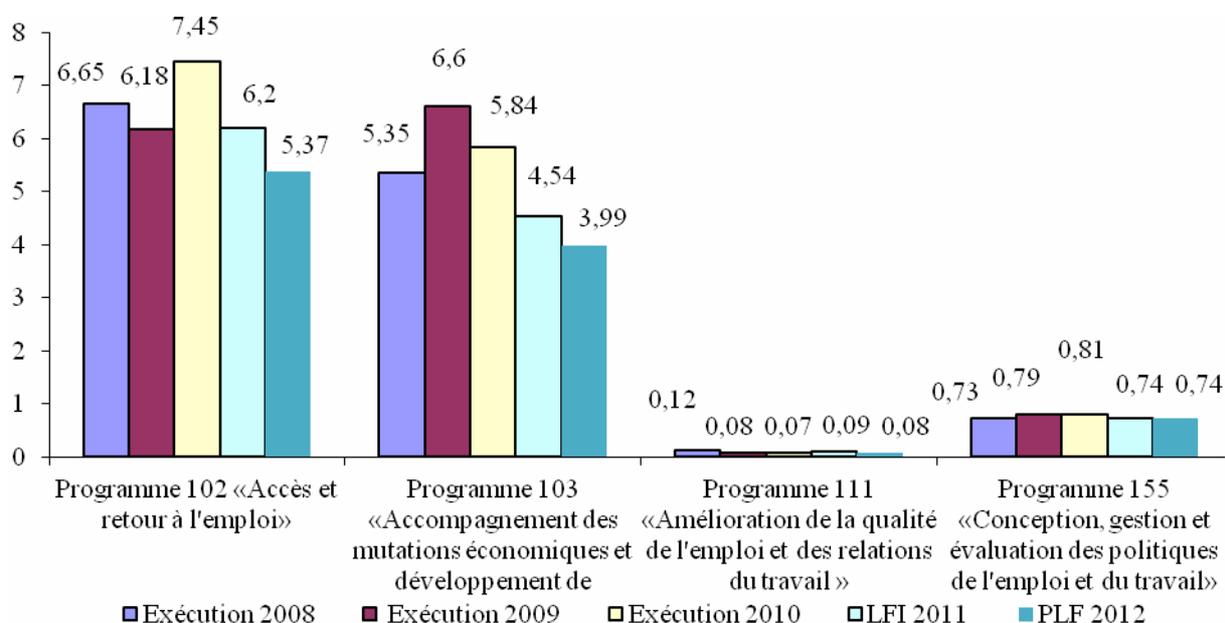
Le volet « emploi », composé des programmes 102 « **Accès et retour à l'emploi** » (5,4 milliards d'euros pour 2012 au lieu de 6,2 milliards en 2011) et 103 « **Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi** » (4 milliards d'euros pour 2012 au lieu de 4,54 milliards en 2011) subit l'essentiel des réductions de crédits.

En ce qui concerne le volet « Travail », relevant de notre collègue Serge Dassault, rapporteur spécial, le programme 111 « **Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail** » (80,6 millions d'euros pour 2012 au lieu de 87 millions d'euros en 2011) et le programme 155 « **Conception, gestion et évaluation de la politique de l'emploi et du travail** » (743 millions d'euros pour 2012 au lieu de 744 millions d'euros en 2011) supportent également, mais dans une moindre mesure, l'effort d'économie.

Ainsi que le met en évidence le diagramme ci-dessous, l'exercice 2012 s'inscrit dans un mouvement de décrue importante des crédits, après les pics de dépenses enregistrés en 2009 et 2010 sur les programmes 102 et 103 qui financent la politique de l'emploi.

Répartition des crédits et évolution de 2008 à 2012

(en milliards d'euros)



Source : d'après le projet annuel de performances « Travail et emploi » annexé au projet de loi de finances pour 2012

B. UN CHOIX QUI NE S'INSCRIT QUE PARTIELLEMENT DANS L'ÉPURE DE LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DE RÉDUCTION DES DÉPENSES PUBLIQUES

Néanmoins, malgré la réduction de 11 % des crédits de la mission, la trajectoire de réduction des dépenses ne s'inscrit que partiellement dans l'épure de la programmation pluriannuelle. Les moyens pour 2012 excèdent de près de 150 millions d'euros l'annuité 2012, initialement arrêtée en 2010 dans la loi de programmation des finances publiques pour la période 2011-2013.

**Programmation pluriannuelle de la mission « Travail et emploi »
(y compris les contributions au compte spécial « Pensions »)**

(en milliards d'euros)

	2009	2010	2011	2012	2013
1^{ère} loi de programmation 2009-2012	12,31	10,90	10,69		
2^{ème} loi de programmation 2011-2014			11,46	10,04	9,2
Loi de règlement pour 2009	13,65				
Loi de finances initiale pour 2010		11,40			
Loi de finances pour 2011			11,57		
Projet de loi de finances pour 2012				10,18	

Sources : projets de loi de programmation pluriannuelle des finances publiques pour la période 2009-2012 et pour la période 2011-2014, projet annuel de performances 2012 de la mission « Travail et emploi »

Ces crédits supplémentaires visent à prolonger l'effort de 350 millions d'euros apporté par la loi de finances rectificative n° 2011-900 du 29 juillet 2011 pour accompagner dans la durée des mesures du plan en faveur de l'emploi. Ils financent en particulier le coût en 2012 des 50 000 contrats aidés supplémentaires créés en 2011 (110 millions d'euros) et la rémunération de fin de formation accordée par Pôle Emploi à certains demandeurs d'emploi (38 millions d'euros).

**C. UN CHOIX QUI RÉDUIT LE PÉRIMÈTRE DES DÉPENSES
D'INTERVENTION DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI DE 1,4 MILLIARD
D'EUROS**

Les moyens alloués aux programmes 102 et 103 en 2012 sont en retrait par rapport à la LFI pour 2011 de **1,4 milliard d'euros** en CP.

Cette réduction s'explique notamment par la fin des financements exceptionnels du plan de relance de l'économie 2009-2010 qui pèse encore près de 600 millions d'euros en 2011 et la disparition mécanique de restes à payer sur des compensations d'exonérations supprimées en loi de finances pour 2011 dans le cadre de la rationalisation des niches sociales et fiscales.

L'examen détaillé des programmes (*cf. infra* chapitre II) montre cependant que le **financement de nombreux dispositifs** a été soit **sous-budgétisé**, soit **débudgétisé** en faisant porter la charge sur les partenaires sociaux, les opérateurs ou les collectivités territoriale pour des missions jusqu'alors assumées par l'Etat.

Si les moyens de fonctionnement (+ 0,1 %) sont maintenus en valeur, la totalité de la réduction des crédits porte sur les dépenses d'intervention (moins 15 %) ainsi que l'expose le tableau ci-après.

Décomposition par titres des crédits de paiement de la politique de l'emploi

(en millions d'euros)

	LFI 2011	PLF 2012	Solde 2012/2011	Variation 2012/2011
Programme 102 « Accès et retour à l'emploi »				
Titre 3 : dépenses de fonctionnement	1,55	1,51	-0,04	-0,4%
Titre 6 : dépenses d'intervention	4,65	3,86	-0,79	-8,6%
Programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi				0,0%
Titre 3 : dépenses de fonctionnement	0,01	0,06	0,05	0,5%
Titre 6 : dépenses d'intervention	4,54	3,93	-0,61	-6,6%
TOTAUX				0,0%
Titre 3 : dépenses de fonctionnement	1,56	1,57	0,01	0,1%
Titre 6 : dépenses d'intervention	9,19	7,79	-1,4	-15,2%

Source : d'après le projet annuel de performances « Travail et emploi » pour 2012

Globalement, le budget pour 2012 n'ouvre **aucune mesure nouvelle en faveur de l'emploi** pour compenser les réductions de crédits causées par l'extinction des dispositifs en cours. Il s'agit donc davantage d'un budget de préservation que d'activation des politiques de l'emploi.

Le risque de sous-budgétisation constaté sur de nombreux dispositifs amène votre rapporteur spécial à penser que ce budget est insincère. En effet, il obligera tout futur Gouvernement à demander, en cours d'année 2012, une ouverture massive de crédits supplémentaires afin de financer les contrats aidés qu'il faudra créer pour lutter contre la montée du chômage.

III. UN BUDGET QUI NE COMPORTE AUCUNE MESURE NOUVELLE ET NE RÉPOND PAS AUX BESOINS DE LA CRISE

A. L'ABSENCE DE RELAIS POUR LES DISPOSITIFS DE SOUTIEN À L'EMPLOI NON RECONDUITS

1. La fin des effets du plan de relance de 2009

Le plan de relance pour le soutien à l'emploi a orienté vers la politique de l'emploi des crédits considérables : **1,2 milliard d'euros en 2010** (703 millions d'euros en 2009). Etant arrivés à leur terme en 2010, les dispositifs anciennement gérés directement par la mission « Plan de relance »

(programme 316) en 2009 et 2010, et qui étaient encore actifs en 2011, ont été rattachés aux programmes 102 et 103 de la mission « Travail et emploi » dans la loi de finances pour 2011.

Ces crédits correspondaient au financement de dispositifs en extinction, à l'exception de ceux relatifs aux écoles de la deuxième chance (E2C), car ce dispositif est le seul à avoir été pérennisé au sein du programme 102.

Il ne subsiste donc plus dans le projet de loi de finances pour 2012 que les dotations qui serviront à couvrir les restes à payer¹ sur les dispositifs d'allocations AFDEF (56,95 millions d'euros) et AER (12,28 millions d'euros) ainsi que les crédits relatifs aux écoles de la deuxième chance, pour un montant de 93,23 millions d'euros.

2. Le prolongement des mesures du plan pour l'emploi de 2011

Après l'enveloppe de **350 millions d'euros de crédits ouverts sur l'exercice 2011**, le prolongement des mesures du plan pour l'emploi s'établit pour 2012 à 148 millions d'euros. Il concerne le programme 102 et se répartit entre les mesures suivantes :

- la fin des 50 000 contrats aidés du secteur non marchand (CUI CAE²) pour 110 millions d'euro ;
- la rémunération de fin de formation (R2F), sur la base d'une hypothèse de 30 000 entrées dans le dispositif en 2011, pour un montant de 38 millions d'euros.

Le coût 2012 des mesures en faveur de l'emploi

Programme	Dispositif	LFR 2011 AE=CP	PLF 2012 AE	PLF 2012 CP	Total CP 2011/2012
Plan emploi		350 000 000	38 000 000	148 000 000	498 000 000
102		243 000 000	38 000 000	148 000 000	391 000 000
	Contrat d'autonomie pour les jeunes des quartiers	20 000 000			20 000 000
	CUI non marchand	145 000 000		110 000 000	255 000 000
	Accompagnement renforcé et formation pour les demandeurs d'emploi	70 000 000			70 000 000
	R2F	8 000 000	38 000 000	38 000 000	46 000 000
103		107 000 000	0	0	107 000 000
	Contrats de professionnalisation seniors	5 000 000			5 000 000
	Apprentissage Extension "zéro charge"	40 000 000			40 000 000
	CSP	52 000 000			52 000 000
	Programme national de formation professionnelle	10 000 000			10 000 000
Total		350 000 000	38 000 000	148 000 000	498 000 000

Source : DGEFP

¹ Des restes à payer subsistent sur l'allocation équivalent retraite (AER) et l'allocation en faveur des demandeurs d'emploi en formation (AFDEF) en 2012 du fait de la durée de maintien des bénéficiaires au sein de ces dispositifs :

- l'AFDEF présente un mécanisme en trois temps séparés par des délais parfois importants, entre la prescription de la formation au bénéficiaire, la date d'entrée en formation et l'entrée en indemnisation. Ainsi, une formation prescrite en 2009 peut démarrer en 2010 et ne donner lieu à un paiement qu'en 2011 ou plus tard ;
- la durée moyenne de l'AER par bénéficiaire est de trois ans.

² Contrat unique d'insertion – Contrat d'accompagnement dans l'emploi.

Le poids très élevé du coût des deux plans de 2009 et 2011 explique le fort impact à la baisse subi par contrecoup par le budget pour 2012, avec l'arrêt brutal de ces politiques de soutien de l'emploi.

B. DES BESOINS INSUFFISAMMENT PRIS EN COMPTE

1. Des besoins sous évalués

a) Les contrats aidés

Le solde net négatif des masses affectées aux contrats aidés (1,9 milliard d'euros pour 2012 au lieu de 2 milliards en 2011, soit moins 116 millions d'euros) est présenté par le Gouvernement comme une réduction globale des crédits « *assez marginale par rapport aux masses financières en jeu* » mais il traduit le fait que l'objectif pour 2012 (340 000 contrats aidés) se situe en deçà de ce qu'il est pour 2011 (390 000 contrats aidés financés par l'Etat au titre de la LFI 2011 et du plan pour l'emploi décidé en cours d'année).

Pourtant l'exécution des contrats aidés excède régulièrement la programmation initiale comme cela fut le cas en 2010 en raison du plan de relance. Pour le premier semestre 2011, la consommation des crédits des contrats aidés est d'ores et déjà supérieure à 50 % de la dotation de l'année (un milliard d'euros consommés sur 1,8 milliard pour les seuls CUI CAE).

Cette ligne budgétaire présente donc un risque fort de sous-budgétisation pour 2012.

b) Les nouveaux contrats de sécurisation professionnelle (CSP)

La loi de finances rectificative du 29 juillet 2011 précitée a procédé à la fusion, au sein d'un nouveau **contrat de sécurisation professionnelle (CSP)**, de deux dispositifs d'accompagnement des restructurations économiques : le contrat de transition professionnelle (CTP) et la convention de reclassement personnalisé (CRP)¹.

Mis en place à titre expérimental, par l'ordonnance n° 2006-339 du 23 mars 2006, le **contrat de transition professionnelle (CTP)** s'adressait aux salariés dont le licenciement économique est envisagé dans les entreprises de

¹ Dans un référé transmis à votre commission des finances le 28 janvier 2011, la Cour des comptes avait préconisé la fusion de ces dispositifs, devenus très proches dans leurs objectifs. La gestion des CTP était néanmoins plus onéreuse compte tenu de la dualité de ses gestionnaires, une partie du dispositif étant gérée par une société filiale de l'AFPA, la société de gestion du contrat de transition professionnelle (SGCTP) dite « Transitio », et l'autre par Pôle emploi pour le reste des bassins d'emplois concernés.

moins de mille salariés¹. La **convention de reclassement personnalisé (CRP)** permettait, dans des conditions fixées par les partenaires sociaux, aux salariés d'entreprises de moins de mille salariés, licenciés pour motif économique, de bénéficier pendant douze mois d'un ensemble de mesures favorisant leur reclassement professionnel. Ce dispositif était financé par l'employeur, l'Unedic et l'Etat, ce dernier participant à hauteur de 915 euros par nouveau bénéficiaire.

La fusion de ces deux dispositifs au sein du contrat de sécurisation des parcours professionnel² constitue une avancée en matière de simplification et de rationalisation des dispositifs de reclassement professionnel. Toutefois **les crédits affectés au CSP pour 2012 s'établissent à 87,2 millions d'euros, montant qui ne couvre pas le niveau de consommation des crédits cumulés en 2010** par les CRP (59,47 millions d'euros) et les CTP (143,22 millions d'euros). Or, il est à craindre que la montée probable du chômage en 2012 ne contraigne le Gouvernement à revoir à la hausse cette prévision.

