



N° 251

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2012

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE
BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2013** (n° 235),

PAR M. CHRISTIAN ECKERT,
Rapporteur Général,
Député

ANNEXE N° 47

TRAVAIL ET EMPLOI

**FINANCEMENT NATIONAL DU DÉVELOPPEMENT
ET DE LA MODERNISATION DE L'APPRENTISSAGE**

Rapporteur spécial : M. CHRISTOPHE CASTANER

Député

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|-------|
| INTRODUCTION | 7 |
| CHIFFRES-CLÉS | 9 |
| I.– UN BUDGET 2013 MARQUÉ PAR UNE HAUSSE DES CRÉDITS D'INTERVENTION ET DE NOUVEAUX DISPOSITIFS EN FAVEUR DE L'EMPLOI ET DE L'INSERTION | 11 |
| A.– LA DOUBLE PRIORITÉ DONNÉE A L'EMPLOI ET A LA RÉDUCTION DU DÉFICIT PUBLIC SE TRADUIT DANS LES ÉVOLUTIONS BUDGÉTAIRES | 11 |
| 1.– Les crédits ouverts en 2013 sur les programmes 102 et 103 enregistrent une forte progression | 11 |
| a) <i>Les crédits du programme 102 Accès et retour à l'emploi</i> | 11 |
| b) <i>Les crédits du programme 103 Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi</i> | 12 |
| c) <i>La suspension des pratiques de mauvaise gestion affectant les ressources du FPSPP</i> | 13 |
| 2.– La structure et les effectifs de la mission Travail et emploi confrontés à l'exigence de rationalisation et de réduction des coûts | 13 |
| a) <i>Un changement de périmètre notable en 2013 : le rattachement de la DGEFP à la sphère de gestion du ministère du Travail</i> | 14 |
| b) <i>Une réduction d'effectifs à périmètre constant</i> | 14 |
| c) <i>La maîtrise des coûts de gestion et de fonctionnement courant des services du ministère</i> | 15 |
| d) <i>Un pilotage des services déconcentrés qui doit gagner en clarté</i> | 15 |
| e) <i>Redonner du sens à la mission des agents de la politique publique de l'emploi</i> | 16 |
| f) <i>Les crédits d'étude en léger repli</i> | 17 |
| g) <i>Les progrès accomplis au titre de la dématérialisation des procédures</i> | 18 |
| 3.– Un intérêt accru pour l'amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail : le programme 111. | 19 |
| a) <i>Les crédits du programme 111</i> | 19 |
| b) <i>Les dispositifs contribuant à l'amélioration des conditions de travail et du dialogue social</i> | 19 |
| 4.– Un nouvel élan pour Pôle emploi | 25 |
| a) <i>Pôle emploi doit se relever après une réelle dégradation de ses conditions de travail</i> | 25 |
| b) <i>Des crédits en forte augmentation pour 2013 correspondant à un renforcement des moyens humains de l'opérateur</i> | 26 |
| c) <i>Le plan stratégique 2015</i> | 26 |
| d) <i>Le recours aux opérateurs privés de placement : une pratique toujours en questionnement</i> | 28 |

| | |
|--|-----------|
| B.– DES DISPOSITIFS RENFORCÉS ET INNOVANTS POUR FAVORISER L'EMPLOI DES PUBLICS EN DIFFICULTÉ | 29 |
| 1.– La relance de l'effort sur les contrats aidés | 29 |
| <i>a) Le maintien à un haut niveau des prescriptions de contrats aidés par le biais du CUI</i> | 29 |
| <i>b) Les emplois d'avenir</i> | 30 |
| 2.– La réalisation de la solidarité intergénérationnelle par le travail : les contrats de génération | 31 |
| 3.– L'insertion des personnes handicapées : un accroissement des ressources pour l'aide au poste dans les entreprises adaptées (EA) | 32 |
| 4.– Le maintien de dispositifs pour aider des publics spécifiques | 33 |
| <i>a) Un soutien renouvelé de l'État au secteur de l'insertion par l'activité économique</i> | 33 |
| <i>b) La reconduction des crédits de l'EPiDe</i> | 33 |
| <i>c) Une forte augmentation de l'ATS qui demeure insuffisante pour répondre aux besoins des demandeurs d'emplois âgés en fin de droits</i> | 34 |
| <i>d) Une subvention d'équilibre au Fonds de solidarité toujours conséquente</i> | 34 |
| 5.– Un effort particulier en faveur de l'emploi des jeunes | 35 |
| <i>a) La reconduction du financement du CIVIS et des crédits à destination des missions locales</i> | 35 |
| <i>b) Le fonds d'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ) et les mesures d'accompagnement ..</i> | 36 |
| <i>c) La reconduction du financement des écoles de la deuxième chance</i> | 36 |
| II.– LE BUDGET 2013 RENFORCE LES POLITIQUES D'ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES ET LE SUIVI DES POLITIQUES DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE | 37 |
| A.– DES CRÉDITS EN HAUSSE POUR LA SÉCURISATION DES PARCOURS PROFESSIONNELS ET LE LISSAGE DES EFFETS SUR L'EMPLOI DE LA CONJONCTURE ÉCONOMIQUE | 37 |
| 1.– Une simplification et un renforcement des dispositifs d'activité partielle sera menée en 2013 | 37 |
| 2.– La sécurisation des parcours professionnels | 39 |
| <i>a) La poursuite des engagements au titre du CSP</i> | 39 |
| <i>b) Des crédits en diminution au titre de la GPEC-EDEC</i> | 39 |
| <i>c) Les mesures d'âge</i> | 40 |
| <i>d) Les dispositifs spécifiques pour les chômeurs en formation : AFDEF et R2F</i> | 41 |
| <i>e) Le renforcement du dispositif NACRE</i> | 41 |
| 3.– Le développement de l'apprentissage | 42 |
| <i>a) Le maintien des contrats d'apprentissage</i> | 43 |
| <i>b) Les contrats de professionnalisation</i> | 43 |
| <i>c) La rémunération des stagiaires de la formation professionnelle</i> | 44 |
| B.– LES CRÉDITS DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE FINANCEMENT NATIONAL DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA MODERNISATION DE L'APPRENTISSAGE | 44 |

| | |
|---|----|
| 1.– L'élargissement du périmètre du CAS..... | 45 |
| <i>a) Le programme 787 a pour but d'assurer une péréquation entre les régions des sommes perçues au titre de la taxe d'apprentissage et de procéder au versement des indemnités forfaitaires compensatrices (IFC)</i> | 46 |
| <i>b) Le programme 788 constitue le support des contrats d'objectifs et de moyens (COM) dédiés à l'apprentissage</i> | 46 |
| <i>c) Le programme 789 est dédié à la contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA).....</i> | 47 |
| 2.– Le calibrage du CAS | 47 |
| III.– REMARQUES TRANSVERSALES DU RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE DOMAINE COUVERT PAR LA MISSION TRAVAIL ET EMPLOI | 48 |
| A.– UNE MISSION GREVÉE PAR DE NOMBREUSES DÉPENSES FISCALES MALGRÉ LA SUPPRESSION DE PLUSIEURS DISPOSITIFS INEFFICACES..... | 48 |
| 1.– Les dépenses fiscales portant sur le programme 102 Accès et retour à l'emploi..... | 48 |
| 2.– Les dépenses fiscales portant sur le programme 103 Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi | 50 |
| <i>a) La fin de la défiscalisation et de l'exonération de cotisations sociales des heures supplémentaires</i> | 50 |
| <i>b) La dépense fiscale en faveur du secteur des services à la personne</i> | 50 |
| <i>c) Les exonérations liées aux zones d'activité</i> | 51 |
| <i>d) L'alignement du dispositif d'auto-entrepreneur avec celui d'entrepreneur individuel : une mesure d'équité</i> | 52 |
| 3.– Les dépenses fiscales portant sur le programme 111 | 53 |
| B.– LE CONTRÔLE ET L'ADÉQUATION AUX BESOINS DES ENTREPRISES DES FONDS DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE DEMEURENT PERFECTIBLES | 54 |
| 1.– Le contrôle du financement de la formation professionnelle présente des lacunes persistantes..... | 54 |
| 2.– Les actions pour renforcer l'adéquation de la formation professionnelle aux besoins des entreprises..... | 55 |
| <i>a) Les contrats de plan régionaux de développement de la formation professionnelle (CPRDFP).....</i> | 55 |
| <i>b) Le programme « investissements d'avenir » piloté par la Caisse des dépôts</i> | 55 |
| C.– LE MAINTIEN DES MAISONS DE L'EMPLOI MALGRÉ DES CRÉDITS EN LÉGÈRE BAISSÉ..... | 56 |
| D.– LA NÉCESSITÉ D'APPROFONDIR LA RÉFLEXION SUR LA FISCALITÉ DES ENTREPRISES ET LES ALLÈGEMENTS DE CHARGES SOCIALES..... | 57 |
| E.– L'URGENCE DE REFORMER LA PROCÉDURE DES PLANS SOCIAUX D'ENTREPRISES (PSE) | 57 |
| F.– LE NÉCESSAIRE SAUVETAGE DE L'AFPA | 58 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 61 |
| <i>Article 71 : Abrogation de l'exonération de cotisations sociales pour les salariés créateurs ou repreneurs d'entreprise</i> | 67 |
| ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL..... | 71 |

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

À cette date, 88 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial.

INTRODUCTION

Selon les derniers chiffres publiés par la Direction de l'animation de la recherche et des études statistiques (DARES) ⁽¹⁾, l'activité économique a connu un fort ralentissement au cours de l'année 2012. Sur l'ensemble de l'année, les prévisions de l'UNEDIC font état d'une augmentation du nombre de demandeurs d'emploi sans activité de 235 000 personnes au total en 2012 (catégorie A). De janvier à juillet, selon le ministère du Travail, 138 800 personnes supplémentaires se sont déjà inscrites en catégorie A. En conséquence, la barre des trois millions de chômeurs vient d'être franchie (3 011 000 demandeurs d'emploi en catégorie A, c'est-à-dire sans aucun travail, à la fin août 2012). La France retrouve ainsi un niveau de chômage comparable au pic historique enregistré en 1999. Sur un an, le nombre de demandeurs d'emplois en catégorie A croît de 9,2 %. En outre, le nombre de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi en catégories B et C (activité courte) s'établit à 1 483 600 en France métropolitaine fin août 2012. Au total, le nombre de demandeurs d'emploi en catégories A, B, C s'établit à 4 494 600 en France métropolitaine fin août 2012 (4 776 800 en France y compris les départements d'outre-mer), ce qui représente une augmentation de 8,4 % sur un an. Le Gouvernement doit donc faire face à une situation de l'emploi très détériorée.

Par ailleurs, cette hausse du chômage frappe principalement les jeunes et les plus de 50 ans. Le nombre de demandeurs d'emploi de catégorie A de moins de 25 ans est en hausse de 9,0 % sur un an tandis que celui des demandeurs d'emploi de 50 ans et plus s'accroît de 16,9 % dans la même période. Ces chiffres démontrent toute l'importance des mesures à l'égard des jeunes et des seniors, à l'instar des futurs contrats de génération dont la mise en œuvre en 2013 ne peut toutefois être inscrite dans le cadre du projet de loi de finances pour 2013 en raison de la négociation entre partenaires sociaux. Enfin, il est préoccupant de constater que le nombre de demandeurs d'emploi inscrits en catégories A, B, C depuis un an ou plus augmente de 9,4 % sur un an. La hausse préoccupante du chômage de longue durée justifie donc le maintien des mesures en faveur des chômeurs et explique notamment l'augmentation des crédits inscrits au titre de l'allocation spécifique de solidarité (ASS).

Cette situation alarmante résulte à la fois de la crise économique qui frappe notre pays depuis 2008 mais également d'un défaut de volontarisme au cours des dernières années dans la « bataille pour l'emploi », comme le traduit la baisse régulière du budget de l'emploi, passé de 16,8 milliards d'euros en 2002 à 9,95 milliards d'euros en 2012.

Désormais érigée en priorité par le Gouvernement, la politique de l'emploi bénéficie de crédits renforcés à travers le projet de loi de finances (PLF) pour 2013. Il renforce ainsi les moyens de Pôle emploi, assure le financement de

(1) DARES, *Conjoncture de l'emploi et du chômage au second trimestre 2012, septembre 2012.*

dispositifs innovants comme les emplois d'avenir et accroît les crédits consacrés au financement des dispositifs d'activité partielle. Cet engagement marqué du Gouvernement en faveur de l'emploi vise à renverser la courbe du chômage d'ici un an si la conjoncture économique le permet.

Le Rapporteur spécial tient à souligner plusieurs évolutions notables au sein des programmes qui constituent la mission Travail et emploi :

– le maintien d'un haut niveau de contrats aidés et la création de 150 000 emplois d'avenir étalée entre 2013 et 2014 dans le cadre plus large de la réforme des contrats aidés,

– un accroissement des moyens de Pôle emploi (30 % de conseillers supplémentaires au contact du public) et une réforme de sa gouvernance tournée vers un accompagnement renforcé des publics en difficulté,

– un accroissement substantiel des moyens consacrés au financement de l'activité partielle et une réflexion sur la simplification des dispositifs correspondant,

– le maintien ou le renforcement de plusieurs dispositifs précédemment mis en place tels que le contrat unique d'insertion (CUI), le contrat de sécurisation professionnelle (CSP), les écoles de la deuxième chance ou la rémunération de fin de formation (R2F) au profit des chômeurs.

Il n'y a donc pas de table rase dans les politiques publiques de l'emploi, mais un renversement de la logique de diminution régulière des crédits qui a prévalu ces dernières années.

Le Rapporteur spécial tient enfin à souligner que le nouvel esprit insufflé par le Gouvernement dans le champ du dialogue social, tel qu'il a été démontré lors de la grande conférence sociale des 9 et 10 juillet 2012, l'oblige à se tenir à une méthode, celle du temps de la concertation. De nombreux chantiers ont été ouverts, que ce soit sur la décentralisation de la formation professionnelle ou sur la sécurisation des parcours professionnels. Les décisions de l'État suivront la concertation entre les partenaires sociaux. C'est à ce moment-là que les engagements pris devront être traduits budgétairement. Une autre méthode eût été contradictoire avec l'esprit du dialogue social.

CHIFFRES-CLÉS

Les crédits ouverts pour la mission Travail et emploi en 2013 reflètent un double objectif : garantir des moyens exceptionnels et ciblés pour relancer l'emploi et faire participer les administrations, là où cela est possible et nécessaire, à l'effort de réduction des dépenses. La mission Travail et emploi disposerait ainsi en 2013 de 12 442 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et 10 315 millions d'euros de crédits de paiement (9 954 millions en loi de finances initiale pour 2012), soit une hausse globale de 2,1 % des crédits de paiement (CP) par rapport à la loi de finances initiale pour 2012.

La mission est composée de quatre programmes :

– Le programme 102 Accès et retour à l'emploi, principal programme de la mission sur lequel porte notamment le financement des emplois d'avenir, connaît une progression de ses crédits particulièrement marquée. En autorisations d'engagement, ses crédits progressent de 44 % pour atteindre 7 810 millions d'euros en 2013, tandis que les crédits de paiement augmentent de 6 % (5 703 millions d'euros) par rapport aux crédits inscrits en 2012. Cela représente une hausse de 2 389 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 331 millions d'euros en crédits de paiement, la forte augmentation des autorisations d'engagement résultant principalement de la création des emplois d'avenir ;

– Le programme 103 Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi enregistre une diminution en trompe l'œil de ses crédits. Les autorisations d'engagement s'élèvent ainsi à 3 732 millions d'euros contre 3 847 millions en 2012. Les crédits de paiement passent de 3 907 en 2012 à 3 750 millions dans le projet de loi de finances 2013. Toutefois, cette diminution des crédits de paiement résulte essentiellement d'un changement de périmètre lié au redéploiement d'une partie de la dotation générale de décentralisation « formation professionnelle » vers le compte d'affectation spéciale Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage (à hauteur de 250 millions d'euros en crédits de paiement) ;

Les deux autres programmes de la mission, 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, font l'objet d'un intérêt renouvelé et d'une progression globale de leurs crédits.

Les crédits en autorisations d'engagement du programme 111 passent ainsi de 63,3 millions d'euros en 2012 à 78,5 millions d'euros pour 2013. Les crédits de paiement marquent une très légère inflexion de 80,5 millions d'euros en 2012 à 78,8 millions d'euros en 2013.

Le programme 155, programme support de la mission, voit ses crédits progresser en autorisations d'engagement de 738 millions d'euros en 2012 à 819 millions d'euros en 2013 et, en ce qui concerne les crédits de paiement, de 742 millions en 2012 à 782 millions d'euros pour 2013. Cela représente une hausse de 9,9 % en autorisations d'engagement et de 5,2 % en crédits de paiement par rapport à l'année 2012.

I.– UN BUDGET 2013 MARQUÉ PAR UNE HAUSSE DES CRÉDITS D'INTERVENTION ET DE NOUVEAUX DISPOSITIFS EN FAVEUR DE L'EMPLOI ET DE L'INSERTION

A.– LA DOUBLE PRIORITÉ DONNÉE A L'EMPLOI ET A LA RÉDUCTION DU DÉFICIT PUBLIC SE TRADUIT DANS LES ÉVOLUTIONS BUDGÉTAIRES

Sur l'ensemble de la mission, les autorisations d'engagement connaissent une forte progression en 2013, principalement due à la mise en place des emplois d'avenir. En effet, les autorisations d'engagement passent de 10 071 millions d'euros en 2012 à 12 442 millions d'euros en 2013. Si la progression pour les crédits de paiement est moins marquée, de 10 103 millions d'euros en 2012 à 10 315 millions en 2013 (crédits destinés au compte d'affectation spécial – CAS – « Pensions » inclus), elle représente néanmoins une augmentation de 2,1 % d'une année sur l'autre, dans un contexte budgétaire contraint.

Les crédits s'inscrivent dans la programmation triennale suivante :

CRÉDITS DU BUDGET TRIENNAL 2013 – 2015

(en milliards d'euros)

| LFI 2012 au format 2013 | PLF 2013 | 2014 | 2015 |
|-------------------------|----------|------|------|
| 9,95 | 10,12 | 9,68 | 9,74 |

Source : ministère du travail (PAP 2013). Les chiffres ci-dessus sont présentés hors crédits affectés au compte d'affectation spécial « Pensions ».

1.– Les crédits ouverts en 2013 sur les programmes 102 et 103 enregistrent une forte progression

Il convient de souligner que 90 % des crédits de la mission correspondant à des dépenses d'intervention, inscrites au sein des programmes 102 et 103.

a) Les crédits du programme 102 Accès et retour à l'emploi

Le programme 102 connaît une amélioration particulièrement conséquente de ses moyens budgétaires, laquelle s'explique notamment par le maintien d'un haut niveau de contrats aidés ainsi que par la mise en place des emplois d'avenir.

Le PLF pour 2013 fait apparaître sur le programme 102 une progression de 44 % en autorisations d'engagement et de 6 % en crédits de paiement par rapport aux crédits inscrits en 2012, soit une hausse de 2 389 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 331 millions d'euros en crédits de paiement. Cette progression s'explique principalement par la décision du Gouvernement de préserver le budget de l'emploi dans un contexte de crise économique, permettant ainsi de garantir un certain nombre de dotations et le financement d'une mesure phare du programme présidentiel à travers les emplois d'avenir.

(en millions d'euros)

| Prog 2011 | LFI 2012 AE | LFI 2012 CP | PLF 2013 AE | PLF 2013 CP | Taux d'évolution 2012/2013 AE | Taux d'évolution 2012-2013 CP | Évolution en valeur 2012-2013 AE | Évolution en valeur 2012-2013 CP |
|-----------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------------------------|-------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|
| 102 | 5 421,50 | 5 372,99 | 7 810,67 | 5 703,58 | 44,07 % | 6,15 % | 2 389,16 | 330,59 |

| Prog | Dispositif | LFI 2012 AE | LFI 2012 CP | PLF 2013 AE | PLF 2013 CP | Taux d'évolution 2012-2013 AE | Taux d'évolution 2012-2013 CP | Évolution en valeur 2012-2013 AE | Évolution en valeur 2012-2013 CP |
|------|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------------------------|-------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|
| 102 | | 5 421,50 | 5 372,99 | 7 810,67 | 5 703,58 | 44,07 % | 6,15 % | 2 389,16 | 330,59 |
| | Action 1 | 2 469,14 | 2 474,14 | 2 589,30 | 2 598,30 | 4,87 % | 5,02 % | 120,15 | 124,15 |
| | AER, ATS | 12,28 | 12,28 | 120,00 | 120,00 | 876,78 % | 876,78 % | 107,71 | 107,71 |
| | Subvention de l'État au fonds de solidarité | 905,99 | 905,99 | 834,20 | 834,20 | - 7,92 % | - 7,92 % | - 71,79 | - 71,79 |
| | Pôle emploi (hors CPER) | 1 360,00 | 1 360,00 | 1 467,00 | 1 467,00 | 7,87 % | 7,87 % | 107,00 | 107,00 |
| | Action 2 | 2 952,36 | 2 898,84 | 5 221,37 | 3 105,28 | 76,85 % | 7,12 % | 2 269,00 | 206,43 |
| | Emplois d'avenir | | | 2 320,56 | 466,64 | | | 2 320,56 | 466,64 |
| | Aides au poste des entreprises adaptées | 267,00 | 267,00 | 289,86 | 289,86 | 8,56 % | 8,56 % | 22,86 | 22,86 |

Source : réponses au questionnaire budgétaire

b) Les crédits du programme 103 Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi

Le programme 103 avait vu ses dotations baisser de 12 % en loi de finances initiale pour 2012 par rapport à la loi de finances 2011, soit une réduction de 550 millions d'euros. Pour 2013, les autorisations d'engagement s'élèvent à 3 732 millions d'euros contre 3 847 millions d'euros en 2012. Les crédits de paiement passent de 3 907 millions d'euros en 2012 à 3 750 millions d'euros pour 2013. Ainsi, on constate une quasi-stabilisation des moyens budgétaires du programme 103, et même un renforcement des crédits de paiement puisque la baisse de 157 millions d'euros constatée résulte essentiellement d'un changement de périmètre lié au redéploiement d'une partie de la dotation générale de décentralisation « formation professionnelle » vers le compte d'affectation spéciale **Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage** pour un montant total de 250 millions d'euros. En dehors de ce changement de périmètre, il y a donc une progression nette de 93 millions d'euros des crédits de paiement du programme 103.

