

N° 109

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2011

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 2011, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VII

TRAVAIL ET EMPLOI

Par M. Claude JEANNEROT,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : Mme Annie David, présidente ; M. Jacky Le Menn, Mme Catherine Génisson, MM. Jean-Pierre Godefroy, Claude Jeannerot, Alain Milon, Mme Isabelle Debré, MM. Jean-Louis Lorrain, Jean-Marie Vanlerenberghe, Gilbert Barbier, vice-présidents ; Mmes Claire-Lise Campion, Aline Archimbaud, Catherine Deroche, M. Marc Laménié, secrétaires ; M. Yves Daudigny, rapporteur général ; Mmes Jacqueline Alquier, Natacha Bouchart, Marie-Thérèse Bruguière, MM. Jean-Noël Cardoux, Luc Carvounas, Mme Caroline Cayeux, M. Bernard Cazeau, Mmes Karine Claireaux, Laurence Cohen, Christiane Demontès, MM. Gérard Dériot, Jean Desessard, Mme Muguette Dini, M. Jean-Léonce Dupont, Mmes Odette Duriez, Anne-Marie Escoffier, MM. Guy Fischer, Michel Fontaine, Mme Samia Ghali, M. Bruno Gilles, Mmes Colette Giudicelli, Christiane Hummel, M. Jean-François Husson, Mmes Chantal Jouanno, Christiane Kammermann, MM. Ronan Kerdraon, Georges Labazée, Claude Léonard, Jean-Claude Leroy, Hervé Marseille, Mmes Michelle Meunier, Isabelle Pasquet, M. Louis Pinton, Mmes Gisèle Printz, Catherine Procaccia, MM. Gérard Roche, René-Paul Savary, Mme Patricia Schillinger, MM. René Teulade, Michel Vergoz, André Villiers, Dominique Watrin.

Voir les numéros :

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

Sénat : 106 et 107 (annexe n° 30) (2011-2012)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	7
I. UN SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI TRÈS SOLlicitÉ PAR LA REMONTÉE DU CHÔMAGE	9
A. L'ÉVOLUTION DÉFAVORABLE DU MARCHÉ DE L'EMPLOI.....	9
1. <i>Un retournement de la conjoncture dans le courant de l'année 2011</i>	9
2. <i>Des perspectives peu favorables pour l'année 2012</i>	10
B. LES DÉPENSES D'INDEMNISATION DU CHÔMAGE	10
1. <i>L'augmentation des dépenses de l'Unedic</i>	11
2. <i>La baisse des dépenses du régime de solidarité</i>	12
C. LA STAGNATION DES MOYENS ALLOUÉS AU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI.....	14
1. <i>Pôle emploi</i>	14
a) <i>Une situation financière tendue</i>	14
b) <i>Une qualité de service qui s'est dégradée sous l'effet de la hausse du chômage</i>	15
c) <i>La négociation de la nouvelle convention tripartite</i>	16
2. <i>Les autres acteurs du service public de l'emploi</i>	16
3. <i>La contribution de l'administration du travail et de l'emploi à la réduction des dépenses publiques</i>	18
II. DES CREDITS INSUFFISANTS POUR MENER UNE POLITIQUE VOLONTARISTE DE L'EMPLOI ET DE LA FORMATION	20
A. DES DISPOSITIFS APPARAISSENT SOUS-DOTÉS	20
1. <i>L'activité partielle</i>	20
2. <i>Les contrats aidés</i>	21
a) <i>Les entrées constatées en 2011</i>	21
b) <i>Une enveloppe qui risque de se révéler insuffisante en 2012</i>	22
c) <i>Une gestion perfectible</i>	22
3. <i>Le contrat de sécurisation professionnelle</i>	23
B. L'EFFORT EN FAVEUR DES PUBLICS LES PLUS EN DIFFICULTÉ MARQUE LE PAS	24
1. <i>Les mesures d'âge destinées aux seniors</i>	24
2. <i>Les dispositifs pour l'emploi des jeunes</i>	27
3. <i>L'insertion par l'activité économique</i>	29
C. UN BUDGET DE LA FORMATION QUI N'EST PAS À LA HAUTEUR DES AMBITIONS AFFICHÉES.....	30
1. <i>Des crédits en stagnation</i>	30
2. <i>Un désengagement partiel</i>	31
3. <i>Un nouveau compte d'affectation spéciale</i>	34

III. UNE AUTRE POLITIQUE DE L'EMPLOI EST POSSIBLE À CONDITION DE REMETTRE EN CAUSE CERTAINES NICHES FISCALES ET SOCIALES	35
A. DES MONTANTS CONSIDÉRABLES SONT EN JEU.....	35
1. <i>Les dépenses fiscales.....</i>	35
2. <i>Les exonérations de cotisations.....</i>	36
a) Les exonérations générales	36
b) Les exonérations territorialisées	36
c) Les exonérations pour inciter à la création d'entreprise	37
B. L'EFFORT ENGAGÉ L'AN DERNIER EST INTERROMPU	38
1. <i>L'effet des mesures décidées l'an dernier.....</i>	38
2. <i>Pas de mesures nouvelles envisagées en 2012.....</i>	39
C. LES MESURES À ADOPTER PAR PRIORITÉ.....	39
1. <i>La suppression des exonérations sur les heures supplémentaires</i>	39
2. <i>Une incitation à embaucher des jeunes et des seniors</i>	40
EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	43
• <i>Article 62 (art. L. 5134-30-1 du code du travail) Adaptation des dispositions relatives au financement du contrat unique d'insertion pour les ateliers et chantiers d'insertion.....</i>	43
• <i>Article 62 bis (art. L. 5123-2 du code du travail) Suppression de l'allocation spéciale du fonds national de l'emploi.....</i>	44
• <i>Article 63 Prélèvement exceptionnel sur le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels</i>	45
• <i>Article 63 bis (art. 44 duodecies, 1383 H et 1466 A du code général des impôts et art. 130 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006) Prorogation de deux ans des exonérations fiscales et sociales en faveur des entreprises qui exercent une activité dans les bassins d'emploi à redynamiser.....</i>	48
• <i>Article 63 ter (art. 9 de la loi n° 71-578 du 16 juillet 1971) Adaptation de la réforme du taux de la taxe d'apprentissage applicable aux départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle</i>	49
• <i>Article 63 quater Modalités fiscales de regroupement des organismes collecteurs paritaires agréés</i>	50
TRAVAUX DE LA COMMISSION	53
AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	63
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS	65

Les crédits de la mission « Travail et emploi » pour 2012

Programmes	Crédits de paiement (en euros)	Variation 2012/2011 (en %)
Accès et retour à l'emploi	5 367 996 853	- 13,4 %
Amélioration de l'efficacité du service public de l'emploi	2 459 147 418	- 21,6 %
Amélioration des dispositifs en faveur de l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail	2 908 849 435	- 5,0 %
Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	3 995 409 510	- 12,1 %
Anticipation et accompagnement des conséquences des mutations économiques sur l'emploi	405 543 411	- 19,2 %
Amélioration de l'insertion dans l'emploi par l'adaptation des qualifications et la reconnaissance des compétences	3 184 877 577	- 2,9 %
Développement de l'emploi	404 988 522	- 47,0 %
Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	80 600 000	- 7,3 %
Santé et sécurité au travail	27 130 000	- 4,2 %
Qualité et effectivité du droit	10 330 000	- 6,1 %
Dialogue social et démocratie sociale	43 140 000	+ 14,7 %
Lutte contre le travail illégal	-	-
Fonds national de soutien relatif à la pénibilité	-	- 100 %
Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	743 671 459	- 0,1 %
Gestion des effectifs des services déconcentrés du programme « accès et retour à l'emploi »	87 203 165	- 15,7 %
Gestion des effectifs des services déconcentrés du programme « accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi »	82 211 617	+ 9,0 %
Gestion des effectifs du programme « amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail »	286 097 690	+ 5,8 %
Soutien	253 758 072	- 2,0 %
Études, statistiques, évaluation et recherche	34 400 915	- 5,2 %
Fonds social européen - Assistance technique	-	-
Total mission « Travail et emploi »	10 187 677 822	- 12,0 %

Mesdames, Messieurs,

Les crédits affectés à la mission « Travail et emploi » dans le projet de loi de finances pour 2012 s'élèvent à 10 milliards d'euros¹. Ils s'inscrivent en forte baisse (12 %) par rapport aux crédits inscrits dans la loi de finances initiale pour 2011.

Cette diminution ne manque pas de surprendre dans le contexte économique actuel : alors que le chômage augmente depuis plusieurs mois et devrait rester à un niveau élevé l'an prochain, le Gouvernement propose de réduire sensiblement les moyens alloués à la politique de l'emploi.

Le Gouvernement tente de minorer l'ampleur de la baisse des crédits, qui ne serait, selon lui, qu'apparente. Elle s'expliquerait, pour l'essentiel, par :

- l'extinction de dispositifs créés au moment du plan de relance, en 2009, qui entraîne mécaniquement une réduction des crédits à hauteur de 700 millions d'euros ;

- la suppression d'exonérations de cotisations sociales, décidée dans le cadre de la loi de finances pour 2011, qui réduit les crédits à hauteur de 300 millions d'euros ;

- enfin, l'extinction progressive de mesures d'âge, qui permet une économie de 240 millions d'euros.

En réalité, l'adoption de ce projet de budget aurait pour effet de priver l'Etat des moyens nécessaires pour mettre en œuvre une véritable politique de l'emploi et de la formation. Qu'il s'agisse des contrats aidés ou du chômage partiel, des maisons de l'emploi ou du financement de la formation, l'Etat soit réduit ses ambitions, soit les maintient en ayant recours à des expédients, comme l'illustre le nouveau prélèvement de 300 millions d'euros envisagé sur le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP).

Les grandes lignes du projet de budget ont été arrêtées avant que l'Europe ne replonge dans la crise, de sorte **qu'il est déjà dépassé avant même d'avoir été voté**. Le Gouvernement a officiellement ramené sa prévision de croissance pour 2012 de 1,75 % à 1 %. Pour contenir le déficit du

¹ Ils atteignent 10,18 milliards d'euros si l'on ajoute les contributions au compte d'affectation spéciale « Pensions ».

budget, il a décidé de procéder à un effort supplémentaire de réduction des dépenses de l'Etat. A l'Assemblée nationale, il a fait voter un premier amendement qui a diminué de 74 millions les crédits de la mission « Travail et emploi » :

- 70 millions sont économisés en réduisant les crédits alloués à la compensation des exonérations de cotisations sociales liées au régime de la micro-entreprise et à celle des exonérations pour la revitalisation des zones de défense ;

- 4 millions sont retirés des crédits destinés aux établissements d'enseignement supérieur dans le cadre du programme nationale de formation professionnelle.

Dans le cadre d'une **seconde délibération**, le Gouvernement a fait voter un deuxième amendement qui a encore raboté les crédits de près de 11 millions d'euros. L'essentiel de l'effort a porté, cette fois, sur les contrats aidés, qui ont vu leur dotation réduite de 10 millions.

Les quatre programmes qui constituent la mission sont tous frappés par la réduction des moyens. Les programmes 102 et 103, qui sont dédiés à la politique de l'emploi, rassemblent la plus grande partie des crédits ; les programmes 111 et 155, qui concernent la politique du travail, sont de dimension plus modeste.

Décomposition des moyens de la mission « Travail et emploi »

(en milliards d'euros)

	Crédits de paiement pour 2012	Proportion du budget de la mission
Programme 102 « Accès et retour à l'emploi »	5,36	53 %
Programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi »	4	39 %
Programme 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail »	0,08	0,8 %
Programme 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail »	0,74	7,2 %
Mission « Travail et emploi »	10,18	100 %

Source : projet de loi de finances pour 2012

Un tel projet de budget, qui aurait peut-être été adapté à une période de reprise économique, arrive aujourd'hui à contretemps. La France a besoin d'une politique beaucoup plus volontariste en matière d'emploi, afin de limiter les conséquences négatives du ralentissement économique. Elle a aussi besoin d'une stratégie budgétaire qui concilie la nécessaire rigueur dans la gestion des deniers publics et le soutien à la croissance.

I. UN SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI TRÈS SOLlicitÉ PAR LA REMONTÉE DU CHÔMAGE

A. L'ÉVOLUTION DÉFAVORABLE DU MARCHÉ DE L'EMPLOI

Sur le plan des créations d'emploi, l'année 2011 aura été décevante : après un début d'année très favorable, marqué par plusieurs mois consécutifs de baisse du chômage, la situation s'est dégradée au cours du deuxième trimestre et le chômage est reparti à la hausse. Cette évolution s'explique par le ralentissement de la croissance de l'économie française, qui rend les prévisions pour l'année prochaine très incertaines.

1. Un retournement de la conjoncture dans le courant de l'année 2011

Dans son dernier « *Point de conjoncture* », publié en octobre 2011, l'Insee souligne que les créations nettes d'emploi dans le secteur marchand non agricole ont été importantes au premier semestre (+ 112 000), en raison du dynamisme de l'activité. Elles se sont accompagnées d'une baisse du taux de chômage au sens du BIT¹ : il a atteint 9,1 % de la population active au deuxième trimestre 2011, après avoir atteint un pic à 9,6 % de la population active à la fin de l'année 2009.

Avec le ralentissement de l'activité qui s'est amorcé au deuxième trimestre, le rythme des créations d'emplois devrait s'infléchir nettement : selon l'Insee, seuls 24 000 emplois seraient créés dans les secteurs marchands au second semestre. L'emploi total serait néanmoins soutenu par un recours plus important aux emplois aidés. Le taux de chômage devrait connaître, en conséquence, une légère remontée pour atteindre 9,2 % au quatrième trimestre (9,7 % en incluant les départements d'outre-mer).

Les chiffres fournis par Pôle emploi confirment le retournement qui s'est produit en cours d'année. Au premier trimestre, le nombre de demandeurs d'emploi de catégorie A² a diminué de 1,6 %, mettant ainsi fin à onze trimestres consécutifs de hausse. Mais il a augmenté aux deuxième et troisième trimestres, si bien que le nombre de demandeurs d'emploi de catégorie A a augmenté, au total, d'environ 58 000 personnes depuis le début de l'année.

¹ Un chômeur au sens du Bureau international du travail (BIT) est une personne en âge de travailler (c'est-à-dire ayant quinze ans ou plus) qui n'a pas travaillé, ne serait-ce qu'une heure, au cours de la semaine de référence, est disponible pour travailler dans les deux semaines et a entrepris des démarches actives de recherche d'emploi dans le mois précédent ou a trouvé un emploi qui commence dans les trois mois.

² Appartiennent à la catégorie A les demandeurs d'emploi sans emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi. La catégorie B regroupe les demandeurs d'emploi ayant effectué une activité réduite de soixante-dix-huit heures au plus au cours du mois et la catégorie C les demandeurs d'emploi ayant exercé une activité longue d'au moins soixante-dix-huit heures au cours du mois.

En France métropolitaine, le nombre de demandeurs d'emploi de catégorie A s'est élevé à 2,78 millions en septembre 2011. En intégrant les demandeurs d'emploi avec une activité réduite, le nombre de personnes à la recherche d'un emploi atteint 4,175 millions et même 4,44 millions en intégrant les Dom. Le nombre de chômeurs de longue durée (inscrits à Pôle emploi depuis au moins un an en catégorie A, B ou C) avoisine les 1,6 million, soit 38 % du nombre total de demandeurs d'emploi.

2. Des perspectives peu favorables pour l'année 2012

Au vu des prévisions de croissance pour l'année 2012, il est vraisemblable que le chômage continuera d'augmenter l'année prochaine.

L'hypothèse de croissance de 1,75 % sur laquelle avait été construite initialement le projet de budget a été révisée par le Gouvernement, qui table désormais sur une progression du produit intérieur brut (PIB) de seulement 1 %. Or, une croissance du PIB si limitée ne permet pas d'espérer une diminution du nombre de demandeurs d'emploi.