2. Des besoins non satisfaits

a) Le chômage partiel de longue durée

Afin de tenir compte des conséquences de la crise, qui conduit notamment à l'augmentation des cas d'activité partielle, les partenaires sociaux et l'Etat ont mis en place depuis 2008 des modes complémentaires d'indemnisations afin de sauvegarder les emplois, notamment dans l'industrie.

Le tableau ci-après récapitule le nombre d'heures et les montants autorisés ainsi que la dépense de l'Etat au titre de l'allocation spécifique de chômage partiel.

¹ *Le CTP a d'abord été créé dans sept bassins d'emplois (Charleville-Mézières, Montbéliard, Morlaix, Saint-Dié, Toulon, Valenciennes et Vitry). Une filiale de l'AFPA, la société de gestion du CTP (SGCTP) dénommée « TRANSITIO », était chargée de sa mise en œuvre sur ces bassins d'emploi. L'article 19 de la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie a ensuite prolongé cette expérimentation jusqu'au 1^{er} décembre 2010 et l'a étendue à trente trois nouveaux bassins d'emplois gérés par Pôle Emploi. La possibilité d'adhérer au CTP a été prorogée, en loi de finances pour 2011, jusqu'au 31 mars 2011 afin d'aligner le terme de l'expérimentation sur la date d'extinction des CRP.*

² *Comme la CRP ou le CTP, le CSP s'adresse aux salariés qui disposent des droits suffisants pour prétendre à l'allocation de retour à l'emploi (ARE) dont le licenciement économique est envisagé dans une entreprise non soumise à l'obligation de proposer un congé de reclassement. Le CSP, d'une durée maximale de 12 mois, a pour objet le suivi d'un parcours de sécurisation professionnelle pouvant comprendre des mesures d'accompagnement, des périodes de formation et des périodes de travail au sein d'entreprises ou d'organismes publics. Pendant la durée de ce contrat, et en dehors des périodes durant lesquelles il exerce une activité rémunérée, le titulaire du CSP, qui avait un an d'ancienneté dans son entreprise au moment de son licenciement, perçoit une « allocation de sécurisation professionnelle » égale à 80 % du salaire brut moyen perçu au cours des 12 mois précédant la conclusion du CSP.*

Evolution du montant consommé de l'allocation spécifique de chômage partiel

Années	Heures autorisées	Montant autorisé (en euros)	Montant consommés (en euros)
2008	35 299 271	84 298 669	14 600 000
2009	258 819 516	897 480 388	268 336 279
2010	131 869 896	478 869 157	189 138 687

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Au total, plus de 646 345 salariés en 2010 ont été concernés par une ou plusieurs autorisations de chômage partiel. En nombre d'heures autorisées, le principal secteur utilisateur est l'industrie, notamment le secteur des biens intermédiaires, et plus particulièrement le secteur automobile (45,1 millions d'heures).

La LFI pour 2011 a ouvert 40 millions d'euros au titre des différents dispositifs d'indemnisation du chômage partiel (allocation spécifique, activité partielle de longue durée et conventions de chômage partiel) sur le programme 103, et dès la fin juin 30 millions d'euros avaient déjà été consommés.

Compte tenu de l'intérêt stratégique de maintenir les emplois industriels, en soutenant l'activité partielle lorsque l'économie ralentit, l'ouverture pour 2012 d'une dotation de 30 millions d'euros au titre de la seule allocation spécifique de chômage partiel présente un risque important de sous-budgétisation.

Par ailleurs, l'article 62 *bis* (nouveau), adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, supprime l'allocation spéciale du Fonds national de l'emploi (ASFNE) destinée aux préretraites versées dans le cadre de plans sociaux, entraînant le risque d'aggraver la situation des salariés les moins formés.

b) La formation professionnelle des publics handicapés

Depuis 2011, le financement des parcours de formation qualifiante pour les demandeurs d'emploi handicapés est assuré par l'association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (AGEFIPH) conformément aux dispositions de la loi de finances pour 2011.

Ce transfert de compétence a eu pour finalité de décharger l'Etat de tâches de gestion qui peuvent être assumées par l'organisme destinataire des fonds collectés. De ce point de vue, il s'agissait d'une mesure de rationalisation administrative permettant pour l'Etat un allègement équivalent à 15,5 ETPT en 2011 puis 26 ETPT en 2012 et 74 ETPT en 2013.

Toutefois, le gain le plus notable de l'Etat ressortissait au transfert à l'AGEFIPH du marché de la formation professionnelle conclu avec l'AFPA,

pour un montant de 30,5 millions d'euros en 2011, et plus de 60 millions d'euros à partir de 2012.

Pour pallier au manque de moyens, l'Etat a développé une politique de transferts de charges qui se poursuit en 2012 et qui n'est accompagnée par aucune compensation financière.

IV. UNE PÉNURIE DE MOYENS QUI S'ACCOMPAGNE D'UNE POLITIQUE DE TRANSFERTS DE CHARGES HORS DU BUDGET DE L'ETAT

A. TRANSFERT DE CHARGES VERS LES OPÉRATEURS POUR ASSURER LA GESTION DES DEMANDEURS D'EMPLOI

Un certain nombre de dotations semblent stabilisées :

- Pôle Emploi bénéficiera du maintien de sa subvention à son niveau de 2010 et 2011 soit 1 360 millions d'euros, conformément à l'engagement de l'Etat (convention tripartite), illustrant ainsi le fait que la RGPP ne peut s'appliquer à un opérateur qui doit faire face à un nombre accru de demandeurs d'emploi ;

- la dotation globale aux missions locales est maintenue, comme en LFI pour 2011, à 179 millions d'euros et le financement des structures de l'insertion par l'activité économique est lui aussi préservé à son niveau de 2011 (207 millions d'euros).

Déduction faite de l'inflation, il faut toutefois souligner qu'à moyens constants, en volume, ces opérateurs font face à des charges croissantes de gestion que l'Etat ne compense pas. Ainsi, Pôle emploi doit-il traiter près de 30 % de demandeurs d'emploi supplémentaires par rapport à 2009 et devrait terminer l'année 2011 en déficit de 110 millions d'euros¹. En outre, les missions locales voient, à moyens constants, le nombre de jeunes en contact avec le réseau augmenter chaque année (de 1,13 million en 2007 à 1,32 million en 2010).

B. TRANSFERT DE CHARGES VERS LES PARTENAIRES SOCIAUX POUR ASSURER LE FINANCEMENT DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

La raréfaction des moyens budgétaires a également conduit le Gouvernement à renouveler en 2012 ses **mesures de débudgétisation de la politique de l'emploi**.

¹ Déjà, la loi de finances rectificative pour 2009 a procédé à une annulation de 135 millions d'euros en CP au titre de la réduction de la subvention pour charge de service public de Pôle Emploi. L'exécution budgétaire montre que la dotation de l'Etat a été inférieure de 187 millions d'euros à la prévision votée en loi de finances initiale, soit 1 173 millions d'euros au lieu de 1 360 millions d'euros.

Dans les mêmes conditions qu'en 2011, l'article 63 du présent projet de loi de finances a pour objet de prélever une nouvelle contribution de 300 millions d'euros en 2012, sur le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) et d'affecter cette contribution à plusieurs organismes intervenant dans le champ de l'emploi et de la formation professionnelle. Les fonds ainsi prélevés contribueront au financement en 2012 de la politique publique conduite dans ce domaine. La contribution prélevée sur ce fonds sera affectée :

- d'une part, à l'**Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)**, pour le financement de la mise en œuvre des titres professionnels du ministère de l'emploi, à hauteur de 75 millions d'euros (dont 54 millions d'euros pour la mise en œuvre des titres professionnels délivrés par le ministère chargé de l'emploi et 21 millions pour la participation de l'AFPA au service public de l'emploi) ;

- d'autre part, à l'**Agence de services et de paiements (ASP)**, pour le financement de la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle, à hauteur de 200 millions d'euros ;

- enfin à **Pôle emploi**, pour le financement de l'allocation en faveur des demandeurs d'emploi en formation, à hauteur de 25 millions d'euros.

Le FPSPP souligne que cette nouvelle ponction entraînera un déficit de trésorerie en 2012 qui a été exposé à votre rapporteur spécial par ses responsables. Aussi, s'agissant d'une opération de débudgétisation de dépenses qui ont vocation à figurer dans le budget de l'Etat, il vous sera proposé de supprimer l'article 63.

C. TRANSFERT DE CHARGES VERS LES RÉGIONS POUR REMPLIR LES OBJECTIFS DE L'ETAT EN MATIÈRE D'APPRENTISSAGE

Enfin votre rapporteur spécial souhaite exprimer sa préoccupation devant l'évolution des crédits consacrés par l'Etat à la formation professionnelle et à l'apprentissage.

En premier lieu, il relève que la dotation générale de décentralisation versée par l'Etat aux régions au titre des compétences transférées en matière de formation professionnelle et d'apprentissage ne sera pas revalorisée en 2012 en fonction de l'inflation et restera fixée à 1,7 milliard d'euros. Depuis 2008, cette dotation connaît un quasi-gel.

**Evolution de la dotation générale de décentralisation
Formation professionnelle et apprentissage**

(en millions d'euros)

	2008	2009	2010	2011	2012
Montant de la dotation de décentralisation	1 686	1 688	1 702	1 702	1 702

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2012 « Formation professionnelle »

Or dans le même temps, la dépense globale des régions consacrée à la formation professionnelle, à l'apprentissage, à l'accueil, l'information et l'orientation s'est inscrite sur une courbe en croissance (4 milliards en 2008, 4,8 milliards en 2009 et 4,9 milliards en 2010)¹. Certes, l'augmentation des budgets régionaux résulte des transferts de compétences opérés par l'Etat, notamment pour les actions de formation mises en œuvre par l'AFPA.

La réduction continue des crédits affectés aux contrats de professionnalisation (17,4 millions d'euros pour 2012 au lieu de 17,8 millions en 2011 et 72,9 millions en 2010, soit une réduction de 55 millions d'euros en deux ans) ainsi que le prélèvement de 300 millions d'euros sur le FPSPP n'en sont pas moins inquiétants car ils n'illustrent pas seulement des transferts de charges mais un désengagement de l'Etat de la politique de formation professionnelle.

¹ *Source : annexe au projet de loi de finances pour 2012 « Formation professionnelle ».*

CHAPITRE II PRÉSENTATION DES PROGRAMMES

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

A. PRÉSENTATION DES CRÉDITS : UN REcul DE 13 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT (MOINS 800 MILLIONS D'EUROS)

Le programme 102 « Accès et retour à l'emploi » s'organise en deux actions :

- l'action 1 « Amélioration de l'efficacité du service public de l'emploi » qui s'articule principalement autour de Pôle emploi ;

- l'action 2 « Amélioration des dispositifs en faveur de l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail » qui a pour objectif l'insertion dans l'emploi, notamment au moyen des contrats aidés, ainsi que l'accompagnement des jeunes et des publics les plus en difficulté.

Le PLF pour 2012 fait apparaître sur le programme 102 une baisse de 21 % des crédits en AE et de 13% en CP par rapport aux crédits inscrits en LFI 2011, soit une réduction de 1,4 milliard d'euros en AE et de plus de 800 millions d'euros en CP (5,4 milliards d'euros en 2012 au lieu de 6,2 milliards en 2011). Le tableau ci-dessous présente la répartition des crédits par actions et sous-actions.

Présentation de l'évolution des dotations du programme 102

(en millions d'euros)

	Exécution 2010	LFI 2011	PLF 2012	Evolution 2011/2012	Solde 2011/2012
	CP	CP	CP	CP	CP
Action 1 - Amélioration de l'efficacité du service public de l'emploi¹	2 849,85	3 136,26	2 459,15	-22%	-677,11
Sous action 1 : Indemnisation des demandeurs d'emploi	1 328,99	1 641,15	1 051,73	-36%	-589,42
Sous action 2 : Coordination du service public de l'emploi	1 520,85	1 495,12	1 407,41	-6%	-87,71
Action 2 - Amélioration des dispositifs en faveur de l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail²	4 604,75	3 062,88	2 908,85	-5%	-154,03
Sous action 1 : Insertion dans l'emploi au moyen de contrats aidés	3 513,73	2 128,34	2 003,10	-6%	-125,24
Sous action 2 : Accompagnement des publics les plus en difficulté	1 091,08	934,54	905,75	-3%	-28,79
Total	7 454,60	6 199,14	5 367,99	-13%	-831,14

Source : projet annuel de performances « Travail et emploi » annexé au projet de loi de finances pour 2012

¹ Ancienne dénomination : « Coordination du service public de l'emploi, indemnisation des demandeurs d'emploi et rapprochement de l'offre et de la demande d'emploi ».

² Ancienne dénomination : « Mise en situation d'emploi des publics fragiles ».

B. LA DIMINUTION DRASTIQUE DES DÉPENSES D'INTERVENTION EN FAVEUR DE L'EMPLOI

Cette diminution s'explique principalement par la fin du Plan de relance à compter de l'exercice 2011 et la baisse progressive des crédits destinés au financement de mesures en extinction (paiement du stock uniquement).

Les évolutions significatives sont les suivantes.

1. La baisse de la subvention de l'Etat au Fonds de solidarité

Le Fonds de solidarité rassemble les moyens de financement des allocations de solidarité (l'allocation de solidarité spécifique, l'allocation d'insertion, l'allocation équivalent retraite ainsi que l'allocation de fin de formation à compter du 1^{er} janvier 2008) et de l'allocation pour les chômeurs créateurs repreneurs d'entreprise (ACCRE-ASS). Le Fonds verse à Pôle emploi les sommes correspondant aux allocations de solidarité et celles-ci sont attribuées aux bénéficiaires par Pôle emploi.

Une subvention d'équilibre est versée au Fonds de solidarité sur les crédits du programme 102 « Accès et retour à l'emploi ». Celle-ci était d'un montant de 1 146 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2011. Ce montant est complété par des ressources affectées provenant des droits sur les tabacs et par la contribution de solidarité (1 % sur la rémunération brute des agents publics).

La baisse du montant de la subvention de l'Etat au Fonds de solidarité en 2012 (906 millions d'euros) résulte essentiellement de l'extinction de l'allocation de fin de formation (AFF) et de l'allocation équivalent retraite (AER) pour les cohortes antérieures à 2010.

2. La disparition progressive de certaines mesures issues du Plan de relance

Une part importante de la réduction des crédits inscrits en PLF 2012 est également imputable à la disparition progressive de certaines mesures issues du Plan de relance, notamment l'AER-Relance, l'AFDEF et l'allocation temporaire de crise (107 millions d'euros en 2012 au lieu de 452 millions en 2011).

3. La diminution de la participation de l'Etat au financement des maisons de l'emploi

La diminution de la participation de l'Etat au financement des maisons de l'emploi (moins 30 millions d'euros en 2012 par rapport à 2011,

soit 47 millions d'euros en 2012 au lieu de 77 millions en 2011) est le reflet de l'effort demandé par le Gouvernement sur les crédits de fonctionnement et d'intervention pour la période 2011-2013, mais va à l'encontre de la volonté des parlementaires d'atténuer la baisse de ces crédits manifestée lors de l'examen de la loi de finances pour 2011 par un abondement de 10 millions d'euros de crédits.

De nouveau, l'Assemblée nationale a atténué la rigueur du budget 2012 des maisons de l'emploi en abondant leurs crédits de **15 millions d'euros supplémentaires**, portant le total des crédits votés de 47 millions d'euros à 62 millions d'euros. Votre rapporteur spécial soutien cette démarche.