Par ailleurs, dans le champ du programme 103, le projet de loi de finances pour 2013 opère une suppression totale des contrats d'autonomie. En effet, ces contrats avaient un coût élevé (9 000 à 14 000 euros par an étaient dépensés chaque année par contrat), alors que les travaux de la direction de l'animation, de la recherche et des études statistiques (DARES) ont démontré qu'ils rataient leur cible. En effet, les opérateurs privés de placement, en partie rémunérés sur leurs résultats en termes de retour à l'emploi, avaient tendance à placer des jeunes qui n'avaient pas de problèmes périphériques majeurs à résoudre (logement, santé) et dont l'employabilité ne justifiait pas qu'ils bénéficient de contrats spécifiques. Par ailleurs, les publics visés par les contrats d'autonomie s'insèrent désormais complètement dans la cible des emplois d'avenir.

c) La suspension des pratiques de mauvaise gestion affectant les ressources du FPSPP

Le Rapporteur spécial se réjouit que le Gouvernement ne reconduise pas en 2013 le prélèvement régulièrement opéré ces trois dernières années sur le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP). En sa qualité de Rapporteur spécial pour la mission Travail et emploi, M. Christian Eckert avait déploré, l'an passé, l'utilisation abusive des crédits de ce fonds, qui ne correspondait pas aux objectifs assignés à celui-ci. Le FPSPP a en effet été installé par la loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle dans le but de soutenir les contrats en alternance, de financer le développement de formations visant à acquérir des savoirs de base et à appuyer les actions de formation pour les salariés fragilisés par la crise (licenciés économiques, salariés en activité partielle). Doté de 500 millions d'euros en 2012, il avait subi un prélèvement de 300 millions d'euros, dont 275 millions d'euros au titre du programme 103, en particulier pour abonder les crédits de l'Association professionnelle pour la formation des adultes (AFPA) et, à hauteur de 200 millions d'euros, de l'Agence de services et de paiements (ASP). En outre, le contrôle du Parlement sur l'utilisation de ces fonds était inexistant. Pour 2013, il est donc très positif qu'aucun financement extrabudgétaire à ce titre ne soit prévu pour le programme 103. Cette nouvelle orientation a été saluée par les partenaires sociaux qui gèrent le fonds. Ils ont ainsi décidé de porter de 10 % à 13 % le taux de prélèvement sur les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) à destination du FPSPP, augmentant ainsi sa capacité de financement. Enfin, le Gouvernement a décidé que le FPSPP pourrait, à l'avenir, contractualiser avec les régions sur les champs de la formation des demandeurs d'emploi, de la lutte contre l'illettrisme et de la gestion des transitions professionnelles.

2.- La structure et les effectifs de la mission Travail et emploi confrontés à l'exigence de rationalisation et de réduction des coûts

Le Gouvernement affiche de hautes ambitions en matière d'emploi, mais la réduction des effectifs et des moyens de fonctionnement est rendue nécessaire pour tenir la trajectoire des finances publiques décidée par le président de la République. On aurait pu craindre un « effet ciseau » sur les moyens du ministère

pour remplir ses missions. Malgré l'effort demandé, le ministère du travail connaît une baisse limitée de ses effectifs (- 141 ETPT soit 1,4 %) qui le distingue nettement des efforts demandés aux autres ministères dans les lettres de cadrage du Premier ministre (- 2,5 %). À ce titre, le ministère du Travail peut être considéré comme un des ministères prioritaires aux côtés de l'éducation, de la justice et de l'intérieur.

Le programme 155 Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail, programme support de la mission, supporte les principales évolutions en termes de périmètre, d'effectifs et de dépenses de fonctionnement.

a) Un changement de périmètre notable en 2013 : le rattachement de la DGEFP à la sphère de gestion du ministère du Travail

En 2013, le principal changement de périmètre résulte du rattachement de la gestion de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) au programme 155 à partir du 1^{er} janvier 2013. Ces crédits étaient portés depuis 2008 par les programmes 134 Développement des entreprises et de l'emploi de la mission **Économie** et 218 Conduite et pilotage des politiques économiques et financières de la mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines. Dans ce cadre, la direction générale de l'administration et de la modernisation (DAGEMO) du ministère du Travail reprend la paye et la gestion administrative des agents de la DGEFP. Ce rattachement aura notamment pour effet de réintégrer les programmes 102 et 103, dont le responsable est le délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle, dans le processus de contrôle interne au ministère.

Il convient de souligner que ce rattachement aura des conséquences en termes de rémunérations pour les agents de la DGEFP qui dépendaient auparavant du ministère du Budget. Si les traitements restent inchangés en 2013, l'écart créé entre les autres agents du ministère du Travail et ceux de la DGEFP risque de poser un problème d'équité entre les agents à partir de 2014. En outre, le rattachement de la DGEFP a un impact sur les loyers sur parc privé et les loyers budgétaires qui progressent de 43 %. Les crédits relatifs aux loyers passent ainsi de 15,8 millions d'euros en 2012 à 22,6 millions d'euros en 2013. Cette hausse est due au transfert vers le programme 155 des crédits support de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle comprenant entre autre des crédits immobiliers.

b) Une réduction d'effectifs à périmètre constant

La suppression de 141 ETPT programmée en 2013 correspond à un taux de non remplacement des départs en retraite de 46 %. Néanmoins, le plafond d'emplois de la mission Travail et emploi pour 2013, porté par le programme 155, est fixé à 10 072 ETPT, en hausse de 173 ETPT par rapport à 2012. Cette progression résulte principalement du rattachement de 262 ETPT issus du programme 134 Développement des entreprises et du tourisme de la mission

Économie au titre du rattachement budgétaire de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) au ministère du Travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social.

S'agissant des crédits, les autorisations d'engagement progressent de 738 millions d'euros en 2012 à 819 millions pour 2013 et, en crédits de paiement, de 742 millions en 2012 à 782 millions pour 2013. Cela représente une hausse de 9,9 % en autorisations d'engagement et de 5,2 % en crédits de paiement par rapport à l'année 2012.

c) La maîtrise des coûts de gestion et de fonctionnement courant des services du ministère

À périmètre contant, c'est-à-dire notamment hors transfert relatif au retour de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) dans la sphère de gestion du ministère en charge du travail, les financements du programme 155 diminuent de 5,09 % en autorisations d'engagement et 3,79 % en crédits de paiement par rapport à la LFI 2012. Cela conduit à des économies sur les dépenses relatives à la gestion et à l'entretien du parc de 15 % en autorisations d'engagement et crédits de paiement ainsi qu'à une réduction significative des dépenses de fonctionnement courant des services de 8,47 % en crédits de paiement (– 6,07% en autorisations d'engagement) ;

L'Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP), établissement public à caractère administratif chargé de la formation initiale et continue des agents du ministère, participe également à cet effort de maîtrise des coûts. Sa subvention pour charges de service public est réduite de 7,28 % en autorisations d'engagement et crédits de paiement (ce qui représente une diminution de 1,1 million d'euros). Cette diminution accompagne la réduction du volume des promotions en formation initiale à l'Institut en 2012 et 2013. L'achèvement du plan de modernisation et de développement de l'inspection du travail, allié à des efforts de productivité et de rationalisation des dépenses, doivent permettre d'absorber cette réduction de moyens. Le montant prévu de la subvention est de 13,7 millions d'euros en 2013 et le plafond d'emplois passe de 99 en LFI 2012 à 97 dans le PLF 2013.

d) Un pilotage des services déconcentrés qui doit gagner en clarté

Les services chargés de l'emploi et de la formation professionnelle dans les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) ont été très impactés par la RGPP : sur le champ emploi, 622 ETP ont été supprimés entre fin 2007 et fin 2011, soit une baisse de 20 %, alors que les effectifs globaux du programme 155 sont quantitativement demeurés stables au cours de cette période (+ 1 %). Toutefois, les DIRRECTE, pilotes et animatrices des politiques de l'emploi, bénéficient d'une part plus importante de catégories A au détriment des catégories C. Cette transformation progressive du profil des agents, ainsi qu'un effort accru de

formation doit permettre aux DIRECCTE d'assurer les missions et les objectifs qui leur sont assignés à l'issue du processus de décentralisation. Un effort de clarification de leurs compétences, notamment sur le champ de la formation professionnelle, demeure néanmoins nécessaire.

En outre, l'absence de mutualisation de la gestion des effectifs entre les ministères rend délicate le pilotage de la politique des ressources humaines des DIRECCTE, soumises à la double tutelle du ministère du Budget et du ministère du Travail (bien que plus de 90 % des effectifs soient rattachés au ministère du travail). Dans ce cadre, la fonction de pilotage des DIRECCTE confiée à la délégation générale au pilotage des DIRECCTE (DGP), créée fin 2010, demeure une question ouverte.

Enfin, l'absence de transfert en base de la part du ministère du Budget des crédits de fonctionnement sur le programme 155 complexifie également la gestion et occasionne des retards. À titre d'exemple, en 2011, les crédits provenant du ministère du Budget vers le programme 155 pour compenser les frais de gestion administrative des DIRECCTE supportés par le ministère du Travail ont été versés en août. Dans ce cadre, le Rapporteur spécial recommande qu'un versement en base soit effectué par le ministère du Budget au profit de la DAGEMO.

Par ailleurs, le ministère va s'attacher à mener des actions de communication d'envergure pour mieux faire connaître au public les DIRECCTE. Pour l'instant, les résultats de l'indicateur 1.1 qui mesurent le taux de satisfaction des usagers suite à un contact intervenu depuis moins d'un an avec les DIRECCTE montrent des résultats sensiblement inférieurs aux attentes (objectif de 85 % dans le PAP 2012, prévision actualisée de 65 % en septembre 2012).

e) Redonner du sens à la mission des agents de la politique publique de l'emploi

Le climat social à l'intérieur du ministère du Travail a été marqué par des tensions fortes ces dernières années, marquées par deux suicides au sein de l'inspection du travail.

Le Rapporteur spécial salue l'engagement du ministre du Travail, M. Michel Sapin, de rétablir un climat de confiance et de dialogue au sein des services, notamment en réaffirmant « le sens de la mission de tous ses agents ». À ce titre, six réunions interrégionales auront lieu entre le mois d'octobre et le mois de décembre 2012 avec les personnels d'encadrement des DIRECCTE ainsi que des personnalités qualifiées. Elles auront pour objectif de réfléchir aux conditions de rénovation des procédures et à l'organisation des services. Au premier semestre 2013, la seconde phase de la concertation concernera l'ensemble des agents du ministère qui pourront faire part de leurs préoccupations et de leurs propositions pour rétablir un climat social positif en administration centrale et dans les services déconcentrés. À l'issue de cette deuxième phase, le ministre présentera un ensemble de dispositions destinées à réformer le mode de

fonctionnement du ministère et à réintroduire le dialogue social dans son organisation. Cet engagement de dialogue, qui manquait depuis de trop nombreuses années, est une des conditions nécessaires pour faire progresser le service public de l'emploi et rendre un meilleur service au public.

f) Les crédits d'étude en léger repli

Les crédits de statistiques et d'études générales (action 6 du programme 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail ») sont pilotés pour l'essentiel par la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES).

ÉVOLUTION DES CRÉDITS CONSACRÉS AUX STATISTIQUES ET ÉTUDES GÉNÉRALES

(en millions d'euros)

| | | Crédits ouverts 2011 | | LFI 2012 | | PLF 2013 | |
|--|-----------------|-------------------------|-------|----------|------|----------|------|
| | | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| Crédits de statistiques et d'études générales | action 6 | | | | | | |
| | DARES | 7,138 | 7,038 | 7,04 | 6,94 | 6,69 | 6,59 |
| | DIRECCTE | 1,1 | 1 | 1 | 0,95 | 0,95 | |
| action6 | | | | | | | |
| | DARES | 5,047 | 6,840 | | | | |
| | DIRECCTE | 0,814 | 0,581 | | | | |

Source : Réponses aux questionnaires budgétaires

Le projet de loi de finances pour 2013 consacre un volume d'autorisations d'engagement de 6,69 millions d'euros et un volume de crédits de paiement de 6,59 millions d'euros à la DARES pour effectuer ses travaux. Ces crédits permettront notamment de couvrir des opérations majeures dont le paiement n'interviendra qu'en 2013 (participations à l'enquête « sortants des listes de Pôle Emploi » et à l'enquête ESPS, enquête sur les bénéficiaires de contrats de professionnalisation, appels à projet de recherche sur les rapports de situation comparée homme/femme et sur Santé et itinéraire professionnel). Ils financeront également le maintien du socle statistique, c'est-à-dire des coûts liés au maintien du système statistique existant et permettant la production régulière de données statistiques conjoncturelles (saisie, routage, impression de questionnaires).

Par ailleurs, la DARES pilote deux opérateurs : le Centre d'études de l'emploi (CEE) et le Centre d'études et de recherche sur les qualifications (CEREQ). Le CEE se voit accorder une subvention pour charges de service public d'un montant de 4,04 millions d'euros et le CEREQ recevra une subvention pour charges de service public d'un montant de 1,10 million d'euros. Ces subventions au profit des opérateurs sont en nette diminution par rapport à 2012. Fin 2012, une réflexion doit être engagée sur le projet scientifique et opérationnel des acteurs d'études et de recherche du ministère. Elle permettra de dégager des perspectives claires pour chacun des acteurs et d'améliorer l'articulation entre leurs missions respectives.

Le Rapporteur spécial estime en outre qu'une réflexion approfondie doit être menée sur le sujet de l'« open data », c'est-à-dire la diffusion gratuite à grande échelle des données produites par les organismes d'études, afin de favoriser l'appropriation des travaux menés sous l'égide du ministère par l'ensemble des acteurs de la sphère sociale.

g) Les progrès accomplis au titre de la dématérialisation des procédures

La dématérialisation des procédures a connu des progrès importants avec le dépôt automatique des accords collectifs et la dématérialisation des relations avec les services de santé au travail. Un enjeu majeur est que la complexité des dispositifs ne pèse pas sur les usagers, notamment les entreprises. En 2013, le ministère s'engage à poursuivre la dématérialisation de certaines procédures :

- dématérialisation de la prescription des contrats aidés ;
- télé-déclaration pour remplir l'obligation annuelle de transmission du bilan pédagogique et financier au service régional de contrôle de la formation professionnelle ;
- dématérialisation et simplification de la demande de formation professionnelle. Elle vise à permettre aux entreprises, via un compte personnalisé, de procéder à toutes leurs demandes de prise en charge, en permettant un suivi en ligne du traitement des dossiers, et en leur offrant la possibilité d'envoyer aux organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) les justificatifs numérisés ;
- développement du portail de l'alternance spécifique (alternance.emploi.gouv.fr). Il doit être enrichi d'ici fin 2012 de nouvelles fonctionnalités de dématérialisation de procédures administratives mais permet d'ores et déjà de calculer en ligne la rémunération des salariés en alternance, de connaître les aides existantes et d'identifier, grâce à un nouveau moteur de recherche, les formations existantes par région ;
- suppression de l'enregistrement des contrats de professionnalisation par les unités territoriales des DIRECCTE. Cette mesure doit permettre un raccourcissement du délai de traitement des contrats de professionnalisation par les OPCA : la cible pour fin 2012 est 20 jours (auxquels il convient d'ajouter 5 jours dont disposent les employeurs pour leur adresser les contrats).

Le Rapporteur spécial souhaite attirer l'attention sur les moyens limités dont disposent les services du ministère en matière de gestion des systèmes d'information. En effet, la sous-direction des systèmes d'information n'est dotée que de 30 millions d'euros et composée d'une équipe réduite à une quarantaine de personnes en administration centrale. Cet état de fait ne facilite pas le travail de la DAGEMO en matière de modernisation et de dématérialisation des procédures.

3.– Un intérêt accru pour l'amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail : le programme 111.

Le programme 111 Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail a pour objectif l'amélioration des conditions d'emploi et de travail des salariés du secteur concurrentiel (15,9 millions de personnes), au moyen de plusieurs leviers : la qualité du droit, sa diffusion et le contrôle de sa mise en œuvre, le conseil et l'appui au dialogue social.

a) Les crédits du programme 111

La dotation budgétaire du programme 111 est marquée par une hausse des crédits en autorisations d'engagement (78,5 millions d'euros pour 2013, contre 63,3 millions d'euros en 2012) et par une relative stabilité en crédits de paiement (78,8 millions d'euros pour 2013, contre 80,5 millions d'euros en 2012).

Il convient de souligner que l'inspection du travail est sous l'autorité du directeur général du travail, responsable du programme 111, mais que ses moyens budgétaires et humains sont comptabilisés dans le programme 155. Au sein du programme 111, l'inspection du travail a bénéficié de moyens renforcés à travers le plan de modernisation mis en œuvre entre 2006 et 2010. Le nombre d'agents de contrôle en poste en 2010 était de 2 257 (775 inspecteurs et 1 482 contrôleurs), contre 1 840 en 2006 (611 inspecteurs et 1 229 contrôleurs). Le Rapporteur spécial estime qu'il serait temps de renforcer la logique collective de l'inspection du travail, avec la constitution de sections nationales, qui pourraient contrôler plus efficacement l'activité des entreprises, notamment des plus grands groupes.

Le programme 111 participe néanmoins à l'effort nécessaire à l'atteinte des objectifs de réduction de la dépense publique fixés par le Président de la République et le Premier ministre. À périmètre constant, c'est-à-dire à l'exception des crédits inscrits au titre des élections prud'homales et de la mesure de l'audience syndicale, le montant des autorisations d'engagement et celui des crédits de paiement du programme 111 prévus pour 2013 baissent respectivement de 7,3 et 2,1 % par rapport à 2012. Parmi les baisses les plus conséquentes figurent les lignes « Formation des conseillers prud'hommes » (– 10,9 % en autorisations d'engagement et – 11,5 % en crédits de paiement entre 2012 et 2013), « Fonds pour l'Amélioration des Conditions de Travail » (– 5,1 % en autorisations d'engagement et en crédits de paiement) et « Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail » (– 4,3 % en autorisations d'engagement et en crédits de paiement).

b) Les dispositifs contribuant à l'amélioration des conditions de travail et du dialogue social

Dans un contexte marqué par le souhait du Gouvernement de redonner toute sa place au dialogue social, le programme 111 respectera les engagements pris s'agissant de la formation économique, sociale et syndicale des salariés appelés à exercer des fonctions syndicales, avec 24 millions d'euros de crédits de

paiement prévus à ce titre pour 2013. Le second plan de santé au travail (PST2) est également reconduit à hauteur de près de 30 millions d'euros.

L'avancement attendu du projet de mesure de l'audience de la représentativité syndicale (MARS)

La mise en œuvre de la réforme de la représentativité des organisations syndicales va franchir, en août 2013 au plus tard, une étape essentielle puisque sera arrêtée la liste des organisations syndicales représentatives par branche et au niveau national et interprofessionnel à l'issue de la première mesure de l'audience syndicale. Notre pays connaît en effet de faibles taux de syndicalisation (5 % de salariés syndiqués dans le privé, 15 % dans la fonction publique), avec une moyenne nationale d'environ 8 % de salariés syndiqués contre 23 % au niveau de l'Union européenne et 75 % en Suède. Par ailleurs, la liste des syndicats représentatifs a été établie en 1948, puis modifiée à la marge en 1966. Elle comporte cinq organisations : la CFTC, la CFDT, la CGC, la CGT et FO dont l'audience électorale n'est pas prise en compte. Ces cinq centrales sont seules autorisées à négocier avec le patronat et les pouvoirs publics, à participer à la gestion d'organismes paritaires et à présenter des délégués du personnel au premier tour des élections professionnelles.

Dans ce cadre, une négociation a donc débuté, à travers la loi du 20 août 2008, afin de renforcer la légitimité des syndicats et de renouveler le dialogue social. La légitimité d'un syndicat reposera désormais sur ses résultats aux élections professionnelles. Pour être représentatif, il doit obtenir 10 % des voix dans l'entreprise, 8 % dans les branches professionnelles et 8 % également au niveau national interprofessionnel. Afin d'être valide, un accord devra désormais être signé par un ou plusieurs syndicats ayant obtenu au moins 30 % des voix. Dans ce cadre, la mesure de l'audience syndicale devrait inciter les syndicats à être plus présents dans le monde du travail et à mobiliser davantage d'adhérents.

Concrètement, le projet de mesure d'audience de la représentativité syndicale (MARS) repose sur le traitement et l'agrégation des résultats des procès-verbaux d'élections aux instances représentatives du personnel (IRP) en entreprises. Le centre de traitement a pour l'instant collecté de l'ordre de 460 000 procès-verbaux représentant environ 110 000 établissements distincts pour un total de salariés couverts de près de 9,5 millions. La maîtrise d'œuvre de cette opération a été confiée à un prestataire unique sélectionné en octobre 2009 suite à une procédure d'appel d'offres. Il s'agit de la société EXTELIA (dont la raison sociale est devenue DOCAPOST – BPO fin 2011).