Dans ses « *Perspectives économiques à l'horizon 2012* », publiées au mois d'octobre, Pôle emploi indique qu'« *avec une croissance de 1,4 %, le chômage poursuivrait sa progression* », entraînant une hausse du nombre de demandeurs d'emploi de catégorie A de l'ordre de 27 000 personnes. L'Unedic estime, pour sa part, qu'une croissance du PIB de 1,2 % l'an prochain s'accompagnerait d'une hausse du nombre de demandeurs d'emploi de catégories A, B et C de 89 100 personnes¹.

Ni Pôle emploi ni l'Unedic n'avaient envisagé une hypothèse de croissance de seulement 1 %. Il ne fait guère de doute que si cette hypothèse se réalise, le chômage augmentera de façon significative l'an prochain. C'est en gardant à l'esprit cette perspective peu encourageante que le projet de budget du travail et de l'emploi doit être analysé.

B. LES DÉPENSES D'INDEMNISATION DU CHÔMAGE

Alors que les dépenses d'assurance devraient augmenter l'an prochain, les dépenses de solidarité à la charge de l'Etat s'inscrivent en diminution dans le projet de budget.

¹ Cf. la note « *Situation financière de l'assurance chômage - Années 2011 et 2012* », en date du 22 septembre 2011.

1. L'augmentation des dépenses de l'Unedic

Avant l'été, l'Unedic envisageait un retour à l'équilibre de ses comptes dès 2012. En raison de la révision des perspectives de croissance, l'assurance chômage table, à présent, sur un déficit de près de 2 milliards d'euros l'an prochain.

Sur l'ensemble de l'année 2011, l'assurance chômage s'attend à une hausse modérée du nombre de demandeurs d'emploi indemnisés (21 500). Le nombre total de chômeurs indemnisés devrait être de l'ordre de 2,1 millions de personnes à la fin de l'année.

L'an prochain, la poursuite de la hausse du nombre de demandeurs d'emploi devrait creuser encore un peu plus le déficit de l'Unedic. En septembre, sur la base d'une prévision de croissance du PIB de 1,2 %, l'Unedic estimait que son déficit atteindrait près de 1,8 milliard d'euros en 2012. Il pourrait être proche de 2 milliards si la croissance ne dépasse pas 1 %.

Il en résulterait une nouvelle augmentation de la dette accumulée par l'assurance chômage, qui dépasserait les 12 milliards d'euros.

(en millions d'euros)

Situation financière	2008 (R)	2009 (R)	2010 (R)	2011 (P)	2012 (H)
Recettes	30 522	30 310	31 188	32 042	32 814
Dépenses	25 924	31 482	34 158	33 646	34 589
Résultat de l'année (R-D)	4 598	- 1 172	- 2 970	- 1 605	- 1 776
Endettement net bancaire au 31 décembre	4 992	6 139	8 571	11 044	12 819

(R) : réalisé - (P) : prévision - (H) : hypothèse

Source : Unedic

Par un accord en date du 25 mars 2011, les partenaires sociaux gestionnaires de l'Unedic ont décidé de prolonger, jusqu'à la fin de l'année 2013, la convention d'assurance chômage entrée en vigueur en 2009. Cette décision s'explique par la volonté de stabiliser les règles applicables à l'indemnisation des demandeurs d'emploi et par le contexte d'incertitude sur le plan économique qui rend délicat tout exercice de prévision.

Deux modifications ponctuelles ont cependant été apportées à la convention : la première, qui devrait coûter à l'Unedic 10 millions d'euros en année pleine, permet le cumul entre une pension d'invalidité et une allocation chômage ; la seconde, qui devrait entraîner 7 millions de dépenses supplémentaires en année pleine, améliore les conditions d'indemnisation des travailleurs saisonniers.

La création du contrat de sécurisation professionnelle (CSP) devrait également occasionner 60 millions de dépenses supplémentaires qui sont prises en compte dans les prévisions pour 2012.

Un groupe paritaire réfléchit aux évolutions qui pourraient être apportées, à plus long terme, aux modalités de financement de l'assurance chômage et aux règles d'indemnisation des demandeurs d'emploi. Il lui appartient d'étudier différentes hypothèses de réforme, comme par exemple le retour à une allocation dégressive, la mise en place de cotisations chômage variables en fonction du recours à l'emploi précaire ou encore l'instauration de droits « rechargeables »¹. Il est encore trop tôt pour indiquer ce que pourraient être les orientations retenues par ce groupe de travail.

2. La baisse des dépenses du régime de solidarité

Depuis 1982, le fonds de solidarité rassemble les moyens de financement des allocations versées aux demandeurs d'emploi en fin de droit, notamment l'allocation de solidarité spécifique (ASS).

Le fonds dispose d'une ressource propre, la contribution de solidarité des agents du secteur public, qui devrait rapporter 1,35 milliard d'euros en 2012, à laquelle s'ajoute une part du produit de la taxe sur les tabacs, pour un montant prévisionnel de 125,5 millions d'euros.

Ces ressources sont complétées par une subvention d'équilibre, versée par l'Etat. Le montant de cette subvention s'inscrit en forte baisse : alors qu'il atteignait 1,6 milliard dans la loi de finances initiale pour 2011, il est ramené à un peu moins de 906 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2012.

Cette baisse de la dotation de l'Etat serait rendue possible par la diminution du nombre de bénéficiaires des allocations financées par le fonds de solidarité.

¹ L'idée de créer des droits « rechargeables » a été lancée en 2009 par la CFTC. Ce dispositif permettrait aux chômeurs qui reprennent un emploi de conserver leurs droits à indemnisation non consommés et de pouvoir en bénéficier par la suite s'ils retombent au chômage, sans risquer d'être pénalisés en ce qui concerne le montant ou la durée de leur indemnisation. Le ministre du travail, Xavier Bertrand, s'est récemment prononcé en faveur de ce dispositif, qui inciterait selon lui à la reprise d'emploi.

Evolution des effectifs

Effectif	2010 (Rap)*	2011 (Pap)*	2012 (PLF)*
ASS	343 104	400 000	388 000
Intéressement ASS	30 015	23 332	24 032
AER	41 019	27 864	11 255
AFF	13 149	4 665	1 606
ASS-Accre	5 858	5 548	5 774
APS	79	198	200
AFD	741	1 917	2000
TOTAL	433 965	463 524	432 867

ASS : allocation de solidarité spécifique - AER : allocation équivalent retraite -
AFF : allocation fin de formation - ASS-Accre : allocation de solidarité
spécifique - aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise -
APS : allocation de professionnalisation et de solidarité - AFD : allocation de
fin de droits

*Rap : rapport annuel de performance – Pap : projet annuel de performance –
PLF : projet de loi de finances

Source : ministère du travail, de l'emploi et de la santé

Dans le détail, on observe d'abord que deux allocations verront le nombre de leurs bénéficiaires diminuer fortement en 2012 :

- créée en 2002, l'**allocation équivalent retraite** (AER) était versée aux demandeurs d'emploi qui ne pouvaient percevoir de pension de retraite, faute d'avoir atteint l'âge de soixante ans, alors qu'ils avaient validé 160 trimestres de cotisations au titre de l'assurance vieillesse ; elle a été supprimée le 1^{er} janvier 2009, le fonds de solidarité continuant à prendre en charge le versement des allocations dues aux personnes qui en étaient déjà titulaires à cette date, ce qui occasionnera une dépense proche de 122 millions en 2012 ;

- en 2001, une **allocation de fin de formation** (AFF) avait été créée afin que les demandeurs d'emploi qui effectuent une formation prescrite par le service public de l'emploi continuent à percevoir un revenu après l'expiration de leurs droits à l'assurance chômage ; l'AFF a été abrogée le 1^{er} janvier 2009 et le fonds de solidarité ne prendra plus en charge, en 2012, que le financement des allocations versées au petit nombre de bénéficiaires qui subsistent.

Par ailleurs, deux allocations financées par le fonds en 2011 ne seront plus à sa charge l'an prochain :

- le Gouvernement avait rétabli l'AER par décret, à titre exceptionnel, en 2009 puis en 2010 ; le financement de cette AER 2009 et 2010 n'est plus à la charge du fonds de solidarité mais est inscrit sur une autre ligne du budget de la mission (12,3 millions sont prévus pour 2012) ;

- le Gouvernement avait également institué pour les années 2009 et 2010, l'allocation en faveur des demandeurs d'emploi en formation (Afdéf), qui obéissait aux mêmes conditions d'octroi que l'AFF ; en 2012, l'Etat ne contribuera plus au financement de l'Afdéf ; en revanche, l'article 63 du projet de loi de finances, rattaché aux crédits de la mission, prévoit d'effectuer un prélèvement de 25 millions d'euros sur le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) et d'affecter cette somme au financement de l'allocation.

Enfin, le projet de loi de finances est construit en retenant l'hypothèse d'une baisse de 3 % du nombre de bénéficiaires de l'ASS en 2012. Cette prévision, qui aurait peut-être été crédible si la prévision de croissance pour l'économie française avait été maintenue à 1,75 %, paraît désormais exagérément optimiste. Votre commission redoute que le fonds de solidarité se révèle insuffisamment doté en cours d'année.

Son inquiétude est encore renforcée par le fait que le fonds devra également financer l'an prochain, par redéploiements, l'allocation transitoire de solidarité (ATS). Créée par le décret n° 2011-1421 du 2 novembre 2011, cette allocation remplace provisoirement l'AER. Elle est versée à des demandeurs d'emploi, nés entre le 1^{er} juillet 1951 et le 31 décembre 1953, qui étaient indemnisés par l'assurance chômage à la date du 10 novembre 2010, et qui ont suffisamment cotisé pour avoir droit à une retraite à taux plein sans avoir atteint l'âge légal de départ en retraite.

C. LA STAGNATION DES MOYENS ALLOUÉS AU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI

Aucun effort budgétaire n'est envisagé pour Pôle emploi ou pour les missions locales alors que leur charge de travail va s'accroître en 2012. La dotation allouée aux maisons de l'emploi s'inscrit, comme l'an dernier, en forte baisse, ce qui risque de conduire à la fermeture de certaines d'entre elles ou obligera les collectivités locales à assurer leur financement.

1. Pôle emploi

Comme en 2010 et en 2011, la dotation de l'Etat au budget de Pôle emploi resterait inchangée, à 1,36 milliard d'euros. Elle est complétée par une dotation de l'Unedic, égale à 10 % de ses recettes, soit 3,2 milliards d'euros.

a) Une situation financière tendue

Pour la deuxième année consécutive, Pôle emploi va connaître, en 2011, un exercice déficitaire. Le déficit enregistré en 2010 s'était élevé à 185 millions d'euros et celui de 2011 devrait être de l'ordre de 110 millions.

Cette situation financière dégradée résulte de l'écart entre ses recettes, qui stagnent, et ses dépenses, qui sont plus dynamiques.

Pôle emploi doit d'abord faire face à des dépenses de personnel en augmentation. Issu de la fusion d'un établissement public, l'ANPE, et de structures associatives, les Assedic, Pôle emploi compte dans ses effectifs des agents de droit public, soumis à un statut fixé par la voie réglementaire, et des salariés de droit privé, couverts par une convention collective.

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. A 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.

Les dépenses de Pôle emploi ont également augmenté en raison de décisions qui lui ont été imposées par l'Etat. Ainsi, le transfert des 900 ETP venus de l'association pour la formation professionnelle des adultes (Afp) ne s'est accompagné d'aucune compensation financière, alors qu'il a entraîné une charge supplémentaire de 50 millions d'euros. Et l'Etat a décidé, à compter du budget 2011, de supprimer la dotation de 95 millions d'euros qu'il versait auparavant au titre de la compensation des frais de fonctionnement imputables au versement de l'ASS.

b) Une qualité de service qui s'est dégradée sous l'effet de la hausse du chômage

Le nombre de chômeurs a augmenté de 30 % depuis la crise, sans que les moyens de Pôle emploi ne soient renforcés. De ce fait, l'opérateur n'a pu maintenir la qualité de service que les usagers sont en droit d'attendre en matière d'accompagnement et d'aide à la recherche d'emploi.

En 2011, le Gouvernement a même imposé une baisse des effectifs de Pôle emploi, avec la suppression de 1 800 postes. Ces derniers mois, le Sénat et le Conseil économique, social et environnemental (CESE) ont mis en garde contre les effets négatifs qu'aurait une poursuite de la baisse des effectifs et ont appelé au contraire à un renforcement des moyens de Pôle emploi afin qu'il puisse offrir un suivi personnalisé aux demandeurs d'emploi¹. Ils n'ont été que très partiellement entendus puisque le Gouvernement a seulement consenti en 2012 à stabiliser les effectifs.

En conséquence, le nombre de demandeurs d'emploi suivis par chaque conseiller, qui était en moyenne d'une centaine l'an dernier, est désormais proche de 115. On est très loin de l'objectif fixé par l'ancienne ministre de l'économie et de l'emploi, Christine Lagarde, d'**un conseiller pour soixante demandeurs d'emploi**. Dans ce contexte, Pôle emploi a dû revoir ses ambitions en matière de suivi personnalisé des demandeurs

¹ Cf. le rapport d'information Sénat n° 713 (2010-2011) de Jean-Paul Alduy, fait au nom de la mission commune d'information relative à Pôle emploi présidée par Claude Jeannerot, et l'avis du CESE présenté par Daniel Jamme au nom de la section du travail et de l'emploi.

d'emploi et a été contraint d'offrir un service standardisé au plus grand nombre.

Votre commission est favorable à un renforcement des moyens de Pôle emploi, qui lui paraît indispensable pour obtenir une amélioration des résultats de l'opérateur, en particulier en ce qui concerne le taux de retour à l'emploi. Elle rappelle qu'un retour à l'emploi plus rapide est une source d'économies puisqu'il réduit les dépenses consacrées à l'indemnisation des demandeurs d'emploi. La dépense supplémentaire pour Pôle emploi doit donc être mise en regard des économies qui seraient réalisées par l'Unedic ou par le fonds de solidarité.

c) La négociation de la nouvelle convention tripartite

Une convention passée entre l'Etat, l'Unedic et Pôle emploi fixe tous les trois ans les grands objectifs assignés à l'opérateur. La première convention tripartite s'achevant à la fin de l'année 2011, des négociations sont en cours pour élaborer la prochaine convention, qui couvrira la période 2012-2014.

Les grands axes de la négociation rejoignent largement les préconisations de la mission d'information sénatoriale :

- améliorer la personnalisation du suivi des demandeurs d'emploi, en ciblant les moyens sur ceux qui en ont le plus besoin et en redéployant deux mille postes aujourd'hui affectés à des fonctions support ou managériales ;

- déconcentrer le fonctionnement de l'opérateur et renforcer la territorialisation de son action ;

- réformer la relation avec les entreprises en concentrant les efforts sur les métiers qui embauchent ;

- s'orienter vers un pilotage de Pôle emploi par les résultats, ce qui suppose au préalable de définir les bons indicateurs et de mieux connaître le devenir des personnes qui sortent de la liste des demandeurs d'emploi.

2. Les autres acteurs du service public de l'emploi

● Créés en 1982, les **missions locales et les points d'accueil, d'information et d'orientation** (PAIO) sont chargés de définir et mettre en œuvre des parcours d'insertion personnalisés au profit de jeunes âgés de moins de vingt-six ans qui rencontrent des difficultés sociales ou professionnelles.

Le projet de loi de finances prévoit de maintenir quasiment inchangée la subvention accordée par l'Etat aux 433 missions locales et aux 39 PAIO, qui emploient au total un peu plus de 11 000 personnes. Elle s'élèverait, en 2012, à 179 millions d'euros, après 179,13 millions en 2011 et 179,6 millions en 2010.

Cette lente érosion des crédits contraste avec l'augmentation du nombre de jeunes accueillis par les missions locales et les PAIO depuis 2007.