4. La réduction de l'enveloppe allouée au paiement du marché de l'AFPA pour les « Publics fragiles »

La réduction de l'enveloppe allouée au paiement du marché de l'AFPA pour les « Publics fragiles » (15 millions d'euros en 2012 au lieu de 51 millions en 2011) résulte de la non reconduction depuis le second semestre 2011 de la partie du marché relative aux travailleurs handicapés. Le financement de parcours de formation qualifiante pour les demandeurs d'emploi handicapés est depuis lors assuré et financée par l'AGEFIPH conformément aux dispositions de la loi de finances pour 2011 sur ses fonds propres, hors budget de l'Etat (*cf.* encadré ci-dessous).

L'évolution des crédits alloués à l'AFPA au titre des programmes 102 et 103 et des marchés publics spécifiques

1. Dotation de l'Etat au titre du programme d'activité de service public (PASP) de l'AFPA

Le programme concourt à mettre en œuvre la politique du ministère chargé de l'emploi en matière de lutte contre le chômage. Il s'inscrit dans le cadre des programmes 102 et 103.

(en millions d'euros)

	2008 (*)	2009 (*)	2010 (**)	2011	2012
	réalisé	réalisé	réalisé	estimé	Projet de budget
P102 Accès et retour à l'emploi	174 291	106 903	77 050	57 700	20 870
P103 Accompagnement des mutations économiques	97 344	58 130	53 820	55 700	55 717
Total PASP (P102 et P103)	271 635	165 060	130 870	113 400	76 587

(*) Transfert auprès des conseils régionaux des crédits de formation des deux dernières régions au 1^{er} janvier 2009 (Corse et Lorraine) (30 millions d'euros en 2008)

(**) Transfert de l'activité d'orientation à Pôle Emploi au 1^{er} avril 2010

Suite à l'avis de la concurrence du 8 juin 2008, l'Etat a dû mettre en concurrence son activité de formation pour les publics spécifiques (travailleurs handicapés, militaires, détenus, ultramarins...). Cette activité est sortie du programme P102 en 2009 (transfert sur « l'Etat hors PASP » - voir *infra*).

Les crédits des programmes P102 et P103 ont donc régulièrement baissé depuis quatre ans : ils sont passés de 271 millions d'euros en 2008 à 113 millions d'euros en 2011. Le projet de budget pour 2012 prévoit une nouvelle baisse de 32 % par rapport à 2011.

2. dotation de l'état hors PASP : marchés des « publics spécifiques »

Il s'agit de marchés publics relatifs à la formation qualifiante et certifiante des publics dits fragiles.

Depuis le 15 juin 2009, dans le cadre d'un marché public et pour une période de deux ans, l'Etat a attribué à l'AFPA son programme d'action de formation à destination des publics relevant de la compétence de l'Etat (militaires, travailleurs handicapés, personnes sous main de justice, français à l'étranger, ressortissants des DOM TOM).

Au titre de ce marché, l'activité 2011 est estimée à 75 millions d'euros (82 millions d'euros en 2010 et 101 millions d'euros en 2009).

La loi de finances pour 2011 transfère à l'AGEFIPH la responsabilité de la gestion de ce marché, pour la troisième année, année pour laquelle le marché peut être reconduit par avenant. Ce transfert est programmé à partir du 1^{er} juillet 2011, ce qui explique la baisse prévisionnelle en 2012.

CA en K d'euros	2008	2009	2010 *	2011	2012
	réalisé	réalisé	réalisé	estimé	Projet de budget
Total PASP (P102 et P103)	271 635	165 060	130 870	113 400	76 587
Etat hors PASP	20 604	100 982	82 081	74 800	40 100
Total Etat	292 239	266 042	212 951	188 200	116 687

Au total, les produits issus de l'Etat sont passés de 292 millions d'euros en 2009 (ou 262 millions d'euros si l'on enlève les crédits de formations transférés aux deux derniers conseils régionaux) à 188 millions d'euros pour 2011. La baisse pour 2011 est accentuée par le transfert vers l'AGEFIPH.

Source : AFPA

5. La sous-budgétisation des contrats aidés

Enfin, la baisse des crédits destinés au financement des contrats aidés (1,906 milliard d'euros en 2012 au lieu de 2,023 milliards en 2011) est essentiellement due à l'extinction de dispositifs anciens pour lesquels aucune entrée nouvelle n'est prévue depuis 2010, en particulier les contrats aidés du plan de cohésion sociale ainsi que les CAE Passerelles et CIE jeunes du Plan de relance, dont la suppression atteint son plein effet à partir de 2012 (fin des stocks).

Pour préciser le contenu de l'enveloppe allouée aux contrats aidés, il faut distinguer les contrats du secteur marchand (CUI-CIE¹) des contrats du secteur non marchand (CUI-CAE²) dont les crédits sont très inégalement répartis :

- les crédits prévus au titre du CUI-CIE (159 millions d'euros en CP) sont en baisse de près de 70 millions d'euros car les contrats prescrits en 2010 (plus de 113 000 entrées) seront arrivés à leur terme et ne pèseront donc plus sur le budget 2012. Par ailleurs, le nombre de contrats prévus en CUI-CIE est identique à celui prévu en LFI pour 2011, soit 50 000 contrats (les paramètres de prise en charge demeurent également inchangés) ;

- pour les CUI-CAE, la LFI 2011 prévoyait initialement une dotation de 1,698 milliard d'euros en CP pour un objectif de 340.000 entrées nouvelles dans le dispositif en 2011. Cette dotation a été portée à 1,843 milliard d'euros en loi de finances rectificative du 29 juillet 2011 (+145 millions d'euros) afin de couvrir le financement d'une enveloppe supplémentaires de 50 000 contrats en faveur des demandeurs d'emploi de longue durée, soit un objectif final de CUI CAE pour 2011 porté à 390 000 entrées. Pour 2012, la dotation prévue s'établit à 1,746 milliard d'euros, soit un niveau intermédiaire entre celui de la loi de finances initiale et celui de la loi de finances rectificative, afin de financer le nouvel objectif qui ne comporte que 340 000 entrées nouvelles, le surplus étant destiné à couvrir les fins de contrats initiés en 2011.

Le solde net sur les contrats aidés du secteur non marchand (moins 116 millions d'euros en 2012 par rapport à 2011) est présenté par le Gouvernement comme une réduction globale des crédits « *assez marginale par rapport aux masses financières en jeu* » mais il traduit le fait que l'objectif pour 2012 (340 000 contrats aidés) se situe en deçà de ce qu'il est pour 2011 (390 000 contrats aidés financés par l'Etat au titre de la LFI 2011 et du plan pour l'emploi décidé en cours d'année).

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

A. PRÉSENTATION DES CRÉDITS : UNE RÉDUCTION DE 12 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT (MOINS 550 MILLIONS D'EUROS)

Le programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » poursuit un double objectif :

- favoriser la sécurisation des parcours professionnels ;
- développer l'emploi au travers de l'accroissement de l'activité.

¹ Contrat unique d'insertion – Contrat initiative emploi.

² Contrat unique d'insertion – Contrat d'accompagnement dans l'emploi.

Le PLF pour 2012 fait apparaître une baisse des dotations de 12 % en AE et CP sur le programme par rapport aux crédits inscrits en LFI 2011, soit une réduction de l'ordre de 550 millions d'euros (3,99 milliards d'euros en 2012 au lieu de 4,54 milliards en 2011).

**Présentation de l'évolution des dotations du programme 103
par actions et sous-actions**

(en millions d'euros)

	Exécution 2010	LFI 2011	PLF 2012	Evolution 2011/2012	Solde 2011/2012
	CP	CP	CP	CP	CP
Action 1 – Anticipation et accompagnement des conséquences des mutations économiques sur l'emploi	840,91	501,59	405,54	-19%	-96,05
Sous action 1 : Anticipation des mutations et gestion active des ressources humaines	93,25	164,51	117	-29%	-47,51
Sous action 2 : Implication des branches et des entreprises dans la prévention du licenciement et le reclassement des salariés	747,66	337,08	288,54	-14%	-48,54
Action 2 - Amélioration de l'insertion dans l'emploi par l'adaptation des qualifications et la reconnaissance des compétences	3 642,09	3 278,7	3 184,88	-3%	-93,82
Sous action 1 : Reconnaissance des compétences acquises par les personnes	64,83	21,49	20,96	-2%	-0,53
Sous action 2 : Amélioration de l'accès à la qualification	3 577,26	3 257,22	3 163,92	-3%	-93,3
Action 3 - Développement de l'emploi	1 362,35	763,97	404,99	-47%	-358,98
Sous action 1 : Baisse du coût du travail pour faciliter le développement de territoires et de secteurs à forts potentiels d'emplois	1 196,68	438,13	168,9	-61%	-269,23
Sous action 2 : Promotion de l'activité	165,67	325,84	236,09	-28%	-89,75
Total	5 845,35	4 544,26	3 995,41	-12%	-548,85

Source : projet annuel de performances « Travail et emploi » annexé au projet de loi de finances pour 2012

B. LES ECONOMIES RESULTANTS DE LA SUPPRESSION DE DISPOSITIFS

1. La fin des dispositifs spécifiques d'incitation à l'embauche des apprentis et des salariés dans les très petites entreprises

Les diminutions de crédits au titre de l'année 2012 s'expliquent là encore principalement par la fin du Plan de relance à compter de l'exercice 2011. Il entraîne l'arrêt des financements à partir de l'exercice 2012 (zéro euro en 2012 au lieu de 118 millions en 2011) pour un certain nombre de dispositifs, dont les mesures Alternance (dispositif « zéro charge » pour le recrutement d'un apprenti, prime à l'embauche d'un apprenti supplémentaire, prime à l'embauche d'un jeune en contrat de professionnalisation) et l'aide à l'embauche dans les très petites entreprises (ATPE).

2. L'effet en année pleine des suppressions de certaines exonérations de charge dans les secteurs des services à la personne et de la restauration

L'impact le plus significatif résulte de la suppression en LFI 2011 de plusieurs exonérations de charges sociales qui atteindront leur plein effet en 2012, telles que les exonérations de charges patronales de 15 points pour les particuliers employeurs dans le domaine des services à la personne et les allègements de charges pour les structures agréées dans le domaine des services à la personne (zéro euro en 2012 au lieu de 153 millions en 2011) ainsi que l'exonération de charges pour les plateaux-repas dont bénéficiaient les entreprises du secteur des hôtels, cafés et restaurants (zéro euro en 2012 au lieu de 40 millions en 2011).

C. LES ECONOMIES RESULTANTS DE LA MODIFICATION DES MODALITÉS DE CALCUL D'EXONÉRATION DE CHARGES

1. Pour les apprentis

Une mesure nouvelle d'économie de 150 millions d'euros en 2012 résulte de l'ajustement des modalités de calcul du coût de l'exonération de cotisations patronales accordée aux employeurs d'apprentis (calcul sur une base de 35 heures et non plus de 39 heures), permettant ainsi de contenir l'augmentation de la dotation correspondante qui atteindra 1,33 milliard d'euros en 2012 (pour 508 130 contrats), malgré la hausse du nombre de contrats (1,29 milliard d'euros en 2011 pour 491 708 contrats).

2. Pour les auto-entrepreneurs

Le régime de l'auto-entrepreneur a été créé par la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie pour favoriser le développement des entreprises et simplifier les démarches des entrepreneurs.

Ce régime permet aux auto-entrepreneurs de :

- bénéficier d'une prise en charge partielle des cotisations par l'Etat ;
- ne payer des cotisations que s'ils ont réalisé un chiffre d'affaires ;
- bénéficier du caractère libératoire des versements de cotisations et contributions sociales et d'impôt sur le revenu ;
- bénéficier du régime micro fiscal sans limitation de durée, dès lors qu'ils réalisent un chiffre d'affaires inférieur aux seuils imposés par la loi.

L'article 117 de la loi n° 2010-1594 du 20 décembre 2010 de financement de la sécurité sociale pour 2011 oblige, depuis le 1^{er} janvier 2011, tous les assurés relevant du régime micro-social simplifié à remplir une déclaration de chiffre d'affaires ou de recettes même lorsque le montant est nul. Ils peuvent continuer à bénéficier de l'option pour le régime micro-social simplifié durant deux ans et ce malgré un chiffre d'affaires ou de recettes nul pendant toute cette période.

Au 31 mars 2011, sur la base des données ACOSS, 687 900 comptes auto-entrepreneurs étaient recensés. 227 500 de ces auto-entrepreneurs avaient déclaré un chiffre d'affaires positif au titre du premier trimestre.

A ce jour, le chiffre d'affaires déclaré par les auto-entrepreneurs est de 1,01 milliard d'euros pour l'année 2009, 3,1 milliards en 2010 et 785 millions au titre du 1^{er} trimestre 2011.

L'exonération des charges sociales relative à ce statut est compensée à la Sécurité sociale par l'Etat sur le programme 103 de la mission « Travail et emploi ».

Le coût de l'exonération liée au régime social des micro-entreprises

(en euros)

	Exécution 2010 - CP	LFI 2011 - CP	PLF 2012 - CP
Exonération liée au régime social des micro-entreprises	86 060 000	242 475 602	154 943 119

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Le coût prévisionnel 2012 de l'exonération de charges sociales est très inférieur au niveau de 2011. L'administration l'explique par l'application, depuis le 1^{er} janvier 2010, d'un nouveau mode de calcul : les auto-entrepreneurs bénéficiant du régime micro-social déclarant, au titre d'une année civile, un montant de chiffre d'affaires ou de revenus non commerciaux correspondant à un revenu inférieur à un seuil minimal de 200 heures du SMIC, n'entrent plus dans le champ de la compensation assurée par l'Etat aux organismes de sécurité sociale¹.

Une telle motivation laisse songeur et montre combien **la gestion de ce régime peut sembler aléatoire. Faudrait-il comprendre que face à l'augmentation du nombre des auto-entrepreneurs, qu'il a largement encouragé, le Gouvernement s'inquiète du coût induit par ce dispositif fiscal et social dérogatoire en transférant cette charge à la sécurité sociale ?**

¹ Décret n° 2010-696 du 24 juin 2010.

CHAPITRE III

PRÉSENTATION DU COMPTE SPÉCIAL « FINANCEMENT NATIONAL DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA MODERNISATION DE L'APPRENTISSAGE »

I. LA CRÉATION D'UN NOUVEAU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE

A. 575 MILLIONS D'EUROS EN FAVEUR DE L'APPRENTISSAGE

Parallèlement aux crédits budgétaires de la mission « Travail et emploi », un nouveau compte spécial « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage »¹ a été créé en loi de finances rectificative pour 2011.

Doté de 575 millions d'euros pour assurer la péréquation entre régions des ressources de la taxe d'apprentissage (200 millions d'euros), les contrats d'objectifs et de moyens Etat-régions (360 millions d'euros) et inciter financièrement les entreprises à respecter les quotas en matière d'alternance (15 millions d'euros), il est financé par la fraction du quota de la taxe d'apprentissage (467 millions d'euros) et la contribution supplémentaires à l'apprentissage (108 millions d'euros).