Les crédits de fonctionnement de l'action 3 dans le PLF 2013, soit 4,15 millions d'euros en autorisations d'engagement et 2,7 millions d'euros en crédits de paiement, serviront à régler les dernières dépenses liées à la conduite du projet de mesure de l'audience des organisations syndicales portant sur la période du 1^{er} janvier 2009 au 31 décembre 2012 (1^{er} cycle électoral de référence). Ce projet aboutira en août 2013 à la publication de 700 arrêtés fixant la liste des organisations syndicales représentatives dans les branches et au niveau national et interprofessionnel. Les articles L. 2122-5 et L. 2122-9 du code du travail disposent

que la mesure de l'audience syndicale s'effectue tous les quatre ans. Les crédits pour 2013 sont destinés à la fois à solder la période initiale (2009-2012) et à engager le suivi du prochain cycle électoral (2013-2016).

Le Rapporteur spécial souligne cependant que les incitations à rejoindre un syndicat sont inexistantes dans la loi, à l'inverse de pays de tradition sociale-démocrate où de nombreux adhérents sont attirés par les services qui leur sont offerts par les syndicats. Dans le syndicalisme de services, l'appartenance à un syndicat conditionne en effet l'accès à des politiques publiques, comme l'assurance-chômage, voire l'assurance-maladie. Les pays qui l'appliquent (Belgique, Suède, Danemark et Finlande) affichent les taux de syndicalisation les plus élevés d'Europe. Si ce modèle est difficilement transposable en France, où le syndicalisme revêt une dimension plus idéologique, le Rapporteur spécial pense qu'il y a là des pistes à explorer en matière de formation et de renforcement de la participation aux élections professionnelles.

La mesure de l'audience dans les petites entreprises

Le projet MARS est complété par un processus de mesure d'audience dans les petites entreprises, c'est-à-dire les entreprises de moins de 11 salariés ainsi que les salariés des particuliers employeurs, afin que soient pris en compte dans cette mesure les suffrages des 4,6 millions de salariés concernés. Cette mesure d'audience reposera sur l'organisation d'une élection spécifique aux seuls salariés de ces entreprises non assujetties aux élections professionnelles. L'électeur aura ainsi le choix d'exprimer son suffrage soit par correspondance soit par Internet pendant une période de vote de 2 semaines, du 28 novembre au 12 décembre 2012. Les résultats auront vocation à être croisés avec ceux du projet MARS.

Des dépenses de 16,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 13,3 millions d'euros en crédits de paiement ont été prévues en loi de finances 2012 pour mettre en œuvre cette réforme et assurer les prestations nécessaires ainsi que 2,5 millions d'euros pour organiser une campagne de communication pour favoriser l'implication des salariés. Le scrutin ayant lieu en fin d'année 2012, l'essentiel des dépenses est imputé au titre de l'année en cours. Au titre de l'année 2013, 0,3 million d'euros d'autorisation d'engagements et 3,2 millions d'euros de crédits de paiement sont inscrits à titre prévisionnel dans le projet de loi de finances.

Le maintien des crédits du Fonds de soutien à la pénibilité

La loi portant réforme des retraites a créé un Fonds national de soutien relatif à la pénibilité (FNSP) à titre expérimental jusqu'au 31 décembre 2013. Placé auprès de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés, il a vocation, aux termes du décret n° 2011-1969 du 26 décembre 2011, à contribuer, sous forme de subventions, au financement de travaux ou d'actions d'expertise, de

formation, d'évaluation ou de promotion menées par les branches et les entreprises, en faveur de la prévention de la pénibilité.

Les ressources de ce fonds sont constituées par une dotation de la branche Accidents du travail – Maladies professionnelles de 10 millions d'euros dont le montant est fixé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012, et par une dotation de l'État de même montant, prévue par la loi de finances pour 2012. Une entreprise ne peut être subventionnée que pour un seul projet, ce qui doit permettre de toucher essentiellement les TPE et les PME.

L'appel à projet a été lancé le 11 avril 2011. Les premières réunions du comité de gestion et des commissions régionales des accidents du travail et des maladies professionnelles seront organisées à l'automne 2012 pour examiner la première série de dossiers déposés. Une première analyse de ceux-ci montre que les candidatures portent sur des projets de durée moyenne (trois ans), de montants très variables, de 30 000 à 300 000 euros.

Reconduction des crédits de l'ANACT et du FACT

Les activités de l'agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT) découlent du 4^{ème} contrat de progrès (2009-2012) signé le 23 juin 2009, qui centre l'activité de l'agence sur sa mission fondamentale de transfert et de diffusion des démarches visant à l'amélioration de la qualité de vie au travail, à tous les âges, auprès de tous les acteurs de l'entreprise, en particulier dans les PME et TPE. La subvention pour charge de service public versée à l'ANACT sur les crédits du programme 111 s'élevait en 2012 à 11,57 millions d'euros. Pour le PLF 2013, 11,03 millions euros sont inscrits au titre de cette subvention. Au titre des effectifs, la loi de finances initiale pour 2012 ouvrait un total de 86 emplois (77 sous plafond et 9 hors plafond) ; le projet de loi de finances pour 2013 prévoit un total de 84 emplois (75 sous plafond et 9 hors plafond).

L'année 2013 doit permettre l'élaboration et la signature du prochain contrat liant l'ANACT à l'État, qui prendra la forme d'un contrat d'objectifs et de performance. Celui-ci déterminera les missions de l'Agence et lui fixera des priorités. Il sera élaboré sur le fondement des conclusions rendues par le groupe de réflexion issu de la grande conférence sociale de juillet 2012.

Par ailleurs, l'ANACT assure la gestion du Fonds pour l'amélioration des conditions de travail (FACT). Ce Fonds a pour objet d'inciter et d'aider les entreprises et les branches professionnelles, au moyen de subventions, à concevoir des projets visant à améliorer les conditions de travail et ainsi à contribuer à une meilleure prévention des risques professionnels. En 2012, le montant des crédits alloués au FACT a été de 2,73 millions d'euros et ce montant est réduit en 2013 pour atteindre 2,59 millions d'euros. La convention déléguant la gestion du FACT à l'ANACT s'achève à la fin de l'année 2012 et sera donc renégociée à l'automne.

Le renforcement des crédits de l'ANSES en faveur de la santé au travail

L'agence nationale pour la sécurité sanitaire (ANSES) résulte de la fusion de l'agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) et de l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET), qui a principalement concerné le pôle d'évaluation des risques. Elle est structurée autour de trois grands pôles métiers : l'évaluation des risques, les laboratoires de référence et de recherche et l'agence nationale du médicament vétérinaire (ANMV). Après un an et demi d'activité, la fusion est globalement réussie. Il n'y a pas eu de rupture ni même de baisse dans l'activité à l'occasion du passage à l'Anses.

Dans le cadre intéressant la mission **Travail et emploi**, l'ANSES a été désignée comme responsable de l'objectif 1 du Plan Santé au Travail « Poursuivre la structuration et le développement de la recherche et de l'expertise en santé au travail ». Depuis 2011, elle réalise une cartographie des équipes de recherche travaillant dans le domaine de la santé au travail. Les orientations de travail de l'ANSES pour 2013 auront pour objet l'amélioration de la connaissance sur l'exposition des travailleurs agricoles aux pesticides, la poursuite de l'important projet de surveillance des travailleurs dans le cadre du projet de collecte de données de consultations de pathologie professionnelle ou encore l'évaluation des risques relatifs aux nanomatériaux.

Dans ce cadre, la contribution du programme 111 au financement de l'ANSES progresse de 8,75 millions d'euros en 2012 à 9 millions d'euros pour 2013.

Les crédits consacrés aux prud'hommes

La préparation de la nouvelle élection des prud'hommes

Les crédits passent de 1 million d'euros en 2012 à 10,68 millions d'euros en 2013. Cette progression s'explique par le démarrage du processus qui, au plus tard en décembre 2015, aboutira au renouvellement des 14 500 conseillers prud'hommes. Les premiers marchés d'assistance à maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre nécessaires à cette opération seront passés en 2013. Les crédits de fonctionnement de cette action sont également destinés aux dépenses relatives aux élections complémentaires organisées en application de l'article L. 1441-36 du code du travail.

La formation des prud'hommes

Il existe près de 15 500 conseillers prud'hommes chargés de traiter quelque 210 000 affaires par an. Ces « juges du travail » tranchent dans le respect de la loi les litiges individuels liés au travail. Conformément aux dispositions de l'article L. 1442-1 du code du travail, l'État organise et finance la formation des conseillers prud'hommes. Afin de dispenser cette formation, le ministère chargé du travail agréé pour 5 ans des instituts du travail et des associations rattachées

aux organisations professionnelles et syndicales ayant obtenu au moins 150 sièges de conseillers prud'hommes répartis dans au moins 50 départements aux dernières élections prud'homales.

Le financement tient compte à la fois des frais variables (frais engagés pour une session de formation) et des frais fixes (frais de structure des organismes). Le budget relatif à la formation des conseillers prud'hommes s'élève pour la mandature actuelle (2009-2013) à près de 42 millions d'euros.

En 2012, 8,1 millions d'euros de crédits de paiement ont été ouverts pour plus de 37 000 journées de formation. En 2013, les crédits prévisionnels (crédits de paiement) sont de 7,1 millions d'euros, soit une baisse de 11,5 % par rapport à 2012. Ils devront permettre de réaliser 33 080 journées de formation. La diminution de ces crédits s'explique par la baisse progressive du nombre de journées de formation attribuées au cours du cycle quinquennal. En effet, le besoin de formation des conseillers prud'hommes est très fort les deux premières années d'exercice de leur mandat, notamment pour les nouveaux élus. Ce besoin se réduit au fur et à mesure des années de pratique.

La promotion de l'égalité hommes-femmes au travail

Le législateur a renforcé le rôle de la négociation collective en matière d'égalité professionnelle et salariale entre les femmes et les hommes, comme en attestent la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites et son décret d'application n° 2011-822 du 7 juillet 2011. L'instauration d'une sanction financière allant jusqu'à 1 % de la masse salariale est applicable depuis le 1^{er} janvier 2012 à toute entreprise d'au moins cinquante salariés qui n'aurait pas négocié un accord relatif à l'égalité professionnelle au sens de l'article L. 2242-5 du code du travail ou, à défaut, mis en place unilatéralement un plan d'action. Préalablement à la négociation, les entreprises doivent dresser un état des lieux, appelé rapport de « situation comparée » permettant d'apprécier les situations des femmes et des hommes dans l'entreprise afin d'en tirer les conséquences et de proposer des axes d'améliorations concourant à une meilleure égalité professionnelle.

À l'occasion de la grande conférence sociale, qui s'est tenue les 9 et 10 juillet derniers, la ministre des Droits des femmes, porte-parole du Gouvernement, a animé une table ronde sur le thème « Atteindre l'égalité professionnelle et améliorer la qualité de vie au travail ». Trois chantiers prioritaires ont été identifiés :

– Rendre les lois effectives et construire un engagement tripartite : un comité de pilotage a été réuni en septembre dernier. Il définit et organise les actions à mettre en œuvre au niveau national et régional ;

– Mobiliser à travers la négociation collective : les partenaires sociaux ont lancé le 21 septembre 2012 leur négociation sur l'égalité professionnelle et la qualité de vie au travail, avec pour objectif d'aboutir avant la fin du 1^{er} trimestre 2013. Un point d'étape sera réalisé avec le Gouvernement à la

fin 2012. Cette négociation traitera de l'articulation des temps professionnels et des temps personnels et de la prise en compte de la parentalité dans l'entreprise, le cas échéant par la promotion de chartes du temps. Elle pourra intégrer la problématique des congés familiaux ;

– Mobiliser de nouveaux chantiers : pour lutter contre les racines des inégalités, un groupe de travail sera créé dans le cadre du conseil supérieur de l'égalité professionnelle sur l'analyse des classifications d'ici la fin de l'année. L'État proposera aux partenaires sociaux d'ouvrir une réflexion sur le processus de notation sociale des entreprises qui inclut notamment la qualité de vie au travail, ainsi que d'autres dimensions constitutives de la responsabilité sociale des entreprises.

4.– Un nouvel élan pour Pôle emploi

a) Pôle emploi doit se relever après une réelle dégradation de ses conditions de travail

Pôle emploi est un acteur de premier plan de la « bataille pour l'emploi » que livre actuellement le Gouvernement. Or, les dernières années ont été marquées par un affaiblissement considérable du service public de l'emploi. En effet, le nombre de chômeurs a augmenté de 30 % depuis la crise, sans que les moyens de Pôle emploi soient renforcés, ce qui a rendu impossible pour l'opérateur de maintenir la même qualité de service en matière d'accompagnement et d'aide à la recherche d'emploi. En 2011, l'opérateur a même dû supporter la suppression de 1 800 postes.

Sur le plan financier, la gestion des personnels a pesé lourdement sur la situation financière de l'opérateur. En effet, les agents de droit public se sont vu reconnaître un droit d'option : ils peuvent conserver leur statut ou choisir le régime de droit privé et l'application de la convention collective, plus avantageuse en termes de rémunérations. À ce jour, plus de 60 % des agents de droit public ont opté pour l'application de la convention collective, ce qui leur a permis de bénéficier d'une majoration de leur salaire de 20 % en moyenne et a entraîné un surcoût de l'ordre de 100 millions d'euros pour l'opérateur. Il convient à cet égard de rappeler que la situation financière de Pôle emploi, par une logique étrange, se détériore lorsque le chômage augmente. Cela est dû au fait que la majeure partie des ressources de Pôle emploi provient non pas de la subvention pour charges de service public attribuée par l'État mais de la part des cotisations de l'assurance-chômage gérés par l'UNEDIC qui lui est reversée à hauteur de 10 %. Par conséquent, lorsque la situation de l'emploi se détériore, les cotisations baissent ce qui impacte directement le budget de Pôle emploi.

Les dépenses de Pôle emploi ont également augmenté en raison de décisions qui lui ont été imposées par l'État. Ainsi, le transfert des 900 ETP venus de l'association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) ne s'est accompagné d'aucune compensation financière, alors qu'il a entraîné une charge supplémentaire de 50 millions d'euros.

En conséquence, le nombre de demandeurs d'emploi suivis par chaque conseiller a régulièrement augmenté. Alors qu'il était proche de 115 lors de la dernière évaluation, très loin de l'objectif affiché par le précédent Gouvernement d'un conseiller pour 60 demandeurs d'emploi, ce nombre a probablement encore augmenté. Dans ce contexte, Pôle emploi a dû revoir ses ambitions en matière de suivi personnalisé des demandeurs d'emploi et a été contraint d'offrir un service standardisé au plus grand nombre.

b) Des crédits en forte augmentation pour 2013 correspondant à un renforcement des moyens humains de l'opérateur

En prélude, le Rapporteur spécial rappelle que la dépense supplémentaire pour Pôle emploi doit être mise en regard des économies qui seraient réalisées par l'UNEDIC ou par le fonds de solidarité en cas d'amélioration de la situation de l'emploi.

Pour 2013, les crédits de l'opérateur connaissent une hausse conséquente. La dotation pour charges de service public progresse de 1 360 millions d'euros en 2012 à 1 467 millions d'euros pour 2013 (+ 107 millions d'euros). Ces crédits visent principalement à financer la création de 2 000 CDI supplémentaires au profit de l'opérateur ainsi que le redéploiement de 2 000 salariés des fonctions de support vers les fonctions prioritaires d'accueil et de prise en charge du public. Concrètement, Pôle emploi va pérenniser au-delà de 2012 les 1 000 CDD recrutés sur cet exercice et sera en mesure de recruter 1 000 emplois supplémentaires à durée indéterminée en vue de renforcer l'accompagnement des demandeurs d'emplois face à la crise. Les effectifs de Pôle emploi progressent donc de 45 422 à 47 422 ETPT (en incluant les 2 680 emplois hors plafonds, essentiellement constitués de CDD).

Avec le redéploiement de 2 000 salariés, ce sont donc 30 % de conseillers supplémentaires qui seront au contact du public. Le nombre de dossiers par conseiller, soit près de 160 dossiers par conseiller en moyenne, devrait chuter en conséquence et permettre une meilleure prise en charge des demandeurs d'emplois. L'objectif fixé par M. Jean Bassères, directeur général de Pôle emploi, est de 70 dossiers par conseiller. L'accent sera toutefois mis sur une offre différenciée, renforcée, à l'égard des personnes les plus éloignées de l'emploi.

c) Le plan stratégique 2015

Une convention passée entre l'État, l'UNEDIC et Pôle emploi fixe tous les trois ans les grands objectifs assignés à l'opérateur. Pour mettre en œuvre les orientations définies dans la convention tripartite entre l'État, l'UNEDIC et Pôle emploi signée le 11 janvier 2012, Pôle emploi s'est doté d'un plan stratégique pour les trois prochaines années, « Pôle emploi 2015 », précisant d'une part les modalités de sa nouvelle offre de services dans la partie intitulée « Nos ambitions », et d'autre part les principes structurants de sa nouvelle organisation interne dans la partie intitulée « Réussir ensemble ».

Le plan stratégique 2015 reprend les objectifs affichés par le directeur général de Pôle emploi. Il s'agit premièrement d'améliorer la personnalisation du suivi des demandeurs d'emploi, en ciblant les moyens sur ceux qui en ont le plus besoin et en redéployant 2 000 postes aujourd'hui affectés à des fonctions support ou managériales. En amont du suivi des demandeurs d'emploi, la recherche d'une personnalisation accrue passe par le renforcement de la phase de diagnostic grâce à des outils en ligne permettant une auto évaluation. De plus, le volet administratif de l'entretien d'inscription et de diagnostic (EID) sera allégé et le contenu de l'entretien sera adapté en fonction du profil du demandeur d'emploi.

Objectif 2013 de sortie dans l'emploi durable après un suivi par Pôle emploi :

INDICATEUR 2.3 : TAUX DE SORTIE DANS L'EMPLOI DURABLE SIX MOIS APRÈS UNE FORMATION PRESCRITE PAR PÔLE EMPLOI (DU POINT DE VUE DU CITOYEN)

(en %)

| | 2010 Réalisation | 2011 Réalisation | 2012 Prévision PAP 2012 | 2012 Prévision actualisée | 2013 Prévision | 2014 Cible |
|---|---------------------|---------------------|----------------------------------|---------------------------------|-------------------|---------------|
| Taux de sortie dans l'emploi durable six mois après une formation prescrite par Pôle emploi | 36,8 | 37 | | 38,6 | 40,2 | 41,8 |

Source : projet annuel de performances 2013

En outre, Pôle emploi va poursuivre l'effort de territorialisation de son action et réformer sa relation avec les entreprises en concentrant les efforts sur les métiers qui embauchent. Le service renforcé sera proposé en complément aux entreprises de façon ciblée en fonction du potentiel de placement de l'offre et/ou en fonction des difficultés qu'elles éprouvent en matière de recrutement. Il sera proposé en particulier aux très petites entreprises ne disposant pas d'un service de ressources humaines, mais également aux entreprises prêtes à s'engager sur le recrutement de publics très éloignés de l'emploi dans le cadre de partenariats renforcés. Lorsque l'entreprise bénéficie des services renforcés, ses offres d'emploi sont affectées à un interlocuteur identifié qui animera la relation sur l'ensemble du processus de recrutement.

Au niveau de la territorialisation de son action, Pôle emploi va renforcer, à travers ses responsables locaux, sa participation à l'élaboration de diagnostics territoriaux et locaux en lien avec les autres acteurs compétents (directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi – DIRECCTE – et conseils régionaux notamment). Les diagnostics régionaux feront l'objet d'une présentation devant les instances paritaires régionales dont l'avis sera recueilli. Par ailleurs, le plan stratégique réaffirme la volonté de l'opérateur de renforcer son implication au profit des territoires les plus fragilisés, notamment les zones rurales enclavées et les quartiers relevant de la politique de la ville.

Pôle emploi 2015 cherche également à déconcentrer son organisation et à donner davantage de responsabilités aux managers. À ce titre, les actions envisagées consistent à accroître les marges de manœuvre des directions régionales pour les achats de formation, à adapter la nature des aides aux contextes territoriaux, à instaurer un droit de tirage local pour le financement de dispositifs spécifiques.

Enfin, l'action de Pôle emploi s'inscrit désormais dans une logique de pilotage par la performance, grâce à l'adoption de quinze indicateurs de suivi. Dans une perspective de retour rapide des demandeurs d'emploi à un emploi durable, ces indicateurs de résultats (et non plus seulement d'activité) ont pour objet de mesurer la performance de Pôle emploi en matière d'efficacité, de qualité du service rendu et d'efficience des moyens mis en œuvre. Ils feront l'objet d'une restitution périodique aux signataires de la convention. On peut observer que, par rapport à la précédente convention, les indicateurs prévus sont moins nombreux et qu'ils ont pour objectif de mesurer les résultats davantage que l'activité. Trois indicateurs seront privilégiés : le taux de retour à l'emploi, le niveau de satisfaction et la durée moyenne nécessaire au versement par Pôle emploi des allocations qu'il gère.

d) Le recours aux opérateurs privés de placement : une pratique toujours en questionnement

Le recours aux opérateurs privés de placement (OPP), qui représente une part supérieure à 10 % des dépenses d'intervention de Pôle emploi, demeure une question ouverte. En effet, l'enquête menée par M. Christian Eckert en 2011, en sa qualité de Rapporteur spécial, a montré que les OPP obtenaient des résultats inférieurs en termes de placement et supérieurs en termes de coûts. Or, ce recours a un coût élevé évalué à près 100 millions d'euros, soit 10 % des crédits d'intervention de Pôle Emploi pour 52 000 demandeurs d'emploi suivis par les OPP en 2010.