Nombre de jeunes accueillis par le réseau des missions locales

	2007	2008	2009	2010*
Jeunes en contact avec le réseau	1 130 000	1 213 000	1 268 000	1 321 000
<i>Dont jeunes reçus en entretien</i>	<i>1 005 000</i>	<i>1 021 000</i>	<i>1 098 000</i>	<i>1 136 000</i>
Jeunes accueillis pour la première fois	452 000	467 000	515 000	515 000
Jeunes en demande d'insertion (JDI) ¹	607 252	638 921	697 292	720 000

* Estimations

¹ JDI : jeunes ayant bénéficié d'au moins un entretien au cours des cinq derniers mois

Source : ministère du travail, de l'emploi et de la santé

• **Les maisons de l'emploi**, créées par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 19 janvier 2005, 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. Le décret n° 2009-1593 du 18 décembre 2009 et l'arrêté du 21 décembre 2009, portant cahier des charges des maisons de l'emploi, ont procédé à leur réforme : la gestion des conventions passées avec les maisons de l'emploi a été déconcentrée au niveau régional, la participation annuelle de l'Etat a été plafonnée à 1 million d'euros et le taux d'intervention de l'Etat ramené de 80 % à 70 % maximum du coût des actions conventionnées.

La réforme est entrée en application dès le 1^{er} janvier 2010 pour les vingt-six maisons de l'emploi dont la convention arrivait à échéance à la fin de l'année 2009. Depuis le 1^{er} janvier 2011, les 170 maisons de l'emploi inscrivent leur action dans le cadre du nouveau cahier des charges. Elles négocient avec les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte) pour obtenir une aide financière de l'Etat. 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'Etat.

Le projet de loi de finances pour 2011 prévoyait, initialement, de réduire de près de moitié les crédits alloués par l'Etat aux maisons de l'emploi (53 millions contre 95,5 millions en 2010). Des amendements parlementaires ont cependant atténué cette baisse et fixé la dotation à 77,4 millions d'euros.

Le projet de loi de finances pour 2012 propose à nouveau une forte diminution des crédits destinés aux maisons de l'emploi (38 %). L'Assemblée nationale, sur proposition de la rapporteure spéciale de la commission des finances, Chantal Brunel, a adopté un amendement qui augmente de 15 millions la dotation pour les maisons de l'emploi, qui est ainsi portée à

62,4 millions d'euros. La diminution reste néanmoins proche de 20 % par rapport aux crédits adoptés en loi de finances pour 2011.

Pour la deuxième année consécutive, le Gouvernement propose donc une baisse drastique des crédits des maisons de l'emploi, que les parlementaires tentent ensuite de minorer. Il n'en reste pas moins que la politique de l'Etat consiste clairement à faire baisser la dépense en faveur 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, en revanche, « doublonnent » avec Pôle emploi et il n'est alors pas illégitime que l'Etat veuille réduire la subvention de ces structures.

En 2011, le ministère de l'emploi s'est attaché à ne pas diminuer la dotation des maisons de l'emploi de manière uniforme : il a veillé à ce que les écarts de dotations entre les régions soient réduits et a demandé aux préfets de région d'apprécier les situations au cas par cas.

Il n'en reste pas moins que 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 peut résider dans le rapprochement de différentes structures : maisons de l'emploi, missions locales, plans locaux pour l'insertion et l'emploi concourent tous au service public de l'emploi local et sont parfois fusionnés en une même entité.

3. La contribution de l'administration du travail et de l'emploi à la réduction des dépenses publiques

Le programme 155, « *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail* » regroupe l'essentiel des moyens de soutien des politiques publiques de l'emploi et du travail. Majoritairement constitué de moyens de personnel, le programme accueille également des moyens de fonctionnement, d'investissement (hors immobilier), des moyens d'intervention ainsi que les moyens d'études, de statistiques, de recherche et d'évaluation.

Il assure le fonctionnement de trois directions d'administration centrale et d'un réseau de services déconcentrés, dédiés au travail et à l'emploi, au sein des vingt-deux Direccte en métropole et des six directions des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Dieccte) en outre-mer. Le programme finance également trois opérateurs : l'institut national du travail de l'emploi et de la formation professionnelle (Intefp) en matière de formation initiale et continue des personnels, le centre d'études de l'emploi (CEE) et le centre d'études et de

recherches sur les qualifications (Cereq) pour la recherche, les études et les statistiques.

Les crédits de paiement demandés pour 2012 sur le programme s'élèvent à 750,67 millions d'euros, contre 755,52 millions d'euros dans loi de finances initiale pour 2011.

La progression des dépenses de personnel est limitée à 1,53 % (hors dépenses de pensions). La faible augmentation de la masse salariale en 2012 s'explique par le non-remplacement de 55 % des agents partant à la retraite. En 2012, le plafond d'emplois de la mission diminue de 169 ETPT¹ et est ramené à 9 899 ETPT, passant ainsi sous la barre symbolique des 10 000 ETPT.

La baisse des crédits de fonctionnement est de 3,44 %, soit une diminution de 5,23 millions en valeur par rapport à la loi de finances initiale pour 2011. Les crédits de communication, les crédits d'études, les dépenses informatiques, les dépenses immobilières s'inscrivent toutes en baisse.

¹ ETPT : équivalent temps plein travaillé. Un agent à temps plein présent toute l'année correspond à un ETPT.

II. DES CREDITS INSUFFISANTS POUR MENER UNE POLITIQUE VOLONTARISTE DE L'EMPLOI ET DE LA FORMATION

Le projet de loi de finances a été construit en reconduisant, en euros courants, la plupart des dotations votées l'an dernier. Le délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), Bertrand Martinot, l'a qualifié pour cette raison, lors de son audition par votre rapporteur pour avis, de « *budget de consolidation* ».

Cette stratégie de reconduction des crédits est contestable, dans la mesure où elle ne tient pas compte de l'évolution des besoins dans certains domaines. Du fait de l'inflation, elle conduit en outre à réduire de manière uniforme les moyens alloués aux politiques de l'emploi et de la formation.

Votre commission note, de surcroît, que certains dispositifs risquent de se révéler, en cours d'année, sérieusement sous-dotés.

A. DES DISPOSITIFS APPARAISSENT SOUS-DOTÉS

Votre commission examinera successivement les crédits prévus pour financer l'activité partielle, les contrats aidés puis le contrat de sécurisation professionnelle (CSP).

1. L'activité partielle

L'insuffisance des crédits alloués au financement de l'activité partielle, autrefois dénommée « chômage partiel », est particulièrement préoccupante.

Le dispositif de l'activité partielle consiste à verser une aide aux entreprises en cas de retournement brutal de la conjoncture économique ou lors de difficultés exceptionnelles, liées à des fermetures pour travaux ou à des intempéries. Une allocation spécifique est avancée par l'entreprise aux salariés et remboursée par l'Etat. Le montant de la prise en charge est de 3,84 euros par heure de chômage partiel dans les entreprises de moins de deux cent cinquante salariés et de 3,33 euros au-delà de ce seuil.

Or, la dotation inscrite dans le projet de loi de finances est ramenée à 30 millions d'euros en 2012, après 40 millions d'euros en 2011. De manière assez surréaliste, le projet annuel de performance (Pap) indique que « *la prévision de dépenses, établie à hauteur de 30 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, résulte d'une hypothèse d'amélioration de la conjoncture économique sans qu'il soit pour autant possible de maîtriser avec certitude un niveau stabilisé de recours à l'activité partielle* ».

Non seulement cette hypothèse d'amélioration de la conjoncture économique n'est pas crédible, mais les crédits prévus dans la loi de finances pour 2011 se sont eux-mêmes révélés insuffisants : selon les informations communiquées par le ministère de l'emploi, 48,2 millions avaient déjà été consommés au 31 août 2011.

Cette sous-dotation patente est d'autant plus regrettable que **l'activité partielle est un dispositif efficace pour limiter les suppressions d'emploi** et aider les entreprises à garder leurs salariés pendant les périodes de basse conjoncture. L'Allemagne, que le Gouvernement prend souvent comme modèle, l'utilise d'ailleurs beaucoup plus massivement que la France. Au plus fort de la crise de 2009, le recours à l'activité partielle a permis de réduire le taux de chômage de deux à trois points en Allemagne, mais de seulement 0,5 point dans notre pays.

2. Les contrats aidés

Depuis 2009, le nombre de contrats aidés conclus chaque année s'est maintenu à un niveau élevé, notamment dans le secteur non marchand. Les contrats aidés permettent d'atténuer les effets de la crise, en soutenant le pouvoir d'achat des ménages et en aidant leurs bénéficiaires à conserver un lien avec le monde du travail.

En 2011, le Gouvernement a été contraint d'augmenter les crédits alloués aux contrats aidés, car la dotation prévue en loi de finances initiale s'est révélée insuffisante. Pourtant, le projet de loi de finances pour 2012 propose de fixer les mêmes objectifs d'entrées en contrats aidés, avec le risque de devoir, à nouveau, abonder les crédits en cours d'année.

a) Les entrées constatées en 2011

Le 1^{er} janvier 2010, est entré en vigueur un nouveau contrat aidé, dénommé **contrat unique d'insertion** (CUI), qui comporte deux volets : le CUI-contrat initiative emploi (CUI-CIE) dans le secteur marchand et le CUI-contrat d'accompagnement vers l'emploi (CUI-CAE) dans le secteur non marchand. Il peut prendre la forme d'un CDI ou d'un CDD et sa durée varie entre vingt et trente-cinq heures. Les conseils généraux travaillent en partenariat avec l'Etat pour adapter la mise en œuvre du CUI aux particularités locales et peuvent participer à son financement.

- La loi de finances initiale pour 2011 avait fixé le nombre d'entrées en **CUI-CAE** à 340 000. Une dotation de près de 1,7 milliard d'euros était prévue pour les financer.

Dès le mois de février, le Président de la République a cependant annoncé que 50 000 contrats supplémentaires seraient financés en 2011. La première loi de finances rectificative pour 2011, qui date du 29 juillet, a majoré la dotation prévue pour les CUI-CAE, à hauteur de 145 millions d'euros.

Toujours au mois de février, le ministre du travail, de l'emploi et de la santé, Xavier Bertrand, a invité les départements à augmenter le nombre de contrats qu'ils cofinancent en faveur des titulaires du RSA. La mobilisation des conseils généraux a permis de porter à 420 000 l'objectif d'entrées en CUI-CAE en 2011.

- Pour les **CUI-CIE**, une révision a également été opérée en cours d'année. La loi de finances initiale prévoyait de consacrer 233 millions en crédits de paiement aux CUI-CIE et de financer 50 000 entrées dans le dispositif.

Le nombre de contrats signés va, en réalité, être de l'ordre de 60 000, à nouveau grâce à la mobilisation des conseils généraux. Ils ont accepté de cofinancer 10 000 contrats, leur contribution étant prise en charge partiellement par l'Etat, à titre exceptionnel en 2011, en application du décret n° 2011-522 du 13 mai 2011.

b) Une enveloppe qui risque de se révéler insuffisante en 2012

Le projet de loi de finances est construit sur une hypothèse de 340 000 entrées en CUI-CAE en 2012, dont 90 000 cofinancés avec les conseils généraux pour les titulaires du RSA, et de 50 000 entrées en CUI-CIE, 3 % de ces contrats étant cofinancés par les conseils généraux.

Sur le plan budgétaire, la dotation pour les CUI-CAE est fixée à 1,746 milliard d'euros, soit en légère hausse par rapport à la loi de finances initiale pour 2011. Si l'on tient compte de la majoration intervenue en cours d'année, la baisse de crédits est cependant proche de 100 millions d'euros.

La dotation pour les CUI-CIE serait de 160 millions en crédits de paiement, soit une baisse de 70 millions par rapport à 2011. Cette forte diminution des crédits s'explique par le fait que le budget 2011 finançait de nombreux contrats conclus l'année précédente (plus de 113 000 entrées ont été enregistrées en 2010).

Compte tenu des perspectives peu encourageantes pour le marché du travail, il est à craindre que l'enveloppe proposée ne suffise pas à faire face à l'ampleur des besoins. Le maintien d'un niveau élevé de contrats aidés paraît indispensable jusqu'à que le retour d'une croissance plus soutenue permette une reprise des créations d'emploi.

c) Une gestion perfectible

Le 1^{er} décembre 2010, le président de la commission des finances de l'Assemblée nationale a saisi la **Cour des comptes** d'une demande d'enquête sur l'évaluation des contrats aidés dans le cadre de la politique de l'emploi. La Cour a rendu ses conclusions en octobre 2011¹.

¹ Cf. le rapport d'enquête « Les contrats aidés dans la politique de l'emploi », publié en annexe du rapport spécial n° 3805, annexe 44, fait par Chantal Brunel, députée, au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale.

Il en ressort que la gestion de ces contrats pourrait être améliorée, afin d'en renforcer l'efficacité en termes de retour vers l'emploi. La Cour a constaté que le nombre de contrats aidés prescrits à des titulaires de minima sociaux a reculé depuis la création du RSA, en 2009, alors que l'ambition affichée du Gouvernement était de développer une politique partenariale avec les départements pour l'insertion des personnes les plus éloignées de l'emploi. Elle préconise donc de mieux cibler les contrats aidés sur les publics les plus éloignés de l'emploi et les plus vulnérables.

La Cour déplore également la diminution de la durée moyenne des contrats aidés dans le secteur non marchand, qu'elle juge « *peu propice au développement d'actions d'insertion* ». Elle estime que la poursuite d'objectifs quantitatifs a pris le pas, en 2010, sur l'objectif de qualité et que les « *nombreux à-coups de gestion* » ont amplifié les difficultés.

La Cour regrette aussi que le suivi par Pôle emploi des titulaires de contrats aidés soit trop peu formalisé et trop peu intensif, même si elle admet que le contexte d'augmentation du chômage a pesé sur les moyens de l'opérateur.

La Cour recommande enfin d'établir plus systématiquement un bilan des actions menées dans le cadre des contrats et d'évaluer plus finement leurs effets en développant des indicateurs de résultats dans une perspective de parcours vers l'emploi.

Dans le contexte budgétaire tendu que nous connaissons, il importe que le Gouvernement prête attention à ces critiques et recommandations afin d'optimiser l'utilisation des crédits alloués aux contrats aidés.

3. Le contrat de sécurisation professionnelle

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 personnalisé (CRP) et le contrat de transition professionnelle (CTP).

Le CSP peut bénéficier aux salariés qui disposent des droits suffisants pour prétendre à une indemnisation par l'assurance chômage et dont le licenciement économique est envisagé dans une entreprise non soumise à l'obligation de proposer un congé de reclassement¹. En cas de défaut de proposition de l'employeur, Pôle emploi peut proposer le CSP au salarié qui vient s'inscrire comme demandeur d'emploi.

Le CSP, d'une durée maximale de douze mois, a pour objet le suivi d'un parcours de sécurisation professionnelle pouvant comprendre des mesures d'accompagnement, des périodes de formation et des périodes de

¹ Les entreprises ou établissements qui emploient au moins mille salariés doivent proposer un congé de reclassement à leurs salariés qu'ils envisagent de licencier pour motif économique.

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, s'il avait au moins un an d'ancienneté dans son entreprise au moment de son licenciement, perçoit une allocation de sécurisation professionnelle (ASP), égale à 80 % du salaire brut moyen perçu au cours des douze mois précédant la conclusion du CSP.

Le financement du dispositif est assuré par l'Etat, l'Unedic et par l'employeur, lequel effectue un versement représentatif de l'indemnité compensatrice de préavis et du montant des droits du salarié non utilisés au titre du droit individuel à la formation (Dif).

Les crédits prévus pour 2012 au titre du CSP et du financement des CRP et CTP encore en cours s'élèvent à 87,2 millions d'euros. Ils s'inscrivent en net retrait par rapport aux sommes consacrées cette année à la CRP et au CTP : en 2011, une dotation budgétaire de 27 millions d'euros, complétée par un versement de 50 millions effectué par le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP), avait alimenté la CRP et une dotation de 56,7 millions d'euros avait été prévue pour le CTP, ce qui donnait un total de 133,7 millions.