Pour favoriser la bonne insertion des jeunes sur le marché du travail et le développement de l'apprentissage, le Gouvernement s'est assigné un objectif de 800 000 alternants à l'horizon 2015, dont 600 000 apprentis (cf. annexe 2). A cet effet, deux dispositifs sont dorénavant pilotés par le compte spécial :

- le **dispositif de bonus – malus**, doté de 15 millions d'euros, entrera en application en 2012 sur la base des résultats constatés dans les entreprises en 2011. Ainsi, désormais les entreprises de plus de 250 salariés qui n'atteignent pas dans leur effectif un taux de 4% (au lieu de 3 % antérieurement) de jeunes en alternance devront verser à l'Etat (sur le compte d'affectation spéciale FNDMA) une contribution supplémentaire (malus). *A contrario* les entreprises exemplaires bénéficieront du versement d'une prime (bonus) de la part de l'Etat ;

- 360 millions d'euros sont consacrés à la nouvelle vague de conclusion des nouveaux contrats d'objectifs et de moyens qui seront signés en 2011 entre l'Etat et les conseils régionaux.

¹ La loi de finances rectificative pour 2011 a remplacé l'ancien Fonds national pour le développement et la modernisation de l'apprentissage (FNDMA) par un nouveau compte d'affectation spéciale intitulé « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage » (CAS FNDMA). Conformément à l'article 21 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), ce CAS constitue une mission budgétaire.

B. UNE PLUS GRANDE LISIBILITÉ DES MOYENS CONSACRÉS AU DÉVELOPPEMENT DE L'APPRENTISSAGE

En application de l'article 21 de la LOLF, un compte d'affectation spéciale retrace « *des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées* » : il s'agit donc de mieux identifier les recettes et les dépenses afférentes à une politique publique. Au même titre qu'une mission budgétaire, cet outil présente l'avantage de fournir **une vision consolidée des moyens mis en œuvre par l'Etat en faveur de l'apprentissage**.

Jusqu'à présent, les fonds versés aux régions par le FNDMA au titre des COM n'apparaissaient pas dans le budget de l'Etat, alors même qu'il s'agissait de dotations attribuées aux régions selon des critères et des objectifs définis par l'Etat¹.

La « budgétisation » de fonds actuellement gérés en tant que compte de tiers par le Trésor public, au sein d'un nouveau compte d'affectation spéciale, constitue un progrès en matière de sincérité budgétaire dont il convient de se féliciter. Il permettra ainsi de compléter l'information du Parlement lors de l'examen des prochains projets de loi de finances, **en complément du vote des crédits de la mission « Travail et emploi »**.

II. UNE RÉFORME AMBITIEUSE : 600 000 APPRENTIS EN 2015

A. LES OBJECTIFS FIXÉS AU DÉVELOPPEMENT DE L'ALTERNANCE...

Votre rapporteur spécial ne peut qu'approuver les principes qui ont présidés à la création du CAS « Apprentissage » mais formule trois remarques :

- bien que le compte spécial reprenne les missions du précédent FNDMA et comporte une dotation en faveur de la contractualisation avec les régions pour l'apprentissage (360 millions d'euros) d'un montant supérieur au niveau de consommation des années précédentes (282 millions d'euros en 2010 et 315 millions d'euros en 2009), il est prématuré de porter une appréciation sur l'affectation de ces crédits ;

- le succès de la réforme du financement de l'apprentissage nécessite que l'Etat et les régions participent activement au cofinancement et partagent des objectifs communs. Dans cette perspective, une réflexion sur ces objectifs

¹ Il convient de préciser que le produit affecté au FNDMA a le statut de dotation : son montant n'est pas pris en compte dans le périmètre des ressources propres des régions retenues dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.

doit accompagner la conclusion de la nouvelle génération de contrats d'objectifs et de moyens qui portera sur la période 2011-2015. Cela nécessiterait une **réforme en profondeur de la gestion des contrats d'objectifs et de moyens Etat – régions**.

Dès 2009, un rapport de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) avait mis en évidence une faiblesse de l'effet de levier du FNDMA et la diminution de la contribution financière propre des régions aux COM¹.

A cet égard, les recommandations de l'IGAS méritent d'être rappelées :

- les objectifs associés aux COM doivent être **des objectifs quantitatifs**, les seuls dont la réalisation peut vraiment être objectivée et répondre à l'ambition de la présente réforme ;

- **des priorités** dans le contenu de ces objectifs doivent être envisagées, telles que la **formation des jeunes non qualifiés**², la **féminisation de l'apprentissage**, et le développement de l'apprentissage dans le **secteur public** et les **grandes entreprises** ;

- le **suivi physique et financier des contrats** doit être renforcé ;

- dans la mesure où l'Etat a souhaité définir les priorités nationales pour le développement de l'apprentissage, il peut être suggéré de **remplacer la logique du dispositif actuel où les dotations sont ventilées entre les régions, par une répartition des crédits entre un petit nombre de priorités nationales** et de lancer un appel à projets auprès des régions pour chacune d'entre elles.

B. ...SONT-ILS RÉALISABLES ?

A la question de savoir si la cible de 600 000 apprentis en 2015 est réalisable, votre rapporteur spécial reformulera la même remarque : cet objectif représente une augmentation de près de 50 % par rapport au « stock » actuel.

Selon un premier retour d'expérience du lancement de cette nouvelle génération de COM, il faut noter que les objectifs effectivement contractualisés se situent encore à un niveau inférieur à la cible (576 000 au lieu de 600 000).

¹ *Source* : Bilan-évaluation du contrat d'objectifs et de moyens (COM) pour le développement et la modernisation de l'apprentissage (*Inspection générale des affaires sociales – RM2009-093P – septembre 2009*).

² *L'augmentation récente des effectifs d'apprentis a concerné surtout les niveaux supérieurs de qualification.*

Etat d'avancement des contrats d'objectifs et de moyens « Apprentissage » 2011-2015

Régions	Enveloppe annuelle 2011 (en millions d'euros)	COM 2011-2015 (en millions d'euros)	Effectifs cibles 2015	Etat d'avancement
Alsace	9,00	45,00	20 000	COM signé le 25 juillet
Poitou-Charentes	13,69	68,50	16 700	COM signé le 26 septembre
Prov. Alpes Côte d'Azur	20,57	102,85	40 229	Quasi finalisé. En cours de signature
Pays de la Loire	19,50	97,50	33 000	En cours de discussion
Lorraine	14,00	70,00	22 917	COM signé le 30 juin 2011
Franche-Comté	5,00	25,00	10 746	Projet présenté à la com. plénière du CR le 23 septembre
Languedoc-Roussillon	7,50	70,00	22 500	COM signé le 6 juin
Picardie	7,07	50,00	18 129	COM signé le 13 octobre
Centre	11,83	70,00	24 000	COM signé le 3 octobre
Nord-Pas-de-Calais	30,55	152,75	42 000	Quasi finalisé
Basse-Normandie	4,05	31,05	12 739	COM signé le 22 juillet
Ile de France	65,00	325,00	118 000	Passage en A. plénière du CR le 29/09 (avis favorable). En cours de signature
Auvergne	4,50	41,35	10 800	En cours de discussion
Haute-Normandie	4,50	48,00	16 500	COM signé le 8 juillet
Rhône-Alpes	35,30	200,00	53 000	COM signé le 13 juillet
Midi-Pyrénées	8,20	50,00	22 414	En cours de discussion
Bourgogne	7,50	37,50	13 000	Accord cadre signé le 20 juin. Projet de COM quasiment finalisé
Aquitaine	11,40	73,00	24 500	En cours de discussion
Champagne-Ardenne	6,00	30,00	10 000	COM signé le 12 octobre
Limousin	6,00	30,00	6 000	COM signé le 21 octobre
Bretagne	7,00	65,00	20 000	COM signé le 1 ^{er} août
Corse	1,00	5,00	2 530	COM signé le 29 juillet
Total France Métropole	299,16	1687,50	559 704	
Guadeloupe	1,17	5,85	3 742	Quasiment finalisé
Guyane	0,61	3,03	1 000	Accord cadre signé le 23 juillet
Martinique	0,50	5,00	3 600	En cours de discussion
Réunion	1,86	9,30	8 000	COM signé le 28 octobre
Mayotte				Etude en cours des conditions de mise en cours d'un COM
St Pierre-et-Miquelon				COM prévu pour mars 2012
TOTAL France entière	303,30	1 710,68	576 046	

Source : DGEFP

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

ARTICLE 62

(Art. L. 5134-30-1 du code du travail)

Adaptation des dispositions relatives au financement du contrat unique d'insertion (CUI) pour les ateliers et chantiers d'insertion

Commentaire : le présent article vise à pérenniser le dispositif d'aide aux ateliers et chantiers d'insertion (ACI), adopté à titre transitoire en loi de finances pour 2010 et prolongé en 2011.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 139 de la loi de finances pour 2010 a autorisé, à titre transitoire pour l'année 2010, la prise en charge des contrats uniques d'insertion (CUI) conclus avec les ateliers et chantiers d'insertion jusqu'au taux maximal de 105 % (au lieu de 95 %) du montant brut du SMIC. Cette disposition permet ainsi d'aligner le régime de financement des nouveaux CUI sur celui en vigueur pour les anciens contrats d'avenir. La loi de finances pour 2011 a prorogé d'un an ce dispositif qui arrive à son terme à la fin de l'année.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à pérenniser le dispositif d'aide aux ateliers et chantiers d'insertion (ACI), comme cela avait été prévu de manière transitoire en lois de finances pour 2010 et 2011. L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cette mesure vise à soutenir les ACI dans leur mission d'insertion par l'activité économique des publics les plus défavorisés. L'avis favorable qui avait été donné à ce dispositif lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2011 a tout lieu d'être renouvelé. Ainsi pérennisé, le dispositif présenterait un coût estimé à 20 millions d'euros en 2012, pour 60 000 nouveaux contrats annuels (puis 35 millions d'euros en 2013 et 45 millions d'euros les années suivantes) au titre des crédits des contrats aidés.

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

ARTICLE 62 bis (nouveau)
(Art. L. 5123-2 et L. 5123-7 du code du travail)

**Suppression de l'allocation spéciale du Fonds national de l'emploi
(ASFNE)**

Commentaire : le présent article vise à supprimer l'allocation spéciale du Fonds national de l'emploi (ASFNE) destinée aux préretraites versées dans le cadre de plans sociaux.

I. LE DROIT EXISTANT

Créé par la loi n°63-1240 du 18 décembre 1963, le Fonds national de l'emploi (FNE) contribue au financement de mesures destinées à remédier aux conséquences des mutations et des reconversions industrielles et a vocation à intervenir en cas d'urgence et de façon temporaire et ponctuelle. Dépourvu de la personnalité juridique, il regroupe, au sein du ministère de l'emploi, des crédits budgétaires, notamment ceux du programme 103 dédiés au financement de l'allocation spéciale versée à titre de pré-retraite dans le cadre de plans sociaux.

Aux côtés de la participation des partenaires sociaux (Unedic) et des entreprises, il apporte la part de l'Etat dans cette mesure de reclassement des salariés touchés par la crise. L'ASFNE permet à leurs bénéficiaires (salariés de plus de 57 ans, voire 56 ans à titre dérogatoire en cas de liquidation judiciaire ou de salariés peu qualifiés) de percevoir environ 65 % de leur salaire brut antérieur jusqu'à l'ouverture de leurs droits à retraite.

Les conditions restrictives d'entrée dans le dispositif ont conduit à une extinction progressive de la mesure. Une instruction de la DGEFP du 19 décembre 2007 a rappelé le caractère exceptionnel de son application. Alors qu'au cours des années 1990, près de 50 000 entrées dans le dispositif ont été comptabilisées en 1993 pour un volume de 180 000 bénéficiaires indemnisés, seulement 1 215 personnes y ont adhéré en 2010¹. Selon les derniers chiffres fournis par le Gouvernement, à la fin du mois d'août 2011, seulement 492 entrées dans le dispositif avaient été enregistrées depuis le début de l'année pour un nombre total d'allocataires de 5 675. Pour 2012, sur la base d'un rythme d'entrées égal à celui constaté sur la période allant de janvier à août 2011, le nombre moyen mensuel d'allocataires est estimé à 3 962.

La dotation budgétaire consacrée à l'ASFNE pour 2012 est fixée à 49,6 millions d'euros, le coût global de la mesure étant estimé à près de 69 millions d'euros d'allocations, également financées par des

¹ Source : projet annuel de performances de la mission « Travail et emploi » pour 2012.

participations à hauteur de 11 millions d'euros pour les entreprises et 8 millions d'euros pour l'UNEDIC.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'**initiative du Gouvernement**, l'Assemblée nationale a adopté le présent article qui **supprime** « *les allocations spéciales en faveur de certaines catégories de travailleurs âgés lorsqu'il est établi qu'ils ne sont pas aptes à bénéficier de mesures de reclassement* » (2° de l'article L. 5123-2 du code du travail) et abroge en conséquence les dispositions relatives à la conclusion des conventions mettant en œuvre ces allocations (article L. 5123-7 du code précité).

La suppression de toute nouvelle entrée dans le dispositif est fixée au 1^{er} janvier 2012. Les contrats souscrits avant cette date restant valable jusqu'à leur terme normal, les allocataires actuels du dispositif bénéficient du maintien de leur revenu de remplacement jusqu'à leur retraite.

Le Gouvernement justifie la mise en extinction progressive du régime des ASFNE par deux motifs :

- les faibles volumes d'entrées nouvelles dans le dispositif depuis 2007 pose des difficultés de gestion et remettent en cause l'égalité de traitement des salariés licenciés pour motif économique, dès lors que la mobilisation du dispositif n'est pas automatique mais soumise à des « *considérations d'espèce* » et des critères d'attribution très restrictifs qui donnent de « faux espoirs » aux impétrants ;

- le contrat de sécurisation professionnelle (CSP), qui remplace sur l'ensemble du territoire la convention de reclassement personnalisé (CRP) et le contrat de transition professionnelle (CTP) depuis le 1^{er} septembre dernier, a vocation à devenir le dispositif de droit commun en faveur des salariés des entreprises de moins de 1 000 salariés affectées par des restructurations.

L'économie liée à l'arrêt de nouvelles entrées est estimée à 7,56 millions d'euros dès 2012.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Il ne s'agit pas d'une mesure anodine de suppression d'un dispositif en extinction. En effet, le faible volume actuel de bénéficiaires de l'ASFNE est directement causé par les restrictions d'accès mise en œuvre par le Gouvernement.

D'autre part, **il n'est remplacé par aucun dispositif** car le contrat de sécurisation professionnelle (CSP) n'a pas pour objet de financer des préretraites. Or le Gouvernement ne garantit pas que les personnes peu qualifiées, qui auraient pu prétendre à l'ASFNE, seront admises au bénéfice

du CSP. D'ailleurs, les crédits affectés au CSP, qui s'établissent à 87,2 millions d'euros pour 2012, ne couvrent pas le niveau de consommation des crédits cumulés en 2010 par les CRP (59,47 millions d'euros) et les CTP (143,22 millions d'euros).

Aussi faut-il considérer l'arrêt de l'ASFNE comme la suppression pure et simple d'une mesure d'âge en faveur des salariés les moins reclassables.

Votre rapporteur spécial n'est certes pas opposé par principe à la simplification des dispositifs de reclassement professionnel lorsqu'ils sont redondants. Ainsi, le regroupement des CRP et des CTP au sein des CSP peut-il être considéré comme une bonne mesure d'administration et de gestion qui a été recommandée par la Cour des comptes et étudié en amont de son adoption en loi de finances rectificative pour 2011. Tel n'est pas le cas du présent article qui résulte d'un amendement déposé dans la précipitation, en séance publique, sans examen par la commission des finances de l'Assemblée nationale et sans concertation préalable avec les partenaires sociaux.