Certes, l'enquête démontrait que les bénéficiaires éprouvaient un sentiment d'accompagnement plus personnalisé par les OPP que celui mis en œuvre par les conseillers de Pôle Emploi. Pourtant, l'investissement des OPP en direction des entreprises est resté limité. En outre, selon le rapport spécial établi par M. Christian Eckert, Pôle Emploi et les OPP obtiennent des résultats très proches en termes de taux d'emploi pour les demandeurs d'emploi en accompagnement renforcé : taux d'emploi de 52 % à 13 mois pour Pôle Emploi et 49 % pour les OPP mais Pôle Emploi obtient de meilleurs résultats quant au taux d'insertion dans l'emploi durable (CDI, contrats de 6 mois et plus). Pour les licenciés économiques, Pôle Emploi obtient des résultats supérieurs : taux d'emploi de 57 % à 13 mois contre 45 % pour les OPP.

Dans ce cadre, les OPP ont surtout permis à Pôle Emploi d'alléger la charge des conseillers pendant la durée des marchés. Comme l'a rappelé M. Christian Eckert en 2011, « il s'agit donc d'une sous-traitance de capacité et

non d'une sous-traitance de spécialité comme cela avait été initialement présenté ». Le Rapporteur spécial rappelle ainsi que l'augmentation des moyens en personnels de Pôle emploi ne doit pas éclipser la question d'un recours ciblé aux OPP, pour une sous-traitance de spécialité, ce qui implique une nouvelle approche stratégique. Cela suppose néanmoins de réfléchir globalement au fonctionnement en capacité de Pôle emploi au regard des aléas de la conjoncture économique.

B.– DES DISPOSITIFS RENFORCÉS ET INNOVANTS POUR FAVORISER L'EMPLOI DES PUBLICS EN DIFFICULTÉ

1.– La relance de l'effort sur les contrats aidés

a) Le maintien à un haut niveau des prescriptions de contrats aidés par le biais du CUI

Après une décennie de déclin dans l'utilisation des contrats aidés, le Rapporteur spécial rappelle que les emplois aidés sont un outil privilégié de la politique de l'emploi en France, sous réserve qu'ils soient utilisés dans une optique d'insertion durable dans l'emploi. La mise en place du contrat unique d'insertion (CUI), décliné dans ses deux composantes CAE (Contrat d'accompagnement dans l'emploi, réservé au secteur non marchand) et CIE (Contrat initiative emploi, réservé au secteur marchand) a constitué un progrès en instaurant une fusion et une simplification des anciens dispositifs.

Par conséquent, le Rapporteur spécial salue le maintien de l'effort sur les contrats aidés. En effet, les prévisions d'entrée dans le secteur non marchand en 2013 se situent à 340 000 contrats de type contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE) et à 50 000 contrats initiative emploi (CIE) dans le secteur marchand. Le projet de loi de finances 2013 fait ainsi état d'un financement prévu à hauteur de 1,7 milliard d'euros en autorisations d'engagement et de 1,47 milliard d'euros en crédits de paiement au titre du CAE. Le CIE sera financé à travers 201 millions d'euros en autorisations d'engagement et 186 millions d'euros en crédits de paiement.

Pour les CUI-CAE, dont les taux d'insertion sont plus faibles que le CUI-CIE, une attention particulière sera portée à la qualité des contrats et aux perspectives d'insertion professionnelle qu'ils offrent, comme en témoigne l'allongement jusqu'à 8 mois et demi de la durée moyenne des contrats servant de base au calcul du coût des contrats qui seront signés en 2013.

Toutefois, s'ajoute aux CAE et aux CIE la création de 100 000 emplois d'avenir dès 2013. Par conséquent, avec un objectif de 440 000 contrats aidés dans le secteur non marchand, le Gouvernement affiche des objectifs ambitieux, historiques, tout en restant inférieurs aux niveaux de 1998/1999, et montre sa détermination à faciliter le retour durable à l'emploi en renforçant les volets formation et accompagnement personnalisés. Il convient à ce titre de souligner que

30 millions d'euros seront affectés aux missions locales, dans le cadre des emplois d'avenir, pour financer les actions d'accompagnement.

b) Les emplois d'avenir

Un engagement fort du Président de la République

Le Rapporteur spécial se réjouit de l'adoption de la loi portant création de 150 000 emplois d'avenir (100 000 en 2013 et 50 000 en 2014, avec une stabilisation à 150 000 en 2015), réservés aux jeunes sans diplôme, dans un contexte où le chômage de ces jeunes atteint près de 45 % en 2012. En effet, 17 % d'une génération sort chaque année du système éducatif sans diplôme ni qualification, soit 125 000 jeunes, selon le Centre d'étude et de recherche sur les qualifications (Céreq). Trois ans après, seuls 48 % de ces jeunes travaillent et leur taux de chômage atteint 45 % (soit le double du chômage des jeunes).

Les emplois d'avenir permettent donc de traiter l'« urgence » résultant de la situation économique actuelle. Ces emplois seront quasi exclusivement destinés au secteur dit non-marchand : collectivités territoriales, maisons de retraite, hôpitaux et associations, notamment dans l'emploi à domicile et les filières vertes. À court terme, les emplois aidés permettent de faire baisser mécaniquement le chômage. Les DIRECCTE seront chargées de la gouvernance de la mesure et les missions locales et Pôle emploi de l'essentiel de sa mise en œuvre opérationnelle. La gestion du dispositif s'appuiera sur les outils existants pour le contrat unique d'insertion.

Par ailleurs, le Rapporteur spécial souligne que le Gouvernement a pris la mesure des remarques et des recommandations de la Cour des Comptes sur les contrats aidés. Celle-ci se montrait réservée sur l'efficacité de contrats aidés dont la durée était trop courte pour concilier l'exigence d'insertion professionnelle et la réduction effective du chômage, ce qui limitait leur performance en termes de retour à l'emploi durable. Les titulaires des emplois d'avenir bénéficieront de contrats d'une durée pouvant aller jusqu'à trois ans et d'un accompagnement réel en vue de leur insertion professionnelle. C'est ainsi que la priorité sera donnée à la sélection des secteurs et des employeurs éligibles à l'embauche de candidats en emplois d'avenir, en fonction de l'encadrement et des actions de formation qu'ils prévoient. De plus, les missions locales seront chargées de l'accompagnement durant la période d'emploi. Le dispositif entre en vigueur au 1^{er} novembre 2012. En proposant des contrats longs et en mettant à la disposition des employeurs les fonds nécessaires pour l'organisation des formations (appui des conseils régionaux, appui des OPCA des secteurs associatifs et médico-sociaux, hausse de la contribution du centre national de la fonction publique territoriale pour les collectivités territoriales), le Gouvernement met en place les mécanismes qui amélioreront sensiblement la performance de ces contrats aidés.

Un financement exceptionnel au service de l'emploi

Dans le cadre du projet de loi de finances 2013, l'ouverture de crédits en autorisations d'engagement s'établira à 2,3 milliards d'euros. En crédits de paiement, l'État s'engage à hauteur 466,6 millions d'euros pour financer les 100 000 emplois prévus à ce titre en 2013 (50 000 emplois d'avenir supplémentaires sont prévus pour 2014). Les évaluations budgétaires reposent sur l'hypothèse d'une prise en charge moyenne tous secteurs confondus de l'ordre de 70 % de la rémunération brute mensuelle au niveau du SMIC, soit à hauteur de 954 euros.

L'emploi d'avenir sera pour l'essentiel à temps plein, en CDI ou en CDD de 3 ans au maximum (ou 1 an renouvelable jusqu'à 3 ans). Ainsi, en « régime de croisière », une fois que le dispositif sera pleinement opérationnel, son coût est estimé à 1,5 milliard d'euros par an. Le coût du dispositif sera logiquement inférieur en 2013, en raison de la montée en charge progressive de ces nouveaux emplois, puisque les contrats seront signés au fil de l'année.

Environ 30 millions d'euros de crédits d'accompagnement sont prévus pour financer les missions locales, qui seront au centre du dispositif.

Par ailleurs, les emplois d'avenir comportent un volet « professeur » qui mérite d'être souligné. Depuis plusieurs années, on constate en effet une baisse des candidatures aux concours de recrutement aux emplois d'enseignant et de personnel d'éducation. Cette situation appelle une action volontariste de reconstitution des viviers. Dans ce cadre, les emplois d'avenir consacrés à l'éducation poursuivent un double objectif : il s'agit à la fois de mobiliser de jeunes étudiants boursiers pour les inciter à passer les concours de l'enseignement et en même temps de fournir aux établissements scolaires des ressources nouvelles sur lesquels ils pourront s'appuyer pour mener à bien leur mission éducative, notamment dans le cadre des parcours d'aide individualisée et personnalisée. Les établissements pourront ainsi développer l'aide aux devoirs et aux leçons ou d'autres activités éducatives ou culturelles constitutives ou complémentaires des enseignements.

2.– La réalisation de la solidarité intergénérationnelle par le travail : les contrats de génération

Les contrats de génération, pour lesquels les modalités de financement ne sont pas encore arrêtées, ne sont pas inscrits dans les crédits ouverts par le projet de loi de finances pour 2013. Néanmoins, les premiers contrats de génération porteront bien sur l'année 2013. Dans ce cadre, le Rapporteur spécial rappelle l'intérêt d'aboutir au plus vite à une entente entre les partenaires sociaux et le Gouvernement pour valider le dispositif des contrats de génération.

En effet, l'âge étant le premier facteur de discrimination à l'embauche, le contrat de génération se positionne donc comme une mesure en faveur de l'emploi des jeunes et du maintien dans l'emploi des seniors, avec comme objectif la transmission du savoir.

Le contrat de génération vise tout d'abord à inciter les entreprises à embaucher des jeunes arrivant sur le marché du travail. En effet, les entreprises françaises hésitent à recruter des débutants et privilégient les recrutements de personnes ayant déjà une première expérience, ce qui rend difficile l'entrée des jeunes dans le monde du travail, surtout s'ils ont une formation insuffisante, et cela encore plus dans le contexte de crise actuelle. En aidant financièrement les entreprises qui forment les jeunes en recourant à leurs salariés seniors, le contrat de génération œuvre aussi au maintien de l'emploi des seniors.

Les réflexions actuelles envisagent une mise en œuvre adaptée aux différentes tailles d'entreprise :

– négociation d'un accord collectif « contrat de génération » dans les entreprises de 300 salariés et plus, conditionnant le maintien des allègements de cotisations dites « bas salaires » ;

– contrats de génération individualisés entre le jeune, le senior et l'entreprise dans celles de moins de 300 salariés, assortis d'une aide forfaitaire pour le jeune recruté en CDI pendant 3 ans et pour le salarié de 57 ans et plus jusqu'à l'âge de la retraite.

Ce dispositif permettra de faire de la gestion des âges une priorité tout en faisant confiance aux partenaires sociaux et en respectant leur liberté de négocier.

3.– L'insertion des personnes handicapées : un accroissement des ressources pour l'aide au poste dans les entreprises adaptées (EA).

L'aide au poste dans les EA est une compensation salariale liée à l'emploi des personnes handicapées. Elle a été instaurée par la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées. Elle s'est substituée à la garantie de ressources des travailleurs handicapés (GRTH).

Le Gouvernement relance l'effort pour l'intégration en milieu de travail des personnes handicapées. Ainsi, le dispositif pour l'aide aux postes adaptés voit ses crédits progresser de 267 millions d'euros en 2012 à 289,86 millions d'euros pour 2013. La dotation ouverte au titre de ce dispositif croît ainsi de 22,9 millions d'euros. Cette enveloppe permettra la prise en charge de 1 000 bénéficiaires supplémentaires par rapport à 2012, soit un total de 21 535 travailleurs handicapés en 2013, conformément à l'engagement pris par l'État dans le cadre du Pacte pour l'emploi en entreprises adaptées signé le 22 décembre 2011.

En outre, un montant complémentaire de 40 millions d'euros, soit le même montant qu'en 2012, est prévu pour le versement de la subvention spécifique aux entreprises adaptées, qui vise à compenser le surcoût lié à l'emploi très majoritaire de personnes handicapées à efficacité réduite.

4.– Le maintien de dispositifs pour aider des publics spécifiques

a) Un soutien renouvelé de l'État au secteur de l'insertion par l'activité économique

Le secteur de l'insertion par l'activité économique, dont l'objectif est le retour à l'emploi des personnes rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières, joue un rôle clé en articulant étroitement l'économique et le social.

Le financement par l'État du secteur de l'insertion par l'activité économique pour 2013 s'élève à 197 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, répartis de la façon suivante :

– les aides aux postes à destination des entreprises d'insertion et des entreprises de travail temporaire d'insertion, pour un montant de 140 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement ;

– le fonds départemental d'insertion, pour un montant de 20,84 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement ;

– l'aide à l'accompagnement des associations intermédiaires, pour un montant de 12,70 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement ;

– les ateliers et chantiers d'insertion, pour un montant de 23,46 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

En 2013, une réflexion sera engagée pour réduire les doublons et optimiser les moyens disponibles, afin de donner davantage de visibilité aux structures, notamment aux entreprises d'insertion qui exercent un travail remarquable auprès de publics difficiles. En ce sens, le Rapporteur spécial estime que le Gouvernement devrait étudier la question d'une revalorisation de l'aide aux postes, qui n'a pas connu d'évolution depuis plus de cinq ans.

b) La reconduction des crédits de l'EPIDe

L'établissement public d'insertion de la défense (EPIDe) organise et gère le dispositif d'accompagnement à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes sans diplôme ou sans titre professionnel, ou en voie de marginalisation. L'EPIDe prend la forme d'un internat qui répond aux besoins de formation et d'enseignement de base. L'objectif est de conduire les bénéficiaires vers l'emploi durable en liaison avec les entreprises partenaires du dispositif. Fin 2012, l'EPIDe compte 18 centres permettant l'accueil d'environ 2 000 jeunes.

La contribution du ministère de l'emploi prévue en PLF 2013 pour le financement des frais de fonctionnement de l'EPIDE s'élève à 45 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit le même montant qu'en 2012.

c) Une forte augmentation de l'ATS qui demeure insuffisante pour répondre aux besoins des demandeurs d'emplois âgés en fin de droits

Certains demandeurs d'emploi, qui justifient du nombre de trimestres d'assurance vieillesse nécessaire pour bénéficier d'une retraite à taux plein mais qui n'ont pas encore atteint l'âge de départ à la retraite, peuvent bénéficier de l'allocation transitoire de solidarité (ATS). Elle remplace l'allocation équivalent retraite (AER) à compter du 1^{er} juillet 2011 et jusqu'au 31 décembre 2014.

Ce dispositif connaît une forte progression puisque la dotation couvrant les dispositifs AER-ATS augmente de 107 millions d'euros (un solde de trésorerie excédentaire à Pôle emploi avait permis de minorer cette dotation en 2012). En 2013, 120 millions d'euros seront ainsi consacrées à ces deux dispositifs (110 millions pour l'AER et 10 millions pour l'ATS).

Toutefois, l'ATS, nettement plus restrictive que l'AER, ne permet pas de couvrir le champ laissé vide par l'extinction de ce dernier dispositif. A ce titre, le décret n° 2012-847 du 2 juillet 2012, qui a étendu les conditions du départ anticipé en retraite pour les carrières longues et qui devrait bénéficier à 110 000 personnes supplémentaires en 2013, devrait vraisemblablement régler la situation d'une large partie des demandeurs d'emploi âgés arrivés en fin de droits. Il ne réglera toutefois pas l'ensemble des cas : en effet, une personne qui aurait été licenciée en 2008 à 55 ans et qui serait arrivée en fin de droits au titre de l'assurance chômage en 2011, à 58 ans, ne bénéficie plus aujourd'hui de l'AER et n'entre pas dans le dispositif de l'ATS.

Ainsi, sans rétablir le dispositif de l'AER tel qu'il existait (le surcoût serait alors de 500 millions d'euros), le Rapporteur spécial estime qu'il conviendrait de réfléchir à un dispositif différencié en faveur des demandeurs d'emploi licenciés avant 2009 et qui sont aujourd'hui arrivés en fin de droits. Un tel dispositif ne devrait pas concerner plus de 50 000 personnes a priori. À cet égard, le Rapporteur spécial souhaite que le Gouvernement établisse au plus vite un recensement précis des besoins.

d) Une subvention d'équilibre au Fonds de solidarité toujours conséquente

La subvention d'équilibre au bénéfice du Fonds de solidarité passe de 906 millions d'euros en 2012 à 834 millions d'euros en 2013. Cette baisse résulte d'une hausse des recettes perçues par le fonds (contribution exceptionnelle de solidarité de 1 % perçue sur le traitement des fonctionnaires et produit du droit

tabac) couplée à une diminution des dépenses au titre des allocations de solidarité versées par le fonds (extinction des dispositifs allocation de fin de formation (AFF) et AER qui résultaient du plan de relance de l'économie).

Toutefois, le maintien du chômage à un haut niveau pèse sur l'allocation spécifique de solidarité (ASS), versée par le fonds, qui demeure évaluée au-dessus de 2 milliards d'euros (2 109 millions d'euros). L'effectif prévisionnel de bénéficiaires de l'ASS est de l'ordre de 380 000 pour 2013 : il s'agit des demandeurs d'emploi indemnisés qui basculent dans le dispositif de solidarité après avoir épuisé leurs droits à l'assurance chômage. Il convient de souligner que le décalage propre au fonctionnement de l'ASS fait que la forte progression du chômage constatée en 2012 ne conduira à une augmentation parallèle des crédits prévisionnels qu'à partir de 2014.

5.– Un effort particulier en faveur de l'emploi des jeunes

En dehors des contrats aidés, l'État mobilisera en 2013 près de 275,40 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement pour assurer un accompagnement renforcé des jeunes vers l'emploi, en particulier à travers les dispositifs suivants :

– les missions locales (ML) et les permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO) vont bénéficier de 178,80 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement ;

– l'allocation servie aux bénéficiaires d'un contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) représentera 50 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement ;

– le fonds pour l'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ) recevra 22,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement ;

– enfin, les écoles de la deuxième chance (E2C) verront leurs crédits reconduits pour un montant de 24 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

a) La reconduction du financement du CIVIS et des crédits à destination des missions locales

Au 31 décembre 2011, le réseau des missions locales compte 460 structures, dont 449 ML et 11 PAIO pour un effectif total de 12 190 professionnels (11 419 salariés et 771 mises à disposition dont 352 ETP de Pôle emploi). Le maillage territorial est assuré par l'existence de près de 4 700 antennes.

Le financement du réseau est assuré par une subvention, inscrite sur le programme 102 Accès et retour à l'emploi. Il couvre l'ensemble des activités du réseau en faveur de l'accès à l'emploi (accueil, accompagnement et placement des

jeunes en difficulté), et des moyens humains qui s’y rapportent, en s’appuyant sur des conventions pluriannuelles d’objectif (CPO). Pour 2012, les crédits prévus en loi de finances s’élevaient à 178,8 millions d’euros. Le projet de loi de finances pour 2013 maintient ces crédits au même niveau. Néanmoins, si l’on intègre les 30 millions d’euros supplémentaires à destination des missions locales qui sont inscrits pour l’accompagnement des emplois d’avenir, le budget des ML progresse fortement en 2013.

Par ailleurs, les ML ont pour mission d’accompagner les titulaires de contrats d’insertion dans la vie sociale (CIVIS), lesquels s’adressent à des jeunes de 16 à 25 ans rencontrant des difficultés particulières d’insertion professionnelle. Les titulaires d’un CIVIS âgés d’au moins 18 ans peuvent bénéficier d’un soutien de l’État sous la forme d’une allocation versée pendant les périodes durant lesquelles ils ne perçoivent ni une rémunération au titre d’un emploi ou d’un stage, ni une autre allocation. Parmi les jeunes sortis du CIVIS en 2011, 40,7 % sont sortis en emploi, et 25,5 % en emploi durable à l’issue de parcours de moins de 18 mois en moyenne. Pour 2013, l’État maintient donc ses financements au titre du CIVIS à hauteur de 50 millions d’euros.

b) Le fonds d’insertion professionnelle des jeunes (FIPJ) et les mesures d’accompagnement

Le FIPJ est destiné à financer l’accompagnement personnalisé et renforcé de jeunes confrontés à des difficultés sociales qui peuvent être des freins à leur insertion professionnelle. Les principales actions financées par ce fonds sont les suivantes :

– les aides indirectes (15 millions d’euros) permettent le financement d’actions de prise en charge des jeunes (forums emploi, prospection d’entreprises, levée des freins à la mobilité, préparation de concours) ;

– les aides directes (3,6 millions d’euros) permettent le financement d’actions visant la sécurisation des parcours des jeunes (logement, transport, achat de vêtements de travail, alimentation, garde d’enfant).