De ce fait, le dispositif ambitieux que constitue le CSP risque de ne pas tenir toutes ses promesses l'an prochain en raison du sous-calibrage de la dotation budgétaire prévue pour le financer.

B. L'EFFORT EN FAVEUR DES PUBLICS LES PLUS EN DIFFICULTÉ MARQUE LE PAS

Ce sont les seniors qui sont les plus touchés par les mesures d'économies décidées par le Gouvernement.

1. Les mesures d'âge destinées aux seniors

L'Etat accélère la politique d'extinction des mesures d'âge, alors que la réforme des retraites de 2010 rend nécessaire le maintien de mécanismes de préretraites en faveur de salariés âgés dont l'emploi est supprimé et qui ont peu de chances de retrouver un autre poste de travail.

- **Les allocations spéciales du fonds national de l'emploi (ASFNE)** permettent, dans le cadre d'une procédure de licenciement économique et sur la base d'une convention entre l'Etat et l'entreprise, d'assurer un revenu de remplacement à des salariés âgés dont l'emploi est supprimé et dont les perspectives de reclassement sont réduites.

Elles peuvent être versées à des salariés de plus de cinquante-sept ans (cinquante-six ans à titre dérogatoire) et permettent à leurs bénéficiaires de percevoir environ 65 % de leur salaire brut antérieur jusqu'à l'âge de leur départ en retraite.

Le financement du dispositif est assuré par une contribution :

- de l'employeur, dont le montant est négocié avec l'Etat en fonction de la taille de l'entreprise, de sa situation financière et de la qualité du plan de sauvegarde de l'emploi (PSE) mis en œuvre ;

- du salarié, qui renonce à la différence entre l'indemnité conventionnelle de licenciement et l'indemnité légale de licenciement ou de mise à la retraite, sans que sa contribution puisse excéder quarante fois le salaire journalier de référence ;

- de l'Unedic, qui devrait apporter près de 7,9 millions d'euros en 2012 ;

- de l'Etat, qui prend en charge la différence entre le coût de l'allocation et les autres contributions.

Les critères fixés pour autoriser la conclusion de conventions ASFNE n'ont cessé d'être durcis ces dernières années. Depuis le 1^{er} janvier 2008, toute demande de conventionnement portant sur un effectif d'au moins cinq bénéficiaires potentiels doit recevoir un avis favorable préalable de l'administration centrale du ministère de l'emploi pour pouvoir aboutir. En octobre 2011, la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle a adressé une instruction à ses services déconcentrés leur demandant de suspendre la conclusion des conventions ASFNE.

En conséquence, le nombre de bénéficiaires de l'ASFNE diminue continûment depuis 2003. Le nombre d'entrées dans le dispositif au premier semestre 2011 a été inférieur à 300.

Evolution du nombre de bénéficiaires de l'ASFNE

	Nombre de conventions signées	Entrées	Stock moyen
2003	2 191	7 071	33 313
2004	1 913	4 855	27 472
2005	1 628	4 048	22 080
2006	1 452	3 631	17 545
2007	1 064	3 400	14 717
2008	666	1 892	12 358
2009	818	1 766	12 341
2010	498	1 070	7 642
2011 (au 30 juin)	161	295	5 008

Source : ministère de l'emploi

Le Gouvernement a donné le coup de grâce à l'ASFNE lors de l'examen du projet de budget à l'Assemblée nationale. Nadine Morano, ministre chargée de l'apprentissage et de la formation professionnelle, a présenté en séance un amendement qui **supprime entièrement le dispositif**¹. Cette suppression a été justifiée par les « *difficultés de gestion du dispositif* », qui ferait « *naître des espoirs parmi les salariés, espoirs qu'il n'est pas possible de satisfaire au regard des critères d'attribution très restrictifs en vigueur* ». A également été évoquée la difficulté « *de respecter l'égalité de traitement des salariés licenciés pour motif économique dès lors que la mobilisation du dispositif n'est pas automatique mais soumise à des considérations d'espèce* »².

Votre commission fait cependant observer que les difficultés de gestion invoquée par le Gouvernement découlent uniquement du choix qui a été fait ces dernières années de restreindre considérablement les possibilités d'entrée dans le dispositif.

Elle estime également que ce dispositif peut conserver une utilité pour accompagner les mutations économiques, notamment dans un contexte de crise et d'augmentation du chômage. Elle note qu'un léger rebond des entrées dans le dispositif s'est produit en 2009, malgré le resserrement des critères, ce qui montre qu'il peut présenter un intérêt en période de crise.

La suppression du dispositif permettrait de réduire la dotation de l'Etat, qui serait de seulement 49,6 millions en 2012, après 76,3 millions en 2011, complétée par un rattachement de fonds de concours de 19 millions d'euros (17,15 millions l'an dernier). Comme aucune nouvelle entrée ne serait plus possible, elle aurait seulement pour objet de financer le versement des allocations payées aux actuels bénéficiaires de l'ASFNE.

• **Le dispositif de cessation anticipée d'activité de certains travailleurs salariés (Cats)** est également en voie d'extinction.

Le départ de salariés en cessation d'activité n'est possible que si un accord de branche le prévoit et si l'entreprise a signé un accord de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences. En 2011, un seul accord de branche (autoroutes) autorise encore des adhésions au dispositif, les autres accords étant arrivés à leur terme. En 2012, aucune adhésion ne sera plus possible, ce dernier accord cessant de produire ses effets.

Le nombre de bénéficiaires diminue (moins de 2 500 l'an prochain), ce qui autorise une diminution sensible des crédits : alors que 36,85 millions d'euros avaient été prévus dans la loi de finances initiale pour 2011, la dotation demandée pour 2012 s'élève seulement à 25,35 millions.

¹ Cet amendement est devenu l'article 62 bis du projet de loi de finances, rattaché aux crédits de la mission.

² Cf. le compte rendu intégral des débats de l'Assemblée nationale, deuxième séance du vendredi 4 novembre 2011.

• **Les conventions de préretraites progressives (PRP)**, conclues entre l'Etat et un employeur, permettaient à des salariés âgés de plus de cinquante-cinq ans de transformer leur emploi à temps plein en emploi à temps partiel. Depuis le 1^{er} janvier 2005, il n'est plus possible de signer de nouvelles conventions de préretraites progressives.

La dotation budgétaire consacrée à la PRP couvre donc les dépenses engagées au titre des personnes entrées dans le dispositif avant cette date. Ces dépenses sont en forte baisse car le nombre de bénéficiaires diminue très rapidement. On n'en comptait plus que 1 350 en 2010. La dotation inscrite dans le projet de loi de finances s'élève à 4,5 millions et est de moitié inférieure à celle votée en loi de finances initiale pour 2011.

Evolution du nombre de bénéficiaires des préretraites progressives

	Nombre de conventions signées	Entrées	Stock moyen
2003	2 689	15 940	48 657
2004	2 085	7 725	44 742
2005	0	5 096	36 604
2006	0	0	26 753
2007	0	0	15 949
2008	0	0	8 114
2009	0	0	3 525
2010	0	0	1 350
2011 (au 30 juin)	0	0	600

Source : ministère du travail, de l'emploi et de la santé

2. Les dispositifs pour l'emploi des jeunes

• Depuis 2005, les missions locales et les PAIO disposent d'un outil d'accompagnement renforcé, le **contrat d'insertion dans la vie sociale (Civis)**, destiné à des jeunes de seize à vingt-cinq ans en difficulté et confrontés à un risque d'exclusion professionnelle. Les bénéficiaires du Civis peuvent percevoir, s'ils n'ont pas de revenu, une allocation destinée à conforter leur parcours d'insertion.

En 2010, la dotation prévue en loi de finances initiale, d'un montant de 55 millions d'euros, avait été complétée de 35 millions d'euros en cours d'année pour permettre la mise en œuvre du plan « Agir pour la jeunesse ». En 2011, l'enveloppe consacrée au financement du Civis s'est élevée à 55 millions d'euros, ce qui a permis aux missions locales et aux PAIO de suivre 150 000 jeunes.

Pour 2012, le Gouvernement semble avoir revu ses ambitions à la baisse, puisque la dotation envisagée dans le projet de loi de finances atteint seulement 50 millions d'euros, équivalent au suivi de 135 000 jeunes. Rien ne permet pourtant d'envisager, à court terme, une amélioration des perspectives d'insertion professionnelle des jeunes. Les besoins en matière d'accompagnement restent donc entiers.

- Le nombre de **contrats d'autonomie**, dispositif créé en 2008 dans le cadre du plan « Espoir Banlieues », devrait en revanche augmenter l'an prochain : alors que 7 000 entrées dans le dispositif devraient être enregistrées en 2011, le nombre de nouveaux contrats passerait à 8 000 en 2012. Une dotation de 46 millions d'euros en crédits de paiement est prévue pour les financer.

Ce choix est contestable dans la mesure où **le rapport coût-efficacité de ce contrat est décevant**. Le coût unitaire moyen d'un contrat d'autonomie est en effet estimé à 8 500 euros. A titre de comparaison, le coût moyen d'un Civis est de seulement 370 euros !

Lors de son audition par la commission, le ministre du travail, de l'emploi et de la santé, Xavier Bertrand, a indiqué que le taux de sortie positive des jeunes passés par ce contrat est de 42 %, ce qui est non négligeable, et que ce taux augmente régulièrement, malgré la crise. Il a précisé que le dispositif serait recentré sur les douze départements qui enregistrent les meilleurs résultats¹ et sur les quartiers où le chômage des jeunes est le plus élevé.

Votre commission note cependant que cet indicateur de taux de sortie positive englobe des sorties vers l'emploi mais aussi des entrées en formation, dont il n'est pas assuré qu'elles débouchent *in fine* sur une insertion professionnelle durable.

Les indicateurs de résultats qui figurent dans le projet annuel de performance (Pap) ne permettent pas de comparer le taux de sortie positive du contrat d'autonomie avec celui du Civis, ce qui est regrettable. Ils permettent, en revanche, de rapprocher les résultats obtenus en matière d'insertion dans l'emploi durable : ce taux est évalué à 35%, en 2011, pour le Civis, contre seulement 25% pour le contrat d'autonomie.

Peut-être cette médiocre performance s'explique-t-elle par le fait que les bénéficiaires du contrat d'autonomie sont particulièrement éloignés de l'emploi, et donc plus difficiles à réinsérer que les titulaires du Civis ? Les premiers travaux d'évaluation réalisés par la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) tendent plutôt à infirmer cette hypothèse : la Dares indique en effet qu'*« au cours des premiers mois de sa mise en œuvre, le contrat d'autonomie semble avoir bénéficié plutôt à un*

¹ A l'Assemblée nationale, Nadine Morano, ministre chargée de l'apprentissage et de la formation professionnelle, a donné la liste de ces départements : Seine-Saint-Denis, Nord, Rhône, Essonne, Bouches-du-Rhône, Val d'Oise, Yvelines, Hauts-de-Seine, Val-de-Marne, Isère, Eure-et-Loir et Réunion.

public déjà connu du service public de l'emploi et moins éloigné de l'emploi qu'anticipé »¹. Le contrat d'autonomie ne serait donc pas parvenu à toucher le public très éloigné de l'emploi qu'il visait initialement.

Au vu de ces résultats, il semble surtout que la volonté du Gouvernement de maintenir le contrat d'autonomie s'explique par des raisons politiques : le remettre en cause reviendrait à acter l'échec de l'une des mesures-phares du plan « Espoirs Banlieues », plan qui s'était lui-même révélé très décevant au regard des attentes immenses qu'il avait imprudemment fait naître.

• **Les écoles de la deuxième chance et l'établissement public d'insertion de la défense** (Epidé) poursuivent un objectif commun : aider des jeunes en difficulté et sans qualification à prendre un nouveau départ.

Concernant les écoles de la deuxième chance, le projet de loi de finances prévoit simplement de reconduire la dotation votée en 2011, dont le montant est de 24 millions d'euros. La dotation de l'Etat pour l'Epidé serait quant à elle légèrement réduite (46,67 millions après 48,33 millions l'an dernier).

3. L'insertion par l'activité économique

Les structures d'insertion par l'activité économique (SIAE) ont pour mission d'employer et d'accompagner vers l'emploi durable des personnes qui, en raison de leurs difficultés sociales, ne seraient pas en mesure d'être embauchées dans les conditions ordinaires du marché du travail.

• En 2012, les crédits affectés à l'IAE devraient être identiques à ceux votés en 2011 et en 2010 :

- 140 millions sont prévus pour les entreprises d'insertion (EI) et les entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI) ;

- 23,5 millions pour les ateliers et chantiers d'insertion (ACI) ;

- 12,7 millions pour les associations intermédiaires (AI).

• Cette reconduction des crédits **ne permet pas d'envisager une augmentation du nombre de bénéficiaires de ces dispositifs**.

A titre d'indication, 12 554 salariés en insertion travaillaient dans une EI à la date du 31 décembre 2010. Les ETTI ont mis à disposition 10 493 salariés, en moyenne, chaque mois au cours de l'année 2010. Plus de 82 500 CUI-CAE ont été prescrits, la même année, dans les ACI. Enfin, on estime que 130 000 personnes, en moyenne annuelle, sont mises à disposition par les AI.

¹ Cf. Dares Analyses n° 13, «Le contrat d'autonomie : mise en œuvre par les opérateurs et profils des bénéficiaires » février 2011.

- En 2011, la mise en œuvre du plan de modernisation du secteur de l'IAE s'est poursuivie :

- depuis le 1^{er} janvier 2009, le conventionnement des structures est précédé d'une négociation avec l'Etat pour définir un projet d'insertion formalisé et des objectifs de retour à l'emploi tenant compte du contexte local ; les conventions ont été renouvelées en 2011 après une analyse des résultats obtenus en 2010 ;

- dans le prolongement des expérimentations locales menées, en 2010, concernant les modalités de financement des structures, les représentants du secteur ont souhaité qu'une réflexion soit engagée, dans le cadre du conseil national de l'insertion par l'activité économique (CNIAE), sur les modèles économiques des SIAE ; puis de nouvelles expérimentations ont été engagées au cours du second semestre : elles permettront, en concertation avec les financeurs, de subventionner, via le fonds départemental d'insertion, des structures qui mettent en œuvre des actions visant à améliorer les taux de sortie vers l'emploi et la formation qualifiante (prospection des entreprises et recherche de niches d'activité, construction de parcours d'insertion et de formation) ;

- pour renforcer l'accès à la formation des salariés en insertion et des permanents des SIAE, un guide de la formation dans l'IAE a été envoyé à toutes les structures et un accord national a été signé entre l'Etat, les réseaux de l'IAE et des organismes paritaires collecteurs agréés (Opcas) volontaires pour assurer une couverture effective des besoins en formation.

C. UN BUDGET DE LA FORMATION QUI N'EST PAS À LA HAUTEUR DES AMBITIONS AFFICHÉES

Le Président de la République présente souvent le développement de la formation professionnelle, et notamment celui des formations en alternance, comme une priorité de son action. Le 1^{er} mars 2011, il a fixé comme objectif que 800 000 jeunes soient formés par la voie de l'alternance en 2015, ce qui supposerait d'augmenter le nombre d'alternants d'un tiers en quatre ans.

Pourtant, **le projet de budget pour 2012 ne prévoit aucun effort particulier en faveur de la formation**, ce qui conduit à douter que les objectifs fixés puissent réellement être atteints.

1. Des crédits en stagnation

- Un employeur qui recrute un **apprenti** bénéficie d'exonérations de cotisations et de contributions sociales, dans les conditions prévues aux articles L. 6243-2 et suivants du code du travail. Pour 2012, un peu plus de 1,33 milliard d'euros sont prévus pour financer la compensation à la sécurité sociale de ces exonérations. Cette dotation est légèrement supérieure à celle de l'an passé (1,29 milliard).