Décision de votre commission : votre commission des finances vous propose de supprimer cet article.

ARTICLE 63

Prélèvement exceptionnel sur le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP)

Commentaire : le présent article a pour objet de prélever une contribution de 300 millions d'euros en 2012, sur le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) et d'affecter cette somme à plusieurs organismes intervenant dans le champ de l'emploi et de la formation professionnelle.

I. LE DROIT EXISTANT

Créé par la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie, le **fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP)** a succédé au fonds national de péréquation, dit fonds unique de péréquation (FUP). Il est géré par une association, régie par la loi de 1901, constituée paritairement entre les organisations syndicales de salariés et d'employeurs représentatives au plan national et interprofessionnel.

L'affectation des ressources du fonds est déterminée par un accord conclu le 12 janvier 2010 entre les organisations représentatives d'employeurs et de salariés au niveau national et interprofessionnel. Celui-ci a donné lieu à une convention-cadre, signée entre l'État et le FPSPP le 15 mars dernier, qui précise les missions du fonds. Quatre axes ont été définis au titre des actions de qualification et de requalification des salariés et des demandeurs d'emploi :

- faciliter le maintien dans l'emploi et la qualification ou requalification des salariés ;
- financer l'accès de demandeurs d'emploi à des formations répondant à un besoin du marché du travail identifié à court et moyen terme ;
- financer les formations permettant l'acquisition d'un socle de connaissances et de compétences pour l'ensemble des actifs, salariés ou demandeurs d'emploi ;
- financer des projets territoriaux interprofessionnels ou sectoriels.

Afin de remplir ses missions, le FPSPP dispose de deux ressources propres, en application de l'article L. 6332-19 du code du travail, pour un total de 830 millions d'euros :

- un pourcentage de la participation des employeurs compris entre 5 % et 13 % ;
- les excédents des organismes paritaires de collecte agréés (OPCA) au titre de la professionnalisation et du congé individuel de formation.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Dans les mêmes conditions qu'en 2011, le présent article a pour objet de **prélever une nouvelle contribution de 300 millions d'euros, en 2012, sur le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels** et d'affecter cette contribution à plusieurs organismes intervenant dans le champ de l'emploi et de la formation professionnelle. Les fonds ainsi prélevés contribueront au financement de la politique publique conduite dans ce domaine. **La contribution prélevée sur ce fonds sera affectée :**

- d'une part, à l'**Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)**, pour le financement de la mise en œuvre des titres professionnels du ministère de l'emploi, à hauteur de 75 millions d'euros (dont 54 millions d'euros pour la mise en œuvre des titres professionnels délivrés par le ministère chargé de l'emploi et 21 millions pour la participation de l'AFPA au service public de l'emploi ;

- d'autre part, à l'**Agence de services et de paiements (ASP)**, pour le financement de la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle, à hauteur de 200 millions d'euros ;

- enfin à **Pôle emploi**, pour le financement de l'allocation en faveur des demandeurs d'emploi en formation, à hauteur de 25 millions d'euros.

A l'initiative de notre collègue député Christian Eckert, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de précision rédactionnelle.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cette pratique des prélèvements effectués par l'Etat sur des fonds issus d'organismes paritaires s'inscrit donc dans une forme de continuité. Ainsi, en 2007 et en 2008, le FUP avait-il déjà subi des ponctions successives de 175 millions d'euros, transférés vers l'AFPA, puis de 200 millions d'euros au profit du fonds de solidarité.

Comme le précédent, le présent prélèvement vise à abonder les actions de formation professionnelle de l'AFPA, de l'ASP et de Pôle emploi. Il s'agit d'une débudgétisation de crédits qui auraient vocation à figurer au sein de la mission « Travail et emploi ».

Or, à l'initiative de notre collègue Jean-Claude Carle, alors rapporteur, la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie a instauré le principe selon lequel « *les sommes dont dispose le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels au 31 décembre de chaque année constituent, l'année suivante, des ressources de ce fonds* » (article L. 6332-22-1 du code du travail).

L'article 63 du présent projet de loi de finances contrevient donc directement non seulement à cette disposition législative, mais aussi aux engagements que le Gouvernement a contractés avec les partenaires sociaux dans la convention-cadre Etat-FPSPP du 15 mars 2010.

Outre cette raison de principe, il apparaît que **ce nouveau renouvellement fragilisera la situation financière du FPSPP entraînant un déficit de trésorerie de 283 millions d'euros fin 2012.**

Par ailleurs, le fléchage des fonds prélevés vers des actions qui relevaient auparavant de l'Etat met en évidence non seulement une forme de débudgétisation des dépenses de l'Etat mais aussi un transfert de charge de politiques publiques vers les partenaires sociaux.

Aussi, il apparaîtrait plus approprié que le financement des actions de formation proposées soit effectué directement par le FPSPP dans le cadre d'un conventionnement plutôt que par le biais d'un prélèvement de l'Etat.

Pour ces raisons de principe et afin de ne pas remettre en cause le fonctionnement du FPSPP, il est proposé de supprimer l'article 63.

Décision de votre commission : votre commission des finances vous propose de supprimer cet article.

ARTICLE 63 bis (nouveau)
(Art. 44 duodecimes, 1383 H, 1466 A du code général des impôts et art. 130 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006)

Prorogation de deux ans des exonérations fiscales et sociales en faveur des entreprises qui exercent une activité dans les bassins d'emploi à redynamiser

Commentaire : le présent article a pour objet de proroger de deux ans, du 31 décembre 2011 au 31 décembre 2013, les exonérations fiscales et sociales en faveur des entreprises qui exercent une activité dans les bassins d'emploi à redynamiser.

I. LE DROIT EXISTANT

Les contribuables et entreprises qui créent une activité, entre le 1^{er} janvier 2007 et le 31 décembre 2011, dans un des bassins d'emplois à redynamiser au sens de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement du territoire bénéficient d'une série d'avantages fiscaux et sociaux :

- exonération d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés (article 44 *duodecimes* du code général des impôts) ;
- exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties ou de cotisation foncière des entreprises (articles 1383 H et 1466 A du même code) ;
- exonération de charges sociales patronales (article 130 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de notre collègue député Jean-Luc Warsmann, l'Assemblée nationale a adopté, sur un avis favorable du Gouvernement, un article tendant à proroger de deux ans, jusqu'au 31 décembre 2013, la date d'installation dans un bassin d'emploi à redynamiser ouvrant droit aux exonérations fiscales et sociales énumérées ci-dessus.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Selon le fascicule « Voies et moyens » consacré aux dépenses fiscales, le volet fiscal de l'exonération concerne quelque 110 entreprises et présente un coût pour l'Etat de deux millions d'euros répartis entre impôts sur

le revenu et impôt sur les sociétés. L'exonération de cotisation patronale est compensée à la sécurité sociale par le programme 103 à hauteur de 5,52 millions d'euros pour 2012. L'effet de la prorogation de deux ans, avec effet dès 2012, n'est pas chiffré mais représente une perte de recettes certaine pour les collectivités territoriales et pour la sécurité sociale.

Par ailleurs, sans remettre en cause le bien fondé de cette initiative, il peut sembler discutable de procéder à une extension de la durée de niches fiscales et sociales sans qu'un véritable bilan du dispositif ait été présenté ni par l'auteur de l'amendement, ni par le Gouvernement.

A cet égard, le rapport du **comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales n'a attribué qu'un score de 1** (sur la note maximale de 3) à cette exonération ciblée. Il considère que le dispositif est attractif mais que les effets d'aubaines ne sont pas mesurables et que seulement deux zones en bénéficient. Outre le fait que cette **mesure d'exonération est insuffisamment ciblée**, il apparaît que l'outil fiscal se superpose à d'autres dispositifs « extrêmement proches » tels que la prime d'aménagement du territoire (40 millions d'euros par an) qui est une aide directe à l'investissement des entreprises. Le comité considère qu'**une dépense budgétaire serait plus adaptée à l'objectif visé et invite à lancer une réflexion sur l'aménagement du régime des zones de revitalisation rurale (ZRR) et son extension aux bassins d'emploi à redynamiser.**

Une telle réforme doit être mise en débat car elle dépasse le seul cadre de la politique de l'emploi et concerne au premier chef les politiques de la ville et des territoires. Aussi, compte tenu de l'arrêt au 31 décembre 2011 du dispositif actuel et pour donner le temps nécessaire à la réflexion, votre rapporteur spécial propose-t-il de **limiter la prorogation à une année au lieu de deux, au 31 décembre 2012.**

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

ARTICLE 63 ter (nouveau)
(Art. 9 de la loi n° 71-578 du 16 juillet 1971)

**Adaptation de la réforme du taux de la taxe d'apprentissage applicable
aux départements du Bas Rhin, du Haut Rhin et de la Moselle**

Commentaire : le présent article a pour objet d'adapter le mode de calcul du taux de la taxe d'apprentissage applicable dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle afin de tenir compte de la réforme de la part quota de la taxe d'apprentissage.

I. LE DROIT EXISTANT

La taxe d'apprentissage est un prélèvement de 0,5 % sur les salaires brut. Elle est partagée en deux fractions dont les affectations diffèrent :

- la part « quota » de la taxe est obligatoirement consacré à l'apprentissage et représente 52 % de la taxe due ;

- la part « hors quota » bénéficie aux formations technologiques et professionnelles prévues à l'article 1^{er} de la loi n° 71-578 du 16 juillet 1971 sur la participation des employeurs au financement des premières formations technologiques et professionnelle. Le montant de cette fraction s'élève à 48 % de la taxe due en raison des salaires versés.

La proportion entre ces deux parts relève du domaine réglementaire dans la France « de l'intérieur ». En revanche, dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, le taux de la taxe d'apprentissage, fixé par la loi du 16 juillet 1971 précité, est égal au montant de la part « quota », soit, en valeur, l'équivalent de 52 % de la taxe d'apprentissage pratiqué dans les autres départements.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le Gouvernement a prévu d'accroître progressivement, et par voie réglementaire, sur cinq ans la part du quota de la taxe d'apprentissage pour la porter à 59 % en 2015, afin d'augmenter les ressources fiscales affectées à l'apprentissage et d'atteindre à l'horizon 2015 l'objectif de 600 000 apprentis.

Or, l'augmentation de la part du quota reviendrait à accroître mécaniquement le taux de la taxe d'apprentissage en Alsace et en Moselle et à augmenter les charges pesant sur les entreprises concernées.

C'est pourquoi, à l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté le présent article tendant à fixer le montant du taux de la

taxe d'apprentissage appliqué dans ces départements à 0,26 %, soit l'équivalent de 52 % de 0,5 % qui est le taux de la taxe d'apprentissage.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cette mesure technique permet ainsi d'éviter la hausse, par effet collatéral, de la taxe d'apprentissage due par les entreprises en Alsace et Moselle. S'il n'y a pas lieu de s'y opposer, s'agissant d'une adaptation au droit local, le présent article doit être l'occasion de revenir sur la problématique plus globale de la répartition du produit de la taxe d'apprentissage et de mieux informer le Parlement sur les orientations que le Gouvernement prendra par voie réglementaires sur la proportion des parts « quota » et « hors quota ».

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

ARTICLE 63 quater (nouveau)

**Modalités fiscales de regroupement
des organismes collecteurs paritaires agréés**

Commentaire : le présent article a pour objet d'exonérer de tout versement d'impôts, droits et taxes les transmissions effectuées entre organismes collecteurs paritaires agréés (OPCA) dans le cadre de leurs regroupements.

I. LE DROIT EXISTANT

Les organismes collecteurs paritaires agréés (OPCA), au nombre de 96 en 2009, ont pour mission de collecter les contributions des employeurs au titre de la formation professionnelle et d'en assurer le financement.

La loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie prévoit un regroupement, à compter du 1^{er} janvier 2012, des OPCA qui n'atteignent pas le seuil de collecte de 100 millions d'euros afin d'atteindre cette capacité financière par la constitution de grands organismes de branches ou interbranches. Il s'agit de réduire le nombre d'organisme et d'en rationaliser la gestion.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent amendement vise à exonérer de tout versement d'impôts, droits et taxes les transmissions effectuées entre OPCA dans le cadre de leurs regroupements en cours ou à venir, afin d'éviter de grever les fonds collectés pour financer des actions de formation à destination des salariés et des demandeurs d'emploi.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Ce dispositif d'exemption fiscale est d'usage lorsque les transmissions de biens entre organismes entre dans le cadre d'une réforme législative. Tel a été le cas de la précédente campagne d'agrément des organismes collecteurs paritaires de 1995. Plus récemment, la réforme des réseaux consulaires a donné lieu à exemption, dans les mêmes conditions, pour les opérations de regroupement des chambres de commerce et d'industrie et des chambres de métiers et de l'artisanat.

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

**AMENDEMENTS PROPOSÉS
PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

PROJET DE LOI DE FINANCES
POUR 2012



SECONDE PARTIE
MISSION « TRAVAIL ET
EMPLOI »

N°	1
----	---

A M E N D E M E N T

présenté par
M. PATRIAT,
au nom de la commission des finances

ARTICLE 62 BIS

Supprimer cet article.

OBJET

Cet amendement vise à rétablir l'allocation spéciale du Fonds national de l'emploi (ASFNE) destinée aux préretraites versées dans le cadre de plans sociaux.

D'une part, le faible volume actuel de bénéficiaires de l'ASFNE est directement causé par les restrictions d'accès mise en œuvre par le Gouvernement.

D'autre part, **il n'est remplacé par aucun dispositif** car le contrat de sécurisation professionnelle (CSP) n'a pas pour objet de financer des préretraites. D'ailleurs, les crédits affectés au CSP, qui s'établissent à 87,2 millions d'euros pour 2012, ne couvrent pas le niveau de consommation des crédits cumulés en 2010 par les CRP (59,47 millions d'euros) et les CTP (143,22 millions d'euros) et ne sont donc pas suffisants pour financer un autre dispositif.

Enfin, l'article 62 *bis* résulte d'un amendement déposé dans la précipitation par le Gouvernement, en séance publique, sans examen par la commission des finances de l'Assemblée nationale et sans concertation préalable avec les partenaires sociaux.



PROJET DE LOI DE FINANCES
POUR 2012

SECONDE PARTIE
MISSION « TRAVAIL ET
EMPLOI »

N°	2
----	---

A M E N D E M E N T

présenté par
M. PATRIAT,
au nom de la commission des finances

ARTICLE 63

Supprimer cet article.

OBJET

L'article 63 prévoit un nouveau prélèvement de 300 millions d'euros sur le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP), créé par la loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle, qui fait suite à un prélèvement de même montant effectué en 2011 en application de la loi de finances pour 2011.

Comme le précédent, le présent prélèvement vise à abonder les actions de formation professionnelle de l'AFPA, de l'ASP et de Pôle emploi. Il s'agit d'une débudgétisation de crédits qui auraient vocation à figurer au sein de la mission « Travail et emploi ».

Or, à l'initiative de notre collègue Jean-Claude Carle, alors rapporteur, la loi du 24 novembre 2009 précitée a instauré le principe selon lequel « *les sommes dont dispose le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels au 31 décembre de chaque année constituent, l'année suivante, des ressources de ce fonds* » (article L. 6332-22-1 du code du travail).

L'article 63 du présent projet de loi de finances contrevient donc directement non seulement à cette disposition législative, mais aussi aux engagements que le Gouvernement a contractés avec les partenaires sociaux dans la convention-cadre Etat-FPSPP du 15 mars 2010.