En 2013, 22,6 millions d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement sont prévus pour financer ces actions.

c) La reconduction du financement des écoles de la deuxième chance

Les écoles de la deuxième chance (E2C) s’adressent aux jeunes de moins de 26 ans sortis du système éducatif sans diplôme ni qualification professionnelle. Fondées sur une offre de formation individualisée et une pédagogie adaptée, les E2C accueillent ces jeunes, sans autre critère que leur motivation, et leur permettent de développer des compétences techniques et de construire leur projet personnel et professionnel. Les résultats du dispositif sont encourageants : 58 % des jeunes ont trouvé une sortie positive en 2010, dont 21 % sont en contrats de travail, 18 % en formation qualifiante, 15 % en contrats d’alternance et 4 % en

emplois aidés. Au final, 39,6 % des jeunes sortis dans l'année accèdent à l'emploi et 25,7 % à l'emploi durable.

Depuis 2009, l'État a souhaité contribuer, dans une logique de cofinancement avec les régions (principales contributrices), au développement des E2C. L'objectif cible est d'atteindre une capacité d'accueil de 12 000 places mieux réparties sur l'ensemble du territoire.

Dans ce cadre, le projet de loi de finances pour 2013 reconduit la contribution de l'État à hauteur de 24 millions d'euros (soit le même montant qu'en 2012), compte tenu de la dynamique engagée, des besoins toujours importants pour les jeunes les plus éloignés de l'emploi et de la nécessité d'un maillage équitable du territoire. Le Rapporteur spécial souligne la complémentarité entre les écoles de la deuxième chance et les emplois d'avenir : à compter du mois de novembre, ceux-ci devraient permettre d'augmenter les possibilités de sortie en emploi pour les jeunes accueillis au sein des E2C.

II.- LE BUDGET 2013 RENFORCE LES POLITIQUES D'ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES ET LE SUIVI DES POLITIQUES DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Le programme 103 Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi finance la grande majorité des actions entreprises au titre de l'accompagnement des mutations économiques et de la formation professionnelle. En outre, le CAS *Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage* retrace une part croissante des actions visant à développer l'apprentissage.

A.- DES CRÉDITS EN HAUSSE POUR LA SÉCURISATION DES PARCOURS PROFESSIONNELS ET LE LISSAGE DES EFFETS SUR L'EMPLOI DE LA CONJONCTURE ÉCONOMIQUE

1.- Une simplification et un renforcement des dispositifs d'activité partielle sera menée en 2013

La France recourt moins que l'Allemagne aux dispositifs d'activité partielle afin d'amortir les effets de la crise économique sur l'emploi. Cette situation est en partie due à un système complexe qui ne favorise pas le recours par les employeurs aux dispositifs existants. Par conséquent, les crédits alloués au financement de l'activité partielle ont régulièrement chuté pour atteindre 30 millions d'euros en crédits de paiement dans la loi de finances initiale pour 2012 (40 millions d'euros en 2011). En 2013, la dotation du budget de l'État sera accrue de 40 millions d'euros pour être fixée à 70 millions d'euros.

Elle permettra d'accompagner la réflexion actuellement menée par les partenaires sociaux et l'État sur la simplification du dispositif. En effet, le système d'indemnisation du chômage partiel résulte de l'application conjointe de textes

d'origine légale et conventionnelle (en particulier l'accord national interprofessionnel – ANI – du 21 février 1968 modifié). Il peut se décliner sous trois formes :

– le régime de base, universel, est constitué d'une allocation spécifique (article L. 5122-1 du code du travail) avancée par l'entreprise et remboursée par l'État pour toute heure chômée. Le montant de cette allocation est de 4,84 euros pour les entreprises de 250 salariés et moins, et de 4,33 euros pour les entreprises de plus de 250 salariés ;

– à l'allocation spécifique (AS) s'ajoute une indemnité complémentaire à la charge de l'employeur en application de l'accord interprofessionnel de 1968, qui porte l'indemnisation globale du salarié à 60 % de la rémunération antérieure brute. Elle ne peut être inférieure à 6,84 euros si l'entreprise (ou sa branche) est signataire de l'ANI du 21 février 1968. Cette indemnité complémentaire est donc variable en fonction du niveau des salaires ;

– enfin, depuis 2009, un supplément d'indemnisation dénommé « allocation d'activité partielle de longue durée » (APLD) peut être versé par la collectivité au bénéfice des salariés subissant une réduction d'activité en dessous de la durée légale du travail pendant une période de longue durée. Depuis le 1^{er} mars 2012, l'UNEDIC prend en charge, dès la première heure chômée, le supplément d'indemnisation sur la base d'un forfait unique de 2,90 euros par heure.

Ainsi, le remboursement à l'employeur, résultant du cumul de l'AS et de l'APLD, par l'État, atteint un montant minimum de 7,74 euros par heure pour les entreprises de moins de 250 salariés et moins, et de 7,23 euros pour les entreprises de plus de 250 salariés. En contrepartie, l'employeur garantit au salarié son maintien dans l'emploi et une indemnisation horaire au moins égale à 75 % de sa rémunération brute antérieure, ce taux d'indemnisation étant porté à 100 % du salaire net pour les heures pendant lesquelles le salarié suit des formations. En outre, la sécurité sociale et l'assurance chômage concourent fortement au financement du dispositif puisque les allocations versées par les employeurs au titre de l'activité partielle ne sont passibles ni du versement forfaitaire sur les salaires, ni des cotisations de sécurité sociale.

Ce dispositif apparaît cependant complexe et relativement coûteux pour les employeurs. La principale option envisagée pour la simplification du système est la fusion des trois dispositifs existants (allocation spécifique, indemnité complémentaire à la charge de l'employeur et allocation partielle de longue durée). À l'occasion de la grande conférence sociale des 9 et 10 juillet derniers, les partenaires sociaux se sont prononcé pour une négociation visant à améliorer, simplifier et unifier les dispositifs d'activité partielle. Cette négociation est actuellement en cours.

Par comparaison, le dispositif allemand traite l'allocation de chômage partiel comme une prestation sociale intégralement financée par l'assurance chômage, alors que le système français oblige l'employeur à avancer lui-même la

part financée en fin de compte par l'UNEDIC. Le système allemand est donc plus simple mais aussi moins généreux pour les salariés que le système français, ce qui explique en partie le recours plus large à l'activité partielle de la part des employeurs allemands.

2.– La sécurisation des parcours professionnels

a) La poursuite des engagements au titre du CSP

La loi n° 2011-893 du 28 juillet 2011 pour le développement de l'alternance et la sécurisation des parcours professionnels a instauré un contrat de sécurisation professionnelle (CSP), qui remplace la convention de reclassement personnalisée (CRP) et le contrat de transition professionnelle (CTP) à la suite de l'accord national interprofessionnel du 31 mai 2011 relatif au CSP. Le CSP s'adresse aux salariés dont le licenciement économique est envisagé dans une entreprise non soumise à l'obligation de proposer un congé de reclassement. D'une durée maximale de 12 mois, il 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, perçoit une « allocation de sécurisation professionnelle » égale à 80 % du salaire brut moyen perçu au cours des 12 mois précédant la conclusion du CSP.

Le ministère du Travail estime qu'environ 80 000 personnes ont adhéré au CSP depuis septembre 2011 avec un fort taux d'adhésion (90 % des personnes licenciées ont accepté de rentrer dans le dispositif). Le stock de bénéficiaires à fin juin 2012 s'élève à près de 70 000 personnes. Depuis le démarrage du dispositif, plus de 11 000 personnes ont pu engager un parcours de formation dans le cadre du dispositif. Pour 10 % d'entre elles, ce parcours de formation a duré plus de six mois.

Les crédits anticipés pour 2013 au titre du CSP s'élèvent à 70 millions d'euros en 2013. En 2012, ils s'élevaient à 87,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Cependant, les crédits qui seront consacrés au CSP s'élèvent en réalité à 101 millions d'euros en 2013. En effet, 31 millions d'euros supplémentaires, issus des restes de trésorerie au titre de la gestion en cours d'achèvement des CRP-CTP, seront mobilisés au titre du CSP.

b) Des crédits en diminution au titre de la GPEC-EDEC

L'aide au conseil et à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC), prévue par le décret n° 2007-101 du 25 janvier 2007, permet d'inciter les petites et moyennes entreprises à anticiper leurs besoins en matière de gestion des ressources humaines. En 2012, plus de 200 projets ont déjà été accompagnés localement par les directions régionales de l'emploi, de la concurrence, de la consommation, du travail et des entreprises (DIRECCTE).

En 2013, les interventions seront ciblées sur l'aide aux territoires fragilisés par les restructurations de certains grands groupes, particulièrement dans les secteurs de l'automobile, de l'agro-alimentaire, de la grande distribution et de la presse, qui connaissent actuellement de nombreuses restructurations. Un tel accompagnement a été mis en place avec succès au courant de l'année 2011, en Île de France, pour accompagner les salariés des entreprises sous-traitantes de la société Sernam.

Ce recentrage des actions menées au titre de la GPEC s'explique par la diminution des crédits accordés à celle-ci. En 2012, les crédits s'élevaient à 37,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 97 millions d'euros en crédits de paiement. En 2013, seulement 25 millions d'euros d'autorisations d'engagement nouvelles sont prévus ainsi que 60 millions d'euros de crédits de paiement.

Le Rapporteur spécial regrette cette diminution. En effet, les démarches de GPEC territoriale ont permis d'une part, de renforcer la synergie entre les actions de l'État, des collectivités territoriales (notamment les conseils régionaux) et des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) et, d'autre part, de contribuer à un dialogue social territorial actif. La GPEC est ainsi apparue pour de nombreux territoires comme une réponse pertinente en matière de sortie de crise. De plus, les organisations professionnelles ou interprofessionnelles peuvent mettre en œuvre avec l'État, dans un cadre contractuel, des engagements de développement de l'emploi et des compétences (EDEC) pour anticiper et accompagner l'évolution des emplois et des qualifications. Ces synergies risquent d'être affaiblies en l'absence de moyens budgétaires.

c) Les mesures d'âge

Allocations spéciales du fonds national de l'emploi (ASFNE)

Les crédits prévus en 2013, soit 49 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, financent le stock actuel des bénéficiaires. Un amendement à la loi de finances pour 2012 ayant interdit de nouvelles entrées, ce dispositif est en voie d'extinction.

Conventions de cessation d'activité de certains travailleurs salariés (CATS)

Le dispositif CATS a été mis en place par le décret n° 2000-105 du 9 février 2000. L'adhésion au dispositif CATS permet aux salariés âgés de 55 ans ou plus qui connaissent des difficultés d'adaptation aux technologies nouvelles, ou qui ont eu à accomplir des travaux pénibles, de cesser leur activité avant 60 ans. Les bénéficiaires perçoivent une allocation de cessation d'activité égale au minimum à 65 % de leur salaire brut antérieur et bénéficient de surcroît d'une protection sociale jusqu'à leur retraite. Le dispositif est ouvert si un accord professionnel national sur la cessation d'activité (accord de branche) a été signé. Depuis 2005, dans le cadre de la politique tendant à restreindre les dispositifs de

préretraites, aucun nouvel accord national professionnel ne peut être conclu. Toutefois, les entreprises peuvent continuer à conclure des accords dans le cadre des accords nationaux existants.

Les crédits prévus en 2013 au titre de ce dispositif sont de 17,45 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

d) Les dispositifs spécifiques pour les chômeurs en formation : AFDEF et R2F

Une attention accrue sera portée en 2013 aux chômeurs de longue durée et aux chômeurs en fin de droits. Le Gouvernement a créé, à titre transitoire pour les formations prescrites en 2009, une allocation en faveur des demandeurs d'emploi en formation (AFDEF). Cette allocation, qui répond aux mêmes conditions d'octroi que l'ancienne allocation de fin de formation (AFF), est attribuée et versée par Pôle emploi.

En outre, l'État et les partenaires sociaux ont décidé en 2011 la mise en place d'une rémunération de fin de formation (R2F), versée aux demandeurs d'emplois inscrits dans une action de formation conventionnée par Pôle emploi, lorsque la durée de la formation excède celle de leur indemnisation. Pour en bénéficier, ils doivent être indemnisés au moment de leur entrée dans le parcours de formation soit au titre de l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE), soit de l'allocation spécifique de reclassement (ASR) ou de l'allocation de transition professionnelle (ATP). La R2F prend ainsi le relais de l'allocation d'assurance chômage pour assurer aux intéressés un revenu jusqu'à la fin de leur formation. Reconduite pour un an lors du sommet social de janvier 2012, cette allocation est financée à parité par l'État et le FPSPP et versée par Pôle Emploi. Les financements apportés par le FPSPP au titre des cohortes 2011 et 2012 représentent 58,5 millions d'euros pour 30 000 demandeurs d'emploi en formation qui bénéficient de ce soutien financier.

Le Gouvernement a décidé, dans un environnement économique dégradé, de maintenir ce dispositif en 2013. Cet effort financier sera accompagné par le FPSPP qui mobilisera 60 millions supplémentaires en 2013 pour les dispositifs AFDEF et R2F anciens et nouveaux. Il en résulte un coût pour l'État de 71,5 millions d'euros en 2013 au titre des deux dispositifs.

e) Le renforcement du dispositif NACRE

Le nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'entreprises (NACRE) est un dispositif visant à favoriser la reprise ou la création d'entreprises par des chômeurs. Les demandeurs d'emplois représentent ainsi 98 % des bénéficiaires du dispositif. La dotation prévue 2013 au titre de ce dispositif s'élève à 43,50 millions d'euros en autorisations d'engagement et 25,11 millions d'euros en crédits de paiement. En 2012, le dispositif représentait 25,11 millions d'euros en AE et en crédits de paiement.

Cette dotation permettra de couvrir les phases d'accompagnement démarrées avant le 1^{er} janvier 2013 et d'engager le démarrage de phases nouvelles à hauteur de 31 millions d'euros, soit un coût unitaire moyen de 838 euros. Parmi les 37 000 bénéficiaires, 20 000 entreront pour la première fois dans le dispositif en 2013.

Près de 70 000 créateurs/repreneurs ont été accompagnés par le dispositif NACRE depuis le démarrage du dispositif en 2009. Les projets financés sont des micro-entreprises (entreprise individuelle : 59 % ; sociétés : 33 %). Près de 36 500 prêts NACRE ont été décaissés et 32 000 entreprises ont été financées pour un encours total de 202 millions d'euros de prêts NACRE. Sur la base de ces prêts qui agissent comme une garantie pour les banques, celles-ci ont accordé un milliard d'euros de prêt aux bénéficiaires du dispositif. L'ampleur de cet effet levier auprès des banques est le reflet de l'atteinte de l'objectif de bancarisation des bénéficiaires accueillis dans le parcours NACRE.

| NACRE | 2009 | 2010 | 2011 |
|------------------------|--------|--------|--------|
| Flux d'entrées annuels | 21 790 | 28 762 | 17 937 |

Pour autant, le dispositif rencontre deux problèmes principaux à travers la capacité des services à assurer un vrai pilotage du dispositif (dérapage du nombre d'entrées en 2010) et surtout à travers le risque de doublons tant avec les régions qu'avec Pôle emploi. Le Rapporteur spécial estime nécessaire une clarification entre l'action de l'État et celle de Pôle emploi concernant l'accompagnement des chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise.

3.– Le développement de l'apprentissage

Les politiques publiques en faveur de l'apprentissage mobilisent près de trois milliards d'euros en 2012. En 2013, le Gouvernement a fait le choix de maintenir le financement des dispositifs permettant le développement de l'apprentissage en raison de leurs résultats encourageants en matière d'insertion dans l'emploi durable.

FINANCEMENTS APPORTÉS PAR L'ÉTAT EN FAVEUR DE L'APPRENTISSAGE

(en millions d'euros)

| Dispositif | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | Destinataire |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|--------------------------|
| Exonération de cotisations sociales des contrats d'apprentissage | 1 311 | 1 289 | 1 335 | 1 234 | Entreprises et apprentis |
| Exonération de cotisations sociales de certains contrats de professionnalisation | 67 | 26 | 17 | 13 | Entreprises |
| DGD indemnité compensatrice forfaitaire | 806 | 806 | 806 | 801 | Régions |
| Crédit d'impôt pour les employeurs d'apprentis | 430 | 470 | 470 | 500 | Entreprises |
| Exonération d'impôt sur le revenu des apprentis | 265 | 275 | 285 | 305 | Apprentis |
| Aide à l'embauche de seniors en contrat de professionnalisation | - | 10 | 20 | 5 | Entreprises |
| Total | 2 886,5 | 2 883,5 | 2 940,5 | 2 871,5 | |

Source :projet annuel de performances 2013

a) Le maintien des contrats d'apprentissage

Ils constituent le premier poste de dépense du programme 103 Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi. Les contrats d'apprentissage ont pour but de permettre à leurs bénéficiaires d'acquérir une qualification professionnelle sanctionnée par un diplôme ou un titre à finalité professionnelle. Les contrats d'apprentissage associent des enseignements théoriques et pratiques dispensés dans des centres de formation d'apprentis. Ils s'adressent à des jeunes âgés de seize à vingt-cinq ans. Ils sont exonérés de cotisations et de contributions sociales et l'État compense cette perte de recettes pour la sécurité sociale.

En 2012, les crédits demandés atteignaient 1,33 milliard d'euros. En 2013, il est prévu 1 234,37 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement au titre de la compensation de l'exonération. Cette inflexion s'explique par une correction de calcul du coût des exonérations de cotisations sociales opérée par l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS). L'ACOSS a en effet estimé que le coût imputé en 2012 était surévalué.

ENTRÉES EN APPRENTISSAGE PAR SECTEURS D'ACTIVITÉ

| Secteur d'activité | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|----------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Agriculture, sylviculture, pêche | 2,0% | 4,1% | 2,6% | 2,6% | 2,9% |
| Industrie | 20,6% | 21,2% | 20,9% | 20,1% | 20,5% |
| Construction | 23,0 % | 23,7 % | 24,6 % | 21,8 % | 21,4 % |
| Commerce | 23,2 % | 21,9 % | 21,3 % | 20,4 % | 20,3 % |
| Services aux entreprises | 6,8 % | 5,7 % | 7,0 % | 9,1 % | 9,1 % |
| Services aux particuliers | 19,6 % | 18,8 % | 17,6 % | 18,6 % | 18,5 % |
| Autres secteurs du tertiaire | 4,9 % | 4,5 % | 5,9 % | 7,4 % | 7,4 % |

Source : DARES

b) Les contrats de professionnalisation

Les contrats de professionnalisation ont été créés par la loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social. Ils permettent à leurs bénéficiaires d'acquérir une certification par l'alternance de périodes de formation et d'activité professionnelle, et de favoriser ainsi leur insertion sur le marché du travail. Ils bénéficient d'exonérations de cotisations sociales compensées par l'État, pour un montant prévisionnel de 14,6 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2013. Ce montant est en baisse régulière depuis plusieurs années.

DEPENSES LIEES AUX EXONERATIONS SOCIALES DU CONTRAT DE PROFESSIONNALISATION

(en millions d'euros)

| | Dépense 2009 | Dépense 2010 | Dépense 2011 | LFI 2012 |
|--------------------------|--------------|--------------|--------------|----------|
| Montant des exonérations | 158,8 | 72,09 | 27,79 | 17,39 |

Source : Ministère du Budget

c) La rémunération des stagiaires de la formation professionnelle

L'État assure la rémunération des demandeurs d'emploi non indemnisés par le régime d'assurance chômage et qui poursuivent une formation professionnelle : il s'agit des handicapés dans des centres de rééducation professionnelle (CRP) ou hors CRP, des détenus et des mineurs placés sous main de justice. Il assure également la rémunération des publics dits « spécifiques » (les stagiaires de la formation professionnelle) qui poursuivent une formation agréée par l'État (articles L. 6341-1 à L. 6341-8 du code du travail). La rémunération moyenne prise en charge par l'État est de 1 129 euros et le nombre potentiel de mois/stagiaires rémunérés au titre de ce dispositif est de 164 340.

La prévision de crédits pour 2013, s'élève donc à 185,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Elle se répartit de la façon suivante :

– 47,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement pour la rémunération des publics spécifiques ;

– 138 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement pour la rémunération des actions qualifiantes.

Cette dotation bénéficie de nouveau d'une budgétisation inscrite sur le programme 103, après avoir bénéficié en 2012 d'un financement du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP).

**B.– LES CRÉDITS DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE
FINANCEMENT NATIONAL DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA
MODERNISATION DE L'APPRENTISSAGE**

Le Fonds national de modernisation et de développement de l'apprentissage (FNDMA), créé par la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, a été transformé en un compte d'affectation spéciale dénommé *Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage* par la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011. Ce CAS constitue une mission budgétaire à part entière, parallèle aux crédits budgétaires de la mission **Travail et emploi**, rattachée au ministère du Travail. Le CAS *FNDMA* constitue un outil de transparence à l'égard du Parlement (le précédent FNDMA était un fonds extrabudgétaire qui échappait donc aux débats parlementaires) qui améliore la lisibilité et le suivi des dépenses dédiées à l'apprentissage. L'objectif fixé par le Gouvernement, à travers les contrats d'objectifs et de moyens (COM) de seconde génération (2011-2015), est d'atteindre une cible de 580 000 apprentis en 2015.

1.– L'élargissement du périmètre du CAS

Les ressources du CAS *FNDMA* ont progressé de 7,17 % entre 2009 et 2012. Les principaux facteurs de variation des crédits sont le niveau de collecte de la taxe d'apprentissage, soit 1,9 milliard d'euros en 2011, le montant des versements effectués par les entreprises de 250 salariés et plus au titre de la contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA) et les reports de crédits.

En 2011, ce compte a été doté de 601 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Le total des recettes affectées au CAS s'est élevé pour 2011 à 626,5 millions d'euros, dont 619,9 millions d'euros transférés du précédent *FNDMA* au moment de sa transformation.