● En ce qui concerne le **contrat de professionnalisation**, il existe deux dispositifs d'exonérations ciblés sur certains publics :

- un employeur qui recrute en contrat de professionnalisation un demandeur d'emploi de plus de quarante-cinq ans bénéficie d'une exonération de cotisations sociales patronales (hors cotisations d'accidents du travail et de maladie professionnelle) ;

- les groupements d'employeurs pour l'insertion par la qualification (Geiq) qui embauchent un jeune de moins de vingt-six ans ou un demandeur d'emploi de plus de quarante-cinq ans bénéficient d'une exonération de cotisations accidents du travail et maladies professionnelles.

Les crédits prévus dans le projet de loi de finances pour la compensation à la sécurité sociale des exonérations relative aux contrats de professionnalisation sont d'un montant voisin de celui prévu l'an dernier : 17,4 millions, après 17,8 millions.

Il convient de rappeler que l'effort financier consenti par l'Etat était beaucoup plus considérable avant 2011. La compensation des exonérations avait ainsi absorbé 72 millions d'euros de crédits en 2010 et 78 millions en 2009.

● Le dispositif **Parcours d'accès aux carrières des fonctions publiques, territoriales et de l'Etat** (Pacte) reste confidentiel.

Seuls 60 000 euros de crédits lui seront consacrés l'an prochain, pour financer le parcours de vingt-trois bénéficiaires en moyenne chaque mois. L'échec du Pacte est particulièrement regrettable alors que près d'un actif sur quatre travaille dans la fonction publique.

● En contrepartie des compétences qu'il leur a transférées en matière de formation professionnelle et d'apprentissage, l'Etat attribue aux conseils régionaux une **dotation générale de décentralisation**, dont le montant s'élève, pour la troisième année consécutive, à 1,7 milliard d'euros.

Dans ces conditions, il est à craindre que l'Etat, une fois encore, se défasse de ses responsabilités sur les collectivités territoriales et qu'il leur laisse le soin de financer la politique ambitieuse de développement de la formation professionnelle dont la France a besoin.

2. Un désengagement partiel

● Pour la deuxième année consécutive, l'Etat envisage de prélever 300 millions d'euros sur les ressources du fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) afin de financer des dépenses de formation qu'il devrait lui-même assumer.

Le FPSPP, institué par la loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie, va disposer cette année d'un budget de près de 800 millions d'euros.

Il est alimenté, principalement, par un prélèvement, dont le taux varie entre 5 % et 13 %, effectué sur les cotisations dues par les entreprises au titre de la formation professionnelle. Le taux de prélèvement est défini annuellement, par arrêté, sur proposition des organisations d'employeurs et de salariés représentatives au niveau national. Il a été fixé à 10 % en 2011, alors qu'il était de 13 % en 2010.

Le fonds assume deux missions essentielles : assurer une péréquation des fonds de la formation professionnelle et financer des actions de formation en faveur de publics prioritaires.

Lors de l'examen de la loi du 24 novembre 2009, le Sénat a voulu dissuader l'Etat de ponctionner les ressources du fonds en précisant dans la loi que les excédents dont le FPSPP dispose éventuellement en fin d'année sont reportés à l'exercice suivant.

Cela n'a pas empêché le Gouvernement de proposer l'an dernier un premier prélèvement de 300 millions d'euros. Il l'avait justifié à l'époque en expliquant que le fonds, du fait de sa création récente, disposait d'importantes ressources inemployées.

Un an plus tard, il nous est proposé de répéter l'opération, au motif, cette fois, que le fonds disposerait d'une importante « *trésorerie dormante* », comme Xavier Bertrand l'a indiqué lors de son audition.

Les 300 millions récupérés sur le fonds seraient affectés :

- à l'association pour la formation professionnelle des adultes (Afp), à hauteur de 75 millions, au titre de sa participation au service public de l'emploi et pour le financement de la mise en œuvre des titres professionnels délivrés par le ministère de l'emploi ;

- à l'agence de services et de paiement (ASP), à hauteur de 200 millions, pour le financement de la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle ;

- à Pôle emploi, à hauteur de 25 millions, pour le financement de l'allocation en faveur des demandeurs d'emploi en formation (Afd)¹.

Certes, ces dépenses sont toutes en relation avec la politique de formation professionnelle. Il n'y a donc pas, à strictement parler, de « détournement » des fonds de la formation pour financer d'autres politiques. Toutefois, il était clairement indiqué dans l'accord conclu entre l'Etat et le FPSPP, le 15 mars 2010, que les financements apportés par le fonds avaient vocation à compléter les dispositifs existants. Ils devaient financer des actions nouvelles pour des publics prioritaires. Or les ressources du fonds sont ici utilisées pour faire face à des dépenses déjà existantes.

● Votre commission souhaite également évoquer **la situation difficile que connaît aujourd'hui l'Afp**, qui nécessiterait un engagement plus fort de la part de l'Etat.

¹ L'Afd n'est plus en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2011 mais elle nécessitera encore un financement en 2012 du fait du stock de bénéficiaires percevant encore cette allocation.

L'association a achevé l'exercice 2010 en déficit (6 millions) et il devrait en être de même cette année. Le climat social y est dégradé et le personnel inquiet, comme en témoignent les mouvements de grève très suivis qui ont eu lieu en avril et en juin 2011 (respectivement 22 % et 30 % de grévistes, selon la direction).

Les problèmes financiers de l'association proviennent en partie d'un imbroglio juridique : aux termes de l'article 54 de la loi du 24 novembre 2009, les biens appartenant à l'Etat qui étaient mis à la disposition de l'association dans le cadre de son activité devaient lui être apportés en pleine propriété, à compter du 1^{er} avril 2010. Le Gouvernement avait alors jugé utile que l'Afpa détienne ce patrimoine pour disposer des moyens nécessaires à son évolution et à la consolidation de son positionnement en tant qu'opérateur national de référence dans le champ de la formation professionnelle.

Cependant, il est rapidement apparu que cette dévolution posait de réels problèmes juridiques. Saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) par les régions Centre et Poitou-Charentes, le Conseil constitutionnel a jugé cette disposition **contraire à la Constitution**¹, en invoquant « *le principe d'égalité devant la loi et les charges publiques ainsi que la protection du droit de propriété, qui ne concerne pas seulement la propriété privée des particuliers mais aussi la propriété de l'État et des autres personnes publiques* » (...). Le Conseil a estimé que ces principes « *font obstacle à ce que des biens faisant partie du patrimoine de personnes publiques puissent être aliénés ou durablement grevés de droits au profit de personnes poursuivant des fins d'intérêt privé sans contrepartie appropriée eu égard à la valeur réelle de ce patrimoine* ». Or le transfert de propriété prévu par l'article 54 était effectué « *à titre gratuit et sans aucune condition ou obligation particulière* », et sans qu'il soit garanti que ces biens « *demeureront affectés aux missions de service public qui restent dévolues à [l'Afpa]* ».

Après avoir demandé à l'inspection générale des finances (IGF) d'étudier les différents scénarios envisageables, le Gouvernement a décidé, suivant en cela les conclusions du rapport qui lui a été remis à la fin du mois de juin, de conclure avec l'Afpa des baux emphytéotiques administratifs qui vont permettre à l'association de jouir du patrimoine correspondant à son outil de travail.

- Votre commission déplore enfin la non-reconduction de la rémunération de fin de formation (R2F).

Créée, à titre exceptionnel, en 2011, par accord entre l'Etat et le FPSPP, la R2F a pris provisoirement le relais de l'Afdef. Elle est versée à des demandeurs d'emploi indemnisés par l'assurance chômage qui suivent une formation conventionnée par Pôle emploi, lorsque leurs droits à l'assurance chômage arrivent à échéance. Elle permet ainsi au demandeur d'emploi de bénéficier d'un revenu jusqu'à la fin de sa formation.

¹ Cf. la décision n° 2010-67/86 du 17 décembre 2010.

Pour 2012, une dotation de 38 millions d'euros est prévue dans le budget de l'Etat, mais elle servira uniquement à financer les allocations versées à des demandeurs d'emploi entrés en formation en 2011.

3. Un nouveau compte d'affectation spéciale

Le projet de loi de finances comporte, pour la première fois, un compte d'affectation spéciale « *Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage* ».

Ce type de compte permet de retracer des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées. La création de ce compte rend plus lisible ces opérations qui, auparavant, n'apparaissaient pas dans le budget de l'Etat puisqu'elles étaient gérées en tant que comptes de tiers par le Trésor public.

Concrètement, ce fonds rassemble 360 millions d'euros de crédits destinés au financement des nouveaux **contrats d'objectifs et de moyens** passés avec les régions et 15 millions destinés à la mise en œuvre du dispositif de **bonus-malus** qui a été créé pour inciter les entreprises à recruter des jeunes en alternance.

III. UNE AUTRE POLITIQUE DE L'EMPLOI EST POSSIBLE À CONDITION DE REMETTRE EN CAUSE CERTAINES NICHES FISCALES ET SOCIALES

Si votre commission considère que les crédits de la mission ne sont pas à la hauteur des besoins, elle est également soucieuse de la bonne gestion des finances publiques. Toute augmentation des dépenses doit donc s'accompagner d'une action sur les recettes, en privilégiant la remise en cause de niches fiscales et sociales qui n'ont pas, ou peu, d'effets positifs sur l'emploi.

A. DES MONTANTS CONSIDÉRABLES SONT EN JEU

Pour réduire le coût du travail peu qualifié, **l'Etat a multiplié les mesures d'exonérations fiscales et sociales**. Certaines exonérations sont d'application très générale tandis que d'autres sont ciblées sur un territoire ou un secteur d'activité. Une petite partie seulement de cet effort financier trouve une traduction budgétaire dans les crédits de la mission : les exonérations de cotisations sont, en effet, majoritairement compensées par l'affectation à la sécurité sociale de recettes fiscales, voire ne donnent lieu, pour certaines, à aucune compensation.

1. Les dépenses fiscales

Les dépenses fiscales qui ont pour finalité l'emploi ou l'amélioration des conditions de travail sont recensées dans le projet annuel de performance. Leur **montant global atteint 10,8 milliards d'euros**, soit un montant supérieur à celui des crédits de la mission.

Près de 2,9 milliards de dépenses fiscales sont associés au programme 102 « Accès et retour à l'emploi » : la prime pour l'emploi (PPE), qui incite ses bénéficiaires à reprendre un emploi plutôt qu'à vivre des minima sociaux, occasionne, à elle seule, une dépense de 2,8 milliards.

Près de 6,3 milliards sont rattachés au programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » : on y trouve notamment les diverses mesures destinées à favoriser le développement des services à la personne (pour un total de 4 milliards d'euros) et l'exonération d'impôt sur le revenu applicable aux heures supplémentaires, qui prive l'Etat d'1,4 milliard d'euros de recettes.

Le solde, soit 1,6 milliard d'euros, est rattaché au programme 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail » : il s'agit, pour l'essentiel, de mesures destinées à aider les employeurs à prendre en charge une partie des frais de restauration et des frais de transport de leurs salariés.

2. Les exonérations de cotisations

a) Les exonérations générales

L'allègement général de cotisations sociales et l'exonération sur les heures supplémentaires sont compensés à la sécurité sociale par l'affectation de recettes fiscales et n'apparaissent donc pas dans les crédits de la mission. Compte tenu du montant des sommes en jeu, il paraît néanmoins justifié de faire mention dans le présent rapport.

- Depuis 2003, toutes les entreprises bénéficient d'un **allègement de cotisations sociales** sur les salaires compris entre 1 et 1,6 Smic. Cet allègement, dégressif, est égal à vingt-six points de cotisations sociales patronales pour un salaire égal au Smic. Depuis le 1^{er} juillet 2007, il a été porté à 28,1 points de cotisations dans les entreprises de moins de vingt salariés. Son coût devrait s'élever, en 2012, à 20,1 milliards d'euros.

- Depuis le 1^{er} octobre 2007, les rémunérations versées au titre des **heures supplémentaires** sont exonérées de cotisations sociales salariales et se voient appliquer une réduction forfaitaire sur les cotisations patronales. Le coût de cette exonération devrait atteindre 3,5 milliards l'an prochain.

- A l'heure actuelle, le bénéfice de l'allègement général et de l'exonération sur les heures supplémentaires se cumulent. La loi travail, emploi et pouvoir d'achat (Tepa) du 10 août 2007 a en effet explicitement prévu la neutralisation des heures supplémentaires dans le calcul de l'allègement général. Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2012¹ envisage cependant d'intégrer la rémunération afférente aux heures supplémentaires dans le calcul de l'allègement général de cotisations. Cette mesure devrait rapporter 600 millions d'euros en 2012.

b) Les exonérations territorialisées

Demeurent dans le budget de l'Etat les crédits destinés à compenser les pertes de recettes supportées par la sécurité sociale en raison de mesures d'exonération territorialisées. Trois dispositifs ont un impact significatif sur le plan budgétaire.

- Le projet de loi de finances prévoyait, initialement, une dotation de près de 44 millions d'euros au titre de l'exonération de cotisations sociales applicable dans les **zones de restructuration de la défense (ZRD)**.

Les ZRD sont situées dans des territoires affectés par le départ d'installations militaires dans le cadre de la réorganisation des armées. L'exonération, qui vise à favoriser l'arrivée de nouveaux employeurs, consiste en une franchise de cotisations patronales maladie, vieillesse et famille, pendant cinq ans, dans la limite de 1,4 Smic ; au-delà de ce seuil,

¹ Cf. le rapport Sénat n° 74, tome VII (2011-2012), fait par Yves Daudigny, rapporteur général, au nom de la commission des affaires sociales.

l'exonération devient dégressive et s'annule pour une rémunération égale à 2,4 Smic.

- Il existe également une exonération de cotisations sociales en faveur des **bassins d'emploi à redynamiser** (BER).

Il n'existe actuellement que deux BER, le premier en Champagne-Ardenne (vallée de la Meuse), le second en région Midi-Pyrénées (zone de Lavelanet). Pour financer ce dispositif, 5,5 millions de crédits sont prévus dans le projet de loi de finances.

- Deux dispositifs s'appliquent dans les **zones de revitalisation rurale** (ZRR) :

- en premier lieu, les entreprises installées dans une ZRR qui emploient moins de cinquante salariés ont droit à une exonération pour chaque salarié embauché en CDI ou en CDD pour une durée supérieure à douze mois. L'exonération consiste en une franchise de cotisations dans la limite de 1,5 Smic puis dans une exonération dégressive jusqu'à 2,4 Smic ;

- en second lieu, les organismes d'intérêt général (associations reconnues d'utilité publique, fondations, établissements d'enseignement supérieur...) établis en ZRR bénéficient d'une franchise de cotisations patronales dans la limite de 1,5 Smic.

Les crédits prévus dans le projet de loi de finances pour financer ces dispositifs s'élèvent, respectivement, à 17,67 millions et 151 millions d'euros.

c) Les exonérations pour inciter à la création d'entreprise

Deux exonérations destinées à encourager la **création d'entreprise** donnent lieu à une compensation à la sécurité sociale financée par les crédits de la mission.

- La première, instituée par la loi n° 2003-721 du 1^{er} août 2003 pour l'initiative économique, concerne les salariés ou les parents isolés titulaires du RSA qui créent ou reprennent une entreprise. Les crédits prévus en 2012 (9,46 millions) sont au même niveau que ceux votés en 2011.

- La deuxième s'applique aux micro-entreprises, dont le chiffre d'affaires est inférieur à 80 000 euros en activités commerciales et à 32 000 euros en prestations de services. Les auto-entrepreneurs sont nombreux à bénéficier de ce régime, qui ne renvoie cependant pas à un statut juridique particulier.

Pour 2012, le projet de loi finances prévoyait initialement une dotation de 156,6 millions.