Outre cette raison de principe, il apparaît également que ce nouveau prélèvement fragilisera la situation financière du FPSPP, entraînant un déficit de trésorerie de 283 millions d'euros fin 2012.

Aussi, il apparaîtrait plus approprié que le financement des actions de formation proposées soit effectué directement par le FPSPP dans le cadre d'un conventionnement plutôt que par le biais d'un prélèvement de l'Etat.

Pour ces raisons de principe et afin de ne pas remettre en cause le fonctionnement du FPSPP, il est proposé de supprimer l'article 63.



PROJET DE LOI DE FINANCES
POUR 2012

SECONDE PARTIE
MISSION « TRAVAIL ET
EMPLOI »

N°	3
----	---

A M E N D E M E N T

présenté par
M. PATRIAT,
au nom de la commission des finances

ARTICLE 63 BIS

A la fin, remplacer l'année :

2013

par l'année :

2012

OBJET

Le présent amendement a pour objet de limiter à un an, au lieu de deux ans, la prorogation des exonérations fiscales et sociales en faveur des entreprises qui exercent une activité dans les bassins d'emploi à redynamiser.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATIONS DES CRÉDITS EN PREMIÈRE DÉLIBÉRATION

A l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de **minoration de 74 millions d'euros**, en AE et CP, des crédits du programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi ». Cette diminution résulte de l'application du plan d'économies supplémentaires d'un milliard d'euros annoncé par le Premier ministre le 24 août 2011. Il se décompose comme suit :

- minoration de **70 millions d'euros des crédits consacrés aux compensations d'exonérations de charges sociales**, correspondant notamment aux dispositifs de l'auto-entrepreneur et des zones de restructuration de la défense. Cet ajustement prend en compte les dernières données communiquées par les caisses de sécurité sociale sur les dépenses 2011 ;

- réduction de **4 millions d'euros des crédits destinés à la formation professionnelle**.

Par ailleurs, à l'initiative de nos collègues députés, Chantal Brunel, rapporteure spéciale, Laurent Hénart, Christian Eckert et à l'unanimité de la commission des finances, l'Assemblée nationale a abondé de **15 millions d'euros** les crédits de l'action n° 1 du programme 102 correspondant à la participation de l'Etat au financement des **maisons de l'emploi**, portant le total des crédits ouverts de 47 millions à 62 millions d'euros. En conséquence, 15 millions d'euros de crédits ont été soustraits des actions 3 Gestion des effectifs des services déconcentrés du programme « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » et 4 Gestion des effectifs du programme « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail » du **programme 155** de la mission.

II. MODIFICATIONS DES CRÉDITS EN SECONDE DÉLIBÉRATION

A. MINORATION ET TRANSFERT DE CRÉDITS À TITRE RECONDUCTIBLE

Une **minoration de 11 637 922 euros** en AE et en CP des crédits de la mission « Travail et emploi » a été adoptée au titre des mesures d'économies supplémentaires annoncées par le Premier ministre le 7 novembre 2011. Elle se répartit comme suit :

- une minoration de 10 millions d'euros des crédits du programme 102 « Accès et retour à l'emploi » au titre des entrées en 2012 en CUI-CIE ;

- une réduction de 19 551 euros de la dotation du programme 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail » ;

- une soustraction de 1 618 371 euros des moyens du programme 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail », dont 647 480 euros résultent de la suppression du versement aux agents publics de leur rémunération durant le premier jour de leurs congés de maladie.

Par ailleurs, un transfert de crédits de 15 millions d'euros du programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » vers le programme 155 précité a été adopté afin de financer l'abondement de crédits supplémentaires en faveur des maisons de l'emploi.

B. MAJORATION DES CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE

L'Assemblée nationale a majoré, à titre non reconductible et conformément au souhait de la commission des finances, le plafond de la mission « Travail et emploi » de 705 370 euros en AE et en CP.

III. SOLDE DE CES MODIFICATIONS DE CRÉDITS

Au total, ces modifications entraînent une minoration de 84 932 552 euros en AE et en CP des crédits de la mission par rapport au projet de loi de finances initiale.

IV. ARTICLES ADDITIONNELS RATTACHÉS

En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté quatre articles additionnels rattachés à la présente mission.

A l'initiative du Gouvernement, elle a adopté trois articles additionnels tentant à :

- supprimer l'allocation spéciale du Fonds national de l'emploi (ASFNE) destinée aux préretraites versées dans le cadre de plans sociaux (article 62 *bis*) ;

- adapter le taux de la taxe d'apprentissage applicable dans les départements du Bas Rhin, du Haut Rhin et de la Moselle (article 63 *ter*) ;

- exonérer de tout versement d'impôts, droits et taxes les transmissions effectuées entre organismes collecteurs paritaires agréés (OPCA) dans le cadre de leurs regroupements (article 63 *quater*).

A l'initiative de notre collègue député Jean-Luc Warsman, elle a adopté, sur avis favorable du Gouvernement, un article additionnel tendant à proroger de deux ans les exonérations fiscales et sociales au bénéfice des entreprises qui exercent une activité dans les bassins d'emploi à redynamiser (article 63 *bis*).

Ces modifications sont commentées plus haut dans la rubrique « Examen des articles rattachés ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 8 novembre 2011, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a procédé à l'examen des rapports de MM. François Patriat et Serge Dassault, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Travail et emploi » et le compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage » (et articles 62, 62 bis, 63, 63 bis, 63 ter et 63 quater).

M. François Patriat, rapporteur spécial. – Monsieur le Président, mes chers collègues, la commission des finances m'a fait l'honneur de me confier l'examen des crédits de la politique de l'emploi et de l'apprentissage et je l'en remercie. Ce sont des sujets qui me tiennent à cœur notamment parce que la compétence en matière de formation professionnelle a été transférée aux régions. C'est aussi un enjeu majeur pour notre pays dans la crise économique qu'il traverse. A ce sujet, je recevrai, après notre réunion de commission, une délégation représentant une entreprise bourguignonne qui licencie 500 personnes.

Il me revient donc de vous présenter les crédits des programmes 102 et 103 et du compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage ». Je formulerai ensuite mes observations concernant le vote de ce budget.

Tout d'abord, quelques chiffres. Pour 2012, les crédits de la mission « Travail et emploi » s'établissent à 10,2 milliards d'euros de crédits de paiement et subissent une réduction de 11 % par rapport à 2011 (11,6 milliards d'euros). Le périmètre de la politique de l'emploi représente 9,4 milliards d'euros, soit 92 % des crédits de la mission ainsi répartis :

- 5,4 milliards d'euros pour le programme 102 « Accès et retour à l'emploi » ;

- 4 milliards d'euros pour le 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi ».

En outre, le compte spécial « Apprentissage » comporte 575 millions d'euros destinés à assurer la péréquation de la taxe d'apprentissage entre les régions et le financement des contrats Etat-régions en faveur de l'apprentissage.

Quels sont les points marquants de ce budget pour 2012 ? Tout d'abord, il faut noter que pour participer à l'effort de réduction du déficit public, le Gouvernement a décidé de diminuer les moyens des programmes 102 et 103 de 1,4 milliard d'euros par rapport à 2011. Il faut toutefois s'étonner du fait que la totalité de la réduction des crédits porte sur des dépenses d'intervention. Cela s'explique notamment par la fin des financements exceptionnels du plan de relance de l'économie de 2009 qui pesaient encore près de 600 millions d'euros en 2011. Mais l'essentiel relève

du choix du Gouvernement de sous-budgétiser de nombreux dispositifs. Je citerai quelques exemples :

- la subvention de l'Etat au Fonds de solidarité pour le financement de l'allocation de solidarité spécifique baissera de 200 millions d'euros (906 millions d'euros en 2012 au lieu de 1,15 milliard en 2011) ;

- la participation de l'Etat au financement des maisons de l'emploi devait baisser de 30 millions d'euros, mais nos collègues de l'Assemblée nationale ont souhaité limiter ce « coup de rabot » à 15 millions d'euros, ce que j'approuve ;

- l'enveloppe allouée au paiement du marché de l'association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) pour les « publics fragiles » s'établit à 15 millions d'euros en 2012 au lieu de 51 millions en 2011 ;

- enfin, les crédits destinés au financement des contrats aidés sont ramenés de 2,02 milliards d'euros en 2011 à 1,9 milliard pour 2012.

Le Gouvernement présente la réduction des crédits affectés aux contrats aidés comme « assez marginale par rapport aux masses financières en jeu » mais cette réduction traduit le fait que l'objectif pour 2012 (340 000 contrats aidés) se situe en-deçà des 390 000 contrats aidés ouverts en 2011 (340 000 au titre de la loi de finances pour 2011 et 50 000 de plus décidés en cours d'année par le plan pour l'emploi). Cette sous-budgétisation est dangereuse. Et l'on pourrait penser que ce budget est insincère car il obligera tout futur Gouvernement à demander, en court d'année 2012, une ouverture massive de crédits supplémentaires afin de financer les contrats aidés qu'il faudra créer pour lutter contre la montée du chômage. Il faut rappeler qu'en 2010, la dépense finale des contrats aidés s'est élevée à 3,5 milliards d'euros de crédits au lieu de 1,77 milliard d'euros prévus initialement.

Enfin, je souhaite vous exposer un autre travers de ce budget. Ce que l'Etat ne peut financer lui-même, il le fait supporter par les partenaires sociaux, les opérateurs et les collectivités territoriales. Là encore, voici quelques exemples précis :

- pour financer la formation professionnelle, l'Etat veut pratiquer un nouveau prélèvement de 300 millions d'euros sur le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) et en transférer la gestion à l'AFPA (75 millions d'euros), à l'Agence de services et de paiement (200 millions d'euros) et à Pôle emploi (25 millions d'euros) ; donc *de facto* des crédits débudgétisés ;

- par ailleurs, le Gouvernement a fait voter à l'Assemblée nationale un amendement, déposé en séance au dernier moment et sans que la commission des finances ait été en mesure de l'examiner, qui supprime l'allocation spécifique du fond national de l'emploi destinée à financer les préretraites versées dans le cadre de plans sociaux.

Au final, il ne s'agit pas de méconnaître l'impératif de retour à l'équilibre des finances publiques. Il ne s'agit pas non plus de demander plus de dépenses car nous savons que l'effort d'économie à réaliser en 2012 sera certainement supérieur aux 6 à 8 milliards d'euros annoncés par le Gouvernement. Mais c'est en toute responsabilité qu'il faut regretter le choix fait de se désengager des politiques actives de l'emploi et de lutte contre le chômage en ne faisant porter l'effort d'économie que sur les dépenses budgétaires.

En quelques mots, et pour terminer, je voudrais vous dire pourquoi ce choix est mauvais et, en conséquence, pourquoi le budget de la politique de l'emploi de ce Gouvernement doit être rejeté.

En effet, le coût global de la politique de l'emploi en 2012 ne se limite pas aux seules dépenses budgétaires de la mission « Travail et emploi ». Il faut également prendre en compte les éléments suivants :

- d'abord, toutes les dépenses fiscales, les « niches » liées à l'emploi qui représentent 10,81 milliards d'euros ;

- ensuite les allègements généraux de cotisations patronales pour un montant de 23,6 milliards d'euros, dont les 20,1 milliards d'euros d'allègements généraux de charges « Fillon » et les 3,5 milliards d'euros d'exonérations relatives aux heures supplémentaires de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, dite loi « TEPA » ;

- enfin, une série d'exonérations ciblées de cotisations patronales qui représentent 1,84 milliard d'euros.

Au total, la politique de l'emploi mobilisera donc 47 milliards d'euros en 2012. C'est 9 % de moins que l'année dernière (51,44 milliards d'euros).

Ces économies sont nécessaires. Mais comme je viens de l'exposer, nous avons le choix de réduire un poste de dépenses plutôt qu'un autre.

Le choix du Gouvernement est clair : il veut réduire drastiquement les dépenses budgétaires d'intervention. Ce faisant, il prive le pays d'un levier de lutte important contre le chômage. Le budget pour 2012 de la politique de l'emploi ne sera pas de nature à influencer activement sur la conjoncture. Il ne comporte aucune mesure nouvelle permettant de prendre le relais du plan de relance et de faire face à la dégradation du marché de l'emploi. Il fait même courir le risque d'une explosion des dépenses sur les dispositifs sous-budgétisés : les contrats aidés, l'accompagnement des restructurations économiques et les dépenses de solidarité. Alors que les tensions sur le marché du travail sont reparties à la hausse pour la fin 2011 et 2012, l'objectif du Gouvernement de baisse du taux de chômage à 9 % relève aujourd'hui d'une politique d'affichage. Je ne m'en réjouis certes pas mais il faut voir la réalité en face.

La voie suivie par la nouvelle majorité sénatoriale est radicalement différente : plutôt que de réduire les seules dépenses d'intervention de la politique de l'emploi, il faut supprimer les niches fiscales et sociales très coûteuses et sans effet sur le marché du travail. Notre commission et la commission des affaires sociales ont voté la suppression du dispositif d'exonération des heures supplémentaires : cela représente une économie globale de 4,9 milliards d'euros, bien supérieure à celle que souhaite faire le Gouvernement sur les dépenses d'intervention en faveur de l'emploi.

C'est pourquoi, mes chers collègues, je propose à la commission des finances de rejeter les crédits de la mission « Travail et emploi » et du compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage ».

Sur ce sujet, je voudrais signaler le décalage entre l'objectif du Gouvernement de porter le nombre des apprentis à 600 000 en 2015 et la réalité du terrain qui est moins optimiste. Dans la région Bourgogne, le Préfet souhaitait fixer un objectif de 15 000 apprentis, mais celui-ci a dû être ramené à 13 000 dans la convention d'objectifs et de moyens Etat-Région.

M. Serge Dassault, rapporteur spécial. – Il me revient maintenant de vous présenter le budget du volet « Travail » de la mission, avec les programmes, 111 et 155. Je vous livrerai ensuite mes observations sur un certain nombre de sujets liés à l'emploi.

Le programme 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail » a pour objectif d'améliorer les conditions d'emploi et de travail des salariés. Il vise à garantir le respect du droit du travail, de la santé et de la sécurité au travail, du dialogue social et à lutter contre le travail illégal. Le respect du droit du travail, de la santé, et de la sécurité, est assuré par les inspecteurs du travail. Le dialogue social est garanti par le code du travail, avec les syndicats. Mais il y a un autre dialogue social, qui lui n'est pas prévu par le code du travail, et qui est tout aussi important, sinon plus, que le dialogue avec les syndicats. C'est celui qui concerne tous les salariés, acteurs indispensables à l'activité de toutes les entreprises, et sans lesquels il n'y aurait pas d'entreprises.

Les salariés ont un intérêt particulier à la poursuite des activités de leur entreprise car elle est leur « gagne-pain ». Les actionnaires ont intérêt à ce que les salariés soient motivés et travaillent dans de bonnes conditions.

C'est pour cela que toute direction d'entreprise doit, au maximum, motiver ses salariés et, dans ce but, elle doit supprimer leurs motifs d'insatisfaction, et satisfaire leurs besoins, qui sont au nombre de quatre :

- le besoin de savoir est couvert par l'information sur tout ce qui se passe dans l'entreprise, y compris ce qui concerne la gestion de la production, la vente et les résultats financiers ;

- le besoin de pouvoir est satisfait par la possibilité de prendre des responsabilités à tous les niveaux ;

- le besoin de considération, qui est le plus important, car il est la preuve que l'on existe, que l'on s'intéresse à vous, que vous faites partie de la famille ;

- le besoin d'avoir concerne les rémunérations, mais aussi l'intéressement, et surtout la participation. C'est pour cela que je propose, jusqu'ici sans succès, qu'il y ait égalité entre les dividendes et la participation. C'est ce que j'applique moi-même à Dassault Aviation depuis plus vingt ans et, aujourd'hui, l'ensemble du personnel touche trois à quatre mois de salaires supplémentaires, somme équivalente à la somme distribuée aux actionnaires.

En définitive, il n'y a pas, ou il ne devrait pas y avoir, les salariés d'un côté et le patron avec les actionnaires de l'autre. Les uns et les autres forment une grande équipe qui doit réussir à vendre des produits compétitifs pour satisfaire les clients. Car ce sont les clients qui, par leurs achats, apportent aux entreprises le financement nécessaire à leurs activités et les rémunérations des salariés et des actionnaires.

Le programme 111 porte aussi sur les engagements financiers liés à la mise en œuvre de la loi du 20 août 2008 qui prévoit que la première mesure de l'audience des organisations syndicales sera réalisée avant la fin de l'année 2013, afin de démontrer leur véritable représentativité. Aussi le budget pour 2012 prévoit-il une progression des crédits de paiement de la ligne budgétaire consacrée à la mesure de l'audience syndicale, celle-ci passant de 9,7 millions d'euros en 2011 à 16 millions en 2012, soit une augmentation de 65 %.

Pour le reste, toutes les lignes budgétaires du programme 111 seront en diminution :

- la recherche et l'exploitation des études en matière de santé et de sécurité au travail (3,9 millions d'euros en CP au lieu de 4,6 millions) ;

- la formation des conseillers prud'hommes (8,1 millions d'euros au lieu de 9,6 millions) ;

- ainsi que les crédits versés aux deux opérateurs du programme, l'agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail et l'agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail. Mais ce sont des « broutilles » par rapport aux économies possibles sur les autres programmes de la mission qui concernent l'emploi.

J'en viens au programme 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail ». Il s'agit du programme « support » de la mission « Travail et emploi ». Il regroupe les moyens de soutien des politiques de l'emploi et du travail : les personnels, les crédits de fonctionnement et d'investissement, les moyens d'études, de statistiques, de recherche et d'évaluation. Il faut noter que les dépenses d'investissement progressent légèrement, de 2,5 millions d'euros, afin de moderniser l'informatisation et la dématérialisation des procédures.

Maintenant permettez-moi de vous présenter, rapidement, mes observations personnelles sur la politique de l'emploi.

Je déplore, depuis quelques années, que les crédits que l'on nous demande d'accepter ne reçoivent aucune justification quant à leur efficacité. Quelle est l'efficacité de Pôle Emploi ? Combien de demandeurs ont retrouvé du travail du fait de son action ?

Dans la situation financière critique où nous nous trouvons aujourd'hui, il importe plus que jamais de limiter les dépenses faites pour le développement de l'emploi qui ne sont pas suffisamment efficaces. La première et la plus emblématique est celle des 35 heures. Si elle a créé des emplois, surtout dans la fonction publique, elle a augmenté considérablement les dépenses de personnel. Pour les entreprises privées, elle a eu des conséquences dramatiques en réduisant de façon importante notre compétitivité et nos exportations. Quant aux allègements de charges sociales accordés aux entreprises pour compenser la réduction d'horaire, ils coûtent chaque année à l'Etat plus de 20 milliards d'euros. Ainsi, en dix ans, plus de 200 milliards d'euros ont été dépensés pour travailler moins, ce qui représente un gâchis considérable, et contribue à l'aggravation de notre dette. Le retour aux 39 heures constituerait un gain pour l'Etat de 20 milliards d'euros par an, un gain pour les entreprises par l'amélioration de leur compétitivité, un gain pour les salariés en pouvoir d'achat par l'augmentation du SMIC et, enfin, un gain pour la croissance.

Par ailleurs, il est totalement admis aujourd'hui que la prime pour l'emploi n'a aucun effet sur le retour à l'emploi. J'en préconise la suppression, ce qui représenterait une économie de 2,8 milliards d'euros.

La réduction de la TVA sur la restauration à 5 % coûte 3,2 milliards d'euros. Cela a-t-il réellement créé des emplois ? Personne ne peut en apporter la preuve. Compte tenu de l'urgence des économies à faire, je propose de la supprimer.

La suppression des exonérations sur les heures supplémentaires rapporterait plus de 4,5 milliards d'euros. Ces exonérations ne contribuent à la création d'aucun emploi, je pense qu'il faudrait les supprimer également, comme le propose maintenant le Sénat.

Mme Michèle André. – M. Serge Dassault est d'accord avec nous !

M. Serge Dassault, rapporteur spécial. – J'aimerais maintenant vous parler de la raison principale du chômage des jeunes. On ne leur donne aucune formation professionnelle, et quand ils sortent du collège à seize ans, sans aucune capacité, ni goût pour les études, ils échouent dans leurs quartiers. Ils ne savent rien faire et pire, ils n'ont plus envie de rien faire. Plus personne ne s'occupe d'eux, pas même, malheureusement, les parents. Alors, inactifs ou désœuvrés, certains deviennent des délinquants et créent de l'insécurité au lieu de travailler. Il faut alors dépenser beaucoup d'énergie et d'argent pour les réinsérer, sans parler du coût induit pour maintenir la sécurité, alors qu'il

aurait été plus efficace de leur apprendre un métier, avant leur sortie du système éducatif.

C'est pour cela que je pense qu'il faudrait supprimer le collège unique et revoir l'enseignement secondaire, en y incorporant une filière professionnelle et une filière diplômante.

Enfin, je voudrais vous signaler que les missions locales effectuent un travail remarquable d'insertion qui devrait encore davantage être soutenu budgétairement.

M. Philippe Marini, président. – S'agissant des Maisons de l'emploi, il serait dommage de rejeter le budget car nous ne pourrions pas adopter d'amendement pour abonder leurs crédits.

M. François Patriat, rapporteur spécial. – Tout d'abord, je voudrais faire la part des choses. Certaines maisons de l'emploi sont excellentes, mais d'autres s'apparentent parfois à des officines para-publiques dont la préoccupation semble être de reconduire les crédits qui leur sont affectés. Lorsque Pôle Emploi, les missions locales et les maisons de l'emploi travaillent ensemble, il est possible d'obtenir de bons résultats. Pour répondre à votre question, Monsieur le Président, le rejet de ce budget empêchera de facto l'adoption d'amendements. Mais il restera la commission mixte paritaire pour opérer d'ultimes ajustements.

M. Philippe Marini, président. – C'est effectivement, en dernière extrémité, la voie empruntée l'an dernier.

Mme Michèle André. – A quoi attribuer le déclin de l'apprentissage au sein des lycées professionnels et quelles orientations pourrions-nous prendre pour en relancer le financement et l'action ?

M. François Patriat, rapporteur spécial. – En matière d'emploi, il faut avoir l'esprit ouvert et ne pas segmenter les voies de la réussite car elles sont diverses, qu'il s'agisse de la formation initiale ou de l'apprentissage. Aussi, nous devons encourager les artisans et les PME qui vouent une vraie énergie au développement de l'apprentissage. Celui-ci n'est pas un danger, ni pour la formation initiale, ni pour l'éducation nationale qui a investi dans les lycées professionnels, même si ceux-ci connaissent une indéniable désaffection.

Afin de relancer une dynamique sans dépenses supplémentaires, l'économie que je préconise serait de partager les lieux existant entre les divers acteurs de la formation professionnelle et non d'en créer de nouveaux. Cet exemple a été suivi dans ma région, à Autun, autour des nouveaux métiers du bâtiment.

Enfin, je voudrais citer les trois raisons à la diminution du nombre des apprentis en lycées professionnels : l'instauration du bac professionnel en trois ans, la crise du BTP et la baisse des crédits d'accompagnement. Sur ce point, je plaide pour une meilleure répartition de la taxe d'apprentissage en

améliorant le fonctionnement de la péréquation régionale. Ensuite, il faudrait étudier les voies et moyens permettant de mieux orienter le produit de la taxe vers les centres de formation des apprentis dans les « petits métiers ».

M. Philippe Marini, président. – Quels sont les avis des rapporteurs spéciaux sur l'adoption des crédits ?

M. François Patriat, rapporteur spécial. – Pour les raisons que je vous ai indiquées, notamment le choix stratégique du Gouvernement de réduire drastiquement les dépenses d'intervention, je confirme ma proposition de rejet des crédits de la mission et du compte spécial.

M. Serge Dassault, rapporteur spécial. – Je propose au contraire de les adopter.

Les crédits de la mission « Travail et emploi » et du compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage » ne sont pas adoptés.

M. Philippe Marini, président. – Nous en arrivons maintenant à la discussion des articles rattachés.

M. François Patriat, rapporteur spécial. – L'article 62 vise à pérenniser le dispositif d'aide aux ateliers et chantiers d'insertion, adopté à titre transitoire en loi de finances pour 2010 et prolongé en 2011. Nous pouvons proposer au Sénat d'adopter cet article sans modification.

L'article 62 *bis* vise à supprimer l'allocation spéciale du Fonds national de l'emploi destinée aux préretraites versées dans le cadre de plans sociaux. Cet article résulte d'un amendement déposé dans la précipitation par le Gouvernement, en séance publique, et adopté sans que nos collègues députés aient pu véritablement l'examiner et consulter les partenaires sociaux. J'ajoute que l'allocation supprimée n'est remplacée par aucun dispositif. En effet, le contrat de sécurisation professionnelle (CSP), dont le Gouvernement assure qu'il prendra en charge les futurs licenciés pour motif économique, a vocation à aider les personnes en phase de reclassement et non les salariés âgés proches de la retraite. De plus, les crédits affectés au CSP pour 2012 apparaissent d'ores et déjà insuffisants. Pour ces motifs, je vous propose un amendement n° 1 de suppression de l'article 62 *bis*.

L'amendement n° 1 est adopté.

M. François Patriat, rapporteur spécial. – L'article 63 a pour objet de prélever 300 millions d'euros en 2012, sur le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) et d'affecter cette somme à plusieurs organismes intervenant dans le champ de l'emploi et de la formation professionnelle : l'AFPA, l'agence de services et de paiement et Pôle emploi. Notre commission s'était déjà opposée à un prélèvement de même montant lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2011 car cette pratique fait peser sur les partenaires sociaux une charge qui leur est imposée par l'Etat. De plus, ce nouveau prélèvement fragilisera la trésorerie du Fonds. De ce fait,

celui-ci pourrait connaître un déficit de 283 millions d'euros fin 2012. Aussi, je vous propose un amendement n° 2 de suppression de l'article 63.

M. Philippe Marini, président. – Qui financera ces actions de formation professionnelle si le prélèvement est supprimé ?

M. François Patriat, rapporteur spécial. – Ce prélèvement est une débudgétisation de crédits qui ont vocation à figurer au sein de la mission « Travail et emploi ».

L'amendement n° 2 est adopté.

M. François Patriat, rapporteur spécial. – L'article 63 *bis*, adopté à l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue Jean-Luc Warsmann, a pour objet de proroger de deux ans, du 31 décembre 2011 au 31 décembre 2013, les exonérations fiscales et sociales en faveur des entreprises qui exercent une activité dans les bassins d'emploi à redynamiser. Il me semble qu'un délai d'un an au lieu de deux est suffisant pour étudier l'efficacité de cette mesure d'incitation. Aussi, je vous propose d'adopter un amendement n° 3 qui limite la prorogation à une année au lieu de deux, soit au 31 décembre 2012.

Mme Nicole Bricq, rapporteure générale. – Cela nous laissera le temps d'évaluer cette niche et d'y revenir l'année prochaine.

L'amendement n° 3 est adopté.

M. François Patriat, rapporteur spécial. – Enfin, je vous propose d'adopter sans modification les articles 63 *ter* et 63 *quater*. Le premier vise à adopter le calcul de la taxe d'apprentissage applicable en Alsace et en Moselle afin de tenir compte de la réforme de la part « quota » de la taxe d'apprentissage. Le second exonère d'impôts, de droits et de taxes, les transmissions effectuées entre les organismes collecteurs paritaires agréés (OPCA) dans le cadre des regroupements qu'ils devront réaliser en application de la loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie.

A l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat le rejet des crédits de la mission « Travail et emploi » et du compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage ».

Elle décide de proposer au Sénat l'adoption sans modification de l'article 62 du projet de loi de finances pour 2012.

Elle adopte les amendements n^{os} 1 à 3 de M. François Patriat et décide, en conséquence, de proposer au Sénat la suppression des articles 62 bis et 63, et l'adoption de l'article 63 bis ainsi modifié.

*Puis, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption sans modification des articles 63 *ter* et 63 *quater*.*

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 17 novembre 2011, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission des finances, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale en seconde délibération, a confirmé sa décision de proposer au Sénat le rejet des crédits de la mission « Travail et emploi » et du compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage ».

Elle a également décidé de confirmer ses décisions précédentes sur les articles 62 à 63 *quater* du projet de loi de finances pour 2012.

ANNEXES

ANNEXE 1

Liste des personnes auditionnées par votre rapporteur spécial

- Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)

- M. Bertrand MARTINOT, délégué général
- M. Philippe SAUVAGE, sous-directeur financement, contrôle de gestion, informatique et systèmes d'information

- Fonds de solidarité

- M. Dominique LACAMBRE, directeur
- Mme Dominique GIRARD-REYDET, adjointe au directeur
- M. Denis TEILLAUD, agent comptable

- Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)

- M. Philippe CAÏLA, directeur général
- Mme Nadine ADAM, chef de cabinet

- Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP)

- M. Francis DA COSTA, Vice-président
- M. Bernard ABEILLÉ, directeur général

- Unedic

- M. Vincent DESTIVAL, directeur général
- M. Michel MONIER, directeur général adjoint

- Pôle Emploi

- M. Christian CHARPY, directeur général

ANNEXE 2

Etat des lieux de l'alternance et des moyens mis en œuvre pour atteindre l'objectif de 800 000 alternants en 2015

(Réponse du ministère du travail, de l'emploi et de la santé au questionnaire budgétaire)

Les contrats en alternance (contrats d'apprentissage et de professionnalisation) constituent l'un des outils les plus performants en matière d'insertion dans l'emploi (70 % des bénéficiaires sont en emploi 6 mois après la fin de leur contrat). Le Gouvernement s'est ainsi fixé comme objectif d'atteindre le nombre de 800 000 jeunes en alternance à l'horizon 2015, dont 600 000 apprentis, contre un peu moins de 600 000 actuellement (dont 400 000 apprentis).

1/ Les deux dispositifs pour l'alternance

L'alternance comprend deux types de contrat :

1.1- Contrat d'apprentissage:

- contrat de la formation initiale (effectué sous statut salarié) : permet à un jeune entre 16 et 26 ans de suivre une formation générale, théorique et pratique, en vue d'acquérir une qualification professionnelle sanctionnée par un diplôme ou un titre professionnel;
- alterne des périodes d'enseignement général, technologique et professionnel en centre de formation d'apprentis (CFA) et des périodes de travail en entreprise pour mise en application des savoir-faire ;
- minimum de 400 heures de formation et moyenne de 2 ans de durée de contrat ;
- obligation d'avoir un maître d'apprentissage.

L'apprenti est un salarié à part entière (et non un stagiaire) et perçoit à ce titre un salaire compris entre 25 et 78 % du SMIC.