En 2012, il a été 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 État-régions (360 millions d'euros) et inciter financièrement les entreprises à respecter les quotas en matière d'alternance (15 millions d'euros). Ses recettes se sont élevées à 575 millions d'euros réparties entre la fraction du quota de la taxe d'apprentissage affectée au CAS (22 %), pour un montant de 467 millions d'euros, et la contribution supplémentaire à l'apprentissage (108 millions d'euros).

En 2013, le CAS connaîtra une hausse substantielle de ses moyens, qui résulte d'un important changement de périmètre. En effet, si ses recettes sont anticipées à un niveau élevé (688 millions d'euros), ses crédits de paiement et ses autorisations d'engagement sont portés à 825 millions d'euros (575 millions d'euros en 2012). Cette forte progression résulte de l'ajout, dans la partie dépenses du CAS, d'un alinéa supplémentaire introduit par l'article 35 du projet de loi de finances pour 2013, qui prévoit que le CAS contribuera à hauteur de 250 millions d'euros à la compensation des indemnités forfaitaires compensatrices (IFC), mieux connues sous le nom de « primes d'apprentissage », à destination des régions. En effet, la loi n° 2002-276 relative à la démocratie de proximité a transféré le versement des primes d'apprentissage aux régions. L'État leur verse à ce titre une compensation budgétaire de 801 millions d'euros, inscrite sur le programme 103. Toutefois, sur ces 801 millions d'euros, seuls 550 millions sont effectivement utilisés au titre des IFC. Par conséquent, le Gouvernement a décidé que les 250 millions d'euros restant ne seraient plus versés à partir du budget général mais à partir du CAS, qui permet une meilleure lisibilité et un meilleur suivi des dépenses engagées.

Il en résulte cependant un écart de 137 millions d'euros entre les recettes et les dépenses. Cet écart sera compensé par la mobilisation des 160 millions d'euros d'excédent de trésorerie actuellement inscrits sur le fond de roulement du CAS. En effet, le CAS est largement excédentaire chaque année grâce au « quota » de 22 % de la taxe d'apprentissage qui lui est attribué.

Le Rapporteur spécial prend acte de ce transfert de 250 millions d'euros, du budget général vers le CAS, qui permet de regrouper une partie croissante des dépenses de l'État en faveur de l'apprentissage au sein de celui-ci et de contrôler plus efficacement l'utilisation de ces fonds par les régions. Toutefois, il s'interroge sur la viabilité de cette mesure à plus long terme. En effet, même en l'absence d'excédents de trésorerie, le CAS doit pouvoir bénéficier de financements suffisants de la part de l'État pour répondre à l'obligation, de valeur constitutionnelle, de compenser financièrement les transferts de compétences aux collectivités territoriales.

En dehors de ce changement de périmètre, la structure du CAS se compose toujours de trois programmes :

- a) Le programme 787 a pour but d'assurer une péréquation entre les régions des sommes perçues au titre de la taxe d'apprentissage et de procéder au versement des indemnités forfaitaires compensatrices (IFC)*

Depuis 2009, 200 millions d'euros sont répartis chaque année entre les régions afin de pallier les disparités de collecte en la matière. Les critères de répartition, prévus à l'article D. 6241-12 du code du travail, sont les effectifs régionaux d'apprentis constatés en fin d'année précédente, ainsi que les disparités de taxe d'apprentissage perçue par apprenti dans chaque région pendant l'année précédente. En 2011, les régions Île de France (26,8 millions d'euros), Pays de la Loire et Rhône-Alpes (17 millions d'euros environ chacune) ont été les principales bénéficiaires de la péréquation. La Corse et le Limousin sont les régions métropolitaines qui perçoivent le moins de fonds issus de la péréquation (inférieur à 2 millions d'euros).

En PLF 2013, les crédits de la péréquation sont toujours de 200 millions d'euros, auxquels s'ajoute la compensation des indemnités forfaitaires compensatrices (IFC) à destination des régions (250 millions d'euros).

- b) Le programme 788 constitue le support des contrats d'objectifs et de moyens (COM) dédiés à l'apprentissage*

Conclus entre l'État et les régions pour la période 2005-2010, les contrats d'objectifs et de moyens doivent permettre le cofinancement d'actions nouvelles et le développement de l'apprentissage. L'engagement de l'État en la matière s'est élevé à 1,4 milliard dans le cadre du FNDMA sur cette période. Cette première génération a permis d'atteindre une cible de 426 000 apprentis, mais son pilotage a fait apparaître des difficultés en termes de suivi. Cela résulte essentiellement d'une insuffisance d'indicateurs de pilotage ainsi que de la volonté de mener des actions « qualitatives » dont les résultats se sont avérés très difficilement mesurables. Une seconde génération de COM a donc été conclue en 2011, portant sur la période 2011-2015, avec un engagement de l'État portant sur 1,7 milliard d'euros, soit une moyenne de 340 millions d'euros annuels (+ 21,4 % par rapport à la

1^{ère} génération), en contrepartie duquel les régions s'engagent sur un objectif global de 580 000 apprentis à l'horizon 2015.

Pour cette nouvelle génération de contrats, de nouvelles modalités de contractualisation ont été adoptées. L'enveloppe financière de chaque région a ainsi été déterminée au regard des engagements de la région en termes de progression des effectifs d'apprentis sur la durée du contrat et d'évolution moyenne annuelle des dépenses consacrées à l'apprentissage. Les objectifs qualitatifs ont ainsi cédé le pas à des objectifs quantitatifs plus aisément mesurables. À ce jour, les 26 régions ont signé un COM. Une clause de rendez-vous à mi-parcours (mi-2013) est prévue afin de réajuster éventuellement les enveloppes plafond, en fonction du degré d'avancement des régions au regard de l'objectif fixé pour 2015.

Pour 2013, les crédits prévus pour les COM s'élèvent donc de nouveau à 360 millions d'euros.

c) Le programme 789 est dédié à la contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA)

Le programme 789 est dédié à la contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA) applicable aux entreprises de 250 salariés et plus embauchant moins de 4 % de salariés en alternance (seuil qui était de 3 % en loi de finances initiale pour 2012 et qui sera porté à 5 % en 2015). Les recettes collectées au titre du malus sont destinées à financer les bonus versés aux entreprises excédant le seuil de 4 % d'alternants. Cette aide est gérée par Pôle emploi avec lequel l'État conclut une convention de gestion. Le taux moyen d'alternants pour les entreprises de 250 salariés et plus pour l'année 2011 est estimé à 1,8 %. Le relèvement du seuil fait que les recettes issues de la CSA progresseront de 108 millions d'euros en 2012 à 235 millions d'euros pour 2013.

2.— Le calibrage du CAS

Jusqu'en 2012, le CAS a fait l'objet, chaque année, de report de crédits importants. Le solde reporté au 31 décembre 2011 s'est élevé à 160,2 millions d'euros en crédits de paiement. L'excédent de trésorerie pourrait ainsi s'élever aux environs de 250 millions d'euros fin 2012, principalement en raison de recettes dynamiques. Pour un montant prévisionnel initial de 575 millions d'euros, celles-ci s'élèvent d'ores et déjà à 637 millions d'euros en août 2012.

De fait, l'ampleur et le caractère systématique des reports conduisent à penser que les sommes prélevées sur la taxe d'apprentissage sont trop importantes par rapport aux engagements réels du CAS. À ce titre, le Rapporteur spécial souligne que le rendez-vous de mi-parcours de 2013 prévu dans les COM de nouvelle génération, pourrait permettre d'évaluer l'écart structurel existant entre la collecte et les prévisions de dépenses, et d'ajuster, en tant que de besoin, l'actuel taux de 22 % de la taxe d'apprentissage qui est affectée au CAS.

En outre, la gestion par la performance doit être renforcée, notamment en étudiant la proposition formulée par la Cour des comptes dans son rapport de gestion sur le CAS, de remplacer les dotations par régions par une dotation en fonction des priorités établies, qui donneraient lieu à un appel d'offres dans chaque région pour leur mise en œuvre. Le Rapporteur spécial souligne à cet égard qu'il est nécessaire de clarifier les compétences des DIRECCTE en matière de formation professionnelle en anticipation de la loi de décentralisation.

III.— REMARQUES TRANSVERSALES DU RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE DOMAINE COUVERT PAR LA MISSION TRAVAIL ET EMPLOI

A.— UNE MISSION GREVÉE PAR DE NOMBREUSES DÉPENSES FISCALES MALGRÉ LA SUPPRESSION DE PLUSIEURS DISPOSITIFS INEFFICACES

L'importance des dépenses fiscales pesant sur la mission **Travail et emploi** (10 603 millions d'euros dans le cadre du projet de loi de finances pour 2013, contre 11 244 millions d'euros en 2012), pour un montant supérieur aux crédits de paiement de l'ensemble de la mission, est un élément qui mérite d'être souligné afin d'approfondir la réflexion sur l'efficacité et l'évaluation de l'ensemble de ces dispositifs.

En outre, le Rapporteur spécial souligne d'emblée l'incohérence résultant du fait que ces dépenses fiscales soient attachées aux différents programmes de la mission **Travail et emploi**, sans que les responsables des programmes en question soient associés à leur pilotage ou à leur évaluation, qui relèvent du seul ministère du Budget.

1.— Les dépenses fiscales portant sur le programme 102 Accès et retour à l'emploi

Le coût total des dépenses fiscales rattachées au programme atteint 2 522 millions d'euros en 2013, soit un montant inférieur à 2012 (2 922 millions d'euros). La dépense fiscale la plus importante attachée au programme 102 est la prime pour l'emploi en faveur des contribuables modestes déclarant des revenus d'activité (2 460 millions d'euros).

DÉPENSES FISCALES PRINCIPALES SUR IMPÔTS D'ÉTAT PORTANT

SUR LE PROGRAMME 102

(en millions d'euros)

| Dépenses fiscales sur impôts d'État contribuant au programme de manière principale | | Chiffrage pour 2011 | Chiffrage pour 2012 | Chiffrage pour 2013 |
|--|---|---------------------|---------------------|---------------------|
| 110227 | <p>Prime pour l'emploi en faveur des contribuables modestes déclarant des revenus d'activité Impôt sur le revenu <i>Objectif : Aider les personnes actives aux revenus modestes</i> <i>Bénéficiaires 2011 : 6 760 000 ménages - Méthode de chiffrage : Simulation - Fiabilité : Très bonne -</i> <i>Création : 2001 - Dernière modification : 2009 - Fin d'incidence budgétaire : dépense fiscale non-bornée - Fin du fait générateur : dépense fiscale non-bornée - CGI : 200 sexies</i></p> | 3 105 | 2 860 | 2 460 |
| 720106 | <p>Exonération des associations intermédiaires conventionnées, visées à l'article L. 5132-7 du code du travail dont la gestion est désintéressée Taxe sur la valeur ajoutée <i>Objectif : Aider les associations conventionnées à but non lucratif</i> <i>Bénéficiaires 2011 : 775 entreprises - Méthode de chiffrage : Reconstitution de base taxable à partir de données autres que fiscales - Changement de méthode - Fiabilité : Ordre de grandeur - Création : 1987 - Dernière modification : 1998 - Fin d'incidence budgétaire : dépense fiscale non-bornée - Fin du fait générateur : dépense fiscale non-bornée - CGI : 261-7-1° bis</i></p> | 60 | 60 | 60 |
| 120306 | <p>Déduction forfaitaire minimale pour frais professionnels prévue pour les demandeurs d'emploi depuis plus d'un an Impôt sur le revenu <i>Objectif : Inciter à la reprise d'un emploi</i> <i>Bénéficiaires 2011 : 524 500 ménages - Méthode de chiffrage : Simulation - Fiabilité : Très bonne -</i> <i>Création : 1978 - Dernière modification : 2006 - Fin d'incidence budgétaire : dépense fiscale non-bornée - Fin du fait générateur : dépense fiscale non-bornée - CGI : 83-3° 3ème alinéa</i></p> | 1 | 1 | 1 |
| 120207 | <p>Exonération de la prime forfaitaire pour reprise d'activité prévue à l'article L. 5425-3 du code du travail Impôt sur le revenu <i>Objectif : Inciter à la reprise d'un emploi</i> <i>Bénéficiaires 2011 : (nombre non déterminé) ménages - Méthode de chiffrage : Reconstitution de base taxable à partir de données autres que fiscales - Fiabilité : Ordre de grandeur -</i> <i>Création : 2006 - Dernière modification : 2009 - Fin d'incidence budgétaire : dépense fiscale non-bornée - Fin du fait générateur : dépense fiscale non-bornée - CGI : 81-9° quater</i></p> | 1 | 1 | 1 |
| 130212 | <p>Déduction supplémentaire égale à 10 % des revenus tirés de la location de l'ancienne habitation principale en cas de mobilité professionnelle Impôt sur le revenu <i>Objectif : Favoriser la mobilité des salariés</i> <i>Bénéficiaires 2011 : 13 000 ménages - Méthode de chiffrage : Simulation - Fiabilité : Ordre de grandeur -</i> <i>Création : 2005 - Dernière modification : 2005 - Fin d'incidence budgétaire : 2011 - Fin</i></p> | 2 | - | - |

Source : projet annuel de performances 2013

2.– Les dépenses fiscales portant sur le programme 103 Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi

Le programme 103 est le programme qui supporte le plus de dépenses fiscales au sein de la mission **Travail et emploi**. Le coût total des dépenses fiscales rattachées au programme atteint 6 760 millions d'euros en 2013, soit un montant inférieur à 2012 (6 965 millions d'euros). Si la suppression de l'exonération des cotisations sociales au titre des heures supplémentaires pour les entreprises de plus de 20 salariés, ainsi que la suppression de la défiscalisation de ces mêmes heures, ont largement contribué à ce résultat, l'effort sur la réduction des dépenses fiscales mérite d'être poursuivi.

En 2013, la dépense fiscale la plus importante est le crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile pour les contribuables exerçant une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi depuis au moins trois mois (2 100 millions d'euros en PLF 2013).

a) La fin de la défiscalisation et de l'exonération de cotisations sociales des heures supplémentaires

En premier lieu, le Rapporteur spécial tient à saluer la fin de la défiscalisation et de l'exonération de cotisations sociales des heures supplémentaires, à l'exception des entreprises de moins de vingt salariés pour le volet cotisations sociales, opérée dans le cadre de la loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012. Ce dispositif d'aménagement de la fiscalité des heures supplémentaires avait été mis en place par la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, dite « loi TEPA ». Le Rapporteur spécial se réjouit de la suppression de cet avantage qui revenait à subventionner le chômage. Sa suppression va permettre de dégager près de 3 060 millions d'euros en année pleine. En effet, en 2010, le coût de la défiscalisation des heures supplémentaires au titre de l'impôt sur le revenu s'élevait à 1 400 millions d'euros et celui des exonérations de charges sociales sur les heures supplémentaires à 3 092 millions d'euros. Seule l'exonération de charges sociales (salariales et patronales) dans les entreprises de moins de 20 salariés, évaluée à 1 431 millions d'euros, subsistera à l'avenir. Le gain attendu de cette mesure peut donc être évalué à 3 060 millions d'euros en 2013, par rapport à 2011.

b) La dépense fiscale en faveur du secteur des services à la personne

Le Rapporteur spécial s'étonne de l'importance et de l'absence d'évaluation des dépenses fiscales liées au secteur des services à la personne. En 2013, ce sont ainsi près de 4 600 millions d'euros de dépenses fiscales qui profitent au secteur des services à la personne.

**PRINCIPALES DÉPENSES FISCALES SUR IMPÔTS D'ÉTAT CONTRIBUTANT
AU SECTEUR DES SERVICES À LA PERSONNE**

| | | Chiffrage pour 2011 | Chiffrage pour 2012 | Chiffrage pour 2013 |
|--------|---|------------------------|------------------------|------------------------|
| 110246 | <p>Crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile pour les contribuables exerçant une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi depuis au moins trois mois Impôt sur le revenu <i>Objectif : Développer les emplois de service à la personne</i> <i>Bénéficiaires 2011 : 1 598 200 ménages</i> <i>Méthode de chiffrage : Reconstitution de base taxable à partir de données déclaratives fiscales</i> <i>Fiabilité : Très bonne</i> <i>Création : 2006</i> <i>Dernière modification : 2010</i> <i>Fin d'incidence budgétaire : dépense fiscale non-bornée</i></p> | 1 900 | 2 000 | 2 100 |
| 110214 | <p>Réduction d'impôt au titre de l'emploi, par les particuliers, d'un salarié à domicile pour les contribuables n'exerçant pas une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi depuis moins de trois mois Impôt sur le revenu <i>Objectif : Développer les emplois de service à la personne</i> <i>Bénéficiaires 2011 : 2 237 100 ménages</i> <i>Méthode de chiffrage : Simulation</i> <i>Fiabilité : Très bonne</i> <i>Création : 1991</i> <i>Dernière modification : 2010</i> <i>Fin d'incidence budgétaire : dépense fiscale non-bornée</i> <i>Fin du fait générateur : dépense fiscale non-bornée</i> <i>CGI : 199 sexdecies-1 à 3 et 5</i></p> | 1 270 | 1 470 | 1 570 |
| 720107 | <p>Exonération des services rendus aux personnes physiques par les associations agréées en application de l'article L. 7232-1 du code du travail Taxe sur la valeur ajoutée <i>Objectif : Développer les emplois de service à la personne</i> <i>Bénéficiaires 2011 : 8 600 entreprises</i> <i>Méthode de chiffrage : Reconstitution de base taxable à partir de données autres que fiscales - Changement de méthode</i> <i>Fiabilité : Ordre de grandeur</i> <i>Création : 1991</i> <i>Dernière modification : 1991</i> <i>Fin d'incidence budgétaire : dépense fiscale non-bornée</i> <i>Fin du fait générateur : dépense fiscale non-bornée</i> <i>CGI : 261-7-1° ter</i></p> | 600 | 600 | 600 |

Source : projet annuel de performances 2013

Le Rapporteur spécial est conscient des objectifs liés aux dépenses fiscales dans ce domaine : créations d'emplois, régularisation du travail dissimulé et professionnalisation du secteur. Toutefois, les analyses contenues dans le rapport de l'Inspection générale des finances, présentées en septembre 2011, montraient que les dépenses fiscales dans ce domaine étaient « surcalibrées » par rapport à leurs résultats en termes d'emploi et de régularisation du travail au noir.

c) Les exonérations liées aux zones d'activité

- L'exonération de cotisations patronales liée aux organismes d'intérêt général situés dans les zones de revitalisation rurale (ZRR).

Cette exonération a été créée par la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux (articles 15 et 16). Elle a été fermée à de nouveaux bénéficiaires en loi de financement de la sécurité sociale pour 2008. Elle bénéficie aux organismes habilités à recevoir des dons visés au I de l'article 200 du code général des impôts (fondations et associations reconnues d'utilité publique, œuvres ou organismes d'intérêt général, établissements d'enseignement supérieur ou d'enseignement artistique, publics ou privés, à but non lucratif et agréés, associations culturelles ou de bienfaisance...) dont le siège social est en ZRR. Elle consiste en une franchise de cotisations patronales de sécurité sociale, de cotisations FNAL et de versement transport dans la limite de 1,5 SMIC, sans plafond de rémunération et sans limite dans le temps.

Malgré le resserrement des conditions d'éligibilité à cette exonération en cours d'année (par une stricte interprétation de l'article 200 du code général des impôts), les crédits correspondants s'élèvent à 151,04 millions d'euros en 2012 et 2013. Aucune explication ne figure dans le projet annuel de performance pour justifier de l'importance de cette dépense fiscale à destination des organismes d'intérêt général (OIG).

• L'exonération de cotisations patronales à l'embauche du 2^{ème} au 50^{ème} salarié dans les zones de revitalisation rurale (ZRR).

Cette exonération, instituée par la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996, est d'une durée de 12 mois et porte sur les cotisations dues sur la fraction de la rémunération n'excédant pas 1,5 fois le montant du SMIC. À compter de 2008, l'exonération est dégressive entre 1,5 et 2,4 SMIC, et les cotisations d'accident du travail et de maladie professionnelle (AT/MP) ne sont plus exonérées.

Le coût budgétaire de cette mesure a été ramené à 45,08 millions d'euros en 2010, après une forte augmentation en 2009 du fait d'un nombre important de régularisations liées à des applications rétroactives de la mesure. Les crédits demandés pour 2012 et pour 2013 sont de 17,67 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

d) L'alignement du dispositif d'auto-entrepreneur avec celui d'entrepreneur individuel : une mesure d'équité

Inscrite à l'article 11 du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS), la mesure d'alignement des cotisations sociales des auto-entrepreneurs sur celles des autres travailleurs indépendants se traduit par la suppression de la compensation à la sécurité sociale portée par le programme 103 de la mission **Travail et emploi**. Alors que 156 millions d'euros étaient inscrits en 2012, la compensation de cette exonération pour 2013 se chiffre désormais à 31 millions d'euros, soit une économie de 125 millions d'euros par rapport à 2012. Le Rapporteur spécial se réjouit de cette rationalisation des dépenses sociales qui n'entraîne pas de modification des principaux avantages du dispositif, en particulier l'absence de cotisations pour la première année d'activité et une imposition nulle en cas d'absence de chiffre d'affaires.

3.- Les dépenses fiscales portant sur le programme 111

Le programme 111 présente la particularité de supporter des dépenses fiscales dont le poids représente plus de quinze fois les crédits budgétaires dont il dispose. Ainsi, les dépenses fiscales représentent 1 357 millions d'euros en 2013 pour seulement 78,8 millions d'euros en crédits de paiement.