Comme cela a été indiqué dans l'introduction du présent rapport, l'Assemblée nationale a adopté, sur proposition du Gouvernement, un amendement qui a réduit de 70 millions les crédits alloués à la compensation des exonérations de cotisations sociales liées au régime de la micro-entreprise et à la revitalisation des zones de défense, ce qui correspond tout de même à une diminution de ces crédits à hauteur de 35 %. Le Gouvernement n'a pas précisé comment la réduction se répartirait entre ces deux dispositifs. Il a seulement indiqué qu'elle avait été décidée sur la base des dernières données actualisées communiquées par la sécurité sociale concernant les dépenses de 2011, ce qui conduit à en déduire que les dotations avaient été, au départ, fortement surévaluées. A défaut, ces deux dispositifs risquent de se révéler sous-financés l'an prochain.

B. L'EFFORT ENGAGÉ L'AN DERNIER EST INTERROMPU

Les mesures de suppression de niches sociales décidées l'an dernier ont permis à l'Etat de réaliser une économie substantielle, sans que l'on puisse encore évaluer si elles ont eu un effet sur l'emploi. Pour 2012, le Gouvernement ne propose aucune mesure nouvelle tendant à remettre en cause des niches fiscales ou sociales relevant de la politique de l'emploi.

1. L'effet des mesures décidées l'an dernier

La loi de finances pour 2011 a supprimé trois exonérations de cotisations qui avaient une incidence significative sur le plan budgétaire :

- la première concernait les employeurs du secteur des hôtels, cafés et restaurants (HCR), qui bénéficiaient d'une exonération de cotisations au titre des repas qu'ils fournissent à leurs salariés ;

- les deux autres concernaient le secteur des services à la personne : l'exonération dont bénéficiaient les particuliers employeurs qui déclarent les droits sociaux de leurs salariés sur la base de l'assiette réelle de leur rémunération a été supprimée, de même que celle dont bénéficiaient les associations ou entreprises agréées qui interviennent auprès de publics considérés comme « non fragiles ».

Le ministre Xavier Bertrand a indiqué, lors de son audition par votre commission, que ces mesures ont permis à l'Etat d'économiser 300 millions d'euros cette année.

Il est difficile, à ce stade, d'évaluer si elles ont eu un effet significatif sur l'emploi. La mesure relative au secteur HCR doit être mise au regard de l'aide considérable dont a bénéficié ce secteur au moment du passage au taux réduit de TVA, dont le coût pour l'Etat est de l'ordre de 2,8 milliards d'euros.

Les mesures prises concernant les services à la personne sont plus contestables, notamment parce que la distinction entre publics « fragiles » et « non fragiles » présente un caractère assez arbitraire. Les représentants du secteur estiment que la suppression des exonérations a entraîné une diminution du nombre d'heures déclarées, mais aucune étude ne permet encore de confirmer cette analyse. Le secteur des services à la personne demeure toutefois fortement aidé par la puissance publique puisque la dépense fiscale et sociale en sa faveur s'élève à 6 milliards d'euros¹.

2. Pas de mesures nouvelles envisagées en 2012

Le projet de loi de finances pour 2012 ne contient aucune mesure nouvelle tendant à remettre en cause des niches fiscales ou sociales relevant de la politique de l'emploi.

Une seule mesure peut être considérée comme ayant un lien, indirect, avec la politique de l'emploi : le Gouvernement a annoncé, au début du mois de novembre, le relèvement de 5,5 % à 7 % du taux réduit de TVA, ce qui va avoir un impact sur le secteur de la restauration ainsi que sur celui des services à la personne, le taux réduit étant appliqué aux entreprises agréées qui fournissent des services d'aide à la personne. Cette hausse risque de pénaliser la consommation et donc la croissance, ce qui conduit à douter de son opportunité dans le contexte économique actuel.

C. LES MESURES À ADOPTER PAR PRIORITÉ

Votre commission estime que les sommes considérables absorbées par ces niches fiscales et sociales pourrait être mieux employée et elle en donne deux exemples.

1. La suppression des exonérations sur les heures supplémentaires

Lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale, votre commission des affaires sociales a déjà proposé, par voie d'amendement, la suppression des exonérations applicables aux heures supplémentaires (et aux heures complémentaires accomplies par les salariés à temps partiel). Le Sénat a approuvé cette mesure, qui ne devrait cependant pas être retenue dans le texte définitif du fait de l'opposition de l'Assemblée nationale.

¹ Aux 4 milliards de dépenses fiscales s'ajoutent, notamment, trois exonérations de cotisations non compensées à la sécurité sociale.

Il s'agit pourtant d'une mesure qui aurait un rendement important, de l'ordre de 4,5 milliards d'euros. En admettant que la somme correspondant à l'exonération de cotisations sociales soit affectée à la sécurité sociale pour l'aider à réduire son déficit, le solde (1,4 milliard) serait suffisant pour ramener les crédits de la mission à leur niveau de 2011.

Cette mesure n'aurait vraisemblablement pas de retombées négatives sur l'emploi. L'exonération a, au mieux, un « *effet ambigu sur l'emploi* », pour reprendre une expression des députés Jean-Pierre Gorges et Jean Mallot¹. Ils indiquent que « *le dispositif aurait des effets variables suivant le cycle économique. En phase haute de cycle, il faciliterait la réalisation d'heures de travail, mais en réduisant encore davantage l'appétence des employeurs pour des embauches supplémentaires ; en cas de récession, il pourrait conduire à une réduction plus forte du nombre d'emplois par un recours accru ou maintenu aux heures supplémentaires subventionnées* ».

De son côté, le conseil des prélèvements obligatoires (CPO) a publié, en octobre 2010, un rapport, intitulé « *Entreprises et 'niches' fiscales et sociales : des dispositifs dérogatoires nombreux* », dans lequel il est indiqué que le dispositif présente « *une efficacité limitée pour un coût élevé* » et que « *le gain en PIB [est] en tout état de cause inférieur au coût de la mesure* ». La suppression pure et simple du dispositif faisait partie des scénarios envisagés.

La suppression de l'exonération aurait certes un effet négatif sur le pouvoir d'achat des salariés qui effectuent des heures supplémentaires. Votre commission rappelle cependant qu'**il existe d'autres moyens de soutenir le pouvoir d'achat des plus modestes**, la revalorisation de la prime pour l'emploi par exemple, et que la priorité devrait être le retour à l'emploi de ceux qui en sont aujourd'hui privés.

2. Une incitation à embaucher des jeunes et des seniors

Les jeunes et les seniors rencontrent des difficultés particulières d'accès à l'emploi qui justifient un effort supplémentaire en leur faveur.

Votre commission préconise donc un **meilleur ciblage des allègements de cotisations sociales** afin d'inciter les employeurs à recruter des salariés appartenant à ces classes d'âge. Une telle mesure serait un **puissant facteur de cohésion entre les générations**, alors que l'on a trop souvent tendance à considérer qu'un senior au travail prive un jeune de son emploi. Elle favoriserait la transmission des savoir-faire et de la culture d'entreprise. Elle pourrait être mise en œuvre à coût constant pour les finances publiques en redéployant les dispositifs existants, sans augmenter les prélèvements sur les entreprises.

¹ Cf. le rapport d'information Assemblée nationale n° 3615 (XIII^e législature), « *Evaluer le 'travailler plus pour gagner plus'* », fait par Jean-Pierre Gorges et Jean Mallot, députés, au nom du comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale.

*

* *

Le projet de budget pour le travail et l'emploi n'est, à l'évidence, pas à la hauteur des enjeux : il ne permettra pas de lutter efficacement contre la remontée du chômage ni d'en atténuer les conséquences sur le plan social. En outre, le sous-financement de plusieurs dispositifs conduit à douter de sa sincérité.

Votre commission a donc émis un avis défavorable à l'adoption des crédits du travail et de l'emploi pour 2012. Elle a en revanche émis un avis favorable à l'adoption des articles rattachés 62 à 63 *quater*, sous réserve de l'adoption des deux amendements de suppression qu'elle vous présente.

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

Article 62

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

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

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

I - Le dispositif proposé

Depuis le 1^{er} janvier 2010, le montant de l'aide financière versée à un employeur qui recrute un salarié en contrat unique d'insertion-contrat d'accompagnement vers l'emploi (CUI-CAE) ne peut, en principe, excéder 95 % du montant brut du Smic par heure travaillée, dans la limite de la durée légale hebdomadaire du travail.

La loi de finances pour 2010 a cependant décidé que le montant de cette aide pourrait être porté, à titre dérogatoire, à 105 % du Smic¹, pendant toute la durée de l'année 2010, lorsque le titulaire du CAE est embauché par un atelier ou un chantier d'insertion (ACI) conventionné avec l'Etat, étant rappelé que les ACI sont des structures d'insertion par l'activité économique qui s'adressent à des personnes très éloignées de l'emploi. La loi de finances pour 2011 a ensuite prolongé d'un an la durée d'application de cette disposition.

Il est maintenant proposé de pérenniser cette mesure, ce qui suppose de supprimer la référence à la date au 31 décembre 2011 qui figure au deuxième alinéa de l'article L. 5134-30-1 du code du travail.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

¹ Cela ne signifie pas que l'employeur réalise un bénéfice en procédant à une embauche, car le coût total du travail s'établit à 113 % du Smic si l'on tient compte des cotisations patronales non exonérées qui restent à sa charge.

II - La position de la commission

Votre commission est favorable à cette majoration de l'aide accordée aux ateliers et chantiers d'insertion, qui effectuent un travail utile auprès de personnes qui cumulent des difficultés sociales et professionnelles importantes et qui ont donc besoin d'un accompagnement renforcé.

En conséquence, **vo**tre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 62 bis

(art. L. 5123-2 du code du travail)

Suppression de l'allocation spéciale du fonds national de l'emploi

Objet : *Cet article, inséré par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, vise à supprimer l'allocation spéciale du fonds national de l'emploi.*

I - Le dispositif proposé par l'Assemblée nationale

Sur proposition du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement qui tend, dans son **paragraphe I**, à supprimer l'allocation spéciale du fonds national de l'emploi (ASFNE).

Accordée dans le cadre d'une procédure de licenciement économique, sur la base d'une convention passée entre l'Etat et l'entreprise concernée, l'ASFNE permet de verser un revenu de remplacement à des salariés âgés dont l'emploi est supprimé et dont les perspectives de reclassement sont réduites. Elle peut bénéficier à des salariés de plus de cinquante-sept ans (cinquante-six ans à titre dérogatoire) et est d'un montant égal à 65 % environ de leur salaire brut antérieur jusqu'à l'âge de leur départ en retraite. Le financement du dispositif est assuré par une contribution de l'employeur, du salarié, de l'Unedic et de l'Etat.

Le **paragraphe II** précise que cette suppression entrerait en application à compter du 1^{er} janvier 2012.

II - La position de la commission

Comme cela a été indiqué dans l'exposé général du présent rapport, votre commission est défavorable à la suppression de l'ASFNE. Sans remettre en cause l'objectif d'augmentation du taux d'emploi des seniors, elle considère en effet qu'un dispositif de ce type conserve son utilité dans le contexte actuel de crise et de chômage élevé, qui réduit les perspectives de reclassement professionnel de certains salariés âgés, et compte tenu aussi du report programmé de l'âge de départ en retraite.

Les arguments avancés par le Gouvernement pour justifier cette suppression n'emportent pas la conviction.

Certes, la gestion de l'allocation est devenue plus difficile du fait de la diminution du nombre d'entrées dans le dispositif : il n'est pas simple de garantir une égalité de traitement entre tous les demandeurs lorsque les critères d'attribution de l'allocation sont très restrictifs. Mais c'est le Gouvernement qui a délibérément durci ces critères pour diminuer le nombre de bénéficiaires. Il ne peut donc justifier sa mesure en tirant argument des difficultés qu'il a lui-même créées.

Le Gouvernement a également invoqué le fait que le contrat de sécurisation professionnelle (CSP) offrait une réponse plus globale aux besoins de reclassement des salariés âgés que l'ASFNE. C'est méconnaître la nature profondément différente de ces deux dispositifs : l'ASFNE est un mécanisme de préretraite, tandis que le CSP vise à faciliter la transition entre deux emplois.

En réalité, il est à craindre que des demandeurs d'emploi âgés qui auraient pu prétendre à l'ASFNE deviennent titulaires du RSA, une fois qu'ils auront épuisé leurs droits à l'assurance chômage, et se retrouvent donc à la charge des départements.

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

Article 63

Prélèvement exceptionnel sur le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels

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

I - Le dispositif proposé

Le FPSPP a été créé par la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie, en remplacement du fonds unique de péréquation (Fup).

Il est alimenté par une fraction des cotisations versées par les entreprises au titre de leurs obligations en matière de formation professionnelle. Il permet de financer des formations en faveur de publics prioritaires, de mener des études et des actions de promotion et, enfin, d'assurer une certaine péréquation entre les organismes paritaires collecteurs

agréés (Opca)¹. En 2011, ses ressources propres se sont élevées à environ 800 millions d'euros.

Le **paragraphe I** propose de procéder, en 2012, à trois prélèvements sur les ressources de ce fonds :

- le premier serait d'un montant de **25 millions d'euros** ; cette somme serait reversée à Pôle emploi et servirait à financer l'allocation en faveur des demandeurs d'emploi en formation (Afdéf) ;

- le deuxième serait d'un montant de **75 millions** et serait reversé à l'association pour la formation professionnelle des adultes (Afp) : 21 millions au titre de sa participation au service public de l'emploi et 54 millions pour la mise en œuvre des titres professionnels délivrés par le ministère chargé de l'emploi ;

- le troisième serait d'un montant de **200 millions** et bénéficierait à l'agence de services et de paiement (ASP)², afin de financer la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle.

Le **paragraphe II** précise ensuite que les prélèvements seraient effectués en deux fois, le premier versement du FPSPP devant intervenir avant le 31 janvier 2012, le second avant le 31 juillet 2012. Le recouvrement, le contentieux, les garanties et les sanctions relatifs à ces prélèvements seraient régis par les règles applicables en matière de taxe sur les salaires.

Enfin, le **paragraphe III** renvoie à un décret le soin de préciser les modalités de mise en œuvre de ces prélèvements. Le décret serait pris après avis du FPSPP.

II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté un amendement de précision rédactionnelle.

III - La position de la commission

Avec cet article, le Gouvernement renoue avec une habitude ancienne, consistant à puiser dans les excédents de la formation professionnelle pour compléter les ressources du budget de l'Etat.

¹ Les Opca sont chargés de collecter les cotisations des entreprises ; certains peuvent dégager des excédents importants tandis que d'autres n'ont pas les moyens de faire face à la demande de formation de toutes leurs entreprises adhérentes, ce qui justifie l'existence d'un mécanisme de péréquation.

² L'ASP est un établissement public national placé sous la double tutelle du ministère de l'agriculture et du ministère de l'économie. Sa mission consiste en la gestion administrative et financière d'aides publiques ; à ce titre, il peut instruire les demandes d'aides, vérifier leur éligibilité, contrôler le respect des engagements pris par les bénéficiaires, exécuter les paiements, le recouvrement et l'apurement des indus et exercer toute autre activité nécessaire à la bonne gestion des aides publiques.

Les lois de finances pour 2007 et 2008 avaient procédé à de tels prélèvements sur le Fup, à hauteur de 175 millions et 200 millions d'euros respectivement, ce qui avait conduit votre commission des affaires sociales à insister, à l'époque, « *sur la nécessité de ne pas avoir recours tous les ans à de tels expédients* »¹.

En 2009, la commission spéciale chargée de l'examen du projet de loi relatif à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie a souhaité mettre un terme à cette pratique. Son rapporteur, Jean-Claude Carle, a fait adopter un amendement, devenu l'article L. 6332-22-1 du code du travail, selon lequel « *les sommes dont dispose le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels au 31 décembre de chaque année constituent, l'année suivante, des ressources de ce fonds* ». Son rapport souligne que « *l'objectif de préservation de l'intérêt des publics prioritaires* » justifie que les éventuels excédents du fonds soient reportés d'une année sur l'autre et ne puissent « *faire l'objet d'un prélèvement* »².

Pourtant, le Gouvernement a proposé, dès la première année de fonctionnement du FPSPP, de procéder à un prélèvement de 300 millions d'euros. Un nouveau prélèvement de même montant est envisagé pour 2012.