L'employeur perçoit les aides (permanentes) suivantes :

- exonération des cotisations patronales sur le salaire de l'apprenti (totale pour les entreprises de moins de 11 salariés, partielle pour les autres) ;
- crédit d'impôt de 1600 ou 2200 euros par an ;
- indemnité compensatrice forfaitaire versée par la région (plancher fixé à 1000 euros, cette aide est de 1600 euros en moyenne, la modulation relevant de la région).

1.2- Contrat de professionnalisation:

- contrat de la Formation professionnelle continue : un outil au service des branches avec un objectif de professionnalisation visant à donner au bénéficiaire une qualification adaptée aux besoins identifiés d'un poste de travail en entreprise en vue de son recrutement ;
- alterne des périodes d'enseignement général, technologique et professionnel et des périodes de travail en entreprise dans une activité en rapport avec la qualification visée ;
- par rapport au contrat d'apprentissage : plus souple et plus flexible avec une durée de formation comprise réglementairement entre 15 et 25 % (>25 % si accord de branche) du contrat (minimum de 150 heures) et une durée comprise entre 6 et 12 mois (24 mois pour les publics prioritaires et en cas de dérogation de branche ; 15 mois en moyenne) ;
- le tutorat n'est pas obligatoire ;
- le coût de la formation du salarié est normalement pris en charge par l'OPCA de la branche à hauteur d'un forfait de formation (par défaut 9,15 Euros de l'heure ou défini par la branche) ;
- la rémunération est comprise entre 55 et 80 % du SMIC pour les jeunes en fonction de l'âge et de la qualification de départ (10 % de bonus pour les titulaires d'un Bac pro) ; égale au SMIC ou à 85 % du minimum conventionnel pour les adultes.

L'employeur bénéficie d'exonérations de cotisations sociales pour certains contrats, et, le cas échéant, des réductions « Fillon » sur les bas salaires.

2/ Les acteurs de l'alternance

2.1- Contrat de professionnalisation :

Les services de l'Etat : les services centraux du Ministère de l'emploi (DGEFP) définissent la base réglementaire du contrat de professionnalisation et pilotent le développement national du contrat de professionnalisation en concertation avec les branches, les partenaires sociaux et le service public de l'emploi.

Les services déconcentrés (Direccte) sont chargés de l'information des entreprises et du pilotage régional des contrats de professionnalisation. Les services régionaux de contrôle sont, par ailleurs, chargés de vérifier la bonne application de la réglementation.

Les partenaires sociaux et les branches : Le contrat de professionnalisation, issu de l'accord national interprofessionnel de 2003 et de la loi du 4 mai 2004, a été conçu par les partenaires sociaux comme un outil au service des branches professionnelles pour développer une stratégie en matière de qualification. Certaines de ses modalités d'application (part de formation, durée totale du

contrat, maximum de rémunération) sont définies en partie par accord de branche à partir d'une base réglementaire.

Les organismes paritaires collecteurs agréés : les organismes chargés de la collecte de la participation à la formation professionnelle des entreprises financent notamment la partie formation du contrat et jouent le rôle d'intermédiaire entre les employeurs, les branches et les services de l'Etat.

Le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) : refinance les organismes n'ayant plus de fonds pour faire face aux demandes de financement de contrats de professionnalisation et de périodes certifiantes ou qualifiantes. Le fonds finance également un réseau de développeurs de contrats au sein des organismes (16 millions d'euros en 2010).

2.2- Le contrat d'apprentissage :

Les services centraux du Ministère de l'emploi (DGEFP) définissent la réglementation du contrat d'apprentissage en concertation avec les partenaires sociaux, et pilotent son développement en relation avec les chambres consulaires et le service public de l'emploi.

Les services déconcentrés (DIRECCTE) : ils ont pour rôle de valider l'enregistrement du contrat d'apprentissage. La proposition de loi pour « le développement de l'alternance, la sécurisation des parcours professionnels et le partage de la valeur ajoutée » promulguée le 28 juillet 2011 prévoit de simplifier la procédure et de supprimer l'enregistrement du contrat en DIRECCTE. Un décret d'application en Conseil d'Etat doit être pris en ce sens.

Les chambres consulaires : la Chambre de commerce et d'industrie (ACFCI) ; la chambre d'agriculture (APCA) et la Chambre de métiers et de l'artisanat (APCM) : leur rôle est d'enregistrer les contrats d'apprentissage.

Les centres de formation d'apprentis (CFA) : Un centre de formation d'apprentis est un organisme de formation qui assure les enseignements généraux et des enseignements pratiques nécessaires à l'obtention du diplôme visé par l'apprenti. Le CFA est en lien avec le maître d'apprentissage pour s'assurer de la cohérence entre la formation reçue au CFA et la mise en œuvre des savoirs dans l'entreprise.

Pour créer un CFA, il faut obligatoirement établir avec le Conseil régional une convention de création qui fixe la liste des formations proposées, le nombre de places ouvertes et les modalités financières de fonctionnement du CFA. Il existe encore des CFA à recrutement national (créés par convention avec le ministère de l'éducation nationale ou de l'agriculture), mais qui sont en voie de régionalisation.

Il existe environ 1100 CFA (dont 12 à recrutement national), établis sur près de 2700 sites.

La région : l'apprentissage est une compétence de droit commun de la région depuis les lois de décentralisation de 1983. La région est donc en charge du développement de l'apprentissage et de son financement. Les actions financières sont de plusieurs ordres et selon la politique développée par la région : aides au transport, à l'hébergement et la restauration (THR), aide à l'achat de livres, indemnité compensatrice forfaitaire à l'employeur (le seuil minimal étant fixé par décret, à 1000 € par an et par apprenti) ou toutes autres aides spécifiques. La région gère également le financement des CFA dans le cadre de la convention de création des CFA (les CFA sont subventionnés par la région pour leur coût de fonctionnement).

Le ministère de l'éducation nationale : valide les programmes scolaires généraux en CFA.

3/ Financement des dispositifs en alternance

Le financement des contrats susmentionnés repose sur les outils suivants :

3.1- Contrat d'apprentissage :

La Taxe d'apprentissage : les entreprises sont assujetties à la taxe d'apprentissage et la versent à l'organisme collecteur de la taxe d'apprentissage (OCTA). Les régions disposent ensuite d'une partie des ces fonds pour financer le fonctionnement des centres de formation des apprentis. En 2009, 1,95 Md € a été collecté et redistribué au titre de la taxe d'apprentissage.

La Contribution au Développement de l'Apprentissage (CDA) qui a remplacé plusieurs dotations de décentralisation (0,18 % de la masse salariale des entreprises, soit environ 730 millions par an).

Le budget de l'Etat : 800 millions au titre de la décentralisation de l'ICF, 1,3 milliard au titre des exonérations, 440 millions du crédit d'impôt employeur, 275 millions pour l'exonération d'impôt sur le revenu apprenti.

Les ressources des Centres de formation d'apprentis :

- la taxe d'apprentissage (l'employeur doit affecter 30 % de la taxe due au CFA formant ses apprentis) ;
- l'organisme gestionnaire (chambre consulaire, branche professionnelle qui peut affecter une partie des fonds de la professionnalisation, etc.) ;
- la subvention versée par la région dans les conditions fixées par la convention de création.

3.2- Contrat de professionnalisation :

Le contrat de professionnalisation, en tant qu'outil des partenaires sociaux inscrit dans les dispositifs plus larges de formation professionnelle continue, est une mesure relativement peu coûteuse pour l'Etat.

Les seules dépenses inscrites au budget de l'Etat pour le contrat de professionnalisation sont liées à différentes exonérations de cotisations sociales, dont le coût total est estimé à **17,39 millions d'euros pour 2012**, (1,89 millions d'euros pour les jeunes et 15,50 pour les plus de 45 ans) en continuité avec les dépenses observées l'année précédente.

Le cas échéant, les employeurs bénéficient également des réductions sur les bas et moyens salaires portant, pour les rémunérations comprises entre 55 et 100 % du SMIC, sur 28 % du salaire brut pour les entreprises de moins de 20 salariés et sur 26 % du salaire brut pour les entreprises de 20 salariés et plus.

4/ Les actions et réformes en cours sur l'alternance

4.1- L'alternance constitue une priorité nationale pour le Gouvernement et de nouveaux leviers d'action ont été annoncés le 1^{er} mars à dernier à Bobigny par la Président de République pour inciter les employeurs à recruter en alternance.

4.1.1- Deux nouvelles aides exceptionnelles de l'Etat sont ainsi applicables :

- Une aide destinée aux petites et moyennes entreprises de moins de 250 salariés, équivalente à une compensation totale pour l'employeur de ses cotisations patronales restant à payer pour tous les contrats en alternance supplémentaires conclus entre le 1^{er} mars et le 31 décembre 2011 et passés avec des jeunes de moins de 26 ans ;
- Une aide de 2 000 euros pour les employeurs de demandeurs d'emploi de plus de 45 ans embauchés en contrats de professionnalisation depuis le 1^{er} mars 2011.

4.1.2- La proposition de loi pour « le développement de l'alternance et la sécurisation des parcours professionnels », promulguée le 28 juillet 2011, développe les annonces effectuées par le Président de la République concernant l'introduction de mesures de simplification administrative pour les entreprises.

Il est ainsi créé une carte d'étudiant des métiers pour les apprentis et certains jeunes en contrats de professionnalisation (durée du contrat d'au moins une

année pour un titre ou diplôme inscrit au RNCP). Ce statut permettra à ces jeunes de bénéficier des mêmes réductions que les étudiants et d'avoir accès aux restaurants universitaires au tarif social. L'ouverture du logement universitaire sera possible dans les zones où l'offre n'est pas déjà saturée par la demande des étudiants de l'enseignement supérieur.

La définition de la charte de la carte d'étudiant des métiers est en cours.

Un portail permettant la dématérialisation des procédures d'embauche des alternants va être mis en place progressivement à partir de la rentrée. Ce portail sera connecté aux systèmes d'information de traitement des contrats du Ministère de l'emploi ari@ne et extrapro ainsi que les systèmes d'information des chambres consulaires et des OPCA.

Deux employeurs dont l'activité est saisonnière pourront procéder à l'embauche d'un alternant. Une convention tripartite règle les modalités précises d'organisation de l'exécution du contrat. Il n'y a pas de décret d'application nécessaire pour cette mesure.

Les entreprises du secteur du travail temporaire peuvent désormais recruter des apprentis pour les mettre à disposition d'entreprises utilisatrices. Il n'y a pas de décret d'application nécessaire pour cette mesure.

Il est désormais possible d'effectuer deux contrats de professionnalisation en CDD successivement avec le même employeur, dès lors que la seconde qualification visée est supérieure ou complémentaire à la première. L'OPCA est juge de ce caractère supérieur ou complémentaire. Il n'y a pas de décret d'application nécessaire pour cette mesure.

La validation de l'enregistrement des contrats d'apprentissage par les DIRECCTE est supprimée (la même mesure avait été prise précédemment par décret pour le contrat de professionnalisation). Cette mesure vise à sécuriser l'employeur et à éviter les annulations tardives.

Les jeunes de 14 ans devant atteindre l'âge de 15 ans avant la fin de l'année et qui ont achevé la classe de 3^{ème} peuvent souscrire un contrat d'apprentissage. Le régime dérogatoire mis en place par voie de circulaire en 1997 est donc confirmé par une disposition législative. Cette disposition est d'application immédiate.

Les jeunes souhaitant conclure un contrat d'apprentissage mais n'ayant pas trouvé d'employeurs peuvent entamer une formation dans un CFA et effectuer des stages professionnalisants en entreprise, pendant une durée maximale d'une année et dans les limites des capacités d'accueil du CFA. Le jeune bénéficie du statut de stagiaire de la formation professionnelle, la couverture sociale du jeune est assurée par la région ayant signé la convention de création du CFA.

Les particuliers employeurs pourront recourir au contrat de professionnalisation à titre expérimental. Un accord de branche étendu doit fixer certains éléments de cadrage de cette expérimentation.

4.1.3- Par ailleurs, **un décret en cours de publication** prévoit de ramener la durée d'expérience pour être maître d'apprentissage entre 2 et 3 ans, contre 3 et 5 ans actuellement. Cette mesure aura pour effet d'augmenter mécaniquement le nombre de salarié pouvant devenir maître d'apprentissage dans l'entreprise.

4.1.5- Enfin, **l'article 23 de la loi du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011** réforme, suivant le projet du Président de la République annoncé le 1^{er} mars 2011, le système actuel des « quotas alternance » de l'article 230H du Code général des impôts. Il prévoit que les entreprises de 250 salariés et plus sont soumises à une contribution supplémentaire à l'apprentissage, équivalente à 0,1 % de leur masse salariale annuelle brute, lorsqu'elles ne comptent pas au moins 3 % de jeunes en alternance dans leur effectif. Afin de le rendre plus juste et ambitieux, la loi prévoit les dispositions suivantes :

- Le quota d'alternants est porté de 3 à 4 % ;
- Le taux de la contribution supplémentaire à l'apprentissage est modulé en fonction de l'effort de l'entreprise : il augmente de 0,1 % à 0,2 % pour les entreprises employant moins d'1% de jeunes en alternance (0,3 % pour les entreprises de 2 000 salariés et plus), reste à 0,1 % pour celles qui sont entre 1 % et 3 % et est établi à 0,05 % pour celles qui sont entre 3 % et 4 %.
- les entreprises qui dépassent la nouvelle obligation légale, soit 4 % d'alternants dans l'ensemble des effectifs, bénéficieront d'une aide de l'Etat (« bonus »), dont le montant sera fixé par décret. Ce « bonus » sera financé par la collecte de la CSA des entreprises n'ayant pas respecté les quotas.

En outre, l'accord national interprofessionnel du 7 juin 2011 prévoit que les entreprises pourront être exonérées de la contribution supplémentaire à l'apprentissage lorsqu'elles auront atteint le quota de 3 % d'alternants et qu'elles répondront à l'une des deux conditions suivantes : soit avoir augmenté de 10 % leur nombre d'alternants sur un an, soit appartenir à une branche dont l'effectif d'alternants a progressé de 10 %.

4.2- Le Gouvernement cherche également à développer l'offre de formation en alternance au moyen de deux leviers.

4.2.1- En partenariat avec les Conseils régionaux, **les contrats d'objectifs et de moyens (COM) pour la modernisation de l'apprentissage** ont soutenu le développement de l'offre de formation en apprentissage en injectant

1,4 milliard d'euros lors de leur première génération (2005-2010). La deuxième génération de COM (2011-2015) augmentera encore le volume de ces financements puisque le produit actuel de la contribution supplémentaire à l'apprentissage s'y ajoutera, portant les crédits à 1,7 milliards d'euros sur la période.

4.2.2- Enfin, le **Programme d'investissement pour l'avenir** dispose d'un volet alternance financé à hauteur de 500 millions d'euros, dont 250 millions d'euros pour développer l'offre d'hébergement pour les alternants (un frein récurrent pour les jeunes les plus modestes) et 250 millions d'euros destinés à développer et à moderniser l'offre de formation par le biais d'appel à projets. Les critères de sélection reposeront notamment sur la capacité des centres de formation à proposer des projets prenant en compte la réalité du marché du travail et des perspectives d'emplois en alternance. Les services de l'Etat (ministère du travail, de l'emploi et de la santé, ministère de l'éducation nationale, ministère de l'économie, de l'industrie et des finances, etc.) seront pleinement associés au jury chargé de choisir les projets.