Les dépenses fiscales progressent de 1 321 millions d'euros en 2012 à 1 357 millions d'euros pour 2013. Le suivi de ces dépenses fiscales et leur évaluation sont directement assurés par les services du ministère du Budget.

La principale dépense fiscale associée au programme, pour un montant de 790 millions d'euros en 2013, est le taux de 5,5 % (7 % à compter du 1^{er} janvier 2012) pour les recettes provenant de la fourniture des repas par les cantines d'entreprises ou d'administrations. La persistance de cette dépense fiscale pour aider le secteur de la restauration collective n'a pourtant pas montré son efficacité en termes d'embauche et de baisse des prix. Dans le cadre de la réflexion actuellement menée sur l'efficacité de la TVA réduite dans le secteur de la restauration, le Rapporteur spécial pense que cette exonération devrait également être évaluée.

DÉPENSES FISCALES SUR IMPÔTS D'ÉTAT PORTANT SUR LE PROGRAMME 111

(en millions d'euros)

| | | Chiffrage pour 2011 | Chiffrage pour 2012 | Chiffrage pour 2013 |
|--------|---|------------------------|------------------------|------------------------|
| 730207 | <p>Taux de 5,5 % (7 % à compter du 1^{er} janvier 2012) pour les recettes provenant de la fourniture des repas par les cantines d'entreprises ou d'administrations, et taux de 5,5 % pour la fourniture de repas par des prestataires dans les établissements publics ou privés d'enseignement du premier et du second degré ainsi que pour les repas livrés par des fournisseurs extérieurs aux cantines, scolaires et universitaires notamment, qui restent exonérées de TVA</p> <p>Taxe sur la valeur ajoutée</p> <p><i>Objectif : Aider le secteur de la restauration collective</i></p> <p><i>Bénéficiaires 2011 : (nombre non déterminé) entreprises - Méthode de chiffrage : Reconstitution de base taxable à partir de données déclaratives fiscales - Changement de méthode - Fiabilité : Bonne - Création : 1968 - Dernière modification : 2011 - Fin d'incidence budgétaire : dépense fiscale non-bornée - Fin du fait générateur : dépense fiscale non-bornée - CGI : 279-a bis et 278-0 bis-E</i></p> | 840 | 780 | 790 |
| 120111 | <p>Exonération de la participation des employeurs au financement des titres-restaurant</p> <p>Impôt sur le revenu</p> <p><i>Objectif : Aider les entreprises à financer la restauration de leurs salariés Bénéficiaires 2011 : 3 300 000 ménages - Méthode de chiffrage : Reconstitution de base taxable à partir de données autres que fiscales - Fiabilité : Bonne - Création : 1967 - Dernière modification : 2005 - Fin d'incidence budgétaire : dépense fiscale non-bornée - Fin du fait générateur : dépense fiscale non-bornée - CGI : 81-19°</i></p> | 250 | 270 | 290 |
| 110202 | <p>Réduction d'impôt au titre des cotisations versées aux organisations syndicales représentatives de salariés</p> <p>Impôt sur le revenu</p> <p><i>Objectif : Aider les organisations syndicales</i></p> <p><i>Bénéficiaires 2011 : 1 556 000 ménages - Méthode de chiffrage : Simulation - Fiabilité : Très bonne - Création : 1988 - Dernière modification : 2008 - Fin d'incidence budgétaire : dépense fiscale non-bornée - Fin du fait générateur : dépense fiscale non-bornée - CGI : 199 quater C</i></p> | 130 | 136 | 142 |

| | | Chiffrage pour 2011 | Chiffrage pour 2012 | Chiffrage pour 2013 |
|--------|---|---------------------|---------------------|---------------------|
| 120113 | Exonération partielle de la prise en charge par l'employeur des frais de transport entre le domicile et le lieu de travail Impôt sur le revenu <i>Objectif : Inciter les salariés à utiliser les transports en commun pour le trajet domicile-travail Bénéficiaires 2011 : (nombre non déterminé) ménages - Méthode de chiffrage : Reconstitution de base taxable à partir de données autres que fiscales - Fiabilité : Ordre de grandeur - Création : 1948 - Dernière modification : 2008 - Fin d'incidence budgétaire : dépense fiscale non-bornée - Fin du fait générateur : dépense fiscale non-bornée - CGI : 81-19° ter</i> | 100 | 100 | 100 |
| 120116 | Exonération des gratifications allouées à l'occasion de la remise de la médaille d'honneur du travail Impôt sur le revenu <i>Objectif : Aider les allocataires de la médaille d'honneur du travail Bénéficiaires 2011 : (nombre non déterminé) ménages - Méthode de chiffrage : Reconstitution de base taxable à partir de données autres que fiscales - Fiabilité : Bonne - Création : 1948 - Dernière modification : 1948 - Fin d'incidence budgétaire : dépense fiscale non-bornée - Fin du fait générateur : dépense fiscale non-bornée - CGI : 157-6°</i> | 5 | 5 | 5 |
| 300109 | Exonération des syndicats professionnels et de leurs unions pour leurs activités portant sur l'étude et la défense des droits et des intérêts collectifs matériels ou moraux de leurs membres ou des personnes qu'ils représentent Impôt sur les sociétés <i>Objectif : Aider les organisations syndicales Bénéficiaires 2011 : (nombre non déterminé) entreprises - Méthode de chiffrage : Reconstitution de base taxable à partir de données autres que fiscales - Fiabilité : Ordre de grandeur - Création : 2001 - Dernière modification : 2002 - Fin d'incidence budgétaire : dépense fiscale non-bornée - Fin du fait générateur : dépense fiscale non-bornée - CGI : 207-1-1° bis</i> | e | e | e |
| 210320 | Crédit d'impôt en faveur de l'intéressement Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés <i>Objectif : Favoriser la pratique de l'intéressement dans les entreprises Bénéficiaires 2011 : 4 400 entreprises - Méthode de chiffrage : Reconstitution de base taxable à partir de données autres que fiscales - Fiabilité : Ordre de grandeur - Création : 2008 - Dernière modification : 2010 - Fin d'incidence budgétaire : 2019 - Fin du fait générateur : 2014 - CGI : 244 quater T, 199 ter R, 220 Y, 223 O-1-x</i> | 100 | 30 | nc |
| | Coût total des dépenses fiscales | 1 425 | 1 321 | 1 357 |

Source : projet annuel de performances 2013

B.- LE CONTRÔLE ET L'ADÉQUATION AUX BESOINS DES ENTREPRISES DES FONDS DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE DEMEURENT PERFECTIBLES

1.- Le contrôle du financement de la formation professionnelle présente des lacunes persistantes

Le champ de contrôle du financement de la formation professionnelle couvre la participation des employeurs au développement de la formation professionnelle continue des salariés (7,9 milliards d'euros), les activités conduites en matière de formation par les organismes paritaires collecteurs (6,1 milliards d'euros), les organismes de formation (12,7 milliards d'euros), les collecteurs de la taxe d'apprentissage (1,9 milliard d'euros) et les opérations cofinancées par le Fonds social européen (1 milliard d'euros). Cela représente un montant cumulé de près de 29 milliards d'euros.

En 2011, 1 671 contrôles financiers ont été réalisés et un montant de 1,4 milliard d'euros a été vérifié. Pourtant, la crédibilité du contrôle des fonds de la formation professionnelle nécessite de pouvoir réaliser le contrôle d'une part plus significative des fonds à contrôler. Le projet annuel de performances pour 2013 (PAP) prévoit un objectif de contrôle de 3 % de la masse financière, identique à l'objectif fixé en 2012. Cet objectif est donc revu à la baisse, puisque 3,86 % de la masse financière totale avait pu être contrôlée en 2010.

Toutefois, pour améliorer le contrôle du financement de la formation professionnelle, il a été décidé de recentrer les services sur leur cœur de métier, c'est-à-dire le contrôle des organismes de formation et des actions financées par les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA). Ces derniers ont d'ailleurs été réformés par la loi du 24 novembre 2009 qui impose le relèvement du seuil de collecte de 15 à 100 millions d'euros pour la délivrance, à compter du 1^{er} janvier 2012, de nouveaux agréments. Les OPCA devraient à présent disposer de la surface financière nécessaire pour se doter des personnels et outils permettant la mise en place de processus internes de contrôle.

Enfin, la signature de la seconde génération de conventions d'objectifs et de moyens (COM) entre l'État et les régions a conduit les OPCA à justifier le niveau et la répartition de leurs dépenses de fonctionnement favorisant ainsi le contrôle par l'administration du respect des plafonds réglementaires.

2.- Les actions pour renforcer l'adéquation de la formation professionnelle aux besoins des entreprises

a) Les contrats de plan régionaux de développement de la formation professionnelle (CPRDFP)

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 fixé pour objectifs aux CPRDFP de programmer à moyen terme les actions de formation pour les jeunes et les adultes, d'assurer un développement cohérent de l'ensemble des filières de formation et un accès équilibré des femmes et des hommes à chacune de ces filières. Cosigné par le président du conseil régional et l'État, représenté par le Préfet et l'autorité académique, le CPRDFP engage la responsabilité de ses signataires. À mi-2012, 24 contrats ont déjà signés. En 2013, la totalité des régions devront avoir signé un contrat de plan.

b) Le programme « investissements d'avenir » piloté par la Caisse des dépôts

La loi de finances rectificative n° 2010-237 du 9 mars 2010 a institué, en faveur de l'alternance, un programme doté de 500 millions d'euros. Ces crédits sont accordés sur une base d'un appel à projet national visant les investissements innovants dans l'alternance. La Caisse des dépôts et consignations a été désignée comme opérateur de l'ensemble du programme. Le programme se décline en deux actions.

La première, dotée de 250 millions d'euros, est consacrée au développement de l'appareil de formation, et vise à adapter l'appareil de formation en alternance aux besoins de l'économie en soutenant la création, l'extension ou la reconversion des centres et organismes de formation accueillant les jeunes travailleurs en alternance.

La seconde action, dotée également de 250 millions d'euros, est consacrée à la création ou à la consolidation de solutions d'hébergement, et a pour objectif d'assurer aux jeunes en alternance un environnement favorable à leur insertion professionnelle. Elle doit permettre la création de 10 000 places d'hébergement supplémentaires à l'horizon 2020.

C.- LE MAINTIEN DES MAISONS DE L'EMPLOI MALGRÉ DES CRÉDITS EN LÉGÈRE BAISSÉ

Créées par la loi n° 2002-32 de programmation pour la cohésion sociale du 19 janvier 2005, les Maisons de l'emploi avaient initialement pour objectif de favoriser la coordination entre les différents acteurs du service public de l'emploi, notamment l'ANPE et les ASSEDIC. La création de Pôle emploi a naturellement conduit à redéfinir leur rôle. Depuis le 1^{er} janvier 2011, le rôle des 170 maisons de l'emploi est recentré sur la coordination et l'animation des acteurs locaux du service public de l'emploi autour de quatre axes : le développement d'une stratégie territoriale partagée, l'anticipation des mutations économiques, le développement de l'emploi local, la réduction des obstacles culturels et sociaux à l'accès à l'emploi. Il revient au préfet de région de choisir, au vu des caractéristiques de chaque bassin d'emploi, les actions présentant une plus-value justifiant la participation financière de l'État. La subvention est donc désormais affectée à des projets dans une logique d'efficacité et de performance.

Le projet de loi de finances pour 2011 prévoyait, initialement, de réduire de près de moitié les crédits alloués par l'État aux maisons de l'emploi (53 millions contre 95,5 millions en 2010). Finalement, sous la pression du Parlement, la dotation finale s'est élevée à 77,4 millions d'euros. Pour 2013, un montant de 50 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 59 millions d'euros en crédits de paiement est prévu pour le financement des maisons de l'emploi.

Il est difficile de porter un jugement global sur les maisons de l'emploi, dans la mesure où leur efficacité varie beaucoup en fonction des situations locales. Certaines contribuent à la coordination du service public de l'emploi, effectuent des diagnostics territoriaux utiles et améliorent la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. D'autres se positionnent sur les mêmes missions que Pôle emploi et n'ont pas de valeur ajoutée. Le Rapporteur spécial estime qu'il serait nécessaire de réfléchir en profondeur à l'évolution des maisons de l'emploi. Toutefois, la diminution des dotations ne saurait être trop brutale, afin de laisser le

temps aux acteurs sur le terrain de se réorganiser. Une piste d'économies et de rationalisation des moyens pourrait résider dans le rapprochement de différentes structures : maisons de l'emploi, missions locales, plans locaux pour l'insertion et l'emploi qui concourent tous au service public de l'emploi local.

D.– LA NÉCESSITÉ D'APPROFONDIR LA RÉFLEXION SUR LA FISCALITÉ DES ENTREPRISES ET LES ALLÈGEMENTS DE CHARGES SOCIALES

Le Président de la République a affirmé, durant la campagne présidentielle, qu'il fallait réserver les exonérations de cotisations sociales patronales sur les bas salaires aux entreprises de moins de 50 salariés. Le Rapporteur spécial estime qu'une réflexion approfondie autour de cette question doit être menée car elle permettrait de dégager près de huit milliards d'euros supplémentaires selon les évaluations menées par la Cour des comptes. En effet, les entreprises de plus de 50 salariés consomment 38 % des exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires pour un coût total annuel de ces exonérations évalué à 22,6 milliards d'euros. Cette mesure rejoindrait les recommandations de la Cour des comptes, qui avait indiqué, en 2006 et 2007, que le secteur de la grande distribution était le principal bénéficiaire de ces exonérations, alors qu'il n'est pas exposé à la concurrence internationale. Ces exonérations créent donc un effet d'aubaine pour les grandes entreprises de ce secteur. La Cour proposait de limiter le bénéfice de ces exonérations aux entreprises de moins de 20 salariés, seuil qui apparaît cependant trop bas alors que de nombreuses PME exportatrices, exposées donc à la concurrence internationale, ont en effet un effectif supérieur à 20 salariés. Le seuil de 50 paraît plus adapté.

En outre, le Rapporteur spécial souligne, en reprenant les constats établis par la Cour des comptes⁽¹⁾, que le coût des contrats aidés représentait la moitié de celui des exonérations de charges en 2001 (7,1 milliards d'euros contre 14,8 milliards d'euros) alors que ce rapport n'était plus que de 13 % en 2009 (3,4 milliards d'euros contre 27 milliards d'euros). Pourtant, dans cette période de dix ans, les allègements de charges n'ont pas prouvé leur efficacité dans la lutte contre le chômage. Ils ont surtout eu pour effet d'éviter de se poser la question de fond qui est de réfléchir à l'imposition différenciée des entreprises.

E.– L'URGENCE DE REFORMER LA PROCÉDURE DES PLANS SOCIAUX D'ENTREPRISES (PSE)

Le droit du licenciement économique est un sujet qui relève dans un premier temps des partenaires sociaux. Ces dernières années on dénombre 1 300 PSE en 2006, 957 en 2007, 1 030 en 2008, 2 260 en 2009 du fait de la crise, 1 180 en 2010, 953 en 2011. De janvier à juin 2012, le nombre de PSE notifiés à l'administration était en phase avec le rythme de 2010 et de 2011. Depuis le début de l'été, le rythme semble s'être accéléré et des dossiers de restructurations très

(1) *Cour des comptes*, Les contrats aidés dans la politique de l'emploi, *Communication datée d'octobre 2011*.

conséquents ont été annoncés (Peugeot, Doux, Air France) ou risquent de l'être très prochainement. La moitié des entreprises qui font des PSE sont en redressement ou liquidation judiciaire.

Si les PSE ne rendent pas compte de l'intégralité des licenciements pour motif économique, étant donné que les entreprises de moins de 50 salariés et celles de 50 salariés et plus effectuant moins de 10 licenciements économiques sur une période de 30 jours sont exclues du champ de l'obligation de mettre en place un PSE, ceux-ci sont un symptôme des limites du dialogue social et de la confiance entre les partenaires sociaux.

Par rapport aux autres pays européens, les obligations procédurales françaises (consultation de représentants du personnel, information de l'administration) n'apparaissent pas plus contraignantes. En revanche, les délais de mise en œuvre des restructurations sont extrêmement longs, du fait de la forte conflictualité et de l'insécurité juridique de ces procédures. Celles-ci se traduisent très souvent par l'annulation du PSE et des licenciements économiques, mais dans un délai de plusieurs mois après que les licenciements ont été prononcés (il faut attendre en moyenne 11 mois avant un jugement en première instance et jusqu'à 17 mois en cassation).

À cet égard, le Rapporteur spécial souligne la nécessité de renforcer le rôle de contrôle du contenu du PSE par les services du ministère du Travail le plus en amont possible. Par ailleurs, il convient d'apporter une réponse législative rapide aux situations dans laquelle une entreprise qui envisage de fermer un site refuserait de considérer l'offre valable d'un repreneur assurant la pérennité des emplois.

F.– LE NÉCESSAIRE SAUVETAGE DE L'AFPA

Les graves difficultés financières rencontrées par l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), depuis l'ouverture à la concurrence du marché de la formation en 2009, sont une source de préoccupations pour le Rapporteur spécial. L'AFPA n'était pas suffisamment préparée à cette transition brutale, malgré ses 200 centres de formation, ses 9 300 salariés (dont seulement 4 400 formateurs) et 100 000 chômeurs formés chaque année en moyenne, ce qui a entraîné une perte de marchés publics de presque 20 % entre 2009 et 2011.

L'origine des difficultés rencontrées par l'AFPA est complexe et multiple. En premier lieu, le Rapporteur spécial constate que l'AFPA n'a pas bénéficié du transfert de ressources propres au moment de l'ouverture du marché à la concurrence, situation inédite que l'on pourrait qualifier d'hérésie sur le plan de la théorie économique. En outre, la structure a été affaiblie à l'été 2009 par le départ de 900 psychologues d'orientation vers Pôle emploi, décidée sans compensation par le précédent Gouvernement. Enfin, l'AFPA s'est retrouvée prise en étau dans les contradictions propres à la décentralisation de la formation professionnelle qui

s'est opérée sans régulation et sans souci de préserver des formations professionnelles à l'échelle nationale. Ainsi, il n'existe pas de règles précises concernant la mobilité interrégionale, qui a chuté de 40 % en trois ans pour les stagiaires de l'AFPA. Par conséquent, les demandeurs d'emplois qui représentent désormais la majorité du public se retrouvent aujourd'hui dans l'obligation de fait de trouver des formations dans leur région. De la même manière, les formations industrielles, qui ont une forte dimension nationale, ont perdu 56 % de leurs stagiaires en deux ans.

Le nouveau président de l'AFPA, M. Yves Barou, s'est engagé, à travers un vaste plan de refondation, à revoir sa politique d'offres de formation afin de la moduler au plus près des besoins du public, ce qui suppose également de renforcer la capacité pour chaque personne entrant en formation de voir ses acquis d'expérience validés. L'AFPA s'engage également dans la voie d'une coopération renouvelée avec les régions afin de développer sa compétence pour gérer les plans sociaux en entreprise (PSE). Enfin, la nouvelle direction s'est engagée dans une concertation visant à rationaliser les implantations de la structure sur le territoire, en procédant aux regroupements nécessaires et en faisant appel à des opérateurs extérieurs pour moderniser la capacité d'hébergement de l'association.

Le sérieux et la qualité des formations offertes par l'AFPA, qui la distingue de nombre d'organismes de formation récemment créés, plaident, selon le Rapporteur spécial, pour un soutien financier d'urgence à l'association (qui devrait être proche de 200 millions d'euros au vu des besoins). Cet investissement de l'État ne se ferait toutefois pas sous forme de subventions mais pourrait prendre la forme de titres associatifs, assortis d'un rendement de 4 % pour l'État. Les modalités de cet investissement par des acteurs publics (BPI, FSI ou Caisse des dépôts) pourraient également associer des grandes entreprises, voire une participation populaire. À ce titre, l'État doit jouer un rôle moteur afin de stimuler la participation des partenaires privés.

Enfin, le Rapporteur spécial estime urgent de réguler les mobilités interrégionales pour les stagiaires en formation et de prendre en compte les besoins nationaux dans l'offre de formation. Il est en effet nécessaire de freiner la dérive anarchique que connaît parfois le champ de la formation professionnelle, laquelle se traduit par un important gaspillage d'argent public au profit d'organismes parfois douteux.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du vendredi 19 octobre 2012 à 14 heures, la Commission examine les crédits de la mission Travail et emploi.

Après la présentation du Rapporteur spécial, une discussion s'est engagée.

M. Marc Goua. Un quart des jeunes de moins de vingt-cinq ans sont demandeurs d'emploi, et dans les zones urbaines sensibles, ce chiffre atteint souvent 50 à 60 %. Dans ma collectivité, nous sommes passés en quelques mois de 350 à 1 240 demandeurs d'emploi ! Je me réjouis donc de la création des emplois d'avenir, mais aussi du maintien des emplois aidés : les premiers ne doivent pas se substituer aux seconds. Or l'annonce de la création des contrats d'avenir a provoqué un certain attentisme, et il est difficile aujourd'hui d'obtenir des contrats aidés.

Les entreprises d'insertion connaissent aujourd'hui de graves difficultés et certaines sont au bord du dépôt de bilan. Il faut savoir que le forfait par poste n'a pas évolué depuis 2008 ou 2009. Ne faudrait-il pas se pencher sur ce problème ?

Je me réjouis du maintien de l'aide à l'apprentissage, car nous sommes en retard par rapport à d'autres pays : il faut consentir un effort important en ce domaine, tout comme pour l'alternance.