Votre commission a déjà indiqué dans l'exposé général de ce rapport les raisons qui militent pour la suppression de ce prélèvement : il empêche le fonds de remplir convenablement ses missions, en le privant d'une partie importante de ses ressources ; il ne peut qu'inciter les partenaires sociaux à réduire les moyens affectés au fonds pour éviter que de tels prélèvements ne se reproduisent ; enfin, il favorise le désengagement de l'Etat du champ de la formation professionnelle alors que le FPSPP avait été créé pour compléter les actions existantes.

Votre commission vous propose donc de supprimer cet article.

¹ Cf. l'avis Sénat n° 95, tome VII, de Louis Souvet, fait au nom de la commission des affaires sociales.

² Cf. le rapport Sénat n° 618 (2008-2009) de Jean-Claude Carle, fait au nom de la commission spéciale.

Article 63 bis

*(art. 44 duodecies, 1383 H et 1466 A du code général des impôts
et art. 130 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006)*

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

Objet : Cet article, inséré par l'Assemblée nationale, a pour objet de proroger de deux ans, du 31 décembre 2011 au 31 décembre 2013, les exonérations fiscales et sociales applicables dans les bassins d'emploi à redynamiser.

I - Le dispositif proposé par l'Assemblée nationale

Cet article, adopté par l'Assemblée nationale sur proposition du président Jean-Luc Warsmann, concerne les « bassins d'emploi à redynamiser » (BER), créés par la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006.

Ces bassins sont caractérisés par un taux de chômage élevé et une déperdition de population et d'emplois. Le classement d'un territoire en BER est effectué par voie réglementaire. En vue de relancer l'activité économique dans ces territoires, les entreprises qui s'y installent ou les particuliers qui y développent de nouvelles activités bénéficient, à titre temporaire :

- d'une exonération d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés (article 44 *duodecies* du code général des impôts) ;

- d'une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties ou de cotisation foncière des entreprises (articles 1383 H et 1466 A du même code) ;

- d'une exonération de cotisations sociales patronales (article 130 de la loi précitée).

Alors que ce dispositif devait arriver à échéance le 31 décembre 2011, il est proposé de le proroger jusqu'au 31 décembre 2013.

II - La position de la commission

Le décret n° 2007-228 du 20 février 2007 a fixé la liste des BER, qui est assez brève puisqu'il n'en existe que deux : le premier regroupe 362 communes dans la zone d'emploi de la Vallée de la Meuse, en région Champagne-Ardenne ; le second rassemble 56 communes de la zone d'emploi de Lavelanet, en région Midi-Pyrénées. La commune de Douzy, dont Jean-Luc Warsmann est le maire, se trouve bien sûr dans le périmètre du BER de la Vallée de la Meuse.

Votre commission n'est pas hostile par principe à ce dispositif mais souhaite que le délai de deux ans envisagé par cet article soit mis à profit pour réfléchir à une fusion avec des dispositifs voisins, par exemple avec celui des zones de revitalisation rurale (ZRR). Le dispositif des BER est complexe et une simplification en ce domaine serait bienvenue.

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

Article 63 ter

(art. 9 de la loi n° 71-578 du 16 juillet 1971)

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

Objet : Cet article, inséré par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, tend à adapter la législation applicable dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle pour tenir compte de l'augmentation de la part quota de la taxe professionnelle.

I - Le dispositif proposé par l'Assemblée nationale

Cet article, issu d'un amendement proposé par le Gouvernement, tend à modifier l'article 9 de la loi n° 71-578 du 16 juillet 1971 sur la participation des employeurs au financement des premières formations technologiques et professionnelles. Il concerne les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, soumis, dans le domaine de l'apprentissage, à des règles de droit local.

La taxe d'apprentissage est partagée en deux fractions, dont le montant est fixé par la voie réglementaire :

- un quota égal à 52 % de la taxe due à raison des salaires versés est obligatoirement consacré à l'apprentissage ;

- la fraction hors quota participe au financement des formations technologiques et professionnelles, visées par la loi du 16 juillet 1971 précitée.

Afin d'accroître les moyens consacrés à l'apprentissage, le Gouvernement a décidé de faire passer progressivement, sur cinq ans, la part du quota à 59 %.

Or, dans les trois départements susvisés, « *le taux de la taxe d'apprentissage est réduit au montant du quota de cette taxe* », en application de l'article R. 6261-13 du code du travail. Accroître le quota a donc pour effet d'augmenter le taux de la taxe d'apprentissage et, partant, la charge pesant sur les entreprises, ce qui n'est pas l'objet de cette mesure qui vise seulement à modifier la répartition du produit de la taxe.

Pour éviter d'augmenter la taxe d'apprentissage dans ces trois départements, il est proposé de fixer son taux dans la loi au niveau de 0,26 %.

II - La position de la commission

Votre commission n'a aucune raison de s'opposer à cette mesure de nature technique qui est une conséquence de l'existence de règles de droit local dans les départements alsaciens et en Moselle.

Elle vous propose, en conséquence, d'adopter cet article sans modification.

Article 63 quater

Modalités fiscales de regroupement des organismes collecteurs paritaires agréés

Objet : Cet article, inséré par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, vise à exonérer de tout versement d'impôts, droits et taxes les transmissions effectuées entre organismes collecteurs paritaires agréés dans le cadre de leurs regroupements.

I - Le dispositif proposé par l'Assemblée nationale

Cet article, adopté par l'Assemblée nationale sur proposition du Gouvernement, vise à faciliter les regroupements entre organismes paritaires collecteurs agréés (Opca).

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 encouragé ces regroupements en instaurant de nouvelles règles d'agrément, désormais accordé aux seuls organismes paritaires qui collectent au moins 100 millions d'euros.

Il est proposé d'exempter de droits, impôts et taxes les transferts de biens, droits et obligations entre Opca rendus nécessaires par ces regroupements. Cette exemption s'appliquerait aux transferts effectués jusqu'au 31 décembre 2012, à condition qu'ils soient réalisés à titre gratuit ou moyennant la seule prise en charge du passif ayant grevé l'acquisition des biens transférés.

II - La position de la commission

Votre commission approuve la mesure proposée. Il est d'usage de prévoir de telles exemptions lorsque des transmissions de biens sont la conséquence d'une réforme législative. Il serait en outre regrettable que les

moyens alloués à la formation professionnelle soient réduits du fait du paiement de taxes et impôts par les Opcas.

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

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Réunie le **mercredi 16 novembre 2011** sous la **présidence d'Annie David, présidente**, la commission procède à l'**examen du rapport pour avis de Claude Jeannerot, sur le projet de loi de finances pour 2012 (mission « Travail et emploi » et les articles 62 à 63 quater rattachés)**.

Claude Jeannerot, rapporteur pour avis. - Comme vous le savez, l'examen du projet de loi de finances intervient dans un contexte de crise économique et financière qui a conduit le Gouvernement à ramener sa prévision de croissance pour 2012 de 1,75 % à 1 %.

Ce ralentissement marqué de la croissance aura nécessairement des conséquences négatives sur l'emploi. D'ores et déjà, nous pouvons constater que le chômage est reparti à la hausse depuis le mois d'avril. En 2012, il est vraisemblable que le nombre de demandeurs d'emploi continuera à augmenter, une croissance de seulement 1 % étant insuffisante pour espérer une baisse du chômage.

Une telle dégradation appelle de la part de l'Etat une action volontariste pour limiter l'impact de la crise sur l'emploi et protéger les plus fragiles. Or c'est tout le contraire qui nous est proposé dans ce projet de budget : les crédits de la mission « Travail et emploi » s'inscrivent en baisse de 12 % par rapport à l'an dernier. De surcroît, le Gouvernement a fait adopter à l'Assemblée nationale deux amendements qui ont encore diminué de 85 millions les crédits de la mission, afin que celle-ci contribue à l'effort supplémentaire de réduction des dépenses décidé lorsque la prévision de croissance a été révisée.

Le Gouvernement essaie de minimiser l'ampleur de cette baisse : elle s'expliquerait par l'arrivée à échéance de mesures qui avaient été décidées dans le cadre du Plan de relance, par l'extinction progressive de dispositifs de préretraite et par l'effet de mesures d'économies votées l'an dernier, je pense notamment à la suppression de mesures d'exonérations de cotisations sociales.

La réalité est malheureusement moins rassurante. Ce projet de budget arrive à contretemps : il a été conçu à un moment où le Gouvernement tablait sur une reprise économique et se révèle inadapté à la situation que nous connaissons aujourd'hui.

Le Gouvernement a fait le choix, pour élaborer le projet de budget du travail et de l'emploi, de maintenir inchangées, en euros courants, la plupart des dotations votées en 2010 et en 2011. Ce choix appelle de ma part deux remarques :

- d'abord, il va de soi que la reconduction des crédits en euros courants équivaut à une légère baisse des dotations en euros constants, compte tenu de l'inflation ;

- ensuite, cette décision de maintenir les crédits empêche le Gouvernement d'adapter l'effort de l'Etat à l'évolution des besoins.

Pour illustrer mon propos, je prendrai l'exemple de la dotation de l'Etat à Pôle emploi. Depuis 2009, c'est-à-dire depuis la création de l'opérateur, la dotation de l'Etat a toujours été fixée à 1,36 milliard d'euros et elle resterait à ce niveau en 2012. Elle a donc, en réalité, légèrement baissé en valeur, du fait de la hausse des prix. Surtout, elle n'a pas été réévaluée pour tenir compte de l'augmentation du chômage de 30 % constatée depuis trois ans. Les agents de Pôle emploi doivent donc faire face à une charge de travail qui a considérablement augmenté, sans moyens supplémentaires. Il n'est guère surprenant, dans ces conditions, que les demandeurs d'emploi se plaignent d'un accompagnement insuffisant et que les agents expriment un réel malaise, dont le mouvement social de lundi n'est qu'un symptôme supplémentaire.

Une revalorisation des moyens du service public de l'emploi s'impose à l'évidence. Une telle dépense est, à mes yeux, un investissement, d'une part, parce qu'elle permet de réaliser des économies sur l'indemnisation des demandeurs d'emploi, d'autre part, parce qu'elle contribue à la sauvegarde de notre cohésion sociale et facilite les recrutements des entreprises.

Le Gouvernement négocie actuellement avec l'Unedic et Pôle emploi une nouvelle convention tripartite qui va fixer la « feuille de route » de l'opérateur. Les orientations envisagées rejoignent les préconisations formulées par la mission d'information sénatoriale que j'ai eu l'honneur de présider : plus grande personnalisation du service rendu aux demandeurs d'emploi en renforçant d'abord l'accompagnement de ceux qui en ont le plus besoin, redéploiement de moyens aujourd'hui affectés à des fonctions support, déconcentration de l'établissement pour favoriser son ancrage dans les territoires, définition de nouveaux indicateurs de résultats pour un meilleur pilotage de l'action de Pôle emploi.

Si la plupart des dotations restent inchangées par rapport à l'an dernier, quelques-unes s'inscrivent néanmoins en baisse sensible, à tel point que l'on peut craindre que plusieurs dispositifs se révèlent sérieusement sous-financés l'an prochain. Je prendrai là encore quelques exemples :

- la dotation pour les maisons de l'emploi est réduite de 30 millions d'euros, soit une baisse de 38 % par rapport à 2011 ; un amendement voté à

l'Assemblée nationale a certes ramené cette baisse à seulement 15 millions mais la diminution de crédits demeure sensible ;

- la dotation de l'Etat au fonds de solidarité passe de 1,6 milliard à seulement 906 millions d'euros ; je rappelle que ce fonds finance plusieurs allocations versées aux demandeurs d'emploi en fin de droits, notamment l'allocation spécifique de solidarité (ASS) ; cette dotation risque de se révéler rapidement insuffisante, d'autant plus que le fonds devra prendre à sa charge, à partir de l'an prochain, la nouvelle allocation transitoire de solidarité (ATS), créée dans le cadre de la réforme des retraites de 2010 ;

- l'insuffisance des crédits alloués au financement de l'activité partielle, autrefois dénommée « chômage partiel », est également préoccupante : la dotation inscrite dans le projet de loi de finances est ramenée à 30 millions en 2012, après 40 millions l'an dernier ;

- enfin, le nombre d'entrées en contrats aidés devrait diminuer fortement l'an prochain : en 2011, environ 420 000 contrats d'accompagnement vers l'emploi (CAE) devraient être signés dans le secteur non-marchand, ainsi que 60 000 contrats initiative emploi (CIE) dans le secteur marchand ; le projet de budget ne permettrait plus de financer que 340 000 entrées en CAE et 50 000 entrées en CIE en 2012, ce qui ne me paraît pas à la hauteur des besoins.

Je tiens à souligner également la forte baisse des crédits alloués aux mesures d'âge, qui sont maintenant en voie d'extinction. Le dernier dispositif de préretraite publique encore ouvert, l'allocation spéciale du fonds national de l'emploi (ASFNE), a été supprimé par l'Assemblée nationale, à l'initiative du Gouvernement. Les crédits prévus pour financer les préretraites ne seront plus que de 79,5 millions d'euros l'an prochain, alors qu'ils atteignaient encore 122 millions en 2011.

J'ajoute que l'allocation équivalent retraite (AER), qui avait été rétablie à titre provisoire, en 2009 et 2010, pour faire face à la crise, a été supprimée à compter du 1er janvier 2011. Elle n'est que partiellement remplacée par l'ATS puisque cette nouvelle allocation ne peut être versée qu'à des demandeurs d'emploi nés entre le 1er juillet 1951 et le 31 décembre 1953 et qui étaient indemnisés par l'assurance chômage à la date du 10 novembre 2010.

Autrement dit, les salariés âgés qui perdent leur emploi et qui ont, nous le savons tous, beaucoup de difficultés à retrouver un poste de travail, n'auront bientôt plus accès à un dispositif de préretraite quel qu'il soit. Ils devront se contenter des minima sociaux, une fois que leurs droits à l'assurance chômage auront été épuisés, en attendant d'atteindre l'âge de la retraite, porté à soixante-deux ans à partir de 2017, et ce même s'ils ont suffisamment cotisé pour avoir droit à une retraite à taux plein. A l'évidence, cette situation n'est pas satisfaisante et devra être revue dans le cadre d'une réforme plus équitable des retraites.

En matière de formation, je ne peux que regretter l'absence de traduction budgétaire des objectifs volontaristes affichés par le Gouvernement. Je rappelle que le Président de la République a souhaité, le 1er mars 2011, que 800 000 jeunes soient formés par la voie de l'alternance en 2015, ce qui suppose d'augmenter le nombre d'alternants d'un tiers en quatre ans.

Pourtant, en 2012, le montant des exonérations de cotisations compensées à la sécurité sociale au titre des contrats d'apprentissage devrait atteindre 1,33 milliard d'euros, soit un montant très voisin de celui prévu en 2011, et 17,4 millions au titre des contrats de professionnalisation, en légère baisse par rapport à l'an dernier.

Par ailleurs, la dotation générale de décentralisation versée par l'Etat aux régions au titre des compétences transférées en matière de formation professionnelle resterait fixée, pour la troisième année consécutive, à 1,7 milliard d'euros.

En outre, des dépenses de formation qui devraient normalement être financées par l'Etat vont être mises à la charge du fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP). Le Gouvernement propose en effet de prélever l'an prochain 300 millions d'euros sur les ressources de ce fonds et de les affecter :

- à l'association pour la formation professionnelle des adultes (Afp), à hauteur de 75 millions, au titre de sa participation au service public de l'emploi et pour le financement de la mise en œuvre des titres professionnels délivrés par le ministère de l'emploi ;

- à l'agence de services et de paiement (ASP), à hauteur de 200 millions, pour le financement de la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle ;

- à Pôle emploi, à hauteur de 25 millions, pour le financement de l'allocation en faveur des demandeurs d'emploi en formation (Afd).