J'ai lu qu'un tiers des entreprises seulement étaient intéressées par le contrat de génération : il faut, je crois, agir pour les encourager.

M. Dominique Baert. Le Gouvernement vient d'annoncer 40 000 contrats d'avenir supplémentaires : leur financement figure-t-il déjà dans le projet de loi de finances ?

En raison de la création de ces contrats d'avenir, il a été très difficile, depuis l'été, notamment dans le Nord-Pas-de-Calais, de faire renouveler les contrats aidés, dont beaucoup ont été signés en début d'année et pour de très courtes périodes. Certes, les nouvelles enveloppes budgétaires sont en train d'arriver, mais cette interruption a été dramatique sur le plan social. Je compte sur vous, monsieur le rapporteur spécial, pour évoquer ce sujet avec le Gouvernement.

La mise en place de l'allocation transitoire de solidarité (ATS) – inférieure à l'allocation équivalent retraite (AER) – a eu pour conséquence un excédent de trésorerie, réutilisé cette année pour financer l'ATS. Je ne peux que m'en féliciter. Cela dit, dans une région industrielle comme le Nord-Pas-de-Calais, la situation des demandeurs d'emploi âgés est souvent très difficile ; pour beaucoup d'entre eux, la mise en place de l'ATS a significé une diminution de ressources. Ne

faudrait-il pas rouvrir la question de l'allocation équivalent retraite ? Le groupe d'action demandeurs d'emploi de la CFDT (GADE) m'a interpellé récemment sur ce sujet ; c'est l'une de leurs principales revendications.

Le mal-être est grand dans les inspections du travail. Les effectifs ont fortement diminué ces dernières années. Dans la région de Roubaix et de Tourcoing, des réorganisations, des projets de regroupements ont provoqué de grandes inquiétudes. Or, notre région est proche d'une frontière de l'autre côté de laquelle ont cours des méthodes de management parfois un peu brutales : nous avons besoin d'une inspection du travail forte, solide.

Je voudrais également évoquer la situation difficile de certains tribunaux de prud'hommes ; je pense notamment à la mauvaise répartition des moyens, notamment des postes de greffiers au regard du nombre de dossiers – à Roubaix, le nombre des dossiers traités par un agent est supérieur à la moyenne. J'ai interpellé la Chancellerie – car ce n'est pas les crédits du ministère du Travail qui sont concernés – mais, je dois l'avouer, sans grands résultats. Or une bonne politique du travail a besoin d'une bonne justice du travail.

On me pose souvent la question de l'augmentation des minima sociaux, et il n'est pas facile d'y répondre, surtout lorsque vos interlocuteurs ont vraiment le plus grand mal à payer leurs factures et à boucler leurs fins de mois, voire à venir dans votre permanence. On me demande souvent s'il ne suffirait pas, pour dégager de nouveaux moyens, d'augmenter la contribution de solidarité, qui s'élève à 1 % de la rémunération des fonctionnaires et agents publics, laquelle sert à financer l'allocation équivalent retraite et l'allocation spécifique de solidarité. Serait-il possible, à un moment ou à un autre, de faire le point sur cette question ?

M. le président Gilles Carrez. Monsieur le rapporteur spécial, je tiens tout d'abord à vous féliciter chaleureusement pour la qualité et la clarté de votre présentation.

Le Gouvernement a choisi de reconduire l'essentiel des actions conduites ces dernières années : financement de 400 000 contrats aidés, maisons de l'emploi, missions locales... Je m'en réjouis.

Ce budget comporte deux nouveautés majeures : l'augmentation, à laquelle je souscris, du budget de Pôle Emploi, afin qu'il y ait plus de conseillers face au public – cela passe par des embauches, mais aussi par des redéploiements ; la création des emplois d'avenir, qui, elle, constitue un véritable pari !

En 1997, j'avais choisi de créer, dans ma mairie du Perreux-sur-Marne, dix postes d'emplois-jeunes. Je ne l'ai jamais regretté : les postes avaient été définis pour que leurs titulaires puissent aller plus loin. C'est ce qui s'est passé : sur la quarantaine de personnes qui ont été concernées, un tiers est parti dans le privé, un tiers est resté, un tiers est parti ailleurs pour différentes raisons. Au même moment, l'éducation nationale embauchait une vingtaine de personnes dans

ce même cadre, par exemple pour accueillir les enfants à l'école le matin, mais au bout de trois ou quatre ans, ces personnes faisaient toujours la même chose...

Bref, ce type de contrat n'est pas inutile, surtout pour aider des jeunes à traverser la passe difficile que nous connaissons. Toutefois, il faut absolument en profiter pour leur offrir une formation ; or pourra-t-on maintenir les exigences de qualité et de formation à si grande échelle ? Il s'agit tout de même de 150 000 emplois.

Je souligne enfin que la mission « Travail est emploi » est une mission très importante – 12 milliards en autorisations d'engagement, 10 milliards d'euros en crédits de paiement – et que c'est celle qui évolue le plus entre deux lois de finances : en 2009, en 2010 et en 2011, nous avons dû abonder son budget de façon très importante – des centaines de millions – en cours d'année, notamment au titre des contrats aidés. À l'époque, une partie des économies faites sur les intérêts de la dette avaient été recyclées sur la mission « Emploi ». Aujourd'hui, ce n'est plus possible, et si l'on a besoin de 300 ou 400 millions d'euros en cours d'année, il faudra les prendre sur d'autres missions ; j'attire votre attention sur ce point.

C'est aussi une mission très complexe, qui comporte une multitude de mécanismes de toutes sortes, adaptés à des situations très diverses. Il faut donc rester très prudent et ne pas jouer à l'apprenti sorcier !

M. le rapporteur spécial. En matière de contrats aidés, le Gouvernement a en effet souhaité reconduire les financements déjà en place. Certaines années, il y a d'ailleurs eu jusqu'à 650 000 contrats aidés : nous restons bien en deçà.

Sans polémiquer inutilement, on peut s'accorder à reconnaître que le Gouvernement précédent a financé beaucoup de contrats, souvent de courte durée, en tout début d'année : dès l'été, les financements étaient donc rares. Le Gouvernement actuel a annoncé l'ouverture de 80 000 contrats supplémentaires, mais les inquiétudes des opérateurs sur la réalité de l'avenir de ces contrats ont freiné les effets de cette décision. M. Michel Sapin a rencontré les préfets récemment pour leur rappeler que l'exécution de ces budgets n'était pas totale et qu'il restait des emplois disponibles. Et il a annoncé hier l'ouverture de 40 000 contrats supplémentaires, ce qui relance la dynamique. Il est vrai que, sur le terrain, on pensait qu'il n'y aurait pas autant d'emplois et, en conséquence, on a mis la priorité sur l'éducation nationale, les contrats bénéficiant notamment aux personnes accompagnant les enfants ayant un handicap. Bref, la mobilisation n'a pas été parfaite.

Effectivement, les contrats d'avenir viennent s'ajouter aux contrats aidés : les uns ne chassent pas les autres. Ils sont bien différents : ils n'ont ni la même durée, ni la même typologie ni le même type d'accompagnement en matière de formation.

La reconduction par rapport à la LFI de 2012 est peut-être une bonne nouvelle, mais nous avons connu des années où il y avait jusqu'à 650 000 emplois aidés en France. Compte tenu de la situation de l'emploi, nous sommes sur une base qui reste moyenne, mais les contraintes budgétaires empêchent d'envisager d'aller plus loin.

En ce qui concerne les entreprises d'insertion et le forfait par poste, vous avez raison, monsieur Goua : il y a un problème de montant, d'assiette et de nombre. Si, pour ce qui est des travailleurs handicapés, il y a une augmentation du nombre des bénéficiaires, ce n'est pas le cas pour l'IAE, et il n'y a pas de revalorisation pour les travailleurs handicapés non plus que pour le forfait par poste. Ce point mérite que l'on y réfléchisse.

Malgré une augmentation apparente de 107 millions d'euros due à l'existence d'un reliquat dans les comptes de Pôle Emploi en 2012, le budget consacré à l'AER et à l'ATS est simplement reconduit, en 2013, à hauteur de 120 millions d'euros.

La question de la remise en place de l'allocation équivalent retraite est aussi récurrente que complexe. À court terme, il faut attendre l'évaluation des conséquences du décret de cet été sur la retraite à soixante ans ; on estime aujourd'hui que 30 000 personnes qui auraient auparavant bénéficié de l'AER ont pu partir à la retraite, mais le ministère travaille encore sur ces chiffres. C'est un sujet très politique et très sensible : cela coûterait tout de même un demi-milliard d'euros par an. Nous attendons donc les réflexions du Gouvernement.

Il faut effectivement constater le mal-être de l'inspection du travail. M. Gérard Larcher, lorsqu'il était ministre, était très attentif à ce sujet ; ce fut moins le cas de ses successeurs. Il ne faut pas oublier que la crise rend le métier des inspecteurs du travail encore plus difficile, car les tensions sont très fortes au sein des entreprises, et le dialogue n'en est que plus compliqué.

M. le président Gilles Carrez. Vous avez raison d'insister sur ce point car dans les entreprises – notamment les petites – qui connaissent de grandes difficultés, le dialogue avec l'inspecteur du travail devient très compliqué.

M. le rapporteur spécial. Quant aux prud'hommes, c'est un enjeu important ; il faut notamment, je crois, consentir un effort en matière de formation.

Monsieur le président, les 2 000 emplois que proposera Pôle Emploi seront des CDI, car il s'agit de réduire la précarité dans cette entreprise et de renforcer ses moyens. Outre la volonté d'entraîner un mouvement du *back office* au *front office*, un effort est fait pour construire une offre de service différenciée, car certains ont besoin d'un accompagnement renforcé, d'autres d'un accompagnement guidé et d'autres encore ont la capacité de rechercher eux-mêmes un emploi – le même accompagnement pour tous répond certes à un principe d'égalité, mais pas à un principe d'efficacité. Il y a également une volonté de renforcer l'autonomie locale des directeurs en leur permettant d'avoir une

analyse propre du taux de retour à l'emploi sur le territoire dont ils ont la charge. Un fort accent sera également mis sur la territorialisation et le partenariat avec l'ensemble des acteurs – je pense aux régions pour la formation professionnelle – et, plus globalement, sur la question des freins périphériques au retour à l'emploi, qui peuvent être liés à la santé, au logement, voire aux violences conjugales.

Pour ce qui est des emplois d'avenir, vous avez raison, monsieur le président, la qualité de la formation est essentielle. Et comme il y aura beaucoup moins d'emplois d'avenir – l'objectif est de 150 000 personnes – qu'il n'y avait d'emplois-jeunes, nos capacités d'accompagnement seront un peu plus fortes.

Cette mission est, vous l'avez dit, celle qui évolue le plus : cela nous permettra de suivre au plus près les évolutions de l'emploi. Le ministre du Budget nous a dit qu'il y avait une volonté forte de s'inscrire dans un cadre pluriannuel permettant une baisse des moyens alloués à ce ministère, mais qu'il faudrait, bien évidemment, répondre au cas par cas, aux besoins et aux urgences. Dès lors, on peut imaginer que ce budget évolue en tant que de besoin.

M. le président Gilles Carrez. Je vous félicite, monsieur Castaner, de cet excellent rapport sur une mission des plus importantes.

* *

*

*Suivant l'avis du Rapporteur spécial, la Commission **adopte** les crédits de la mission Travail et emploi.*

*Elle **adopte** ensuite les crédits du compte d'affectation spéciale Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage.*

Article 71

Abrogation de l'exonération de cotisations sociales pour les salariés créateurs ou repreneurs d'entreprise

Texte du projet de loi :

I.– L'article L. 161-1-2 du code de la sécurité sociale est abrogé.

II.– L'article L. 161-1-2 du code la sécurité sociale reste applicable aux revenus perçus au titre des périodes antérieures au 1^{er} janvier 2013.

Exposé des motifs du projet de loi :

Le présent article supprime l'exonération de cotisations sociales pour les salariés créateurs ou repreneurs d'entreprise instituée par la loi n° 2003-721 du 1^{er} août 2003 pour l'initiative économique.

Initialement, cette mesure visait à encourager les salariés à créer ou à reprendre une entreprise en leur permettant de cumuler une activité salariée et une activité indépendante tout en étant exonérés des cotisations sociales dues au titre de leur nouvelle activité. Cette mesure n'a pas eu l'effet escompté, comme en témoigne le très faible recours à ce dispositif (de l'ordre de 1 500 bénéficiaires).

En outre, le régime de l'auto-entreprise, institué par la loi de modernisation de l'économie en 2008, s'est dans les faits substitué au présent dispositif.

En conséquence, il est proposé de supprimer cette disposition, ce qui représente une économie de 4 millions d'euros.

Observations et décision de la Commission :

Le dispositif d'exonération pour les salariés créateurs-repreneurs d'entreprise a été créé par l'article 16 de la loi n° 2003-721 du 1^{er} août 2003 pour l'initiative économique, ainsi que par le décret n° 2003-1218 du 19 décembre 2003, dans le but de faciliter les transitions et les cumuls entre différents statuts et situations professionnelles. Cette mesure s'est avérée peu attractive, à la différence du régime micro social simplifié (auto-entrepreneur) plus utilisé et plus simple.

L'abrogation proposée représente un gain budgétaire faible pour l'État, de l'ordre de quatre millions d'euros selon les données fournies par les caisses de sécurité sociale, mais elle se justifie à la fois pour des raisons de simplification du droit et parce que d'autres dispositifs, comme le statut d'auto-entrepreneur ou les dispositifs ACCRE (aide aux chômeurs créant ou reprenant une entreprise) et NACRE (nouvel accompagnement pour la création ou la reprise d'entreprises), s'adressent aux mêmes publics avec de meilleurs résultats.

I.- LA SUPPRESSION D'UN DISPOSITIF PEU UTILISÉ EN RAISON DE MESURES PLUS EFFICACES INCITANT À LA CRÉATION OU À LA REPRISE D'ENTREPRISES PAR DES SALARIÉS

Tout salarié qui crée ou reprend une entreprise, tout en gardant son emploi, bénéficie durant un an d'une exonération des cotisations sociales au titre de sa nouvelle activité. Cette exonération est codifiée aux articles L. 161-1-2 et D. 161-1-2 du code de la sécurité sociale. L'abrogation envisagée de ces articles correspond à une volonté de rationalisation des dépenses publiques et de simplification du droit.

Pour bénéficier de cette exonération, le salarié doit respecter des conditions de durée d'activité salariée, ou être allocataire de certaines prestations familiales, et effectuer les démarches nécessaires pour bénéficier de cette exonération car celle-ci n'est pas automatique.

En ce qui concerne les durées d'activité, le salarié a l'obligation d'avoir effectué au moins 910 heures d'activité salariée dans les 12 mois précédant la date de création ou de reprise de l'entreprise et doit effectuer au moins 455 heures d'activité salariée au cours des 12 mois suivant la création ou la reprise d'entreprise. Les périodes durant lesquelles les intéressés ont été involontairement privés d'emploi et ont perçu un revenu de remplacement du type allocation de solidarité ou allocation chômage sont comptabilisées comme des durées d'activité. De la même manière, les journées d'interruption de travail pour maladie, les congés de maternité et de paternité, les repos pour adoption ou accident et les périodes de formation professionnelle rémunérées sont également comptabilisées comme des durées d'activité. L'exonération est également applicable aux personnes qui, concomitamment à la date de la création ou de la reprise d'entreprise, bénéficient de l'allocation parentale d'éducation (APE) ou du complément de libre choix d'activité (CLCA).

L'exonération est accordée au titre des douze premiers mois d'exercice de cette nouvelle activité, quelle qu'en soit la nature (industrielle, commerciale, artisanale, libérale exercée à titre individuel ou en société) pour la part de rémunération ou de revenu n'excédant pas 120 % du Smic. Pour bénéficier de cette exonération, l'activité salariée du créateur ou repreneur doit avoir débuté avant la date de création ou de reprise de l'entreprise et être soumise à l'obligation d'assurance contre le risque de privation d'emploi à la charge de l'employeur (auprès de l'UNEDIC). Par ailleurs, le salarié ne peut bénéficier de cette exonération pour une nouvelle création ou reprise d'entreprise intervenant moins de trois ans après la précédente.

L'exonération de cotisations sociales pour les salariés créateurs ou repreneurs d'entreprise n'a pas eu l'effet escompté en termes de consolidation des revenus d'activité salariée et indépendante et de développement des dynamiques entrepreneuriales, comme en témoigne le faible nombre de bénéficiaires (1 358 personnes en 2011). En outre, des dispositifs plus récents ont introduit des éléments de sécurisation des parcours des salariés en mobilité professionnelle, notamment le régime de l'auto-entrepreneur instauré par la loi n° 2008-776 de

modernisation de l'économie (LME), du 4 août 2008. Ce dernier dispositif présente l'avantage de simplifier le lancement, l'interruption et la cessation d'une activité à but lucratif, notamment en permettant de s'inscrire directement en ligne pour créer son entreprise. Surtout, le régime micro-social simplifie le paiement des charges et cotisations sociales pour lesquelles l'auto-entrepreneur paie un prélèvement libératoire calculé sur la base d'un pourcentage du chiffre d'affaires encaissé selon un intervalle de un ou trois mois (un chiffre d'affaires nul entraîne l'absence de charges). Ce régime de l'auto-entrepreneur permet de répondre bien plus efficacement aux problématiques de transition et de cumul entre différentes situations et statuts professionnels qui étaient à l'origine de la mesure d'exonération pour les salariés créateurs et repreneurs d'entreprises. À titre de comparaison, en 2010, près de 359 700 demandes de créations sous le régime de l'auto-entrepreneur ont été enregistrées contre moins de 2 000 demandes d'exonération.

Enfin, il convient de souligner que des dispositions du régime d'assurance chômage ont instauré des filets de sécurité permettant le maintien ou le cumul d'allocations et de revenus d'activités indépendantes. Il s'agit notamment du nouvel accompagnement à la création et à la reprise d'entreprises (NACRE) ou de l'aide aux chômeurs créateurs/repreneurs d'entreprises (ACCRE) qui s'adresse également aux salariés créateurs d'entreprises dans certains cas. Les publics potentiellement concernés par l'exonération, salariés à temps partiel, en CDD, sont pour la grande majorité d'entre eux susceptibles d'être éligibles aux dispositifs visant les demandeurs d'emploi et les personnes en difficulté d'accès ou de maintien durable dans l'emploi.

Cette mesure de suppression vise donc également à simplifier les régimes en place en supprimant des mesures en partie couvertes par d'autres dispositifs.

II.- LA SUPPRESSION DE L'EXONÉRATION AURA UN IMPACT BUDGÉTAIRE MARGINAL ET N'ENTRERA EN VIGUEUR QU'À PARTIR DU 1^{ER} JANVIER 2013.

L'adoption de l'article 71 conduira à l'abrogation de l'article L. 161-1-2 du code de la sécurité sociale. S'agissant des dispositions réglementaires, un décret sera nécessaire pour abroger l'article D. 161-1-2 du code de la sécurité sociale.

L'article 71 prévoit que la suppression de la mesure n'entrera en vigueur qu'au 1^{er} janvier 2013. Par conséquent, l'article L. 161-1-2 du code la sécurité sociale reste applicable aux personnes entrant dans le dispositif avant le 1^{er} janvier 2013. Il s'agit toutefois d'un dispositif en extinction, ce qui explique que le projet de loi de finances ne programme pas de dépenses pour 2013 sur ce dispositif.

La moindre dépense pour l'État est estimée à 4 millions d'euros par an. La suppression de la mesure est neutre pour la sécurité sociale. En effet, la perte de recettes pour les régimes de sécurité sociale résultant de cette exonération sociale est compensée par le programme 103 Accompagnement des mutations

économiques et développement de l'emploi de la mission **Travail et emploi** au moyen de crédits budgétaires. La suppression de cette exonération sociale conduit à réduire la compensation afférente, ce qui affecte directement les dépenses budgétaires de l'année.

Aussi, conformément au b) du 7° du II de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), cette disposition trouve sa place en deuxième partie de loi de finances.

*

* *

Après la présentation du Rapporteur spécial, la Commission adopte l'article 71, rattaché.

ANNEXE :
LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Ministère du travail

Cabinet

– Madame Florence Philbert, conseillère budgétaire, et Messieurs Nicolas Grivel, directeur de cabinet-adjoint et Xavier Geoffroy, conseiller parlementaire.

Directeurs d'administrations centrales

- DGEFP : Monsieur Bertrand Martinot, directeur général.
- DGT : Jean Denis Combrexelle, directeur général.
- DAGEMO : Monsieur Joël Blondel, directeur.
- DARES : Monsieur Antoine Magnier, directeur.

Pôle emploi

– Jean Bassères, directeur général de Pôle Emploi.

Syndicats

- M. Nassere Mansouri-Guilani, responsable des questions économiques - CGT nationale
- M. Christian Janin, secrétaire confédéral – responsable du service Emploi sécurisation des parcours professionnels – CFDT
- M. Guillaume Lefevre, secrétaire confédéral – CFDT
- M. Patrick Ferrand, responsable des questions de chômage et Pole Emploi – CFDT
- Mme Sylvia Veitl, conseillère technique - CGT-FO
- M. Jean Grosset, secrétaire général adjoint - UNSA
- Mme Marie-Françoise Leflon - CFE-CGC
- M. Noël Daucé, secrétaire national - FSU
- M. Frédéric Chalangeas, secrétaire national du SNUTEFI/FSU

Organisations patronales

– Mme Geneviève Roy, vice-présidente en charge des affaires sociales - CGPME