Je signale que le projet de loi de finances comporte, pour la première fois, un compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage », qui rassemble 360 millions d'euros de crédits destinés au financement des nouveaux contrats d'objectifs et de moyens passés avec les régions et 15 millions destinés à la mise en œuvre du dispositif de bonus-malus qui a été créé pour inciter les entreprises à recruter des jeunes en alternance.

En conclusion, vous l'aurez compris, je ne suis pas favorable à ce projet de budget, qui ne me paraît pas à la hauteur des enjeux, et je vous proposerai, en conséquence, d'en rejeter les crédits.

Une autre politique de l'emploi et de la formation, compatible avec la réduction des déficits publics, est possible et nécessaire. Il convient d'abord de remettre en cause certaines niches fiscales et sociales qui ont peu d'effets

sur l'emploi. Il faut savoir que le montant des dépenses fiscales liées à la politique de l'emploi atteint 10 milliards d'euros, soit autant que les crédits de la mission, et que les exonérations de cotisations sociales coûtent 30 milliards chaque année.

La suppression de l'exonération sur les heures supplémentaires permettrait, à elle seule, de récupérer 4,5 milliards d'euros de recettes supplémentaires. Cette somme pourrait être affectée, pour partie, à la réduction du déficit de l'Etat et pour partie à la remise à niveau des crédits de la mission. Une telle mesure n'aurait pas d'effet négatif sur l'emploi, bien au contraire : il est contre-productif de subventionner les heures supplémentaires, et donc de décourager les créations d'emploi, alors que tant de nos concitoyens sont au chômage.

Nous devrions également réfléchir à un meilleur ciblage des allègements de cotisations sociales, qui pourraient par exemple être utilisés pour inciter les employeurs à recruter davantage de jeunes et de seniors, deux classes d'âge particulièrement touchées par le chômage. Une telle mesure serait un puissant facteur de cohésion entre les générations, alors que l'on a trop souvent tendance à considérer qu'un senior au travail prive un jeune de son emploi.

Avant de vous laisser la parole, mes chers collègues, je voudrais dire un mot des six articles rattachés aux crédits de la mission :

- l'article 62 vise à pérenniser une mesure, adoptée en 2010, consistant à majorer l'aide versée par l'Etat pour les contrats aidés conclus avec des ateliers et chantiers d'insertion ;

- l'article 62 bis, inséré par l'Assemblée nationale sur proposition du Gouvernement, tend à supprimer l'ASFNE ; je vous proposerai tout à l'heure, pour les raisons que j'ai indiquées, le maintien de cette mesure et donc la suppression de l'article ;

- l'article 63 est relatif au prélèvement de 300 millions d'euros opéré sur le FPSPP ; il ne me paraît pas acceptable que l'Etat se désengage de la politique de formation professionnelle au détriment d'un fonds paritaire, qui a ses propres missions à assumer, et je vous proposerai donc ici aussi la suppression de cet article ;

- l'article 63 bis, adopté par l'Assemblée nationale sur proposition du président Jean-Luc Warsmann, prévoit de prolonger de deux ans les exonérations fiscales et sociales applicables dans les bassins d'emploi à redynamiser ;

- l'article 63 ter, adopté par l'Assemblée nationale sur proposition du Gouvernement, introduit une mesure technique relative au mode de calcul de la taxe d'apprentissage dans les départements alsaciens et en Moselle, qui sont soumis, dans ce domaine, à des règles de droit local ;

- enfin, l'article 63 quater tend à exonérer d'impôts, droits et taxes les transmissions de biens effectuées entre organismes paritaires collecteurs agréés (Opcas) dans le cadre de leurs regroupements ; vous savez que la loi du 24 octobre 2009, relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie, oblige les Opcas qui n'atteignent pas un certain seuil de collecte à se regrouper à partir du 1er janvier 2012 ; il est d'usage, lorsque la transmission de biens est rendue obligatoire par une réforme législative, de prévoir une telle mesure d'exemption.

Yves Daudigny, rapporteur général. - *Je partage entièrement la philosophie de ce rapport et je souhaite simplement insister sur quelques points.*

D'abord, il doit être bien clair que nous ne souhaitons pas la suppression des exonérations de cotisations sociales mais un meilleur ciblage de celles-ci pour éviter les effets d'aubaine et accroître leur efficacité en termes de création d'emplois. L'exonération sur les heures supplémentaires est particulièrement absurde sur le plan économique et on peut sans nul doute faire une meilleure utilisation de l'argent public.

Ensuite, je pense qu'il est utile de conserver un dispositif qui permette de prendre en charge des salariés âgés qui perdent leur emploi. L'ATS apporte, de ce point de vue, une réponse beaucoup trop partielle. A défaut, ces salariés risquent de devenir allocataires du RSA et on leur demandera, de surcroît, de travailler sept heures par semaine !

Concernant les contrats aidés, je me souviens que le ministre a déclaré qu'il n'avait pas de tabou en ce domaine et qu'il valait mieux qu'un demandeur d'emploi signe un contrat aidé plutôt que de rester au chômage. Pourtant, nous constatons que le nombre de contrats qui pourront être signés l'an prochain est en baisse. Il sera donc difficile de faire face aux besoins.

Enfin, j'estime que si nous ne menons pas une vraie politique de réindustrialisation, nous ne gagnerons pas la bataille de l'emploi. Certaines élites ont considéré, un temps, que les activités de production industrielle n'étaient pas « modernes » et qu'il fallait privilégier les services ou la finance. Ce fut une profonde erreur. Les créations d'emploi dans les services à la personne ou le tourisme seront insuffisantes pour résorber le chômage. Je me souviens que l'automobile a longtemps été un secteur excédentaire pour notre balance commerciale, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui en raison de la concurrence des constructeurs allemands pour le haut de gamme et des pays à bas salaires pour les véhicules d'entrée de gamme.

Catherine Génisson. - *J'approuve tout à fait les réflexions d'Yves Daudigny sur la réindustrialisation, qui doit être une de nos priorités politiques, et sur les exonérations de cotisations. Je regrette comme lui l'extinction des mesures d'âge, qui laisse sans solution des chômeurs âgés alors que l'on repousse par ailleurs l'âge de la retraite.*

Concernant le projet de budget, je déplore tout particulièrement la diminution de 12 % des crédits du programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » et la baisse de 7 % des crédits du programme 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail », alors que tant de salariés souffrent de mauvaises conditions de travail.

Enfin, nous devons avoir une pensée pour les agents de Pôle emploi, qui font un métier difficile sans avoir les moyens d'offrir à tous les demandeurs d'emploi l'accompagnement personnalisé dont ils ont besoin.

Jean-Marie Vanlerenberghe. - *J'ai eu le plaisir de vous accueillir à Arras, monsieur le rapporteur, lorsque vous présidiez la mission commune d'information sénatoriale sur Pôle emploi et vous connaissez mon attachement au service public de l'emploi.*

Vous avez posé la question du point d'équilibre à trouver pour ce budget, auquel il manque, à mon avis, 1 milliard d'euros pour faire face à la dégradation de l'emploi. Concernant les heures supplémentaires, je ne suis pas encore convaincu qu'il faille supprimer entièrement l'exonération qui leur est applicable. Il conviendrait d'abord d'évaluer l'impact qu'aurait une telle mesure sur les comptes publics mais aussi sur les salariés. Pour y voir plus clair, je suggère que la commission mette en place un groupe de travail pour approfondir cette question. Je pense par ailleurs que la réindustrialisation du pays se fera grâce aux petites et moyennes entreprises (PME). Or, ce sont elles qui sont les plus lourdement imposées.

S'agissant des maisons de l'emploi, je soutiendrai un amendement tendant à augmenter leur dotation de 7 millions d'euros. Des efforts de rationalisation ont été menés dans les territoires et il faut accompagner cet effort, mais sans réduire trop brutalement les crédits.

Sur la question des préretraites, je pense qu'il faut d'abord améliorer l'ATS, dans un souci de justice, avant d'envisager d'autres mesures.

Enfin, j'observe que nous avons tous les ans le même débat sur les contrats aidés. On diminue leur nombre dans la loi de finances initiale avant de l'augmenter en cours d'année ! Nous aurons besoin, à l'évidence, de plus de contrats aidés l'an prochain.

Jacky Le Menn. - *En Europe, la France est le pays qui a la natalité la plus dynamique ce qui signifie que nous aurons, dans les années qui viennent, de plus en plus de jeunes à la recherche d'un emploi. Or, le processus de désindustrialisation s'accélère. Il est donc urgent de définir une politique de réindustrialisation axée sur les petites moyennes industries (PMI).*

Concernant Pôle emploi, je confirme que les agents ne sont pas assez nombreux pour à la fois accompagner convenablement les demandeurs d'emploi et prospecter les entreprises, sans oublier qu'ils sont parfois victimes de l'agressivité du public. Une augmentation des moyens de l'opérateur

s'impose afin de favoriser la réinsertion professionnelle des demandeurs d'emploi.

Le Gouvernement propose de faire travailler les titulaires du RSA sept heures par semaine. Ce n'est pourtant pas en les pénalisant que l'on va créer de l'emploi ! Il faut plutôt améliorer la rencontre entre offres et demandes d'emploi. L'action sociale des départements peut contribuer à ramener les personnes éloignées de l'emploi vers le monde du travail. En tout état de cause, il y a des dépenses plus utiles que l'exonération sur les heures supplémentaires...

Gilbert Barbier. - *J'aimerais interroger le rapporteur sur deux points. Vous proposez de supprimer l'exonération sur les heures supplémentaires, mais ne faudrait-il pas, au contraire, aider plus fortement les petites entreprises en cette période de ralentissement économique ? Combien d'emplois seraient créés si l'on supprimait cette exonération ? Par ailleurs, vous évoquez la réindustrialisation du pays, mais n'est-ce pas contradictoire avec la décision de fermer des centrales nucléaires ?*

Aline Archimbaud. - *Je voudrais d'abord insister sur les conditions de travail très dégradées des agents de Pôle emploi, ce qui les empêche d'apporter un suivi personnalisé à chaque demandeur d'emploi. Je pense ensuite que l'amélioration de la qualification à tous les niveaux est indispensable pour faire sortir les salariés de la précarité.*

Dans mon département de Seine-Saint-Denis, je constate que beaucoup d'élus se sont battus pour attirer des emplois dans le tertiaire mais ceux-ci ne bénéficient que faiblement aux habitants des quartiers. On a négligé les petites entreprises industrielles et peu anticipé la reconversion des filières et on n'encourage pas suffisamment la recherche-développement. Les patrons de PME-PMI se sentent seuls alors qu'ils peuvent créer de l'emploi durable.

L'arrêt du nucléaire se fera dans la durée et il y a des emplois à créer dans la filière du démantèlement. Il y a aussi des centaines de milliers d'emplois à créer dans les énergies renouvelables ou les économies d'énergie, par exemple pour améliorer l'efficacité énergétique des logements sociaux.

Annie David, présidente. - *Je pense que nous débordons un peu le cadre du budget de cette mission, mes chers collègues. La parole est à Isabelle Debré.*

Isabelle Debré - *Nous sommes là pour poser des questions, or j'observe que nous sommes en train de dépasser le temps imparti. Nous avons déjà au moins vingt minutes de retard sur l'horaire programmé. On ne peut pas travailler correctement dans des conditions pareilles. Je renonce donc à ma question pour ne pas rallonger les débats.*

Patricia Schillinger. - *Concernant les heures supplémentaires défiscalisées, je voudrais signaler que des accords bilatéraux ont été conclus avec la Suisse pour les travailleurs frontaliers et que cela n'a entraîné aucune*

création d'emplois. Je pense que nous avons besoin de plus de contrats aidés car la demande qui est adressée aux collectivités territoriales est considérable. Sur la question de l'apprentissage, enfin, j'observe un grand décalage entre les déclarations d'intention du Gouvernement et la réalité sur le terrain.

Michel Vergoz. - J'entends souvent dire que les employeurs ne vont pas embaucher si on les prive de leurs exonérations. En tant que chef d'entreprise, je peux vous assurer que je ne me suis jamais demandé, au moment d'embaucher, si j'allais toucher une subvention ! Il faut vraiment venir à Paris pour entendre ça... J'ai vu des salariés expérimentés être licenciés pour être remplacés par un jeune, alors qu'ils sont la mémoire de l'entreprise. Mais c'est le marché, la rencontre de l'offre et la demande, qui crée l'emploi, ne l'oublions pas.

S'agissant des contrats aidés, j'ai eu un vif échange hier avec le ministre Xavier Bertrand. Mais j'ai le sentiment que le discours du Gouvernement est en train de changer sur ce sujet, après tout ce que nous avons entendu sur le thème de l'assistantat. En réalité, l'économie a besoin de s'appuyer sur les deux piliers que sont, d'une part, l'économie marchande, d'autre part, l'économie alternative et solidaire.

Odette Duriez. - Je tiens à m'élever contre le prélèvement de 300 millions d'euros envisagé sur le FPSPP. Une telle mesure empêcherait le fonds d'assumer convenablement ses missions.

Claude Jeannerot, rapporteur pour avis. - Je voudrais d'abord répondre aux questions qui ont été posées concernant l'exonération sur les heures supplémentaires. Je conteste effectivement l'efficacité de ce dispositif, qui me paraît particulièrement inadapté dans une période de faible croissance. Je vous invite à consulter le rapport de nos collègues députés Jean-Pierre Gorges et Jean Mallot, qui s'intitule « Evaluer le 'travailler plus pour gagner plus' ». Il indique que, en période de récession, le dispositif « pourrait conduire à une réduction plus forte du nombre d'emplois par un recours accru ou maintenu aux heures supplémentaires subventionnées ». Ce rapport cite également une intéressante étude de la Cour des comptes, réalisée dans le cadre du conseil des prélèvements obligatoires. Il y est indiqué que le dispositif présente « une efficacité limitée pour un coût élevé » et que son impact sur la croissance est « inférieur au coût de la mesure ». Ces analyses indépendantes confortent les nôtres.

Concernant les contrats aidés, je pense qu'il n'est pas inutile de consulter les travaux du conseil d'orientation sur l'emploi (COE), organisme pluraliste et indépendant, qui estime que l'on a trop vite réduit la voilure en ce domaine et que les contrats aidés sont utiles en période de ralentissement économique.

Je partage les réflexions relatives à la réindustrialisation : la solution au problème du chômage ne dépend pas seulement du budget du travail et de l'emploi mais aussi du soutien au développement économique et à l'industrie.

Les mesures d'accompagnement prévues par le projet de budget ne sont cependant pas à la hauteur. Sur la fermeture des centrales nucléaires, je suis persuadé que le recours à des sources d'énergies alternatives favorisera la création de nouveaux emplois qui compenseront largement les pertes éventuelles.

Je partage enfin les observations de Jean-Marie Vanlerenberghe sur les maisons de l'emploi qui doivent être complémentaires de Pôle emploi et sur la nécessité d'augmenter les crédits de la mission pour faire face à la dégradation de l'emploi.

Suivant l'avis de son rapporteur, la commission donne un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Travail et emploi ».

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article 62 bis

Claude Jeannerot, rapporteur pour avis. - Cet amendement vise à supprimer l'article et donc à maintenir l'ASFNE. Comme je l'ai expliqué tout à l'heure, je pense qu'un dispositif de préretraite conserve son utilité dans la période actuelle.

La commission adopte l'amendement n° 1.

Article 63

Claude Jeannerot, rapporteur pour avis. - Cet amendement de suppression de l'article vise à éviter que l'Etat ponctionne le FPSPP.

La commission adopte l'amendement n° 2.

AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

ARTICLE 62 BIS

Supprimer cet article.

ARTICLE 63

Supprimer cet article.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS

- **Vincent Destival**, directeur général, et **Michel Monier**, directeur général-adjoint, de l'Unedic ;
- **Christian Charpy**, directeur général de Pôle emploi ;
- **Marie-Béatrice Levaux**, présidente de la fédération nationale des particuliers employeurs (Fepem) ;
- **Bertrand Martinot**, délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP).