

N° 111

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 novembre 2010

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

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

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

**(Seconde partie de la loi de finances)**

ANNEXE N° 31

**TRAVAIL ET EMPLOI**

*Rapporteur spécial : M. Serge DASSAULT*

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Serge Dassault, vice-présidents ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; M. Jean-Paul Alduy, Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufils, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Yvon Collin, Philippe Dallier, Jean-Pierre Demerliat, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, André Ferrand, François Fortassin, Jean-Pierre Fourcade, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, MM. Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.*

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (13<sup>ème</sup> législ.) : 2824, 2857, 2859 à 2865 et T.A. 555**

**Sénat : 110 (2010-2011)**



## SOMMAIRE

Pages

<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	<b>7</b>
<b>AVANT PROPOS .....</b>	<b>9</b>
<b>CHAPITRE PREMIER - PRÉSENTATION DES CRÉDITS DE LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI ».....</b>	<b>11</b>
<b>I. UN BUDGET DE SORTIE DE CRISE : STABILITÉ EN 2011 PUIS RÉDUCTION PROGRESSIVE DES CRÉDITS SUR TROIS ANS.....</b>	<b>11</b>
A. UNE VUE D'ENSEMBLE DU COÛT GLOBAL DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI : PRÈS DE 51,5 MILLIARDS D'EUROS .....	11
B. LES CRÉDITS DE LA MISSION : UN BUDGET STABILISÉ MALGRÉ LE CONTEXTE DE CONTRAINTE BUDGÉTAIRE .....	12
C. LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE : UNE RÉDUCTION DE 20 % DES CRÉDITS DE LA MISSION AU COURS DES TROIS PROCHAINES ANNÉES .....	15
<b>II. LES MOYENS DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI QUI ÉCHAPPENT À LA MAÎTRISE DIRECTE DES GESTIONNAIRES DE PROGRAMME .....</b>	<b>16</b>
A. LES DÉPENSES FISCALES.....	16
B. LES EXONÉRATIONS DE COTISATIONS SOCIALES .....	19
1. <i>Les exonérations de charges sociales compensées par la mission « Travail et         emploi » : 1,56 milliard d'euros .....</i>	19
2. <i>« L'héritage des 35 heures » : un coût de 125 milliards d'euros depuis 1998 .....</i>	20
C. LES OPÉRATEURS PERCEVANT UN FINANCEMENT DE L'ÉTAT AU TITRE DES CHARGES DE SERVICE PUBLIC ET DES TRANSFERTS .....	22
<b>III. UN EFFORT NÉCESSAIRE DE RATIONALISATION DES POLITIQUES PUBLIQUES EN RAISON DE LA RARÉFACTION DES MOYENS BUDGÉTAIRES.....</b>	<b>24</b>
A. LA CONTRIBUTION À LA MAÎTRISE DES DÉPENSES DÈS 2011 DE LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI » .....	24
1. <i>Une exigence de rationalisation des ouvertures de crédits budgétaires.....</i>	24
2. <i>Un effort de réduction des exonérations ciblées de charges sociales.....</i>	25
B. LES PROPOSITIONS D'ALLÈGEMENT DE LA CHARGE DES DISPOSITIFS DONT L'EFFICACITÉ N'EST PAS DÉMONTRÉE .....	26
1. <i>Diminuer de 10 % le taux de la prime pour l'emploi : une économie de 300 millions         d'euros à partir de 2012 proposée par votre commission des finances .....</i>	26
2. <i>Sortir du « piège des 35 heures » : supprimer l'exonération d'impôt sur le revenu des         heures supplémentaires et complémentaires demeure un objectif de votre rapporteur         spécial .....</i>	30

<b>CHAPITRE II - PRÉSENTATION DES PROGRAMMES</b> .....	31
<b>I. LE PROGRAMME 102 « ACCÈS ET RETOUR À L'EMPLOI »</b> .....	32
A. LA DOTATION BUDGÉTAIRE POUR 2011 .....	32
B. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL .....	33
<b>II. LE PROGRAMME 103 « ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES ET DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI »</b> .....	35
A. LA DOTATION BUDGÉTAIRE POUR 2011 .....	35
B. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL .....	36
<b>III. LE PROGRAMME 111 « AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'EMPLOI ET DES RELATIONS DU TRAVAIL »</b> .....	37
A. LA DOTATION BUDGÉTAIRE POUR 2011 .....	37
B. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL .....	38
<b>IV. LE PROGRAMME 155 « CONCEPTION, GESTION ET ÉVALUATION DES POLITIQUES DE L'EMPLOI ET DU TRAVAIL »</b> .....	38
A. LA DOTATION BUDGÉTAIRE POUR 2011 .....	38
B. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL .....	40
<b>EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS</b> .....	41
• <i>ARTICLE 88 (supprimé) (Art. 19 de la loi n° 2007-1786 du 19 décembre 2007 de financement de la sécurité sociale pour 2008)</i> <b>Restriction aux entreprises de moins de dix salariés de l'exonération bénéficiant aux organismes d'intérêt général en zones de revitalisation (ZRR)</b> .....	41
• <i>ARTICLE 89 (Art. L. 2242-17 du code du travail et art. 80 duodecimes du code général des impôts)</i> <b>Suppression de l'exonération applicable aux indemnités de rupture versées dans le cadre d'un accord de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC)</b> .....	43
• <i>ARTICLE 90 (Art. L. 133-7 et L. 241-10 du code de la sécurité sociale, art. L. 7233-3 du code du travail et art. L. 741-27 du code rural et de la pêche maritime)</i> <b>Suppression d'exonérations de cotisations sociales en matière de services à la personne</b> .....	45
• <i>ARTICLE 91 (Art. L. 241-13 et L. 241-14 du code de la sécurité sociale)</i> <b>Suppression de l'exonération de cotisation sur l'avantage en nature dans les hôtels, cafés et restaurants (HCR)</b> .....	50
• <i>ARTICLE 92 (Art. L. 5133-1 à L. 5133-7 et art. L. 5423-24 du code du travail)</i> <b>Alignement du dispositif d'intéressement de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) sur celui du revenu de solidarité active (RSA)</b> .....	52
• <i>ARTICLE 93 (Art. 141 de la loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001 de finances pour 2002)</i> <b>Suppression de l'exonération de cotisations sociales applicable aux contrats initiative-emploi (CIE)</b> .....	54
• <i>ARTICLE 94</i> <b>Expérimentation d'un contrat d'accompagnement renforcé (CAR) au profit de personnes en situation précaire</b> .....	56

• <i>ARTICLE 94 bis (nouveau) (Art. 1<sup>er</sup> et 2 de l'ordonnance n° 2006-433 du 13 avril 2006 relative à l'expérimentation du contrat de transition professionnelle)</i> <b>Prorogation au 31 mars 2011 de l'expérimentation du contrat de transition professionnelle</b> .....	58
• <i>ARTICLE 95 (Art. L. 5134-30-1 du code du travail)</i> <b>Adaptation des dispositions relatives au financement du contrat unique d'insertion (CUI) pour les ateliers et chantiers d'insertion</b> .....	59
• <i>ARTICLE 96</i> <b>Prélèvement exceptionnel sur le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP)</b> .....	60
• <i>ARTICLE 97 (Art. L. 5212-5, L. 5212-9, L. 5213-4, L. 5213-11 et L. 5214-1-1 [nouveau] du code du travail)</i> <b>Transfert de compétences à l'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (AGEFIPH)</b> .....	63
• <i>ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 97 (Art. 200 sexies du code général des impôts)</i> <b>Diminution de 10 % des taux de la prime pour l'emploi</b> .....	65
<b>AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES</b> .....	69
<b>LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b> .....	75
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	77



## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

### 1. LES CONSTATS SUR LES CRÉDITS POUR 2011

**1.1) Les crédits de la mission « Travail et emploi » s'établissent à 11,46 milliards d'euros de crédits de paiement. En progression de 0,5 % par rapport à 2010 (11,40 milliards d'euros), le périmètre budgétaire de la mission « Travail et emploi » ne représente qu'un peu plus d'un cinquième des dépenses totales de l'Etat au titre de la politique de l'emploi.**

Doivent être également pris en compte :

- les **dépenses fiscales** pour un montant de **10,51 milliards d'euros**, au lieu de 10,96 milliards d'euros pour 2010 ;
- les **allègements généraux de cotisations patronales** pour un montant estimatif de **24,43 milliards d'euros**, dont **22,2 milliards d'euros d'allègements généraux de charges « Fillon »** et **3,23 milliards d'euros d'exonérations relatives aux heures supplémentaires** de la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA) ;
- et les **exonérations ciblées** de cotisations patronales, non compensées par la présente mission, qui représentent **5,04 milliards d'euros**.

**1.2) Au total, la politique de l'emploi mobilise près de 51,44 milliards d'euros (54 milliards d'euros en 2010).**

**1.3) Sur la période 2011-2013, la réduction des crédits de la mission sera de 20 %**, soit une diminution de 2,2 milliards d'euros.

**1.4) La mission « Travail et emploi » représente en termes d'emploi 10 068 ETPT (10 680 en 2010) correspondant à une charge de 592 millions d'euros** qui figurent en totalité sur le programme support n° 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi ».

**1.5) En outre, il convient de prendre en compte les emplois des principaux opérateurs subventionnés par l'Etat dont le nombre atteint 49 144 ETPT (50 999 en 2010). Pôle emploi représente 92 % de cet ensemble et subira la suppression de 1 800 postes en 2011.**

*Votre rapporteur spécial souligne que le taux de réponses du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi à son questionnaire budgétaire était de 94 % à la date du 10 octobre 2010, date limite fixée par l'article 49 de la LOLF.*

## **2. LES OBSERVATIONS ET PROPOSITIONS FORMULÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

### **2.1) Les efforts de réduction des dépenses opérées dans le cadre du projet de loi de finances pour 2011**

- la dotation de **Pôle emploi** est figée en valeur. Avec 1,36 milliard d'euros, soit une diminution en volume correspondant à l'inflation, et la suppression de 1 800 ETP, le service public de l'emploi devra fournir un effort de rationalisation de ses moyens humains et matériels ;

- les subventions accordées aux **maisons de l'emploi** sont très significativement revues à la baisse (- 45 %) : 53 millions d'euros de crédits de paiement au lieu de 95 millions d'euros cette année. Il convient de s'assurer qu'une telle mesure ne s'applique pas selon un « rabet » indifférencié. L'Assemblée nationale a abondé ces crédits de 10 millions d'euros ;

- **diverses mesures de suppression d'exonérations fiscales et sociales**, notamment les suppressions de l'exonération de 15 points pour les particuliers employeurs et pour les avantages en nature (plateau-repas des employés) dans la restauration, ont pour conséquence une **économie globale de plus de 600 millions d'euros**. Votre rapporteur spécial rappelle que **la suppression de l'exonération des avantages en nature dans la restauration avait été adoptée par votre commission des finances dès l'examen du projet de loi de finances pour 2010**.

### **2.2) Des mesures de débudgétisation d'instruments de la politique de l'emploi**

- un **prélèvement de 300 millions d'euros sur le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP)**, créé par la loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle, est prévu afin d'abonder les actions de formation professionnelle de l'AFPA, de l'ASP et de Pôle emploi. Or, à l'initiative de notre collègue Jean-Claude Carle, alors rapporteur de ce projet de loi, la loi précitée a instauré le principe selon lequel « *les sommes dont dispose le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels au 31 décembre de chaque année constituent, l'année suivante, des ressources de ce fonds* » (article L. 6332-22-1 du code du travail). L'article 96 du présent projet de loi de finances contrevient donc directement à ce principe ;

- un **transfert de compétences de l'Etat vers l'association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapée (AGEFIPH)** est proposé afin de lui confier la gestion de diverses mesures en faveur des travailleurs handicapés (article 97).

### **2.3) Les propositions d'allègement de la charge des dispositifs dont l'efficacité en matière d'emploi n'est pas démontrée**

- la prime pour l'emploi a peu d'effet en matière de retour à l'emploi et ne remplit pas non plus son rôle de redistribution au bénéfice de ceux qui en ont le plus besoin. **Votre commission des finances a adopté un amendement de diminution de 10 % du taux de la prime pour l'emploi**. Applicable aux revenus de 2011, **le gain de la mesure serait de 300 millions d'euros en 2012** ;

-  **votre rapporteur spécial a procédé à une évaluation du coût des 35 heures depuis 1998 : il s'établit à 125 milliards d'euros**. Aussi, il a proposé, à titre personnel, dans la perspective de remettre en cause, à terme, les 35 heures, de **supprimer l'exonération d'impôt sur le revenu des heures supplémentaires** instituée par la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat. Le rendement fiscal de cette mesure, à partir de 2012, est estimé à 1,4 milliard d'euros. Sans toutefois avoir adopté d'amendement,  **votre commission des finances a pris acte de cette piste de réflexion dans la perspective de réforme prochaine de la fiscalité**.

**2.4) Enfin, votre rapporteur spécial entend mettre l'accent sur le renforcement significatif de l'action des missions locales** afin d'aller « au contact » des jeunes de 16 à 25 ans les plus défavorisés, en abondant de 15 millions d'euros les **missions locales**, les **écoles de la deuxième chance (E2C)** et le **fonds d'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ)** qui finance les actions de prise en charges des jeunes (aide au permis de conduire, prospection d'entreprises, prêt de scooter, etc.). **Un amendement de crédit en ce sens a été adopté par votre commission des finances**.



*« Without generous and long-lasting unemployment benefits, long-term unemployment would not have built up and unemployment would not have persisted ».<sup>1</sup>*

Christopher A. Pissarides

Mesdames, Messieurs,

Plus que jamais, la France est prisonnière de son passé et de sa dette.

Au sens large, le coût de la politique de l'emploi, plus de 51 milliards d'euros, participe à l'alourdissement des déficits. Trop de situations perdurent. Ainsi, ne faudrait-il pas remettre en cause notre modèle d'indemnisation du chômage ? Il est désormais reconnu que le maintien d'un haut niveau d'allocation peut être un frein au retour à l'emploi. Les crédits doivent aller en priorité au développement économique, au maintien et à la création d'emploi, donc aux entreprises, à la formation et à l'insertion professionnelle.

C'est certainement un fait inhabituel, mais votre rapporteur spécial se félicite de la réduction de 20 % des crédits de la mission « Travail et emploi » sur les trois prochaines années. La loi de programmation pluriannuelle des finances publiques pour la période 2011-2014 doit donc servir de cadre intangible de la réduction des dépenses publiques. Le présent projet de loi de finances pour 2011 propose des mesures d'économies concrètes telles que la suppression d'une dernière exonération de charges patronales subsistant dans le secteur de la restauration sur les avantages en nature. Votre rapporteur spécial avait déjà fait cette proposition l'année dernière.

Il faut aller plus loin. La France supporte encore l'héritage des « 35 heures ». La plupart des pays, qui sont nos concurrents, travaillent plus et ne supportent pas le fardeau de 125 milliards d'euros accumulés depuis 1998 du fait de la réduction du temps de travail.

---

<sup>1</sup> « Sans une indemnisation du chômage généreuse et durable, le chômage de longue durée ne se serait pas accru et le chômage n'aurait pas perduré » in « Unemployment in Britain : an european success story » (2003). Christopher A. Pissarides est professeur à la London school of economics. Avec Peter Diamond et Dale Mortensen, il est le lauréat du prix 2010 de la Banque de Suède de sciences économiques, attribué en mémoire d'Alfred Nobel.

Le présent rapport a pour objet de présenter les crédits de la mission « Travail et emploi » et des propositions de réduction supplémentaire des dépenses, notamment la diminution de 10 % des taux de la prime pour l'emploi. Celle-ci ne remplit plus son rôle.

A titre personnel, votre rapporteur spécial souhaite des mesures encore plus énergiques, telles que la suppression des « 35 heures », la réduction progressive du coût des heures supplémentaires et, plus largement, une réforme globale du financement des charges sociales qui se ne serait plus entièrement supporté par les salariés. Il existe d'autres possibilités. On pourrait penser, par exemple, à la TVA sociale, mais aussi à la mise en place d'un coefficient lié au chiffre d'affaires, diminué de la masse salariale afin de promouvoir l'emploi et le maintien de l'activité sur notre territoire.

Il y a urgence à ouvrir ces débats et à lancer ces chantiers.

## **CHAPITRE PREMIER PRÉSENTATION DES CRÉDITS DE LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI »**

### **I. UN BUDGET DE SORTIE DE CRISE : STABILITÉ EN 2011 PUIS RÉDUCTION PROGRESSIVE DES CRÉDITS SUR TROIS ANS**

#### **A. UNE VUE D'ENSEMBLE DU COÛT GLOBAL DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI : PRÈS DE 51,5 MILLIARDS D'EUROS**

Les crédits de la mission « Travail et emploi » s'établissent pour 2011 à **11,46 milliards d'euros** de crédits de paiement, soit un niveau comparable à cette année (11,40 milliards d'euros). Le périmètre budgétaire de la mission « Travail et emploi » ne représente toujours qu'un peu plus d'un cinquième des dépenses totales de l'Etat au titre de la politique de l'emploi.

Doivent être également pris en compte l'ensemble des avantages fiscaux (les dépenses fiscales) et des allègements de charges généraux ou ciblés qui concourent à la politique de l'emploi.

Le montant des **dépenses fiscales** s'établit à **10,51 milliards d'euros**, au lieu de 10,96 milliards d'euros en 2010 (pour mémoire, 10,24 milliards en 2009).

Les **allègements généraux de cotisations patronales** s'élèveront à **24,43 milliards d'euros**<sup>1</sup>, dont 21,2 milliards d'euros d'allègements généraux de charges « Fillon » et 3,23 milliards d'euros d'exonérations relatives aux heures supplémentaires et complémentaires instituées par la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA).

En outre, les **exonérations ciblées de cotisations patronales** qui ne sont pas compensées par les crédits budgétaires de la mission « Travail et emploi » représentent **5,04 milliards d'euros**.

Au total, la **politique de l'emploi** mobilisera **51,44 milliards d'euros** l'année prochaine (54 milliards d'euros prévus pour 2010)<sup>2</sup>.

Votre rapporteur spécial tient à souligner que ce coût global représente près de 18 % du total des dépenses du budget général et **56 % du déficit budgétaire**<sup>1</sup> prévu pour 2011.

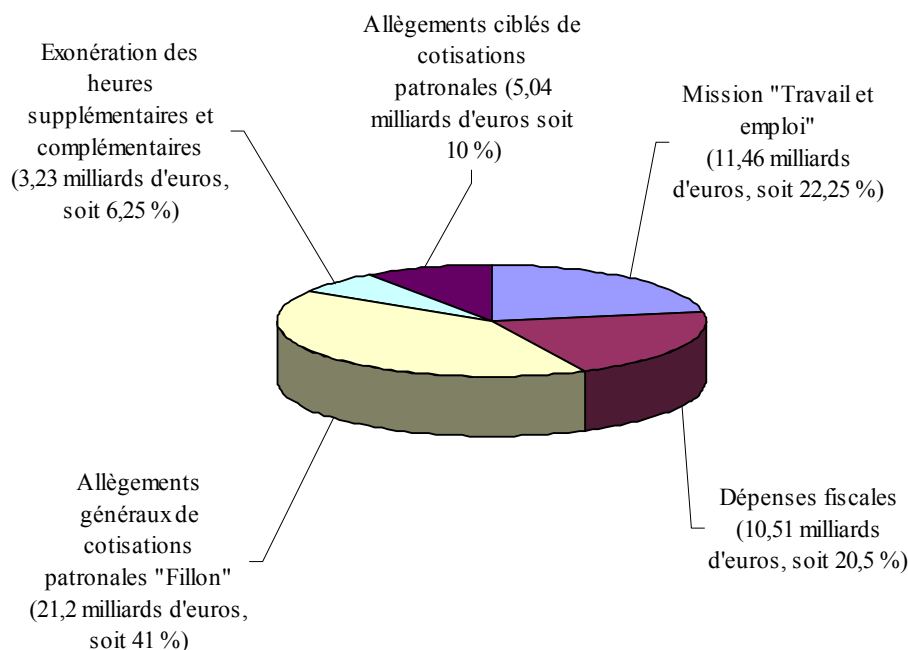
---

<sup>1</sup> Source : projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 (annexe 5).

<sup>2</sup> Il convient de noter que la mission « Plan de relance de l'économie », créée par la loi n° 2009-122 du 4 février 2009 de finances rectificative pour 2009 et dont 1,81 milliard d'euros était fléché en 2010 vers la mission « Travail et emploi », est supprimée dans la maquette budgétaire du projet de loi de finances pour 2011.

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

### Répartition des dépenses de l'Etat au titre de la politique de l'emploi pour 2011



Sources : projet annuel de performances « Travail et emploi » annexé au projet de loi de finances pour 2011 et projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2011

### **B. LES CRÉDITS DE LA MISSION : UN BUDGET STABILISÉ MALGRÉ LE CONTEXTE DE CONTRAINTE BUDGÉTAIRE**

Les crédits de la mission « Travail et emploi » se décomposent en quatre programmes.

Les programmes 102 « **Accès et retour à l'emploi** » (6,19 milliards d'euros) et 103 « **Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi** » (4,45 milliards d'euros), constituent le « **volet emploi** » de la mission et en absorbent à eux seuls plus de 93 % des crédits de paiement. Ils relèvent de la compétence du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et sont pilotés par la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP).

Le programme 111 « **Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail** » (77 millions d'euros) constitue le « **volet travail** » de la mission et a pour objet l'amélioration des conditions d'emploi et de travail des salariés du secteur concurrentiel. Il représente 0,7 % des crédits de paiement de la mission.

---

<sup>1</sup> Source : les chiffres clés du projet de loi de finances pour 2011.

Enfin, le programme 155 « **Conception, gestion et évaluation de la politique de l'emploi et du travail** » (744 millions d'euros) est le « **programme support** » qui regroupe les dépenses de personnel de titre 2 et de fonctionnement dévolus aux autres programmes de la mission.

Les montants proposés pour l'année prochaine s'élève au total à 12,24 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 11,46 milliards d'euros en crédits de paiement (CP).

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

(en milliards d'euros)

	Exécution 2009	LFI 2010	PLF 2011	Solde 2010/2011	Variation 2010/2011
Programme 102 «Accès et retour à l'emploi»	6,18	5,88	6,19	0,31	2,49%
Programme 103 «Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi»	6,60	4,63	4,45	-0,18	-1,44%
Programme 111 «Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail »	0,08	0,08	0,08	0	0,00%
Programme 155 «Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail»	0,79	0,81	0,74	-0,07	-0,56%
<b>Totaux</b>	<b>13,65</b>	<b>11,40</b>	<b>11,46</b>	<b>0,06</b>	<b>0,48%</b>

Source : d'après le projet annuel de performances « Travail et emploi » pour 2011

Présenté comme un budget d'après-crise, l'exercice 2011 s'inscrit dans la continuité de celui de 2010, l'augmentation de 0,48 % des crédits de paiement correspondant essentiellement au maintien, au même niveau qu'en 2009<sup>1</sup>, des moyens du programme 102 « Accès et retour à l'emploi » qui finance trois éléments majeurs de la politique de l'emploi : **Pôle emploi** au titre de la subvention pour charges de service public, le **fonds de solidarité** pour indemniser les demandeurs d'emploi en fin de droit et les **contrats aidés**.

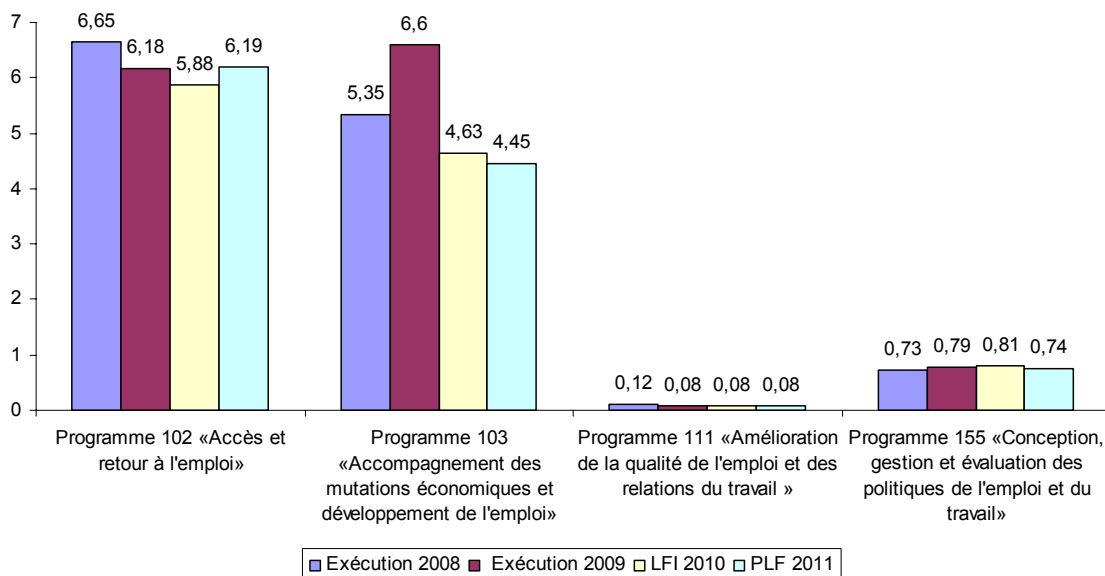
Il est encore trop tôt pour tirer des conclusions sur l'exécution des crédits en 2010. Toutefois, selon les informations communiquées à votre rapporteur spécial, le taux de consommation des crédits de paiement ouverts en LFI 2010 était de 58 % au 30 juin de cette année, ce qui correspond à un niveau « relativement élevé à mi-année » expliqué en partie par le financement des mesures du plan de relance<sup>2</sup>. Il est donc probable qu'en fin d'année, la consommation effective dépasse la prévision de dépense.

<sup>1</sup> La loi de finances pour 2009 prévoyait une baisse de 5,4 % du budget de la mission « Travail et emploi » par rapport à 2008. En réalité, du fait de la crise, les crédits effectivement consommés se sont établis à 13,65 milliards d'euros en AE et CP, soit un niveau supérieur de 12 % à celui des crédits votés en LFI. En raison de la crise économique, près de 1,5 milliard d'euros de crédits supplémentaires ont été ouverts sur le volet « emploi » de la mission (programmes 102 et 103).

<sup>2</sup> Source : réponses au questionnaire budgétaire.

### Répartition des crédits et évolution de 2008 à 2011

(en milliards d'euros)



Source : d'après le projet annuel de performances « Travail et emploi » annexé au projet de loi de finances pour 2010

Pour autant, la mission n'échappe pas au **principe de maîtrise des dépenses**, notamment en ce qui concerne les charges de personnel de titre 2 (- 1 %) et les moyens de fonctionnement (- 9 %) ainsi que l'expose le tableau ci-après.

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

(en millions d'euros)

	LFI 2010	PLF 2011	Evolution
Titre 2 : dépenses de personnel	595,5	592,5	-1%
Titre 3 : dépenses de fonctionnement	1 913,9	1 735,5	-9%
Titre 5 : dépenses d'investissement	8,7	10,6	22%
Titre 6 : dépenses d'intervention	8 884,3	9 124,5	3%

Source : d'après le projet annuel de performances « Travail et emploi » pour 2011

Pour l'ensemble de la mission, le **plafond d'emplois**, exprimé en équivalents temps plein travaillés (ETPT), s'élèvera à **10 068**, soit une réduction de 6 % par rapport à 2010 (moins 612 ETPT).

En outre, **neuf opérateurs de l'Etat** bénéficient de transferts et de subventions pour charges de service public, les trois principaux au titre du programme 102 : l'agence de services et de paiement (ASP), le fonds de solidarité et Pôle emploi. Au total, **49 144 emplois**, rémunérés par les opérateurs au moyen des dépenses d'intervention de l'Etat, concourent donc également à la mise en œuvre de la politique de l'emploi.

A cet égard, **les dépenses d'investissement et d'intervention prévues pour 2011 sont sauvegardées**. Il convient de souligner que l'augmentation de 240 millions d'euros des dépenses de titre 6 (+ 3 %) sont destinés à accompagner « l'atterrissage » des dispositifs en faveur de l'emploi ouverts par la mission « Plan de relance ». Celle-ci a été créée à titre provisoire pour lutter contre les effets de la crise et, bien qu'elle prenne fin au 31 décembre 2010, il conviendra de financer en 2011 le reliquat des actions lancées cette année. Toutefois, comme nous le verrons plus loin au sujet du financement de Pôle emploi et des maisons de l'emploi, **la « sanctuarisation » globale de ces crédits n'écarte pas certaines mesures de rationalisation des dotations**.

**C. LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE : UNE RÉDUCTION DE 20 % DES CRÉDITS DE LA MISSION AU COURS DES TROIS PROCHAINES ANNÉES**

La mission « Travail et emploi » est tout particulièrement concernée par l'exercice de maîtrise des dépenses publiques dans le cadre de la programmation pluriannuelle. Sur la période 2011-2013, la réduction des crédits budgétaires sera de 20 %, soit une diminution de 2,2 milliards d'euros sur le triennal. Il s'agit de la contraction de moyen la plus importante avec celles des missions « Provisions » (- 73 %) et « Médias, livres et industrie culturelle » (- 18 %)<sup>1</sup>.

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

*(en milliards d'euros)*

	2009	2010	2011	2012	2013
<b>1<sup>ère</sup> loi de programmation 2009-2012</b>	12,31	10,90	10,69		
<b>2<sup>ème</sup> loi de programmation 2011-2014</b>			<b>11,46</b>	<b>10,04</b>	<b>9,2</b>
<b>Loi de règlement pour 2009</b>	13,65				
<b>Loi de finances initiale pour 2010</b>		11,40			
<b>Projet de loi de finances pour 2011</b>			<b>11,46</b>		

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

<sup>1</sup> Sur la même période 2011-2013, les crédits des missions du budget général progresseront dans leur ensemble de 3,32 % (source : projet de loi de programmation pluriannuelle des finances publiques pour la période 2011-2014).

Cette prévision de resserrement des dépenses résulte principalement de trois effets :

- en premier lieu, les mesures du plan de relance disparaîtront ou diminueront très fortement en 2012 et 2013, occasionnant ainsi une réduction de 600 millions d'euros de crédits ;

- par ailleurs, les suppressions d'aides ou de dispositifs d'exonération déjà mises en œuvre (la suppression de l'allocation équivalent retraite ou des mesures d'âge) ou prévues pour 2011 (services à la personne, avantages en nature dans la restauration, etc.) auront pour effet de réduire de 700 millions d'euros les prévisions de dépenses pour 2012 et 2013 ;

- enfin, le coût de la politique de l'emploi devrait diminuer à hauteur de près de 900 millions d'euros sur deux ans à mesure de l'amélioration de la situation de l'emploi attendue par le Gouvernement ; celui-ci prévoit la diminution du stock de bénéficiaires de contrats aidés et de l'allocation spécifique de solidarité (ASS), ainsi que la suppression à terme du contrat de transition professionnelle (CTP).

Votre rapporteur spécial ne peut que **saluer cet effort considérable de contraction des dépenses** à moyen terme. Néanmoins, il convient de souligner que toute hypothèse de réduction de la dépense publique basée sur l'évolution du taux de chômage demeure par définition incertaine. Ainsi, le Gouvernement, dans le cadre de la réforme des retraites, prévoit un taux de chômage de 7,7 % en 2015, 5,7 % en 2020, puis 4,25 % à partir de 2024. Or le taux de chômage fluctue depuis 1985 autour de 9 %. Le maximum et le minimum ont été atteints en 1997 et en 2008, avec respectivement 10,8 % et 7,4 %, mais du fait de la crise, ce taux est remonté à 9,3 % au second semestre 2010, soit le plus haut niveau atteint depuis dix ans.

De plus, la conjoncture n'est qu'un des éléments d'incertitude parmi les autres. Ainsi que votre rapporteur spécial le déplore avec constance, **l'essentiel des moyens de la politique de l'emploi échappe à la maîtrise directe des gestionnaires de programme**, qu'il s'agisse des dépenses fiscales, des allègements de cotisations sociales, mais aussi de la gestion des opérateurs.

## **II. LES MOYENS DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI QUI ÉCHAPPENT À LA MAÎTRISE DIRECTE DES GESTIONNAIRES DE PROGRAMME**

### ***A. LES DÉPENSES FISCALES***

Ainsi que cela a été indiqué plus haut, le montant des dépenses fiscales s'établit à 10,51 milliards d'euros pour 2011, soit un niveau équivalent à celui des crédits budgétaires de la mission. Treize mesures dépassent les 100 millions d'euros de perte de recettes fiscales et représentent, à elles seules,



10,35 milliards d'euros, soit 98,5 % des dépenses fiscales rattachées à la mission.

Les principaux postes sont les suivants :

- les crédits et réductions d'impôts pour l'emploi de salariés à domicile (3,05 milliards d'euros) ;
- la prime pour l'emploi (PPE) pour un montant de 2,98 milliards d'euros ;
- l'exonération des heures supplémentaires (1,36 milliard d'euros) ;
- le taux réduit de 5,5 % de TVA pour les cantines (900 millions d'euros).

Or la préoccupation majeure de votre rapporteur spécial porte sur l'absence d'évaluation de **l'efficacité des crédits ou réductions d'impôts au regard de l'emploi**.

Au demeurant, celle-ci ne peut être que complexe car si le coût brut d'une dépense fiscale peut être aisément mesuré, il en va tout autrement du coût net, qui prendrait également en compte les rentrées engendrées par la dépense fiscale. C'est particulièrement le cas en matière d'emploi, puisque les personnes retrouvant un travail sont également susceptibles de payer l'impôt sur le revenu ou, en accroissant leur dépenses, de majorer, pour l'Etat, les recettes tirées de la taxe sur la valeur ajoutée. Au-delà des seules rentrées fiscales, la reprise d'emploi, en augmentant les cotisations sociales des personnes bénéficiaires des dispositifs, contribue également à l'équilibre des organismes de sécurité sociale. De fait, **cette analyse fait défaut**.

Sur un total de 33 dépenses fiscales, **seuls trois indicateurs de performances sont associés à la mesure de l'efficience de trois dispositifs** :

- la prime pour l'emploi au moyen de la mesure de la part des bénéficiaires de la prime pour l'emploi précédemment au chômage ou inactifs ;
- le crédit d'impôt en faveur de l'apprentissage et l'exonération en faveur des salaires des apprentis par la mesure du taux d'insertion dans l'emploi à l'issu du contrat d'apprentissage ;
- les dispositifs fiscaux dérogatoires en faveur des services à la personne, qui sont mis en relation avec la mesure du taux de croissance annuel du nombre d'heures travaillées dans le secteur des services à la personne.

La recommandation, formulée l'année dernière, visant à **étendre**, de manière systématique et suivie, **à l'ensemble des dispositifs fiscaux dérogatoires le principe d'une évaluation détaillée et associée à un indicateur de performance**, dûment renseigné, est donc réitérée.

Cette exigence s'avère d'autant plus légitime que, dans le contexte de rationalisation des dispositifs dérogatoire, il convient de pouvoir analyser précisément le bilan coût/avantage de chaque perte de recettes pour l'Etat.

**Les dépenses fiscales de plus de 100 millions d'euros de la mission « Travail et emploi »**

(en millions d'euros)

Dépenses fiscales	Programme	Chiffre 2008	Chiffre 2009	Chiffre 2010	Chiffre 2011	Variation 2010/2011	Nombre de bénéficiaires
Prime pour l'emploi	102	4 230	3 936	3 560	2 980	-16%	8,9 millions
Crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile	103	1 260	1 682	1 750	1 750	0%	1,2 million
Exonération d'impôt sur le revenu au titre des heures supplémentaires	103	400	1 290	1 360	1 360	0%	4,4 millions
Réduction d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile	103	1 040	1 248	1 300	1 300	0%	2 millions
TVA à 5,5 % pour les cantines et restaurants d'entreprise	111	790	860	870	900	3%	non déterminé
Exonération de TVA des prestations de services rendus aux personnes physiques par les associations agréées	103	550	600	650	700	8%	6 800 entreprises
Crédit d'impôt en faveur de l'apprentissage	103	300	440	440	440		175 000 entreprises
Exonération du salaire des apprentis	103	250	255	265	275	4%	424 000
Exonération de la participation employeur aux tickets restaurant	111	220	200	200	200	0%	2,7 millions
Réduction d'impôt sur les cotisations syndicales	111	125	123	130	130	0%	1,5 million
TVA à 5,5 % pour les services d'aide à la personne par les entreprises agréées	103	90	110	110	120	9%	6 400 entreprises
Exonération partielle de la prise en charge par l'employeur des frais de transport entre le domicile et le lieu de travail	111	60	60	100	100	0%	non déterminé
Crédit d'impôt en faveur de l'intéressement	111	-	-	50	100	100%	non déterminé
<b>TOTAL</b>		<b>9 315</b>	<b>10 804</b>	<b>10 785</b>	<b>10 355</b>	<b>-4%</b>	

Source : projet annuel de performances « Travail et emploi » annexé au projet de loi de finances pour 2011

Ainsi que l'illustre le tableau ci-dessus, des économies importantes ont déjà été enregistrées du fait de la décision, en 2009, de ne pas procéder à la revalorisation annuelle de la prime pour l'emploi. L'augmentation de cette dépense fiscale a pu être enrayée (3,2 milliards d'euros en 2005, 4,3 milliards en 2006, 4,2 milliards en 2007 et 2008, 3,9 milliards d'euros en 2009 et 3,5 milliards attendus en 2010) et son montant serait réduit de 16 % pour 2011 (2,98 milliards d'euros).

Votre rapporteur spécial vous proposera plus loin d'accentuer encore l'effort de contraction de ce dispositif.

## ***B. LES EXONÉRATIONS DE COTISATIONS SOCIALES***

A côté des dépenses fiscales qui pèsent directement sur les recettes de l'Etat, les allègements de cotisations sociales ont un impact direct sur les finances publiques, soit du fait de l'affectation d'un panier de recettes fiscales pour compenser les charges non collectées par la sécurité sociale, soit en raison de la compensation budgétaire effectuée par la mission « Travail et emploi ».

### **1. Les exonérations de charges sociales compensées par la mission « Travail et emploi » : 1,56 milliard d'euros**

Le coût des exonérations se décompose ainsi qu'il suit :

- 21,2 milliards d'euros d'allègement généraux de cotisations patronales « Fillon » ;

- 3,23 milliards d'euros au titre des heures supplémentaires et complémentaires ;

- 5,04 milliards d'euros d'allègements ciblés de cotisations non compensés par la mission « Travail et emploi » ;

- et **1,56 milliard d'euros de mesures compensées par la mission.**

La charge de cette compensation repose particulièrement sur le programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » qui recouvre les actions de développement de la formation professionnelle et de baisse du coût du travail pour faciliter le développement de territoires et de secteurs à fort potentiel d'emplois.

### Montant des exonérations ciblées compensées par les crédits de la mission « Travail et emploi » 2011

En millions d'euros

n° de fiche	MESURES ET LEUR IMPUTATION BUDGÉTAIRE	2011
		PLF
<b>Mission « Travail »</b>		
<b>Programme « Accès et retour à l'emploi » (n°102)</b>		
9	Structures d'aide sociale	10,1
II du C	Volontariat pour l'insertion	0,0
43	Contrat de retour à l'emploi (métropole)	0,0
42	Contrat initiative emploi (CIE)	2,9
<b>Sous-total programme « accès et retour à l'emploi »</b>		<b>13,0</b>
<b>Programme « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » (n°103)</b>		
3	Contrat d'apprentissage*	950,6
4	Contrat de professionnalisation	17,8
5	Parcours d'accès aux carrières de la fonction publique (PACTE)	0,5
14	Aide à domicile employé par une association ou une entreprise auprès d'une personne non fragile	69,4
15	Exonération en faveur des particuliers employeurs	84,0
21	Création d'emploi en zones de revitalisation rurale (ZRR)	18,5
22	Organismes d'intérêt général et associations en ZRR	60,7
25	Bassins d'emploi à redynamiser	6,3
30	Avantages en nature repas dans les hôtels, cafés, restaurants	40,4
36	Régime micro-social simplifié dans le cadre du dispositif de l'Auto-entrepreneur	246,4
38	Salarié créateur ou reprenneur d'entreprise	9,4
61	Indemnités de rupture versées dans le cadre d'un accord de GPEC	0,5
41	Correspondants locaux de la presse	0,1
43	Zone franche corse	0,1
29	Zones de restructuration de la défense	42,4
<b>Sous-total programme « Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques »</b>		<b>1 547,14</b>
<b>TOTAL EXONÉRATIONS TRAVAIL</b>		<b>1 560,1</b>

Source : projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2011 - annexe 5 « Présentation des mesures d'exonérations de cotisations et contributions et de leur compensation »

## 2. « L'héritage des 35 heures » : un coût de 125 milliards d'euros depuis 1998

Plus largement, c'est « l'héritage des 35 heures » que votre rapporteur spécial souhaite remettre en cause.

La politique de réduction du temps de travail s'est traduite par l'extension à partir de 1998 des dispositifs d'allègements généraux de cotisation sociales sur les bas salaires pour compenser l'impact du passage au 35 heures sur le coût du travail. A cette fin, les allègements Aubry I (1998) et Aubry II (2000), ont été mis en place. A compter du 1<sup>er</sup> juillet 2003, l'allègement dit « Fillon » s'est substitué aux déductions dégressives sur les bas salaires et aux allègements associés aux 35 heures, afin de prendre en compte la « convergence vers le haut » des différents minima sociaux induits par la mise en place de la réduction du temps de travail.

Tous régimes confondus, le montant des exonérations **Aubry I s'est élevé à 10,3 milliards d'euros** et celui des exonérations **Aubry II à 22,5 milliards d'euros**. En ajoutant le montant des exonérations « Fillon » (près de 168 milliards d'euros depuis 2003), le coût total des exonérations sur

la période s'élève à plus de **200 milliards d'euros**, ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous.

### Coût des allègements généraux

(en millions d'euros)

	RTT Aubry 1 (juin 1998)	RTT Aubry 2 (janvier 2000)	Allègement général de charges « Fillon » (janvier 2003)	Coût total des allègements de charges depuis la mise en œuvre des 35 heures
1998	27			
1999	291			
2000	2 073	3 674		
2001	2 423	6 371		
2002	2 362	8 191		
2003	1 949	4 260	7 230	
2004	846		15 033	
2005	258		16 918	
2006	30		19 453	
2007	1		21 460	
2008			22 608	
2009			22 229	
2010			21 845	
2011			21 180	
<b>Total</b>	<b>10 260</b>	<b>22 496</b>	<b>167 956</b>	<b>200 712</b>

Source : d'après les réponses au questionnaire budgétaire

En prenant pour hypothèse que le coût des 35 heures représente 55 % de la part des allègements généraux de charges sociales<sup>1</sup>, soit 92,3 milliards d'euros (55 % de 168 milliards), on peut estimer que **la réduction du temps de travail aura induit une charge sur les finances publiques de près de 125 milliards d'euros**.

S'ajoute à cette charge le coût des d'exonérations relatives aux heures supplémentaires de la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA) qui représentera 3,23 milliards d'euros l'année prochaine, soit une augmentation constante depuis 2008, sans prendre en

<sup>1</sup> L'intégralité de ces exonérations n'est pas imputable à la réduction du temps de travail puisque les entreprises passant aux 35 heures n'avaient plus droit aux exonérations générales sur les bas salaires. En faisant l'hypothèse que :

- le Smic, sans la mise en place de la RTT, aurait cru de 1998 à 2007 à la même vitesse que le salaire moyen,

- que les allègements, sans changement de barème, auraient donc augmenté au même rythme que la masse salariale,

- et que cette dernière aurait elle-même progressé comme la valeur ajoutée.

Jean Boissinot, Julien Deroyon, Benoît Heitz et Véronique Rémy (« Les allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires en France de 1993 à 2007 » 2008) déduisent le montant des allègements en 2007 si la RTT n'avait pas été mise en place et concluent que les modifications de barème des allègements de charge liées à la RTT puis à la convergence des Smic représentent 55 % des allègements généraux de charge en 2007. Ce bilan prend uniquement en compte le coût des allègements généraux de cotisations sociales liées aux 35 heures. En particulier, il n'inclut pas l'accroissement des recettes sociales et fiscales qu'auraient pu induire les 35 heures, par exemple via les effets sur l'emploi de la réduction du temps de travail (source : réponses au questionnaire budgétaire).

compte l'exonération d'impôts sur le revenu dont le coût est de 1,36 milliard d'euros.

Le tableau ci-dessous retrace les prévisions de coût et le financement des exonérations des heures supplémentaires et complémentaires.

### Coût des exonérations des heures supplémentaires et complémentaires

(en millions d'euros)

	2008	2009	2010	2011
Exonérations de charges sociales des heures supplémentaires et complémentaires	2 954	3 065	3 127	3 228
Exonérations d'impôts sur le revenu des heures supplémentaires et complémentaires	400	1 290	1 360	1 360

Source : projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 (annexe 5) et le fascicule « évaluation des voies et moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2011

Or, votre rapporteur spécial considère que si ce dispositif a été mis en œuvre pour favoriser le recours aux heures supplémentaires au-delà de la durée légale de travail de 35 heures, il n'en a pas remis en cause le fondement. Aussi, il considère que le meilleur soutien aux entreprises serait une suppression de la réduction du temps de travail et un retour à une durée légale de 39 heures car, au total, le coût des heures supplémentaires s'établit à 4,59 milliards d'euros (3,23 milliards au titre des exonérations de charges et 1,36 milliard au titre de l'impôt sur le revenu).

Cet objectif suppose que l'exonération des heures supplémentaires, mesure de contournement des 35 heures, soit progressivement supprimée. A cette fin, votre rapporteur spécial présentera plus loin une **mesure de suppression de l'exonération de l'impôt sur le revenu des heures supplémentaires et complémentaires, dont le coût est estimé pour 2011 à 1,36 milliard d'euros.**

### ***C. LES OPÉRATEURS PERCEVANT UN FINANCEMENT DE L'ETAT AU TITRE DES CHARGES DE SERVICE PUBLIC ET DES TRANSFERTS***

Alors que les opérateurs rattachés à la mission « Travail et emploi » employaient, en 2010, 50 999 « équivalents temps plein » (ETP), le budget pour 2011 prévoit une **réduction de 3,6 % des effectifs** (- 1 855 ETP), soit **49 144 ETP**. La plus grande partie, 46 150 d'entre eux, sont rémunérés par une subvention pour charges de service public versée par l'Etat. Les 2 994 ETP restant sont rétribués par les ressources propres des opérateurs.

Avec 45 422 ETP, les effectifs de **Pôle emploi** représentent 92 % de l'ensemble des emplois des opérateurs. Il subit également, avec la **suppression de 1 800 ETP**, dont 300 contrats à durée indéterminée (CDI) et 1 500 contrats à durée déterminée (CDD), l'essentiel de l'effort de réduction des coûts de gestion demandé aux opérateurs.

**Les ETP des opérateurs et le montant des transferts et subventions d'équilibre à la charge de la mission « Travail et emploi » en 2011 (périmètre constant)**

	Total des ETP 2010	ETP hors plafond 2011	ETP sous plafond 2011	Total des ETP 2011	Montant du financement de l'Etat <sup>9</sup> (en millions d'euros)	
					2010	2011
<b>Mission Travail et Emploi</b>	<b>50 999</b>	<b>2 994</b>	<b>46 150</b>	<b>49 144</b>	<b>5 365,22</b>	<b>5 763,97</b>
<b>Programme 155</b>	<b>199</b>	<b>27</b>	<b>169</b>	<b>196</b>	<b>21,79</b>	<b>19,40</b>
INTEFP	101	2	98	100	16,10	15,20
CEE	98	25	71	96	5,69	4,20
<b>Programme 111</b>	<b>234</b>	<b>17</b>	<b>217</b>	<b>234</b>	<b>22,21</b>	<b>21,00</b>
ANSES (fusion de l'AFSSET et de l'AFSSA)	147	8	139	147	9,72	9,19
ANACT	87	9	78	87	12,49	11,81
<b>Programme 102</b>	<b>50 470</b>	<b>2 950</b>	<b>45 670</b>	<b>48 620</b>	<b>5 315,40</b>	<b>5 718,36</b>
Fonds de solidarité	15	0	15	15	1 518,95	1 604,47
Pôle emploi	47 222	2 680	42 742	45 422	1 360,00	1 360,00
EPIDe	969	0	964	964	50,00	48,33
ASP	2 264	270	1 949	2 219	2 386,45	2 705,56
<b>Programme 103</b>	<b>96</b>	<b>0</b>	<b>94</b>	<b>94</b>	<b>5,82</b>	<b>5,21</b>
Centre INFFO <sup>10</sup>	96	0	94	94	5,82	5,21

Source : projet annuel de performances « Travail et emploi » pour 2011

Les plafonds des opérateurs, définis dans le cadre de la loi de programmation pluriannuelle, doivent être conformes au **principe de non remplacement d'un départ en retraite sur deux**. Après l'augmentation de 6,7 % des effectifs des opérateurs entre 2009 et 2010, le contexte d'après-crise semble justifier un retour à une application plus stricte des préceptes de la révision générale des politiques publiques. A cet égard, il faut noter que, même si la dotation de fonctionnement de Pôle emploi demeure stable, l'opérateur perdra 1 800 postes et ne se verra pas compenser l'accueil de quelque 900 psychologues de l'AFPA.

En revanche, la progression annoncée des financements du fonds de solidarité et de l'agence de services et de paiement est liée, non pas à l'augmentation des subventions pour charges de service public, mais aux dépenses d'interventions devant servir au versement des allocations destinées aux demandeurs d'emploi (fonds de solidarité) et au paiement des dispositifs de formation et de contrats aidés (ASP).

<sup>9</sup> Ce montant comprend les subventions versées pour charge de service public et les transferts

<sup>10</sup> Centre INFFO : centre pour le développement de l'information sur la formation permanente.

### III. UN EFFORT NÉCESSAIRE DE RATIONALISATION DES POLITIQUES PUBLIQUES EN RAISON DE LA RARÉFACTION DES MOYENS BUDGÉTAIRES

#### A. LA CONTRIBUTION À LA MAÎTRISE DES DÉPENSES DÈS 2011 DE LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI »

##### 1. Une exigence de rationalisation des ouvertures de crédits budgétaires

Deux postes de dépenses budgétaires illustrent la **contrainte** qui s'exerce sur l'exercice 2011 :

- la dotation de **Pôle emploi** est figée. Avec 1,36 milliard d'euros, soit une diminution en euros courant correspondant à l'inflation, et la suppression de 1 800 ETP, le service public de l'emploi devra fournir un effort de rationalisation de ses moyens humains et matériels<sup>11</sup>. Si la suppression de postes doit être rapprochée du transfert aux URSSAF de la fonction de recouvrement des cotisations chômage des entreprises, l'accueil de 900 psychologues de l'AFPA ne sera accompagné d'aucune dotation supplémentaire ;

- les subventions accordées aux maisons de l'emploi sont très significativement revues à la baisse : au lieu de 95 millions d'euros cette année, seuls 53 millions d'euros de crédits de paiement (dont 43 millions d'euros pour le fonctionnement et 10 millions d'euros pour l'investissement) sont inscrits pour l'année prochaine. Compte tenu du bilan d'ensemble peu favorable dressé par l'inspection générale des affaires sociales sur l'action des maisons de l'emploi<sup>12</sup>, votre rapporteur spécial avait dès l'année dernière recommandé de réduire les dotations qui leur sont allouées. En effet, leur rôle doit maintenant être coordonné avec celui de Pôle emploi. Néanmoins, il est permis de s'interroger sur les effets collatéraux en matière d'insertion locale dans l'emploi d'une réduction de 45 % des crédits. De ce point de vue, **il conviendra de s'assurer qu'une telle mesure ne s'applique pas selon un « rabot » indifférencié**. L'Assemblée nationale a toutefois atténué la rigueur

---

<sup>11</sup> Déjà, la loi de finances rectificative pour 2009 a procédé à une annulation de 135 millions d'euros en CP au titre de la réduction de la subvention pour charge de service public de Pôle emploi. L'exécution budgétaire montre que la dotation de l'Etat a été inférieure de 187 millions d'euros à la prévision votée en loi de finances initiale, soit 1 173 millions d'euros au lieu de 1 360 millions d'euros.

<sup>12</sup> A la suite du rapport réalisé par Michel Thierry (IGAS), une réforme du dispositif a été mise en œuvre par 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. Elle est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2010 pour vingt-six maisons de l'emploi dont la convention arrivait à échéance à la fin de l'année 2009. Au 1<sup>er</sup> janvier 2011, toutes les maisons de l'emploi inscriront leurs actions dans le cadre du nouveau cahier des charges. Sauf fermeture non encore annoncée, les 177 maisons de l'emploi concernées devront négocier avec les DIRECCTE pour l'obtention d'une aide financière de l'Etat sur la base du nouveau cahier des charges.



du budget 2011 des maisons de l'emploi en abondant leurs crédits de 10 millions d'euros supplémentaires.

La raréfaction des moyens budgétaires a également conduit le Gouvernement à proposer **deux mesures de débudgétisation de la politique de l'emploi** :

- un prélèvement de 300 millions d'euros sur le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP), créé par la loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle, est prévu afin d'abonder les actions de formation professionnelle de l'AFPA, de l'ASP et de Pôle emploi. Or, à l'initiative de notre collègue Jean-Claude Carle, alors rapporteur de ce projet de loi, la loi précitée a instauré le principe selon lequel « *les sommes dont dispose le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels au 31 décembre de chaque année constituent, l'année suivante, des ressources de ce fonds* » (article L. 6332-22-1 du code du travail). L'article 96 du présent projet de loi de finances contrevient donc directement non seulement à ce principe, mais aussi aux prescriptions de la LOLF qui proscrivent ces procédés de débudgétisation de dépenses publiques ;

- un transfert de compétences de l'Etat vers l'association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (AGEFIPH) est proposé afin de lui confier la gestion de diverses mesures en faveur des travailleurs handicapés (article 97).

## **2. Un effort de réduction des exonérations ciblées de charges sociales**

En outre, le projet de loi de finances pour 2011 prévoit la suppression d'un certain nombre de dispositifs d'exonérations, allant ainsi dans le sens des recommandations formulées par votre rapporteur spécial, dont le rendement est estimé à 623 millions d'euros :

- la suppression de l'exonération de charge bénéficiant aux organismes d'intérêt général dans les zones de revitalisation rurales (ZRR) pour les bénéficiaires actuels, à l'exception des entreprises de moins de dix salariés, (article 88). Le gain est évalué à 130 millions d'euros ;

- la suppression de l'exonération fiscale applicable aux indemnités de départ volontaire versées aux salariés dans le cadre d'un accord de GPEC (article 89) pour une économie budgétaire de 10 millions d'euros ;

- la suppression de l'exonération de charges patronales de quinze points pour les particuliers employeurs dans le domaine des services à la

personne et de l'allègement de charge pour les structures agréées (article 90) dont le rendement serait de 353 millions d'euros<sup>13</sup> ;

- la suppression de l'exonération de charge pour les plateaux-repas dont bénéficient les entreprises du secteur des hôtels, cafés et restaurants (article 91), soit une économie de 110 millions d'euros.

Votre rapporteur spécial rappelle, qu'à son initiative, **cette dernière mesure de suppression avait été adoptée par votre commission des finances dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2010**. Sur un avis défavorable du Gouvernement, le Sénat n'avait pas adopté cette mesure qui se justifie pleinement puisque toutes les exonérations spécifiques au secteur HCR avaient été supprimées à l'occasion de l'instauration du taux réduit de TVA dans la restauration.

Dans l'ensemble, **ces propositions d'économie sont les bienvenues**, sous réserve des commentaires que formulera votre rapporteur spécial sur chacun des articles rattachés à la présente mission (*cf. infra*).

#### ***B. LES PROPOSITIONS D'ALLÈGEMENT DE LA CHARGE DES DISPOSITIFS DONT L'EFFICACITÉ N'EST PAS DÉMONTRÉE***

Votre rapporteur spécial a proposé d'**intervenir sur deux dispositifs, très coûteux, dont l'efficacité en matière d'emploi n'est pas démontrée** : la **prime pour l'emploi** et l'**exonération d'impôt sur le revenu des heures supplémentaires** et complémentaires. Ce débat, qui s'inscrit légitimement dans la discussion des crédits budgétaires de la mission « Travail et emploi », a pour vocation de préfigurer certaines des orientations qui pourront être prises à l'occasion de la future réforme fiscale du printemps 2011. Votre commission des finances a adopté la première proposition : une diminution du taux de la prime pour l'emploi.

##### **1. Diminuer de 10 % le taux de la prime pour l'emploi : une économie de 300 millions d'euros à partir de 2012 proposée par votre commission des finances**

Votre rapporteur spécial considère depuis longtemps que la **prime pour l'emploi (PPE) a peu d'effet en matière de retour à l'emploi** et qu'elle est également insuffisamment ciblée, puisqu'elle est versée à neuf millions de foyers dont la moitié n'est pas imposable. De plus, il a été établi que la PPE ne

---

<sup>13</sup> Les chiffrages de l'économie réalisée par la suppression de cette exonération divergent : les réponses au questionnaire budgétaire font état d'une économie de 353 millions d'euros alors que l'objet de l'article 90 du projet de loi de finances pour 2011 mentionne un gain de 460 millions d'euros. Notre collègue député Christian Eckert, rapporteur spécial, a posé l'hypothèse d'un rendement de 335 millions d'euros la première année, puis 250 millions d'euros les années suivantes.

remplissait pas non plus son rôle en matière de redistribution, la moitié des travailleurs pauvres n'en bénéficiant pas (*cf.* encadré ci-après).

Enfin, l'indicateur de performance rattaché à cette dépense fiscale montre que moins de 12 % des bénéficiaires de la PPE en 2008 étaient précédemment au chômage ou en inactivité. La cible pour 2011 est fixée à 15 %, ce qui démontre l'**inadéquation du dispositif avec son objectif de politique publique.**

### **La prime pour l'emploi a un effet sur l'emploi incertain et son rapport coût-efficacité paraît faible**

Dans son rapport annuel de 2005 la Cour des comptes notait que peu d'études sur son volet incitatif avaient été réalisées : « les seuls éléments chiffrés disponibles sont issus de simulations économétriques ex ante, non de données observées sur le marché du travail ex post. Ces simulations sont néanmoins instructives : elles montrent que **l'impact de la PPE sur l'offre de travail est positif mais faible** (+ 0,2 à + 0,4 % selon les études). Ces résultats présentent certes des faiblesses. Mais les enquêtes réalisées auprès des ménages corroborent leurs conclusions : ainsi, en juin 2003, dans leurs réponses à l'enquête de l'INSEE, **3 % seulement des ménages interrogés ont indiqué être incités par la PPE à « reprendre une activité »**, 4 % seulement à « travailler davantage » et 31 % à « continuer à travailler ». **L'effet sur l'emploi (de ces modèles économétriques ex ante) est encore plus incertain...** et compte tenu de son coût budgétaire **son rapport coût/efficacité paraît faible.** »

La PPE joue un rôle redistributif limité : beaucoup de bénéficiaires pour des montants parfois faibles

La prime pour l'emploi (PPE) est un crédit d'impôt accordé aux personnes en emploi (salariées ou non) disposant de faibles revenus d'activité professionnelle. L'objectif de ce dispositif est à la fois de rendre le travail plus attractif (objectif incitatif) et de réduire les inégalités de niveaux de vie (objectif redistributif).

En France métropolitaine, 9 millions de personnes ont bénéficié de cette prime au titre de leurs revenus de 2006, soit un tiers des personnes ayant exercé une activité professionnelle rémunérée (salariée ou indépendante). Elles ont perçu en moyenne (sous forme de réduction d'impôt ou montant versé) 480 euros, soit un peu moins de 4 % de leur revenu d'activité déclaré dans l'année. Parmi elles, 7,9 millions, le « cœur de cible », l'ont perçue uniquement au titre de leur revenu d'activité et 1,1 million après prise en compte de leur situation familiale (personnes appartenant à des familles monoparentales ou à des couples mono-actifs). Pour ces 1,1 million de personnes, **le supplément de revenu versé s'avère particulièrement faible** (0,6 % de leur revenu d'activité), alors qu'il est loin d'être négligeable pour celles dont les revenus d'activité sont proches du SMIC. Une personne travaillant toute l'année à temps plein au SMIC perçoit 948 euros, soit 8 % de son revenu d'activité.

La moitié des travailleurs pauvres ne bénéficient pas de la PPE

**L'impact de la PPE sur la réduction des inégalités et sur la diminution du taux de pauvreté est limité.** En effet, elle exclut les 2,8 millions de salariés et de non-salariés disposant de revenus d'activité inférieurs à 0,3 SMIC. De plus, sa diffusion dans la population est large et les montants engagés, sans commune mesure avec ceux des autres outils de redistribution (impôt sur le revenu et prestations familiales notamment), demeurent relativement faibles.

La PPE a un impact limité sur l'emploi

**La PPE ne semble pas être un facteur déterminant pour le retour à l'emploi.** Parmi les personnes qui n'ont pas d'activité professionnelle, moins de 50 % d'entre elles se déclarent « chômeur », les autres sont « inactif pour raisons de santé » (15 %), « femme ou homme au foyer » (26 %) ou « autre inactif » (13 %). Dans la très grande majorité des cas les personnes qui ne souhaitent pas travailler à l'avenir évoquent des raisons de santé ou dans une moindre mesure des raisons familiales. Celles qui se déclarent « chômeur » cherchent quasiment toutes un emploi et mentionnent dans plus de 80 % des cas comme freins à leur retour à l'emploi l'insuffisance des offres d'emplois ou l'inadéquation de leur formation ou de leur expérience aux profils recherchés: 46 % et 65 % évoquent respectivement ces deux types de difficultés. Les coûts de la recherche d'un emploi (transports, correspondance...) n'apparaissent pas essentiels, seules 13 % des personnes les citent comme un frein à leur recherche d'emploi.

*Source : « Prime pour l'emploi, redistribution et incitation à l'emploi », Dossiers solidarité et santé n° 5 – 2008 (direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques)*

Aussi, dans le droit fil des constats partagés<sup>14</sup> par notre collègue Philippe Marini, rapporteur général, **vostra commission des finances a-t-elle examiné deux propositions de reparamétrage de la prime pour l'emploi :**

- **un meilleur ciblage des conditions d'éligibilité à la PPE en abaissant le point de sortie du barème de 1,4 à 1,2 SMIC.** Selon les chiffrages transmis par le Gouvernement, **le gain de cette mesure serait de 1,1 milliard d'euros ;**

- **une diminution de 10 % des taux de la PPE** dans les mêmes conditions que la réduction homothétique des « niches fiscales » prévue à l'article 58 du projet de loi de finances pour 2011. **Cette seconde formule de réduction du coût de la prime a été retenue**, l'objectif étant dans un premier temps de ne pas faire supporter aux bénéficiaires de ce régime un effort plus important que celui imposé à l'ensemble des détenteurs d'avantages fiscaux. **Applicable sur les revenus de 2011, l'économie réalisée en 2012 serait de 300 millions.**

#### **Les estimations de reparamétrages de la PPE fournies par le Gouvernement**

a. Reparamétrage n°1 : abaissement du point de sortie du barème de 1,4 à 1,2 SMIC

Ce reparamétrage revient à baisser le seuil de 17 451 euros à 15 581 euros et à accroître la pente descendante en fin de barème en conséquence (de -19,3 % à -30,9 %). Le reste du barème (majoration pour personne à charge ou pour monoactivité notamment) est laissé inchangé.

Le coût de la PPE diminuerait de 1,1 milliard d'euros, avant prise en compte de l'impact RSA. Ces gains proviendraient d'abord de la sortie du dispositif des individus compris entre 1,2 et 1,4 SMIC, au nombre de 2 millions. Les bénéficiaires situés sur la pente descendante du barème (entre 1 et 1,2 SMIC) verraient également leur montant de PPE diminuer. Au total, le montant moyen distribué par foyer bénéficiaire passerait de 462 à 430 euros. Hors prise en compte du RSA, cette réforme toucherait 70 % des foyers bénéficiaires de la PPE, soit plus de 5 millions de personnes. Ne sont pas affectées les personnes situées sur la pente ascendante du barème ou les foyers ne bénéficiant que de majorations. Comme le point de sortie du RSA pour une personne seule est inférieur à 1,2 SMIC et la majorité des personnes bénéficiaires de la PPE sont des personnes seules, on peut estimer que le RSA n'a pas d'impact sur l'évaluation faite ci-avant. Ainsi, l'économie globale serait de 1,1 milliard d'euros.

b. Reparamétrage n°2 : diminution de 10 % des taux de la PPE

Cela revient à faire passer le maximum de PPE de 960 à 864 euros. Dans ce cas de figure, la PPE avant impact du RSA diminuerait de 300 milliards d'euros. Plus de 6,7 millions de foyers (soit 86 % de foyers bénéficiaires de la PPE) verraient leur PPE diminuer, les foyers ne bénéficiant que de majorations n'étant pas affectés par la réforme, sauf à minorer également le montant des majorations de 10 %.

La diminution de la PPE étant homothétique, l'imputation du RSA sur la PPE diminue, ce qui réduit le coût total de la mesure. En pratique, après simulations, l'impact du RSA serait globalement inchangé. Aussi, l'économie finale serait d'environ 300 millions d'euros.

*Source : d'après les informations transmises par le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi*

<sup>14</sup> *Rapport n° 616 (2009-2010) « Débat d'orientation des finances publiques pour 2011 : en finir avec le double langage ».*

## **2. Sortir du « piège des 35 heures » : supprimer l'exonération d'impôt sur le revenu des heures supplémentaires et complémentaires demeure un objectif de votre rapporteur spécial**

Enfin, votre rapporteur spécial souhaite, à titre personnel, sortir du « piège des 35 heures » et amorcer le débat sur la suppression des exonérations sociales et fiscales sur les heures supplémentaires dans le but, à terme, de remettre en cause la réduction du temps de travail dont le coût global, social et fiscal, pour 2011 est estimé à 4,6 milliards d'euros.

Dans un premier temps, il s'agirait de **supprimer, à compter de l'imposition des revenus de 2011, l'exonération d'impôt sur le revenu instituée par l'article 1<sup>er</sup> de la loi TEPA**. Le gain en recettes fiscales à compter de 2012 peut être estimé à **1,4 milliard d'euros**.

Cette proposition s'appuie sur les observations du conseil des prélèvements obligatoires<sup>15</sup> qui a considéré que l'effet global sur l'emploi de l'exonération des heures supplémentaires est « *ambigu* » car cette mesure produit des effets contradictoires :

- l'accroissement de la durée du travail incite les entreprises à substituer des heures de travail supplémentaires aux embauches, ce qui a un effet négatif sur l'emploi ;

- mais la réduction du coût du travail consécutive à l'exonération est en revanche favorable à l'emploi.

De plus, le CPO a souligné que le Gouvernement a évalué à 0,15 % de croissance du PIB la contribution des heures supplémentaires. Or, cet effet de 3 milliards d'euros sur la croissance est inférieur au coût global des exonérations sociales et fiscales. **L'efficience du dispositif semble donc très limitée.**

Aussi, l'intérêt de supprimer, dans un premier temps, l'exonération d'impôt sur le revenu (IR) n'a pas d'impact direct sur le coût du travail du fait du décalage d'un an de l'imposition au barème de l'IR.

**Bien que cette mesure n'ait pas été adoptée par votre commission des finances, votre rapporteur spécial estime urgent d'ouvrir ce débat sur la remise en cause des 35 heures et l'imposition des revenus des heures supplémentaires dans la perspective d'une prochaine réforme de la fiscalité.**

---

<sup>15</sup> *Entreprises et « niches » fiscales et sociales : des dispositifs dérogatoires nombreux (octobre 2010).*

## CHAPITRE II PRÉSENTATION DES PROGRAMMES

Sans changement dans la maquette budgétaire de la mission, la politique de l'emploi pour 2011 se décline selon **plusieurs axes d'intervention** :

- le soutien aux salariés et aux demandeurs d'emploi exposés à la crise ;
- l'appui à la reconversion des salariés licenciés ;
- la formation des demandeurs d'emploi et des salariés en situation de licenciement économique ;
- l'appui aux démarches territoriales et sectorielles de gestion de plans sociaux ;
- l'appui aux politiques d'emploi des publics fragilisés (jeunes, travailleurs handicapés) et de formation professionnelle ;
- le renforcement des dispositifs de soutien à la création d'emploi.

La mise en œuvre de ces politiques interministérielles s'articule autour de **quatre programmes budgétaires** :

- les programmes « Accès et retour à l'emploi » (102) et « Anticipation des mutations économiques et développement de l'emploi » (103), placés sous l'autorité du **ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi** (MEIE) ;
- et les programmes « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail » (111) et « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail » (155), placés sous l'autorité du **ministère du travail, de la solidarité et de la fonction publique**.

Par ailleurs, la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) se trouve sous la double autorité de ces ministères.

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

### A. LA DOTATION BUDGÉTAIRE POUR 2011

D'un montant de 6,85 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 6,19 milliards d'euros en crédits de paiement, le programme 102 « Accès et retour à l'emploi » a pour objectif de faciliter l'accès ou le retour à l'emploi, qu'il s'agisse des demandeurs d'emploi en général ou plus spécifiquement des publics qui rencontrent des difficultés particulières sur le marché du travail.

Aussi, ce programme s'organise-t-il en deux actions :

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

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

Le tableau ci-dessous présente la répartition des crédits par actions et sous-actions.

#### Présentation de l'évolution des dotations du programme 102 par actions et sous actions :

(en millions d'euros)

	Exécution 2009	LFI 2010	PLF 2011	Evolution 2010/2011
	CP	CP	CP	CP
<b>Action 1 - Amélioration de l'efficacité du service public de l'emploi<sup>16</sup></b>	<b>3 096,00</b>	<b>3 139,86</b>	<b>3 121,73</b>	<b>-1%</b>
Sous action 1 : Indemnisation des demandeurs d'emploi	1 735,23	1 576,14	1 646,61	4%
Sous action 2 : Coordination du service public de l'emploi	1 360,77	1 563,72	1 475,12	-6%
<b>Action 2 - Amélioration des dispositifs en faveur de l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail<sup>17</sup></b>	<b>3 086,06</b>	<b>2 738,58</b>	<b>3 071,42</b>	<b>12%</b>
Sous action 1 : Insertion dans l'emploi au moyen de contrats aidés	2 193,50	1 775,94	2 128,34	20%
Sous action 2 : Accompagnement des publics les plus en difficulté	892,56	962,63	943,08	-2%
<b>Total</b>	<b>6 182,06</b>	<b>5 878,44</b>	<b>6 193,15</b>	<b>5%</b>

Source : projet annuel de performances « Travail et emploi » annexé au projet de loi de finances pour 2011

<sup>16</sup> Ancienne dénomination : « Coordination du service public de l'emploi, indemnisation des demandeurs d'emploi et rapprochement de l'offre et de la demande d'emploi ».

<sup>17</sup> Ancienne dénomination : « Mise en situation d'emploi des publics fragiles ».



## **B. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

Les crédits de ce programme se répartissent selon trois principaux axes de dépenses :

- le financement du **fonds de solidarité** pour l'indemnisation des demandeurs d'emploi en fin de droit à hauteur de 1,6 milliard d'euros, soit une augmentation de 100 millions d'euros par rapport à cette année (action 1, sous-action 1) ;

- pour assurer les missions d'inscription, d'indemnisation et d'accompagnement des demandeurs d'emploi, la reconduction de la **subvention pour charge de service public à Pôle emploi**, pour un montant de **1,36 milliard d'euros** (action 1, sous-action 2) ;

- et le maintien à un niveau élevé des **contrats aidés** pour un coût de 2,1 milliards d'euros, au lieu de 1,7 milliard d'euros en 2010 (action 2, sous-action 1). La progression de 20 % de la dotation à l'insertion dans l'emploi au moyen des contrats aidés permet de couvrir le coût des contrats unique d'insertion (CUI) pour 2011 et celui des contrats aidés créés dans le cadre du plan de relance de l'économie.

Enfin, alors que les moyens du programme progressent globalement de 5 %, **votre rapporteur spécial regrette que soient privilégiées les politiques d'indemnisation du chômage, via le fonds de solidarité, et de contrats aidés**. Or, ce sont précisément les politiques les moins efficaces en matière d'emploi.

D'un point de vue général et théorique, il faut relever que le prix 2010 de la Banque de Suède de sciences économiques, attribué en mémoire d'Alfred Nobel, a été décerné, le 11 octobre dernier, à Peter Diamond, Dale Mortensen et Christopher Pissarides pour une méthode d'analyse des marchés portant sur les difficultés à harmoniser l'offre et la demande, en particulier pour l'emploi. A la question « *pourquoi y a-t-il autant de gens sans travail alors qu'au même moment il y a de nombreuses offres d'emplois ?* », leurs travaux démontrent, notamment, que « *plus les allocations chômage sont importantes, plus le taux de chômage est élevé et la durée de recherche est longue* ».

Or, cet axiome peut être utilement rapproché de la situation de l'emploi en France où le chômage de longue durée touche 37,9 % des demandeurs d'emploi. De plus, fin mars, 111 300 jeunes étaient inscrits comme demandeurs d'emploi depuis plus d'un an<sup>18</sup>. Cela représente une hausse de 46,6 % par rapport à mars 2009, après une hausse de 11,9 % comparé à mars 2008.

Par ailleurs, le maintien d'une politique essentiellement axée sur les contrats aidés non-marchands est coûteuse au regard de sa faible efficacité :

---

<sup>18</sup> Source : tableau de bord trimestriel sur l'emploi des jeunes (Dares)

ainsi 1,69 milliard d'euros de CP sera consacré aux CUI non-marchands pour 233 millions d'euros aux CUI marchands. Or le taux d'insertion dans l'emploi durable n'est que de 25 % au sortir d'un CUI non-marchand contre 60 % dans le secteur marchand.

Aussi, votre rapporteur spécial prône-t-il un **redéploiement des crédits du programme vers les dispositifs d'insertion dans l'emploi**, notamment le financement des actions dirigées vers les publics les plus en difficulté.

Les crédits de la sous-action 2 demeurent relativement modestes alors que l'accompagnement renforcé des jeunes vers l'emploi doit devenir une priorité. Ainsi, sont prévus en 2011 des niveaux de financement identiques à 2010 pour les actions suivantes :

- 175 millions d'euros de crédits pour assurer le fonctionnement du réseau des 439 **missions locales** et 32 permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO) ;

- 55 millions d'euros au titre de l'allocation servie aux jeunes inscrits dans un parcours d'insertion prévu par le **contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS)**<sup>19</sup> ;

- 20 millions d'euros pour le **fonds d'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ)** qui finance les actions de prise en charges des jeunes (aide au permis de conduire, prospection d'entreprises, prêt de scooter, forum de l'emploi, etc.).

Ces dispositifs s'adressent tout particulièrement aux jeunes non qualifiés ou résidant dans des zones urbaines sensibles qui ne sont pris en charge par aucun autre dispositif.

Dans une perspective de renforcement de l'accompagnement de ce public, qui est aujourd'hui le plus en difficulté et le plus éloigné de l'emploi, votre rapporteur spécial propose que 15 millions d'euros issus des crédits de cotisations sociales inscrites dans les crédits de l'action 3 « Développement de l'emploi » du programme 103 soient transférés vers :

- les **missions locales** pour un montant de 5 millions d'euros ;
- les **écoles de la deuxième chance (E2C)** à hauteur de 5 millions d'euros ;

- et le **fonds d'insertion professionnelle des jeunes** finançant les actions de prise en charges des jeunes (aide au permis de conduire, prospection d'entreprises, prêt de scooter, etc.) pour un montant de 5 millions d'euros.

---

<sup>19</sup> La prévision pour 2011 est établie sur la base de 150 000 bénéficiaires pour une allocation moyenne annuelle de 370 euros.

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

### A. LA DOTATION BUDGÉTAIRE POUR 2011

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

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

Ce programme est doté pour 2011 de 4,44 milliards d'euros en crédits de paiement, soit une diminution de 4 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2010.

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

(en millions d'euros)

	Exécution 2009	LFI 2010	PLF 2011	Evolution 2010/2011
	CP	CP	CP	
<b>Action 1 – Anticipation et accompagnement des conséquences des mutations économiques sur l'emploi</b>	<b>762,07</b>	<b>346,17</b>	<b>521,58</b>	<b>51%</b>
Sous action 1 : Anticipation des mutations et gestion active des ressources humaines	70,73	46,8	184,5	294%
Sous action 2 : Implication des branches et des entreprises dans la prévention du licenciement et le reclassement des salariés	691,34	299,37	337,08	13%
<b>Action 2 - Amélioration de l'insertion dans l'emploi par l'adaptation des qualifications et la reconnaissance des compétences</b>	<b>3 829,13</b>	<b>3 104,05</b>	<b>3 268,80</b>	<b>5%</b>
Sous action 1 : Reconnaissance des compétences acquises par les personnes	64,92	72,5	12,48	-83%
Sous action 2 : Amélioration de l'accès à la qualification	3 764,21	3 031,55	3 256,32	7%
<b>Action 3 - Développement de l'emploi</b>	<b>2 005,97</b>	<b>1 184,20</b>	<b>657,89</b>	<b>-44%</b>
Sous action 1 : Baisse du coût du travail pour faciliter le développement de territoires et de secteurs à forts potentiels d'emplois	1 750,19	912,25	332,05	-64%
Sous action 2 : Promotion de l'activité	255,78	271,25	325,84	20%
<b>Total</b>	<b>6 597,17</b>	<b>4 634,42</b>	<b>4 448,27</b>	<b>-4%</b>

Source : projet annuel de performances « Travail et emploi » annexé au projet de loi de finances pour 2011

## ***B. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL***

Un effort considérable est fourni en faveur de l'aide aux entreprises dans le cadre du conseil et de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et de l'aide à l'embauche des seniors. La sous-action 1 de l'action 1 voit ses crédits quadrupler afin de financer la montée en puissance des accords déjà signés aux niveaux national et régional. Au sein de la même action, les crédits d'intervention prévus pour la prévention du licenciement et le reclassement des salariés, qui comprend les contrats de transition professionnelle (CTP), augmentent de 13 % (337 millions d'euros).

Au sein de l'action 2, votre rapporteur spécial remarque que la réduction très significative (- 83 %) des crédits consacrés à la politique de certification mise en œuvre par l'AFPA serait compensée, à hauteur de 50 millions d'euros, par une partie du prélèvement sur le FPSPP proposé à l'article 96, ce qui correspond à la **débudgétisation d'une action publique** évoquée précédemment.

En revanche, il convient de se féliciter de la progression de 7 % des crédits consacrés à l'amélioration de l'accès à la qualification. Ces crédits sont dédiés :

- aux contrats d'apprentissage (1,3 milliard d'euros) au titre la compensation de l'exonération de cotisation sociale des contrats ;
- aux contrats de professionnalisation (17,8 millions d'euros) ;
- aux actions en faveur de la formation (171 millions d'euros) pour la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle, les contrats de projets Etat – régions et l'accès aux compétences clés ;
- à l'AFPA à hauteur de 73,8 millions d'euros ;
- et aux dotations de décentralisation qui compensent, auprès des régions, le transfert des compétences en matière de formation professionnelle et d'apprentissage (1,7 milliard d'euros).

Enfin, la réduction de 44 % des crédits consacrés au développement de l'emploi au moyen d'**exonérations spécifiques de charges sociales** est une conséquence des mesures de suppression d'exonérations présentées plus haut. Ainsi, les dispositifs de baisse du coût du travail sont-ils estimés à 332 millions d'euros pour l'année prochaine au lieu de 912 millions d'euros cette année. Les crédits qui subsistent en ce qui concerne l'exonération des avantages en nature dans la restauration et pour les services à la personne ont pour vocation de compenser les montants exonérés au cours du dernier trimestre 2010.

Enfin, votre rapporteur spécial observe que les crédits de la promotion de l'activité (sous-action 2 de l'action 3) enregistrent une progression de 20 % du seul fait de l'**augmentation de 157,5 millions d'euros à 246,4 millions d'euros de l'exonération liée au régime**

**micro-social de l'auto-entrepreneur.** A l'inverse, tous les autres postes de dépenses diminuent, notamment les nouvelles aides à la création d'entreprise « NACRE » (27,5 millions d'euros au lieu de 40 millions), le fonds de cohésion sociale (24 millions d'euros au lieu de 34 millions) et notamment les dispositifs propres à l'outre-mer (1,82 million d'euros au lieu de 7,6 millions).

Cette progression de la compensation à la sécurité sociale s'explique certes par le nombre croissant d'auto-entrepreneurs et le chiffre d'affaires engendré (338 000 inscrits au 31 décembre 2009 pour près d'un milliard d'euros de chiffre d'affaires), mais il est constaté que 60 % des inscrits ne déclarent aucun chiffre d'affaires<sup>20</sup>. Aussi, dans la mesure où **aucun chiffrage n'a été apporté à votre rapporteur spécial à l'appui de cette prévision de dépense**, il lui apparaît utile de procéder au transfert de crédits de **15 millions d'euros en faveur des missions locales, du FIPJ et des écoles de la deuxième chance** qui relèvent du programme 102, pour les motifs déjà invoqués plus haut.

### III. LE PROGRAMME 111 « AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'EMPLOI ET DES RELATIONS DU TRAVAIL »

#### A. LA DOTATION BUDGÉTAIRE POUR 2011

Doté de 129,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 77 millions d'euros en crédits de paiement, le programme 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail » a pour objet l'amélioration des conditions de travail et l'application du droit du travail par l'administration.

#### Evolution des crédits de paiement dévolus au programme 111

(en millions d'euros)

	Exécution 2009	LFI 2010	PLF 2011	Part des crédits du programme	Variation 2010/2011
Action 1 - Santé et sécurité au travail	25,02	30,41	28,40	37%	-6,6%
Action 2 - Qualité et effectivité du droit	30,49	10,96	11,00	14%	0,4%
Action 3 - Dialogue social et démocratie sociale	28,94	36,89	37,60	49%	1,9%
Action 4 – Lutte contre le travail illégal <sup>21</sup>		-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>84,45</b>	<b>78,26</b>	<b>77,00</b>	<b>100%</b>	<b>-1,6%</b>

Source : projet annuel de performances « Travail et emploi » annexé au projet de loi de finances pour 2011

<sup>20</sup> Rapport d'information n° 365 (2009-2010) « Le régime de l'auto-entrepreneur : bilan et perspectives » présenté par Philippe Marini, rapporteur général.

<sup>21</sup> L'action « Lutte contre le travail illégal » ne mobilise pas de crédits relevant de ce programme car seuls des crédits de personnel (titre 2) et de fonctionnement (titre 3) constituent le coût de cette action. En conséquence, les crédits mobilisés par la lutte contre le travail illégal sont fondus dans les crédits du programme support 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail ».

## ***B. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL***

Le différentiel important entre AE et CP est dû à la mise en place de nouvelles conventions triennales de formation des salariés appelés à exercer des responsabilités syndicales. Ainsi, au titre de l'action 3 « Dialogue social et démocratie sociale », l'ouverture de 76,2 millions d'euros en AE est justifiée par l'étalement sur trois ans des paiements. De ce fait, un peu plus du tiers de cette somme (27,9 millions d'euros) est ouvert en CP pour assurer le paiement de la première tranche des contrats.

L'action 1 « Santé et sécurité au travail » est marquée par une réduction des crédits consacrés aux études liées à la connaissance des risques professionnels et aux interventions du fonds pour l'amélioration des conditions de travail (7,4 millions d'euros au lieu de 8,2 millions).

La stabilité des crédits observée sur l'action 2 « Qualité et effectivité du droit » s'inscrit dans la continuité de l'exercice 2009, année sans élections de conseillers prudhommaux<sup>22</sup>.

## **IV. LE PROGRAMME 155 « CONCEPTION, GESTION ET ÉVALUATION DES POLITIQUES DE L'EMPLOI ET DU TRAVAIL »**

### ***A. LA DOTATION BUDGÉTAIRE POUR 2011***

**Le programme 155 est le programme soutien de la mission « Travail et emploi ».** A ce titre, il regroupe, dans leur composante interministérielle, l'essentiel des moyens de soutien des politiques de l'emploi et du travail (les moyens de personnel, les moyens de fonctionnement et d'investissement et les moyens d'études, de statistiques, de recherches et d'évaluation) pour les quatre programmes de la mission.

Il convient de souligner que les intitulés des actions de support des programmes 102, 103 et 111 ont été modifiés afin d'en préciser le contenu :

- pour les programmes 102 et 103, il est indiqué que les crédits de titre 2 sont destinés à la « gestion des effectifs déconcentrés » : il s'agit donc des personnels déployés dans les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRRECTE). Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010, la réforme de l'organisation de l'action territoriale de l'Etat s'est, en effet, traduit par la création des DIRECCTE. Ces directions constituent des services déconcentrés communs au ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et au ministère du travail, des relations sociales, de la

---

<sup>22</sup> Les dernières élections se sont déroulées en décembre 2008 et les prochaines se tiendront en 2013.

famille et de la solidarité. Elles ont en charge tous les aspects de la vie des entreprises, en dehors de la fiscalité, avec pour finalité le développement de l'activité économique. Elles sont les représentantes déconcentrées des directions suivantes : DRTEFP (travail et emploi), DRIRE (industrie : pôle développement économique), DGCCRF (consommation, concurrence, répression des fraudes), DRCA (commerce et artisanat), DRCE (commerce extérieur), DRT (tourisme). Les dépenses de personnels de la DGEFP (administration centrale) sont prises en charge par le programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi » de la mission « Economie » ;

- pour le programme 111, les crédits de titre 2 sont fléchés vers la DGT (administration centrale) et les services déconcentrés.

Le tableau suivant retrace l'évolution des crédits destinés à la conception, la gestion et l'évaluation des politiques de l'emploi et du travail.

**Evolution des crédits dévolus à la conception,  
la gestion et l'évaluation des politiques de l'emploi et du travail**

*(en millions d'euros)*

<b>Actions</b>	<b>Exécution 2009</b>	<b>LFI 2010</b>	<b>PLF 2011</b>	<b>Part des crédits du programme</b>	<b>Variation 2010/2011</b>
Gestion des effectifs des services déconcentrés du programme « Accès et retour à l'emploi » (libellé modifié)	93,71	103,2	103,39	14%	0%
Gestion des effectifs des services déconcentrés du programme « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » (libellé modifié)	78,17	75,34	75,42	10%	0%
Gestion des effectifs du programme « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail » (libellé modifié)	248,29	267,11	270,45	36%	1%
Soutien	322,19	328,38	259,12	35%	-21%
Etudes, statistiques, évaluation et recherche	37,26	37,34	36,28	5%	-3%
Fonds social européen - Assistance technique	7,37	-	-	-	-
<b>Total du programme 155</b>	<b>786,99</b>	<b>811,37</b>	<b>744,66</b>	<b>100%</b>	<b>-8%</b>

*Source : projet annuel de performances « Travail et emploi » annexé au projet de loi de finances pour 2011*

## B. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Le plafond d'emplois de la mission est fixé par le programme 155 au titre du soutien aux trois autres programmes 102, 103 et 111. Pour 2010, il s'établit à 10 068 ETPT (au lieu de 10 680 en 2009).

### Evolution 2007/2011 du plafond d'emplois de la mission Travail et Emploi

(en ETPT)

Catégorie d'emplois	Plafond 2007	Plafond 2008	Plafond 2009	Plafond 2010	Plafond 2011	Ecart 2010/2011	Evolution 2010/2011
Emplois fonctionnels	154	184	144	153	149	-4	-3%
A administratifs	1 658	1 027	1 494	1 389	1 410	21	2%
A techniques	1 525	1 554	1 832	1 851	1 727	-124	-7%
B administratifs	188	409	632	359	370	11	3%
B techniques	3 013	3 080	3 281	3 476	3 381	-95	-3%
Catégorie C	3 869	3 932	3 477	3 452	3 031	-421	-12%
<b>Totaux</b>	<b>10 407</b>	<b>10 186</b>	<b>10 860</b>	<b>10 680</b>	<b>10 068</b>	<b>-612</b>	<b>-6%</b>

Source : projet annuel de performances « Travail et emploi » annexé au projet de loi de finances pour 2011

A structure constante (hors changement de périmètre et transferts), le plafond d'emplois 2011 est en baisse de 612 ETPT par rapport à la LFI 2010, en application des engagements interministériels de réduction de l'emploi public. Cette réduction de 6 % des effectifs ne se retrouve toutefois pas dans les mêmes proportions dans les dépenses de titre 2 (592 millions d'euros en 2011 au lieu de 595 millions cette année, soit une réduction de 0,5 %) du fait du glissement-vieillesse-technicité (GVT) et de la réduction plus importante des cadre de catégorie C dont les rémunérations sont moins élevées.

La contraction de 21 % des moyens de l'action « Soutien » est imputable au transfert vers d'autres programmes de quelque 60 millions d'euros de dépenses, notamment :

- 45,8 millions d'euros vers le programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » de la mission « Politique des territoires » en lien avec le transfert de la responsabilité immobilière des ministères vers les Préfets ;

- 9,6 millions d'euros vers le programme 157 « Handicap et dépendance » de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » afin d'assurer le financement, alors effectué par une contribution annuelle du programme 155, des GIP « Maisons Départementales des Personnes Handicapées » (MDPH), prévue dans la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées. Ce transfert met ainsi fin aux mouvements de fongibilité asymétrique (du titre 2 vers le titre 6) pratiqués annuellement pour prendre en charge les vacances de postes non pourvus par des agents de l'État.



## EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

### *ARTICLE 88 (supprimé)*

*(Art. 19 de la loi n° 2007-1786 du 19 décembre 2007 de financement de la sécurité sociale pour 2008)*

### **Restriction aux entreprises de moins de dix salariés de l'exonération bénéficiant aux organismes d'intérêt général en zones de revitalisation (ZRR)**

**Commentaire : le présent article vise à limiter le champ de l'exonération de cotisations sociales dont bénéficient les organismes d'intérêt général ayant leur siège social dans les zones de revitalisation rurale (ZRR), en la ciblant sur les structures de moins de dix salariés.**

#### **I. LE DROIT EXISTANT**

Les zones de revitalisation rurale (ZRR), créées par la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, regroupent des territoires ruraux qui rencontrent des difficultés particulières : faible densité démographique et handicap structurel sur le plan socio-économique. Le classement de ces zones permet aux entreprises de bénéficier d'avantages fiscaux.

**L'exonération de cotisations sociales patronales au bénéfice des organismes d'intérêt général installés en ZRR** a été instituée par la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux. Ce dispositif permet d'exonérer de toute cotisation patronale assise sur les gains et rémunérations, au sens des articles L. 242-1 du code de la sécurité sociale ou L. 741-10 du code rural, les salaires, quel que soit leur montant, versés aux salariés employés dans une zone de revitalisation rurale, dans la limite de 1,5 SMIC.

Les bénéficiaires de cette exonération sont les organismes dont le siège social se trouve dans une commune classée en ZRR. Mais l'éligibilité au dispositif est plus large que les seuls organismes d'intérêt général<sup>23</sup> : elle concerne également les fondations ou associations reconnues d'utilité publique, les établissements d'enseignement supérieur ou d'enseignement artistique, les organismes agréés pour le financement des petites et moyennes entreprises, ainsi que les associations culturelles et de bienfaisance autorisées à

---

<sup>23</sup> Au sens de l'article 200 du code général des impôts, ces organismes présentent un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel ou concourent à la mise en valeur du patrimoine artistique, à la défense de l'environnement naturel ou à la diffusion de la culture, de la langue et des connaissances scientifiques françaises.

recueillir des dons et des legs et les établissements publics des cultes reconnus en Alsace et en Moselle.

Cette exonération ciblée de cotisation sociale fait l'objet d'une compensation de l'Etat à la sécurité sociale inscrite sur les crédits du programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » pour un montant autorisé en loi de finances initiale pour 2010 de 190,7 millions d'euros.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

Le Gouvernement considère que le dispositif actuel est trop largement ouvert et engendre un coût important. En effet, ce dispositif a entraîné de manière récurrente des dépassements de crédits en exécution par rapport aux moyens votés : 219 millions d'euros en 2009 au lieu de 158 millions d'euros et 326 millions d'euros en 2008 au lieu de 150 millions d'euros.

Le présent article propose de resserrer les conditions d'éligibilité au dispositif pour le limiter aux seuls organismes dont les effectifs sont inférieurs à dix salariés. L'économie ainsi engendrée est estimée à 110 millions d'euros en 2011, puis 136 millions d'euros chaque année suivante.

A l'initiative de nos collègues Yves Censi, Marc Le Fur, Michel Bouvard, Jean-Marie Binetruy et Henri Nayrou, **l'Assemblée nationale a supprimé cet article.**

## **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION**

Il convient de rappeler que ce dispositif a d'ores et déjà fait l'objet d'une réduction très importante de son périmètre puisque **l'exonération a été supprimée pour les contrats de travail conclus après le 1<sup>er</sup> novembre 2007** en application de la loi n° 2007-1786 du 19 décembre 2007 de financement de la sécurité sociale pour 2008.

La nouvelle restriction proposée par le Gouvernement aurait par ailleurs un effet beaucoup plus large que le simple recentrage de la mesure car, selon l'évaluation préalable annexée au présent projet de loi de finances, 86 % des bénéficiaires de l'exonération sont des structures de plus de dix salariés « le plus souvent actives dans le secteur sanitaire et social ». De plus, aucune alternative financière n'est pour l'heure proposée à ces établissements, ce qui aura pour conséquence de mobiliser encore davantage les financements d'ores et déjà assurés par les collectivités locales.

**Décision de votre commission : votre commission vous propose de maintenir la suppression de cet article.**

*ARTICLE 89*

*(Art. L. 2242-17 du code du travail et art. 80 duodecimes du code général des impôts)*

**Suppression de l'exonération applicable aux indemnités de rupture versées dans le cadre d'un accord de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC)**

**Commentaire : le présent article vise à supprimer les exonérations fiscales et sociales applicables aux indemnités de rupture versées dans le cadre d'un accord de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC)**

**I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

La conclusion d'accords de GPEC dans les entreprises de plus de 300 salariés a été instaurée par la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale. Afin d'encourager le déploiement de ce dispositif, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 a institué un régime d'exonérations fiscales et sociales sur les indemnités de rupture du contrat de travail versées à un salarié à l'occasion de son départ volontaire de l'entreprise dans le cadre d'un accord de GPEC.

Ces indemnités sont exonérées :

- de cotisations de sécurité sociale dans la limite de quatre fois le plafond de la sécurité sociale (138 480 euros en 2010) ;
- d'impôt sur le revenu, pour la fraction n'excédant pas quatre fois le plafond de la sécurité sociale ;
- de contribution sociale généralisée et de contribution pour le remboursement de la dette sociale, pour la fraction excédant le montant minimum légal ou conventionnel de l'indemnité de licenciement.

Le présent article supprime l'ensemble de ces avantages fiscaux et sociaux.

L'Assemblée nationale a adopté le présent article en y apportant une modification d'ordre rédactionnel.

**II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION**

Il convient de souligner l'absence d'effet concret de ce dispositif depuis sa mise en œuvre. Ainsi, en 2009, le volet social de l'exonération n'aura entraîné un coût que de deux millions d'euros et l'exonération d'impôts sur le revenu de seulement un million d'euros.

Le fait que les accords de GPEC n'entraînent qu'un très faible nombre de départ volontaire (une dizaine de départs en 2007 sur 172 accords de GPEC) montre que le phénomène déclencheur de telles clauses ne repose pas sur le bénéfice d'un dispositif fiscal et social dérogatoire.

La suppression de cet avantage apparaît donc de bonne administration eu égard à la complexité de la gestion de ces dossiers et de l'absence de retour sur investissement de la mesure. Par ailleurs, il convient de relever l'effort considérable fourni en faveur de l'aide aux entreprises dans le cadre du conseil et de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et de l'aide à l'embauche des seniors au titre des crédits du programme 103 « Anticipation des mutations économiques et développement de l'emploi » (337 millions d'euros, soit un quadruplement par rapport à 2010 afin de financer les accords déjà conclus de GPEC).

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

*ARTICLE 90*

*(Art. L. 133-7 et L. 241-10 du code de la sécurité sociale, art. L. 7233-3 du code du travail et art. L. 741-27 du code rural et de la pêche maritime)*

**Suppression d'exonérations de cotisations sociales  
en matière de services à la personne**

**Commentaire : le présent article a pour objet de supprimer, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011, deux exonérations spécifiques de cotisations sociales à la charge de l'employeur, dans le domaine des services à la personne :**

- **d'une part, l'abattement forfaitaire de 15 points sur les cotisations sociales dues par les particuliers employeurs cotisant sur l'assiette réelle ;**
- **d'autre part, la franchise de cotisations patronales (à l'exclusion des cotisations accidents du travail-maladies professionnelles) dans la limite du salaire minimum de croissance (SMIC), sans plafond de rémunération, dont bénéficient les prestataires agréés ou déclarés intervenant auprès de publics dits « non fragiles ».**

**I. LE DROIT EXISTANT**

Les dispositifs fiscaux et sociaux dérogatoires destinés à **soutenir les services à la personne** devraient représenter un coût de près de **5,8 milliards d'euros en 2010**. Dans ce total, les avantages fiscaux s'élèvent à 3,6 milliards d'euros et les exonérations de cotisations sociales à 2,2 milliards. Ces dépenses sont particulièrement dynamiques puisque les pertes de recettes s'élevaient à 3,5 milliards d'euros en 2005, soit une augmentation de 66 % en cinq ans.

La principale mesure fiscale a été introduite à compter de l'imposition des revenus de 1992 et consiste en une réduction d'impôt de 50 % des sommes déclarées pour l'emploi de personnel à domicile.

A cette mesure s'ajoutent un ensemble très divers de déductions et d'exonérations :

- depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2000, le taux réduit de TVA (5,5 %) pour les entreprises agréées ou une exonération pour les associations agréées ;

- concernant les aides à domicile employées par une personne fragile, ou par une structure agréée (entreprise ou association, centre d'action sociale) auprès d'une personne fragile, l'employeur bénéficie d'une exonération des cotisations patronales, à l'exception des cotisations liées aux accidents du travail et aux maladies professionnelles ;

- concernant les aides à domicile employées par une personne non fragile, la possibilité d'un calcul forfaitaire des charges sociales est proposée

depuis 1991, ainsi qu'une **exonération de 15 points de cotisations patronales en cas de cotisation sur la base du salaire réel depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006** ;

- concernant les aides à domicile employées par une **structure agréée de services à la personne** auprès d'une personne non fragile, l'employeur bénéficie depuis 2005, dans la limite du SMIC, d'une **exonération des cotisations patronales**, à l'exception des cotisations liées aux accidents du travail et aux maladies professionnelles.

Le tableau ci-après présente l'évolution des dépenses fiscales et sociales depuis 2005.

**Evolution des dépenses fiscales et sociales de 2005 à 2010**

(en millions d'euros)

	Création	2005	2006	2007	2008	2009*	2010*
<b>IR</b>							
Crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile pour les contribuables exerçant une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi depuis au moins trois mois	2006				1 495	1 500	1 550
Réduction d'impôt au titre de l'emploi, par les particuliers, d'un salarié à domicile sans condition particulière jusqu'aux revenus 2006 et, à compter des revenus 2007, pour les seuls contribuables n'exerçant pas une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi depuis moins de trois mois	1991	1 860	2 060	2 190	1 110	1 200	1 250
Exonération de l'aide financière versée par l'employeur ou par le comité d'entreprise en faveur des salariés afin de financer des services à la personne (CESU préfinancé)	2005		0	7	20	nc	nc
<b>TVA</b>							
Exonération des services rendus aux personnes physiques par les associations agréées en application de l'article L. 7232-1 du code du travail	1991	360	450	500	550	600	650
Taux de 5,5 % pour les services d'aide à la personne fournis par les entreprises agréées en application des articles L. 7232-1 à L. 7232-4 du code du travail	1999	15	30	60	80	100	120
<b>IS</b>							
Non-assujettissement à l'impôt sur les sociétés des résultats des activités des associations conventionnées (art L. 5132-7 du code du travail) et des associations agréées de services aux personnes (art L. 7232-1 du code du travail) et taxation au taux réduit des revenus de leur patrimoine foncier, agricole et mobilier	1987	nc	10	10	10	10	10
Crédit d'impôt sur les sociétés de 25% des sommes engagées (CESU préfinancé)			5	8	9	nc	nc
<b>Taxe sur les salaires</b>							
Exonération de taxe sur les salaires des rémunérations des salariés à domicile		nc	25	25	-	-	-
<b>TOTAL DÉPENSES FISCALES</b>		2 235	2 580	2 800	3 274	3 410	3 580
<b>Cotisations sociales (pertes compensées par l'Etat)</b>							
Aide à domicile employée par une association ou une entreprise agréée auprès d'une personne non fragile	2006		37	169	194	226	223
Abattement de 15 points pour les particuliers employeurs cotisant sur l'assiette réelle	2006		149	225	261	287	303
Exonération de l'aide de l'employeur au CESU préfinancé	2005		17	25	30	32	47
<b>Cotisations sociales (pertes non compensées)</b>							
Aide à domicile employée par une association ou une entreprise auprès d'une personne fragile (non compensé)	1999	438	513	616	638	682	737
Aide à domicile employée par un particulier fragile (non compensé)	1987	799	889	956	845	847	874
<b>TOTAL DÉPENSES SOCIALES</b>		1 237	1 605	1 991	1 968	2 074	2 184
<b>TOTAL GENERAL</b>		<b>3 472</b>	<b>4 185</b>	<b>4 791</b>	<b>5 242</b>	<b>5 484</b>	<b>5 764</b>
<b>Progression annuelle</b>			<b>21 %</b>	<b>14 %</b>	<b>9 %</b>	<b>5 %</b>	<b>5 %</b>

\* prévisions

Source : Service des études économiques du Sénat, projets de loi de finances pour 2007, 2008, 2009 et 2010, projets de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007, 2008, 2009 et 2010

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ ET LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le dispositif proposé par le Gouvernement vise à supprimer deux dispositifs d'exonérations :

- d'une part, l'abattement forfaitaire de 15 points sur les cotisations sociales dues par les particuliers employeurs cotisant sur l'assiette réelle ;

- d'autre part, la franchise de cotisations patronales (à l'exclusion des cotisations accidents du travail-maladies professionnelles) dans la limite du salaire minimum de croissance (SMIC), sans plafond de rémunération, dont bénéficient les prestataires agréés ou déclarés intervenant auprès de publics dits « non fragiles » ; ces prestataires bénéficieront désormais des allègements généraux de cotisations sociales sur les bas salaires.

Le gain escompté pour l'État, qui assure la compensation de ces exonérations à la sécurité sociale, est évaluée à 460 millions d'euros en 2011.

Si le second point (la suppression de l'exonération pour les prestataires agréés) n'a pas fait l'objet de débats quant à son opportunité, la suppression de l'abattement forfaitaire de quinze points a été remise en cause. **Ainsi, à l'initiative de nos collègues Laurent Hénart et Yves Deniau, l'Assemblée nationale a-t-elle adopté, sur un avis défavorable du Gouvernement, le présent article en maintenant le principe de l'abattement forfaitaire, celui-ci étant cependant ramené de quinze à dix points.**

**La suppression totale de l'abattement a toutefois été rétablie, à l'initiative du Gouvernement en seconde délibération, au motif que le maintien de l'exonération, même diminuée de cinq points, constituerait une dépense pour l'Etat de quelque 200 millions d'euros.**

## III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Il convient de souligner que si le 1° du I du présent article supprime l'abattement de 15 points prévu à l'article L. 133-7 du code de la sécurité sociale, il ne remet pas en cause le droit d'option entre le régime de déclaration au forfait et le régime de déclaration au réel. Or l'instauration en 2006 de cet abattement avait précisément pour objectif d'inciter les employeurs à faire bénéficier leurs salariés de prestations sociales basées sur leur salaire réel. Sans l'exonération forfaitaire, les employeurs n'auront donc plus d'intérêt à opter pour la déclaration au réel, en raison du surcoût induit de charges sociales.

Sur ce point, les motifs invoqués par le Gouvernement peuvent apparaître contradictoires. S'il est exact que l'exonération de 15 points représente un coût important qui vient s'ajouter aux avantages fiscaux dont



bénéficient par ailleurs les particuliers employeurs, l'argument selon lequel l'exonération n'a pas d'effet incitatif sur l'emploi n'est pas recevable car tel n'est pas son objectif.

Aussi, la solution adoptée par nos collègues députés, tendant à une réduction de l'exonération au lieu de sa suppression, a-t-elle l'avantage de contribuer à la réduction du déficit public – certes dans une moindre proportion que celle souhaitée par le Gouvernement – et d'ouvrir le débat sur une remise à plat de l'ensemble des dispositifs dérogatoires en faveur du secteur des services à la personne. Votre rapporteur spécial s'était exprimé en faveur d'une telle solution, mais votre commission n'a pas souhaité revenir, sans un examen plus large de l'ensemble des dispositifs de soutien des services à la personne, sur la suppression de l'abattement de 15 points d'exonérations sociales résultant du vote définitif du projet de loi de finances par l'Assemblée nationale, en raison de son coût financier.

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

*ARTICLE 91*

*(Art. L. 241-13 et L. 241-14 du code de la sécurité sociale)*

**Suppression de l'exonération de cotisation sur l'avantage en nature dans les hôtels, cafés et restaurants (HCR)**

**Commentaire : le présent article vise à supprimer l'exonération de cotisations patronales sur l'avantage en nature que représentent les repas des salariés dans le secteur des hôtels, cafés et restaurants (HCR).**

**I. LE DROIT EXISTANT**

La loi n° 97-1269 du 30 décembre 1997 a institué une exonération de cotisations sociales patronales spécifique au secteur HCR portant sur l'avantage en nature que représentent les repas des salariés dans ce secteur.

Il s'agissait de mettre en œuvre une convention collective signée en avril 1997, après plusieurs années de négociation. Dans ce cadre, l'Etat s'est engagé à compléter le dispositif d'allègement de charges sur les bas salaires par une mesure spécifique d'exonération de charges patronales.

Cet avantage en nature constitué par les repas est spécifique à l'hôtellerie et la restauration. Par ailleurs, il ferme l'accès des entreprises au « titre restaurant », pratiqué dans les autres secteurs.

Le coût de ce dispositif était chiffré à 150 millions d'euros pour 2010.

**II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

Le présent article supprime l'article L. 214-14 du code de la sécurité sociale qui constitue la base légale de cette exonération spécifique pour les deux motifs suivants :

- elle n'a plus lieu d'exister depuis l'abaissement du taux de TVA dans la restauration ;

- il s'agit de la dernière mesure d'exonération en faveur du secteur HCR qui subsiste dans les crédits budgétaires de la mission travail et emploi. Auparavant, près de 550 millions d'euros de crédits étaient fléchés vers le secteur HCR avant leur suppression dans le cadre du projet de loi de finances pour 2010.

Le gain escompté de la suppression de cette exonération est évalué à 110 millions d'euros.

L'Assemblée nationale a adopté le présent article avec une modification rédactionnelle.

### III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Votre rapporteur spécial ne peut qu'être favorable à l'adoption de cet article dont il rappelle qu'il a été à l'initiative dès l'examen du projet de loi de finances pour 2010.

A cette époque, le Gouvernement avait opposé un avis défavorable pour les mêmes motifs que ceux qu'il présente aujourd'hui à l'appui de son dispositif. Ainsi, il est indiqué dans l'évaluation préalable du présent article, annexée au projet de loi de finances pour 2011, que « *certaines dispositifs d'exonérations de cotisations sociales, dont l'efficacité n'est pas pleinement démontrée ou qui apparaissent redondants avec d'autres instruments, doivent être supprimés ou réduits* ». Un an après, il convient donc de se réjouir que le Gouvernement reconnaisse le bien fondé de la position de votre commission des finances.

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

*ARTICLE 92*

*(Art. L. 5133-1 à L. 5133-7 et art. L. 5423-24 du code du travail)*

**Alignement du dispositif d'intéressement de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) sur celui du revenu de solidarité active (RSA)**

**Commentaire : le dispositif spécifique actuellement en vigueur pour l'ASS, comprenant notamment une prime de retour à l'emploi de 1 000 euros, est abrogé à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011 par le présent article et remplacé par les dispositifs de droit commun applicables à l'ensemble des bénéficiaires de minima sociaux.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

La **prime de retour à l'emploi**<sup>24</sup> a été instituée en 2006 par la loi n° 2006-339 du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux. Initialement, elle était accordée aux allocataires de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), ainsi qu'aux bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI) et de l'allocation de parent isolé (API). Toutefois, la loi n° 2008-1249 du 1<sup>er</sup> décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion a remplacé ces deux dernières allocations par le revenu de solidarité active (RSA).

Les bénéficiaires de l'ASS qui reprennent une activité professionnelle continuent pour leur part de percevoir une prime de retour à l'emploi de 1 000 euros, cependant que l'accès à cette prime, à laquelle avaient droit les bénéficiaires du RMI et de l'API, a été supprimé pour les bénéficiaires du RSA lors de la mise en place de ce nouveau régime.

Outre cette **distorsion dans les conditions d'éligibilité à la prime de retour à l'emploi**, il apparaît que cette aide présente un faible effet incitatif pour les bénéficiaires de l'ASS désireux de reprendre une activité. D'après l'évaluation préalable du présent article, le taux de retour à l'emploi n'a été que de 1,9 % en 2008, ce qui n'est pas supérieur au taux constaté pour les bénéficiaires du RMI et de l'API avant la mise en place du RSA.

---

<sup>24</sup> La prime de retour à l'emploi est gérée par le fonds de solidarité financé par la contribution exceptionnelle de solidarité ainsi que par une subvention de l'État qui assure son équilibre financier.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

Partant du constat que l'allocataire de l'ASS peut déjà prétendre, en cas de reprise d'activité, au bénéfice du mécanisme d'intéressement du RSA, s'il lui est plus favorable que celui de l'ASS, le présent article prévoit la suppression, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011, de la prime pour l'emploi et l'alignement de l'intéressement des bénéficiaires de l'ASS sur celui du RSA.

L'Assemblée nationale a adopté le présent article, modifié par trois amendements de coordination.

## **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION**

Comme la prime de retour à l'emploi est un « coup de pouce ponctuel » de 1 000 euros, sa suppression représente un manque à gagner immédiat pour le bénéficiaire de l'ASS. Toutefois, le transfert de ces allocataires vers le régime du RSA présente l'avantage de les orienter vers un dispositif permanent de soutien à l'activité et au revenu des ménages modestes, sans limitation de durée.

Le nombre de bénéficiaires de la prime de retour à l'emploi étant estimé à près de 50 000, l'économie qui serait réalisée en 2011 serait de 50 millions d'euros.

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

*ARTICLE 93*  
*(Art. 141 de la loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001*  
*de finances pour 2002)*

**Suppression de l'exonération de cotisations sociales applicable aux  
contrats initiative-emploi (CIE)**

**Commentaire : le présent article vise à supprimer, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011, l'exonération de cotisations sociales patronales applicable aux anciens contrats initiative-emploi (CIE).**

**I. LE DROIT EXISTANT**

L'article 141 de la loi de finances pour 2002 a abrogé l'exonération de cotisations sociales patronales applicable aux contrats initiative-emploi (CIE) institués par la loi n° 95-881 du 4 août 1995.

Ces contrats aidés du secteur marchand ouvraient droit à une exonération d'une durée maximale de vingt-quatre mois. Toutefois, pour les bénéficiaires âgés de plus de 50 ans et de moins de 65 ans, demandeurs d'emploi depuis plus d'un an ou handicapés ou percevant le revenu minimum d'insertion et sans emploi depuis plus d'un an, l'exonération portait sur les rémunérations versées jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge et justifient de la durée d'assurance requis pour l'ouverture du droit à une pension de vieillesse à taux plein, soit pendant une durée maximale de quinze ans.

Un contrat souscrit avant le 31 décembre 2001 ouvre donc un droit potentiel à exonération jusqu'en 2016.

**II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

Le présent article prévoit la suppression, dès le 1<sup>er</sup> janvier 2011, de l'exonération spécifique des CIE conclus avant le 31 décembre 2001. L'économie est estimée à 9 millions d'euros.

L'Assemblée nationale a adopté, sans modification, le présent article.

**III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION**

Bien que modeste dans son rendement, cette mesure peut se rattacher à la politique de rationalisation des dispositifs anciens et de réduction des niches fiscales et sociales.

Du point de vue de la politique de l'emploi, la suppression d'un tel dispositif, qui s'apparente à un « héritage chargé de dettes », se justifie pleinement. En effet, on peut considérer, à juste titre, que des contrats souscrits depuis maintenant dix ans présentent un caractère de stabilité et d'insertion dans l'emploi qui n'impose donc plus le maintien de l'aide initiale.

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

## ARTICLE 94

### **Expérimentation d'un contrat d'accompagnement renforcé (CAR) au profit de personnes en situation précaire**

**Commentaire : le présent article a pour objet de créer un contrat expérimental d'accompagnement renforcé (CAR) au profit de personnes en situation précaire.**

#### **I. LE DROIT EXISTANT**

Le contrat de transition professionnelle (CTP), créé par l'ordonnance n° 2006-433 du 13 avril 2006 relative à l'expérimentation du contrat de transition professionnelle, ne bénéficie qu'aux personnes licenciées pour motif économique. Il n'est pas ouvert aux anciens titulaires de contrats à durée déterminée (CDD) et de contrats de travail temporaire.

Or la crise économique a très fortement réduit le nombre des emplois intérimaires et plus largement celui des titulaires de contrats courts.

#### **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

Aussi, c'est à la demande exprimée par les partenaires sociaux, dans le cadre de l'accord national interprofessionnel du 8 juillet 2009 sur la gestion sociale des conséquences de la crise économique sur l'emploi<sup>25</sup>, que le présent article propose d'**instaurer un accompagnement renforcé pour les anciens titulaires de contrats à durée déterminée et de contrats de travail temporaire**, afin de favoriser le reclassement de ces publics et de permettre à d'anciens intérimaires de se réorienter vers des formes de contrats plus durables et des parcours professionnels cohérents.

A titre expérimental, un contrat d'accompagnement renforcé (CAR) pourrait être proposé avant le 22 juin 2011, à d'anciens titulaires de contrats à durée déterminée ou de contrats de travail temporaire, dont le dernier emploi est localisé dans les bassins d'emploi de Douai, Montbéliard, Mulhouse, Les Mureaux-Poissy, Saint-Dié et de la Vallée de l'Arve.

L'Assemblée nationale a adopté le présent article, modifié par cinq amendements purement rédactionnels.

---

<sup>25</sup> Aux termes de l'article 16 de l'accord national interprofessionnel du 8 juillet 2009, « les parties signataires demandent aux pouvoirs publics d'ouvrir, à titre expérimental, l'accès, dans les bassins d'emploi éligibles au CTP, aux anciens titulaires de CDD ou de contrats d'intérim bénéficiant des allocations du régime d'assurance chômage, au dispositif d'accompagnement du CTP ».



## II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Ce dispositif constitue un complément et un prolongement de l'expérimentation réussie du CTP. Il convient de rappeler que cette mesure avait été instaurée en 2006, à titre expérimental dans sept bassins d'emplois, puis étendue à 33 nouveaux bassins et prolongée jusqu'au 1<sup>er</sup> décembre 2010 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. Au plus fort de la crise, le CTP s'adressait aux salariés dont le licenciement économique était envisagé dans une entreprise non soumise à l'obligation de proposer un congé de reclassement<sup>26</sup>.

Les six bassins concernés par l'expérimentation étaient éligibles au CTP et sont en reconversion. Le coût global de ce dispositif est estimé à 21,6 millions d'euros pour 12 000 bénéficiaires, réparti pour moitié entre l'Etat et l'Unedic, soit 10,8 millions d'euros chacun.

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

---

<sup>26</sup> *D'une durée maximale de douze mois, ce contrat a pour objet le suivi d'un parcours de transition professionnelle pouvant comprendre des mesures d'accompagnement, des périodes de formation et des périodes de travail au sein d'entreprises ou d'organismes publics. Pendant la durée de ce contrat, et en dehors des périodes durant lesquelles il exerce une activité rémunérée, le titulaire du CTP perçoit une « allocation de transition professionnelle » égale à 80 % du salaire brut moyen perçu au cours des douze mois précédant la conclusion du CTP.*

*ARTICLE 94 bis (nouveau)*  
*(Art. 1<sup>er</sup> et 2 de l'ordonnance n° 2006-433 du 13 avril 2006 relative à l'expérimentation du contrat de transition professionnelle)*

**Prorogation au 31 mars 2011 de l'expérimentation du contrat de transition professionnelle**

**Commentaire : le présent article, introduit à l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, vise à proroger du 1<sup>er</sup> décembre 2010 au 31 mars 2011 la durée d'expérimentation du contrat de transition professionnelle (CTP).**

**I. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

L'expérimentation du contrat de transition professionnelle mis en place pour les salariés faisant l'objet d'une procédure de licenciement économique, dans les conditions précisées plus haut (cf. commentaire de l'article 94), arrive à échéance le 1<sup>er</sup> décembre 2010.

Le présent article a pour objet de prolonger la possibilité d'adhérer au dispositif jusqu'au 31 mars 2011 afin d'en aligner le terme avec la date de fin des conventions de reclassement personnalisé (CRP) mises en place avec les partenaires sociaux.

**II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION**

Cette prorogation du CTP peut être considérée comme une mesure d'accompagnement de la fin de crise qu'il apparaît justifié de relier à l'extinction concomitante des CRP dans la perspective de la mise en place éventuelle d'un dispositif nouveau et unique d'accompagnement des salariés licenciés pour motif économique.

Le coût de cette mesure serait limité à 9 millions d'euros pour 2 000 nouveaux contrats, cette prévision tenant compte des transferts qui pourraient s'opérer du fait de la moindre consommation des crédits affectés aux CRP.

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

*ARTICLE 95*

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

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

**Commentaire : le présent article vise à autoriser, pour les contrats signés en 2011, un taux d'aide maximal dérogatoire dans les ateliers et chantiers d'insertion, dans les mêmes conditions que celles prévues en loi de finances pour 2010.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

L'article 139 de la loi de finances pour 2010 a autorisé, à titre transitoire pour l'année 2010, la prise en charge des contrats uniques d'insertion (CUI) conclus avec les ateliers et chantiers d'insertion jusqu'au taux maximal de 105 % (au lieu de 95 %) du montant brut du SMIC. Cette disposition permet ainsi d'aligner le régime de financement des nouveaux CUI sur celui en vigueur pour les actuels contrats d'accompagnement dans l'emploi.

Il a instauré un financement unique de ce dispositif par l'Etat en supprimant l'exception prévue par l'article L. 5423-24 du code du travail qui prévoyait une prise en charge par le fonds de solidarité pour les bénéficiaires de l'allocation spécifique de solidarité.

**II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

Le présent article, adopté sans modification par l'Assemblée nationale, vise à reconduire, pour 2011, le même dispositif dont le coût est estimé à 24,8 millions d'euros pour 50 000 bénéficiaires.

**III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION**

Votre rapporteur spécial renouvelle l'avis favorable qu'il avait donné à ce dispositif lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2010 et souligne l'intérêt de poursuivre le soutien apporté aux ateliers et chantiers d'insertion. Ces structures offrent un cadre spécifique d'activités permettant le retour à l'emploi vers des métiers relevant de l'activité économique, notamment le bâtiment, pour des publics défavorisés.

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

## ARTICLE 96

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

**Commentaire : le présent article a pour objet de prélever une contribution de 300 millions d'euros en 2011, sur le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) et d'affecter cette somme à plusieurs organismes intervenant dans le champ de l'emploi et de la formation professionnelle.**

#### **I. LE DROIT EXISTANT**

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

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

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

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

- un pourcentage de la participation des employeurs compris entre 5 % et 13 % ;

- les excédents des organismes paritaires de collecte agréés (OPCA) au titre de la professionnalisation et du congé individuel de formation.

En outre, le FPSPP bénéficie de versement de l'Etat (80 millions d'euros en 2010) et du fonds social européen (150 millions d'euros)<sup>27</sup>.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article a pour objet de procéder à trois prélèvements, effectués en deux fois (le premier avant le 31 janvier et le second avant le 31 juillet 2011) sur le FPSPP pour un montant total de **300 millions d'euros**.

Les fonds ainsi prélevés contribueraient au financement, en 2011, d'actions de formation professionnelle. Les contributions prélevées sur ce fonds seraient affectées :

- d'une part, à l'**association nationale pour la formation professionnelle des adultes** (AFPA), pour le financement de la mise en œuvre des titres professionnels du ministère de l'emploi, à hauteur de **50 millions d'euros** ;

- d'autre part, à l'**agence de services et de paiements** (ASP), pour le financement de la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle, à hauteur de **126 millions d'euros** ;

- enfin à **Pôle emploi**, pour le financement des dépenses relatives aux actions d'accompagnement et de formation engagées dans le cadre d'une convention de reclassement personnalisé, à hauteur de **50 millions d'euros**, et pour le versement de l'aide à l'embauche d'un jeune en contrat de professionnalisation, à hauteur de **74 millions d'euros**.

L'Assemblée nationale a adopté le présent article, modifié par trois amendements rédactionnels.

## III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

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

Toutefois, ce nouveau prélèvement, qui se caractérise par son ampleur, intervient dans un contexte nouveau. Plusieurs motifs plaident dorénavant pour un abandon de ces pratiques au moment où l'Etat a contractualisé avec les partenaires sociaux un nouveau cadre de financement de la formation professionnelle :

---

<sup>27</sup> Source : réponse à la question orale sans débat n° 998 posée par Mme Maryvonne Blondin relative à l'allocation des excédents du FPSPP.

- la création du fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) par la loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle s'est effectuée dans un contexte de responsabilisation des partenaires sociaux dans la gestion des fonds collectés pour la formation professionnelle. Dans ce but, le remplacement du FUP par le FPSPP avait pour vocation un changement des comportements. Aussi, il apparaît surprenant que six mois après avoir signé la première convention-cadre 2010-2012, l'Etat revienne sur les orientations du FPSPP en effectuant un prélèvement ;

- or c'est justement pour mettre fin à ces politiques de « stop and go » financier que, à l'initiative de notre collègue Jean-Claude Carle, alors rapporteur du projet de loi, la loi précitée a instauré le principe selon lequel « *les sommes dont dispose le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels au 31 décembre de chaque année constituent, l'année suivante, des ressources de ce fonds* » (article L. 6332-22-1 du code du travail). L'article 96 du présent projet de loi de finances contrevient donc directement à ce principe ;

- enfin, bien que la destination prévue des fonds prélevés soit sans aucun doute des actions de formation professionnelle, ces affectations de moyens s'apparentent à une **débudgétisation de politiques publiques précédemment prises en charge sur les crédits de la mission « Travail et emploi »** (notamment le financement des conventions de reclassement personnalisé et des contrats de professionnalisation).

L'argument selon lequel le FPSPP disposerait d'une réserve de trésorerie suffisante pour honorer le prélèvement plaide au contraire dans le sens d'un fléchage conventionnel des fonds disponibles<sup>28</sup>. En effet, dans la logique de modernisation du paritarisme, pourquoi l'Etat n'encouragerait-il pas le transfert de ces fonds par la voie contractuelle ?

En tout état de cause, et pour les raisons de principes exprimées plus haut, votre rapporteur spécial propose de supprimer cet article.

**Décision de votre commission : votre commission vous propose de supprimer cet article.**

---

<sup>28</sup> *Le conseil d'administration du FPSPP déclarait le 8 juillet 2010 qu'en application de la convention-cadre, « les engagements pris [pour le financement des appels à projets et péréquation en faveur des Opca/Opacif] devraient s'élever à près d'1,1 milliard d'euros au 31 décembre prochain avec plus de 800 millions d'euros de décaissements prévus sur l'année 2011, alors que la trésorerie au 31 décembre 2010 ne devrait pas dépasser 468 millions d'euros ».*

*ARTICLE 97*

*(Art. L. 5212-5, L. 5212-9, L. 5213-4, L. 5213-11 et L. 5214-1-1 [nouveau]  
du code du travail)*

**Transfert de compétences à l'Association de gestion du fonds pour  
l'insertion professionnelle des personnes handicapées (AGEFIPH)**

**Commentaire : le présent article vise à transférer à l'AGEFIPH la gestion  
de plusieurs dispositifs relevant de la compétence de l'Etat.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

En application de l'article L. 5214-1 du code du travail, l'association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (AGEFIPH) gère le fonds de développement de l'insertion professionnelle des handicapés (FIPH) dont les ressources proviennent des contributions des entreprises de vingt salariés et plus<sup>29</sup>. Les montants collectés se sont élevés à 552 millions d'euros en 2010.

**II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

Le présent article a pour objet de transférer à l'AGEFIPH des missions aujourd'hui prises en charge par les services de l'Etat au sein des DIRRECTE :

- la gestion de la déclaration d'emploi des travailleurs handicapés, victimes de guerre et assimilés ;
- la gestion du dispositif de la reconnaissance de la lourdeur du handicap ;
- la compétence pour verser et définir les modalités d'attribution de la prime attribuée aux travailleurs handicapés ayant suivi un stage de rééducation, de réadaptation ou de formation professionnelle en centre de réadaptation professionnelle ;

---

<sup>29</sup> Conformément à l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 87-517 du 10 juillet 1987 en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés (aujourd'hui abrogé et repris à l'article L. 5212-2 du code du travail), tout employeur du secteur privé et tout établissement public à caractère industriel et commercial occupant vingt salariés ou plus, doit employer, dans une proportion de 6 % de son effectif salarié, des travailleurs handicapés. L'employeur peut s'acquitter de son obligation en embauchant directement les bénéficiaires de l'obligation d'emploi, et ce, à hauteur de 6 % de l'effectif total de ses salariés. Il peut également se libérer de son obligation d'emploi en versant une contribution financière au fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées ou conclure un accord de branche, de groupe, d'entreprise ou d'établissement.

- la compétence pour financer et assurer la mise en œuvre des parcours de formation professionnelle pré-qualifiante et certifiante des demandeurs d'emploi handicapés ; à ce titre, il est prévu que l'AGEFIPH se substitue à l'État comme cocontractant de l'Association nationale de formation professionnelle des adultes (AFPA), pour l'exécution du lot du marché de formation professionnelle relatif aux demandeurs d'emploi reconnus travailleurs handicapés.

L'Assemblée nationale a adopté le présent article, modifié par deux amendements rédactionnels.

### **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION**

Ces transferts de compétences ont pour finalité de décharger l'Etat de tâches de gestion qui peuvent être assumées par l'organisme destinataire des fonds collectés. De ce point de vue, il s'agit d'une mesure de rationalisation administrative. Le Gouvernement en attend un allègement équivalent à 15,5 ETPT en 2011 puis 26 en 2012 et 74 en 2013.

Le gain le plus notable ressortirait du transfert à l'AGEFIPH du marché de la formation professionnelle conclu avec l'AFPA, pour un montant de 30,5 millions d'euros en 2011, et plus de 60 millions d'euros à partir de 2012.

Par rapport à la logique du prélèvement, effectué au « coup par coup »<sup>30</sup>, celle du transfert a le mérite de s'inscrire dans la durée tant pour l'organisme appelé à exercer de nouvelles responsabilités que pour l'Etat. Dans cette perspective, il y a lieu de considérer que l'AGEFIPH présente toutes les garanties nécessaires, qu'elles soient financières<sup>31</sup> ou opérationnelles, pour assumer ces charges à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2011.

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

---

<sup>30</sup> En loi de finances pour 2009, l'AGEFIPH a fait l'objet d'un prélèvement de 50 millions d'euros au bénéfice du centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA).

<sup>31</sup> Selon les informations communiquées à votre rapporteur spécial, l'AGEFIPH dispose d'un fonds de roulement de 180 millions d'euros lui permettant d'honorer trois mois de charges ainsi que les engagements pluriannuels.



*ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 97  
(Art. 200 sexies du code général des impôts)*

**Diminution de 10 % des taux de la prime pour l'emploi**

**Commentaire : le présent article additionnel vise à réduire le coût de la prime pour l'emploi en diminuant ses taux de 10 %.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

La prime pour l'emploi (PPE) est une aide au retour à l'emploi et au maintien de l'activité professionnelle. Elle est attribuée aux personnes exerçant une activité professionnelle salariée ou non salariée sous conditions de ressources. Son montant est calculé en pourcentage du revenu d'activité. Elle est déduite de l'impôt sur le revenu à payer ou versée directement au bénéficiaire s'il n'est pas imposable.

Ce dispositif a été instauré par la loi n° 2001-458 du 30 mai 2001 portant création d'une prime pour l'emploi.

Le bénéfice de la PPE concerne les seules personnes physiques fiscalement domiciliées en France, non passibles de l'impôt de solidarité sur la fortune, et répondant à une double condition de ressources.

1) **Le revenu fiscal de référence du foyer est plafonné.** Depuis 2008, année de la dernière revalorisation de la PPE, le montant de référence de l'année ne devait pas dépasser 16 251 euros pour les personnes célibataires, veuves ou divorcées, et 32 498 euros pour les personnes mariées ou liées par un Pacs soumises à imposition commune. Ces limites sont majorées de 4 490 euros pour chaque demi-part supplémentaire. Le montant de cette majoration est divisé par deux si l'enfant est en résidence alternée.

2) **L'attribution de la PPE est conditionnée par l'exercice d'une activité dont le revenu afférent répond à des conditions de plancher et de plafond.** Pour chaque personne susceptible de bénéficier de la PPE dans le foyer fiscal, le montant d'activité doit être au moins de 3 743 euros, sans excéder les plafonds suivants :

- 17 451 euros si la personne est célibataire, veuve ou divorcée sans enfant ou avec des enfants qu'elle n'élève pas seule; ou si elle est mariée ou Pacsée, lorsque le couple est soumis à imposition commune et que chacun des conjoints occupe un emploi lui procurant au moins 3 743 euros ; ou si le bénéficiaire éventuel de la prime est une personne à charge du foyer exerçant une activité professionnelle ;

- 26 572 euros si la personne est mariée ou Pacsée, lorsque le couple est soumis à imposition commune et que seul l'un des deux conjoints occupe un emploi lui procurant au moins 3 743 euros ; ou si la personne est célibataire, veuve ou divorcée et élève seule un ou plusieurs enfants à charge.

Le montant de la PPE individuelle est calculé en pourcentage du revenu d'activité déclaré. Le pourcentage appliqué varie selon le montant de ce revenu. La prime attribuée au foyer fiscal correspond au total des primes individuelles éventuellement majoré en fonction du nombre de personnes à charge du foyer (majoration de 36 ou 72 euros selon les cas). La prime n'est pas versée lorsque son montant total, au titre du foyer fiscal, est inférieur à 30 euros.

La dernière revalorisation, intervenue en loi de finances pour 2008, a élevé le montant de la prime afin qu'elle constitue un treizième mois pour ses bénéficiaires en portant de 809 à 948 euros son montant maximal, auquel peuvent s'ajouter des majorations pour charges de famille.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION

La PPE avait alors deux objectifs : **favoriser le retour à l'emploi** des personnes bénéficiant de minima sociaux afin d'éviter des situations de « trappe à inactivité », et **diminuer les prélèvements obligatoires** dont le montant se situe à un niveau particulièrement élevé en France.

Or cette dépense fiscale constitue le premier poste de perte de recettes de la mission « Travail et emploi » même si des économies importantes ont déjà été enregistrées du fait de la décision, en 2009, de ne pas procéder à la revalorisation annuelle de la prime pour l'emploi. L'augmentation de cette dépense fiscale a pu être enrayée (3,2 milliards d'euros en 2005, 4,3 milliards en 2006, 4,2 milliards en 2007 et 2008, 3,9 milliards d'euros en 2009 et 3,5 milliards attendus en 2010) et son montant serait réduit de 16 % pour 2011 (2,98 milliards d'euros).

Par ailleurs, la généralisation du revenu de solidarité active (RSA) instaurée par la loi n° 2008-1249 du 1<sup>er</sup> décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, permet dorénavant d'envisager de réduire le coût de la PPE sans impacter trop fortement le pouvoir d'achat de ses bénéficiaires. En effet, avec le dispositif du RSA « chapeau », le RSA et la PPE s'articulent de manière à ce que le système le plus favorable des deux soit retenu pour chaque bénéficiaire. Il en ressort que les anciens bénéficiaires de la PPE percevront donc soit exclusivement le RSA, soit le RSA et un complément de PPE, soit exclusivement la PPE.

Enfin, la prime pour l'emploi a peu d'effet en matière de retour à l'emploi (seulement 12 % des bénéficiaires étaient auparavant au chômage ou en inactivité) et ne remplit pas non plus son rôle de redistribution vers ceux qui en ont le plus besoin dans la mesure où elle est insuffisamment ciblée,

puisqu'elle est versée à neuf millions de foyers dont la moitié ne sont pas imposables.

Dix ans après la création de la PPE, le temps est donc venu d'en envisager la réduction progressive.

Il vous est donc proposé de **reparamétrer la prime pour l'emploi par une diminution de 10 % de ses taux.**

Le montant maximum de la prime serait ainsi abaissé de 960 euros à 864 euros, l'ensemble du barème étant minoré de 10 % pour tous les bénéficiaires.

Applicable sur les revenus de 2011, cette mesure engendrerait une **économie de 300 millions d'euros à compter de 2012.**

**Décision de votre commission : votre commission vous propose d'adopter le présent article additionnel.**



**AMENDEMENTS PROPOSÉS  
PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES**



PROJET DE LOI DE FINANCES  
POUR 2011

DEUXIÈME PARTIE  
MISSION TRAVAIL ET EMPLOI

N°	1
----	---

---

---

**A M E N D E M E N T**

présenté par

M. DASSAULT

au nom de la commission des finances

---

**ARTICLE 48**  
**(ETAT B)**

Modifier ainsi les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
<b>Accès et retour à l'emploi</b>	15 000 000		15 000 000	
<b>Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi</b>		15 000 000		15 000 000
<b>Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail</b> <i>Dont Titre 2</i>				
<b>Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail</b> <i>Dont Titre 2</i>				
<b>TOTAL</b>	<b>15 000 000</b>	<b>15 000 000</b>	<b>15 000 000</b>	<b>15 000 000</b>
<b>SOLDE</b>		0		0

## **OBJET**

Cet amendement a pour objet de **mobiliser davantage de crédits** en direction de l'insertion des publics les plus en difficulté, notamment **les jeunes sans qualification** ou résidant dans des zones urbaines sensibles.

Dans ce but, il vise à transférer 15 millions d'euros de crédits, prévus au titre de l'action n° 3 « Développement de l'emploi » du programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » pour la compensation des régimes d'exonération de charges sociales dotée de 307 millions d'euros.

Ces crédits seront affectés à la sous-action n° 2 « Accompagnement des publics les plus en difficulté » de l'action n° 2 « Amélioration des dispositifs en faveur de l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail » afin d'abonder de **15 millions d'euros** les dispositifs suivants :

- **les missions locales** (5 millions d'euros) ;
- **les écoles de la deuxième chance** (5 millions d'euros) ;
- **et le fonds d'insertion professionnelle des jeunes** (5 millions d'euros) en vue de financer les actions de prise en charge et de sécurisation des parcours des jeunes (aide au permis de conduire, prêt de scooter, prospection d'entreprises, préparation aux concours, transports, achat de vêtements de travail, garde d'enfant, etc.).



PROJET DE LOI DE FINANCES  
POUR 2011

DEUXIÈME PARTIE  
MISSION TRAVAIL ET EMPLOI

N°	2
----	---

---

---

## A M E N D E M E N T

présenté par

M. DASSAULT

au nom de la commission des finances

---

### ARTICLE 96

Supprimer cet article.

### OBJET

#### **Amendement de suppression.**

L'article 96 prévoit un prélèvement de 300 millions d'euros sur le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP), créé par la loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle, afin d'abonder les actions de formation professionnelle de l'AFPA, de l'ASP et de Pôle emploi.

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

L'article 96 du présent projet de loi de finances contrevient donc directement non seulement à cette disposition législative, mais aussi aux engagements que le Gouvernement a contractés avec les partenaires sociaux dans la convention-cadre Etat-FPSPP du 15 mars 2010.

Aussi, il apparaîtrait plus approprié que le financement des actions de formation proposées soit effectué directement par le FPSPP dans le cadre d'un conventionnement plutôt que par le biais d'un prélèvement de l'Etat. Pour ces raisons de principe, il est proposé de supprimer l'article 96.



PROJET DE LOI DE FINANCES  
POUR 2011

DEUXIÈME PARTIE  
MISSION TRAVAIL ET EMPLOI

N°	3
----	---

---

---

## A M E N D E M E N T

présenté par

M. DASSAULT

au nom de la commission des finances

---

### ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 97

Après l'article 97, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le II de l'article 200 *sexies* du code général des impôts est ainsi modifié :

1° Le 1° du A est ainsi modifié :

- a) Au premier alinéa, le taux : « 7,7 % » est remplacé par le taux : « 6,9 % » ;
- b) Au second alinéa, le taux : « 19,3 % » est remplacé par le taux : « 17,4 % » ;

2° Le 3° du A est ainsi modifié :

- a) Aux a et b, le montant : « 83 euros » est remplacé par le montant : « 74 euros » ;
- b) Au c, le taux : « 5,1 % » est remplacé par le taux : « 4,6 % » ;

2° Le B est ainsi modifié :

- a) À la première phrase du premier alinéa, le montant : « 36 euros » est remplacé par le montant : « 32 euros » ;
- b) À la première et à la seconde phrases du second alinéa, le montant : « 72 euros » est remplacé par le montant : « 64 euros ».



## **OBJET**

L'objet du présent amendement est de réduire le coût de la prime pour l'emploi en diminuant ses taux de 10 %.

En effet, la prime pour l'emploi a peu d'effet en matière de retour à l'emploi (seulement 12 % des bénéficiaires étaient auparavant au chômage ou en inactivité) et ne remplit pas non plus son rôle de redistribution vers ceux qui en ont le plus besoin dans la mesure où elle est insuffisamment ciblée, puisqu'elle est versée à neuf millions de foyers dont 4,5 millions ne sont pas imposables.

Il vous est donc proposé de **reparamétrer la prime pour l'emploi par une diminution de 10 % de ses taux.**

Le montant maximum de la prime serait ainsi abaissé de 960 euros à 864 euros, l'ensemble du barème étant minoré de 10 % pour tous les bénéficiaires.

Applicable sur les revenus de 2011, cette mesure engendrerait une **économie de 300 millions d'euros à compter de 2012.**



## **LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

### **I. MODIFICATIONS DES CRÉDITS EN PREMIÈRE DÉLIBÉRATION**

En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative du Gouvernement, deux amendements majorant les crédits de la mission de 10,7 millions d'euros, à titre non reconductible, pour doter le fonds national de soutien relatif à la pénibilité de 10 millions d'euros et la dotation de décentralisation de la formation professionnelle de 698 916 euros afin de favoriser l'accès des travailleurs handicapés à la formation.

En outre, deux amendements portant transfert de crédits, à titre reconductible, ont été adoptés pour un montant total de 19 millions d'euros répartis ainsi qu'il suit :

- une majoration de 10 millions d'euros en faveur des maisons de l'emploi (action n°1 « Amélioration de l'efficacité du service public de l'emploi » du programme 102 « Accès et retour à l'emploi ») « gagée » par une minoration équivalente de la dotation de l'action n° 1 « Anticipation et accompagnement des conséquences des mutations économiques sur l'emploi » du programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » ;

- une majoration de 9 millions d'euros des moyens dévolus aux contrats de professionnalisation (action n° 2 « Amélioration de l'insertion dans l'emploi par l'adaptation des qualifications et la reconnaissance des compétences » du programme 103 précité) « gagée » par une minoration du même montant des crédits de l'action n° 2 « Amélioration des dispositifs en faveur de l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail » du programme 102 précité.

### **II. MODIFICATIONS DES CRÉDITS EN SECONDE DÉLIBÉRATION**

#### ***A. MAJORATION ET MINORATION DES CRÉDITS À TITRE RECONDUCTIBLE***

Une majoration de 110 millions d'euros des crédits du programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » a été adoptée afin de tirer les conséquences de la suppression de l'article 88 du présent projet de loi de finances pour 2011.

Par ailleurs, une minoration des crédits de 9 404 414 euros en AE et de 9 587 625 euros en CP a été adoptée pour « gager » les ouvertures de crédits opérées lors de la discussion de la seconde partie du présent projet de loi de finances.

### ***B. MAJORATION DES CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE***

L'Assemblée nationale a adopté un amendement tendant à majorer, à titre non reconductible et conformément au souhait de la commission des finances, le plafond de la mission « Travail et emploi » de 622 900 euros en AE et en CP.

### **III. SOLDE DE CES MODIFICATIONS DE CRÉDITS**

Au total, ces modifications entraînent une majoration de 120 218 486 euros en AE et 120 035 275 euros en CP des crédits de la mission par rapport au projet de loi de finances initiale.

### **IV. ARTICLES RATTACHÉS MODIFIÉS A L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

L'Assemblée nationale a supprimé l'article 88 qui visait à restreindre le champ d'application de l'exonération de cotisations sociales applicable aux organismes d'intérêt général situés en zone de revitalisation rurale (ZRR).

Elle a adopté dix amendements rédactionnels et de coordination aux articles 89, 91, 92 et 94.

A l'initiative du Gouvernement, elle a adopté un article 94 *bis* (nouveau) alignant au 31 mars 2011 la date de la fin de l'expérimentation du dispositif des contrats de transition professionnelle (CTP) sur celle des conventions de reclassement personnalisé (CRP).

Elle a ensuite adopté cinq amendements rédactionnels aux articles 96 et 97.

Enfin, l'article 90 a fait l'objet de modifications (trois amendements) en première délibération tendant à réduire de quinze à dix points l'abattement de cotisations sociales patronales applicable aux rémunérations déclarées au réel par les particuliers employeurs. Toutefois, **en seconde délibération, le Gouvernement a rétabli la suppression pure et simple des quinze points d'abattement de cotisations patronales.**

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

## EXAMEN EN COMMISSION

**Réunie le mardi 16 novembre 2010, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Serge Dassault, rapporteur spécial, sur la mission « Travail et emploi ».**

**M. Serge Dassault, rapporteur spécial.** – Les crédits de la mission « Travail et emploi » s'élèvent à 11,46 milliards d'euros, comme en 2010, et sont destinés, en principe, à réduire le chômage et développer l'emploi. En réalité, ce sont 51,4 milliards que le Gouvernement consacrera en 2011 à la politique de l'emploi, soit plus de la moitié du déficit budgétaire, pour un résultat très contestable. On multiplie des aides sociales qui ne créent aucun emploi au lieu de favoriser la création d'emplois nouveaux et la formation des jeunes aux emplois recherchés par les entreprises.

À l'heure où le Gouvernement cherche à faire des économies, il convient d'étudier de plus près les dispositifs qui n'ont pas fait la preuve de leur efficacité en matière d'emploi. Aux 11,46 milliards d'euros de la mission s'ajoutent : les dépenses fiscales, pour 10,51 milliards ; les allègements généraux de cotisations patronales, pour 24,43 milliards, dont 21,2 milliards d'allègements « Fillon » et 3,23 milliards d'euros au titre des exonérations relatives aux heures supplémentaires, instaurées par la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA) ; enfin, les exonérations ciblées, pour 5,04 milliards.

En revanche, cette mission ne présente pas de crédits pour aider les entreprises à se moderniser, à étudier et créer de nouveaux produits, alors que ce sont elles qui créent des véritables emplois productifs ! Résultat, de plus en plus d'entreprises disparaissent, faute de commandes, au profit de pays émergents, et le chômage va croissant...

Les allègements de charges sociales, compensés par l'État, sont en réalité des aides sociales qui n'ont rien à faire dans le budget de l'emploi. L'État s'endette pour financer des charges de fonctionnement : c'est une hérésie ! Ce n'est pas ainsi que l'on va moderniser notre industrie, relancer la croissance et équilibrer notre budget !

Cette situation découle de la funeste application des 35 heures de Mme Aubry... On ne travaille pas assez en France, quand d'autres pays sont à 40 ou 45 heures ! Il a fallu compenser le manque à gagner des entreprises : depuis 1998, 200 milliards ont été dépensés au titre des allègements de charge, dont 125 milliards directement liés aux 35 heures. Sortons de ce piège. Revenir aux 39 heures nous ferait économiser au bas mot 25 milliards par an. Si l'on veut créer des emplois, il faut travailler plus et encourager les entreprises à investir, plutôt que de financer leur personnel. C'est une question de survie.

Le Gouvernement propose plusieurs économies. La dotation pour charges de service public de Pôle emploi reste stable, à 1,36 milliard, pour un

budget global de 4 milliards. Les crédits des maisons de l'emploi baissent de 45 % : tant mieux, car elles ne font rien pour l'emploi des jeunes. On supprime l'exonération de 15 points pour les particuliers employeurs - qui créent pourtant de l'emploi - et les avantages en nature dans la restauration, pour une économie globale de 600 millions. Cette dernière mesure avait été adoptée par notre commission l'année dernière, mais rejetée en séance. Tout cela va dans le bon sens, mais il faut faire plus.

La prime pour l'emploi (PPE) n'a aucun effet sur le retour à l'emploi et sa suppression économiserait près de 3 milliards d'euros. Je vous proposerai de la réduire dans un premier temps. Il faudrait aussi supprimer l'exonération d'impôt sur le revenu des heures supplémentaires instituée par la loi TEPA, ce qui rapporterait 1,4 milliard. Sur ces économies, 1 milliard d'euros pourrait être affecté au développement des entreprises ; le reste irait réduire le déficit.

Je vous propose d'abonder de 40 millions les crédits des missions locales, qui vont au contact des jeunes les plus défavorisés, et de 10 millions le Fonds d'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ), qui finance des actions efficaces en faveur des jeunes : aide au permis de conduire, prospection d'entreprises, prêt de scooter, etc. Enfin, je souhaite augmenter de 11 millions d'euros les crédits consacrés aux écoles de la deuxième chance, qui forment et intègrent des jeunes difficiles. Ces 61 millions seraient pris sur le financement des chômeurs en fin de droits. D'ailleurs, cesser tout bonnement de financer ces chômeurs en fin de droits économiserait 1,6 milliard d'euros...

J'en viens maintenant à la présentation des crédits de la mission « Travail et emploi ». Celle-ci est composée de quatre programmes. Les crédits du programme 102, « Accès et retour à l'emploi », s'élèvent à 6,19 milliards d'euros, dont 1,36 milliard pour Pôle emploi, dont les résultats sont contestables, et 1,6 milliard pour indemniser les chômeurs en fin de droits, ce qui relève de l'aide sociale.

Les crédits du programme 103, « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi », s'élèvent à 4,45 milliards. Malgré un intitulé prometteur, il s'agit essentiellement de la compensation à la sécurité sociale d'exonérations de charges : crédit d'impôt et réduction d'impôts pour les salariés à domicile, exonérations d'impôt sur le revenu sur les heures supplémentaires. Nous proposons de ne pas y toucher.

Le programme 111, « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail », doté de 77 millions, ne comporte aucune action en faveur de l'emploi.

Enfin, le programme 155, « Conception, gestion et évaluation de la politique de l'emploi et du travail », doté de 744 millions, regroupe les dépenses de personnel et de fonctionnement. Avec 60 000 équivalents temps plein, dont 46 000 pour Pôle emploi, il y a sans doute matière à économies. Je propose que cette mission fasse l'objet d'un audit, afin de repérer les dépenses inutiles ainsi que celles qui relèvent de l'aide sociale et non de l'emploi.

Si les jeunes étaient mieux formés, on ne dépenserait pas autant à faire travailler ceux qui n'ont pas de qualification. C'est pourquoi ce budget pourrait financer davantage la formation professionnelle et l'apprentissage. Avec 140 000 jeunes qui quittent chaque année le système scolaire sans diplôme, l'échec de l'Éducation nationale est patent. En leur proposant une formation professionnelle dès 14 ans, on aiderait des jeunes, qui sinon auraient sombré dans la délinquance, à trouver un emploi.

En résumé, l'État pourrait économiser 25 milliards d'euros en revenant aux 39 heures et 5 à 10 milliards en supprimant des crédits qui relèvent plus de l'aide sociale que de l'emploi. Cela vaut la peine d'y réfléchir : si notre déficit budgétaire ne passe pas sous la barre des 70 milliards en 2011, la France risquera de perdre sa note AAA !

**M. Jean Arthuis, président.** – On n'accusera pas M. Dassault de proposer des formules convenues ! On reconnaît ici toute la conviction qui l'anime. Je ne sais si la commission pourra le suivre sur tous ses amendements, mais ils amélioreraient à coup sûr le déficit prévisionnel !

**M. Philippe Adnot** – En supprimant la dotation de l'État pour les chômeurs en fin de droits, vous poussez ces derniers vers le revenu de solidarité active (RSA), financé - à grand peine - par les départements. Or ceux-ci ne peuvent plus lever d'impôt : comment vont-ils faire ? Il faudrait verser ces crédits au financement du RSA !

**M. Jean Arthuis, président.** – Le budget ne serait plus équilibré...

**M. Serge Dassault, rapporteur spécial.** – Il faut inciter ces chômeurs en fin de droits à chercher du travail. Il n'y a qu'en France que l'on verse des allocations chômage quasiment illimitées ! Des aides, des aides, encore des aides : résultat, nous sommes en faillite ! Attention au déficit, d'autant qu'il nous va falloir financer l'Irlande et le Portugal...

**M. Philippe Adnot.** – Que proposez-vous pour les départements, qui ne pourront supporter la hausse du RSA que votre mesure entraîne ?

**M. Serge Dassault, rapporteur spécial.** – Peut-être faudrait-il supprimer le RSA... Nous n'avons pas les moyens de notre générosité. À force de payer les gens à ne rien faire, ils ne font rien ! Il faut les inciter à trouver un emploi, par les missions locales et la formation professionnelle.

**M. Jean Arthuis, président.** – Le dynamisme économique de l'Aube est tel qu'il ne doit pas y avoir beaucoup de chômeurs, *a fortiori* en fin de droits...

**M. Yann Gaillard.** – Je suis embarrassé : M. Dassault, fidèle à lui-même a exposé, avec courage, un plan cohérent, mais politiquement inapplicable !

**M. Serge Dassault, rapporteur spécial.** – Je vous présente, à présent, mon avis sur les articles rattachés. L'article 88 cible sur les structures de moins de dix salariés l'exonération de cotisations sociales dont bénéficient les organismes d'intérêt général ayant leur siège social dans les zones de revitalisation rurale

(ZRR). L'Assemblée nationale a supprimé cet article. Je vous propose de confirmer cette suppression.

**M. Jean Arthuis, président.** – Faisons confiance au Gouvernement...

**M. Serge Dassault, rapporteur spécial.** – L'article 89 supprime les exonérations fiscales et sociales applicables aux indemnités de rupture versées dans le cadre d'un accord de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Le très faible nombre de départs volontaires prouve que le dispositif dérogatoire n'a guère d'effet. Je vous propose d'adopter cet article sans modification.

L'article 90 supprime l'abattement forfaitaire de 15 points sur les cotisations sociales dues par les particuliers employeurs et la franchise de cotisations patronales dont bénéficient les prestataires intervenant auprès de publics « non fragiles ». Contre l'avis du Gouvernement, la commission élargie de l'Assemblée nationale a maintenu l'abattement forfaitaire, en le ramenant de 15 à 10 points. C'est l'une des rares mesures qui créent de l'emploi ! Je vous propose d'adopter cet article sans modification, si l'Assemblée nationale confirme sa position.

**M. Jean Arthuis, président.** – Je vous propose de réserver le vote sur cet article jusqu'à jeudi matin, quand nous aurons le texte définitif de l'Assemblée nationale.

**M. Serge Dassault, rapporteur spécial.** – L'article 91 supprime l'exonération de cotisations patronales sur l'avantage en nature que représentent les repas des salariés dans le secteur des hôtels, cafés et restaurants. Je me réjouis que le bien fondé de cette mesure, que nous avons proposée l'an dernier, soit enfin reconnu par le Gouvernement et vous propose d'adopter cet article sans modification.

**M. Philippe Adnot.** – Quelle est la position du rapporteur général sur la TVA dans la restauration ? Reste-t-on à 5,5 % ?

**M. Jean Arthuis, président.** – Momentanément. Un amendement du rapporteur général proposera de porter ce taux à 7 % ; un autre, du président de la commission, à 10 %.

**M. Philippe Adnot.** – Au bout d'un an à peine, on remet en cause l'engagement passé avec les restaurateurs. Une telle politique en accordéon est incohérente.

**M. Jean Arthuis, président.** – Pour l'instant, il n'y a pas d'amendement modifiant le taux de 5,5 %. L'article 91 est recevable, d'autant que notre commission avait déjà voté cette mesure l'année dernière.

**M. Serge Dassault, rapporteur spécial.** – L'article 92 abroge le dispositif spécifique actuellement en vigueur pour l'Allocation de solidarité active (ASS), comprenant notamment une prime de retour à l'emploi de 1 000 euros, et le remplace par les dispositifs de droit commun applicables à



l'ensemble des bénéficiaires de minima sociaux. Je vous propose de l'adopter sans modification.

**M. Jean Arthuis, président.** – C'est une mesure de cohérence.

**M. Serge Dassault, rapporteur spécial.** – L'article 93 supprime l'exonération de cotisations sociales patronales applicable aux anciens contrats initiative-emploi (CIE) conclus avant le 31 décembre 2001. Je vous propose d'adopter cet article sans modification.

**M. Philippe Adnot.** – Je suis contre. Quelles en seront les conséquences ?

**M. Serge Dassault, rapporteur spécial.** – Cela rapporterait 2 millions.

**M. Philippe Adnot.** – Pour les conseils généraux, ce serait un transfert de charge de même montant ! Je suis opposé à l'adoption de cet article.

**M. Serge Dassault, rapporteur spécial.** – Il s'agit des contrats conclus avant le 31 décembre 2001. C'est donc un dispositif déjà en extinction.

**M. Jean Arthuis, président.** – La solution, c'est la TVA sociale !

**M. Serge Dassault, rapporteur spécial.** – À la suite de l'accord du 8 juillet 2009 sur la gestion sociale des conséquences de la crise sur l'emploi, l'article 94 crée un contrat expérimental d'accompagnement renforcé (CAR) au profit de personnes en situation précaire, notamment dans les bassins d'emploi de Douai, Montbéliard, Mulhouse, Les Mureaux-Poissy, Saint-Dié et de la Vallée de l'Arve. C'est un prolongement de l'expérimentation réussie du CTP. Je vous propose d'adopter cet article sans modification.

**M. Jean Arthuis, président.** – Cela coûterait 21,6 millions d'euros, dont 10,8 millions à la charge de l'Etat et le même montant à la charge de l'UNEDIC.

**M. Serge Dassault, rapporteur spécial.** – L'article 95 prolonge pour 2011 le taux d'aide dérogatoire accordé aux ateliers et chantiers d'insertion en 2010. Ces structures sont utiles pour l'emploi. J'y suis favorable.

L'article 96 prélève 300 millions d'euros sur le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP), afin d'abonder les actions de formation professionnelle de l'AFPA, de l'ASP et de Pôle emploi. Or, aux termes de la loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle, « les sommes dont dispose le FPSPP au 31 décembre de chaque année constituent, l'année suivante, des ressources de ce fonds ». L'article 96 contrevient en outre aux termes de la convention-cadre État-FPSPP du 15 mars 2010. Mieux vaut que les actions de formation soient financées directement par le FPSPP dans le cadre d'un conventionnement que *via* un prélèvement de l'État. Je vous propose donc de supprimer l'article 96.

**M. Jean Arthuis, président.** – Bien. Pourquoi ces crédits ne sont-ils pas répartis dans le budget ? Débudgétiser n'est pas lollien !

**M. Philippe Adnot.** – Ce prélèvement est une débudgétisation. Si l'on supprime l'article, les organismes visés ne seront plus financés !

**M. Jean Arthuis, président.** – S'il y a trop d'argent, qu'on le prélève au bénéfice de l'État. Rappelons que les règles de la LOLF n'autorisent pas ce genre d'arrangement.

**M. Serge Dassault, rapporteur spécial.** – L'article 97 transfère à l'AGEFIPH la gestion de plusieurs dispositifs relevant de la compétence de l'État. Je vous propose d'adopter cet article sans modification.

**M. Jean Arthuis, président.** – Revenons maintenant aux crédits. L'amendement n°1 du rapporteur spécial abonde le programme « Accès et retour à l'emploi » de 15 millions d'euros, prélevés sur l'action « Développement de l'emploi » du programme 103.

**M. Serge Dassault, rapporteur spécial.** – Je souhaiterais que cet amendement mobilise 61 millions d'euros en faveur de l'insertion des publics les plus en difficulté, notamment les jeunes sans qualification ou résidant dans des zones urbaines sensibles. Il s'agit d'abonder les missions locales de 40 millions, les écoles de la deuxième chance de 11 millions et le fonds d'insertion professionnelle des jeunes de 10 millions. Je prends ces crédits sur les indemnités versées aux chômeurs en fin de droit.

**M. Jean Arthuis, président.** – Le gage est recevable pour 15 millions, pas pour 61 millions, et porte sur les exonérations de charges sociales compensées par le budget de l'Etat, pas sur les allocations de fin de droit.

Je partage les réserves qu'avait exprimées M. Adnot. En supprimant les indemnités des fins de droits, on pousse tout le monde vers le RSA, et les départements devront faire face. La situation ne serait pas gérable.

**M. Serge Dassault, rapporteur spécial.** – On parle d'un milliard d'un côté et, de l'autre, de 61 millions pour favoriser l'accès des jeunes à l'emploi. Le financement des chômeurs en fin de droits relève de l'aide sociale, pas de la mission « Travail et emploi » !

**M. Philippe Adnot** – Les 15 millions sont pris sur la dotation pour les auto-entrepreneurs. Comment l'État va-t-il tenir ses engagements à leur égard ?

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** – A l'occasion de ce débat sur les missions locales, j'aborde un autre problème. Il faut augmenter la dotation pour les maisons de l'emploi, que l'État nous a incité à mettre en place. Diminués de moitié, les crédits serviront surtout à payer les indemnités de licenciement du personnel ! Or les maires jugent les maisons de l'emploi utiles, face à un Pôle emploi de plus en plus lourd et syndiqué, qui assure un suivi très inégal. L'Assemblée nationale a fait un geste de 10 millions ; faisons de même, quitte à approfondir la question du gage.

**M. Jean Arthuis, président.** – L'amendement ne porte pas sur les maisons de l'emploi, mais sur les missions locales.

J'ai pris la présidence de la maison de l'emploi de mon département. Elle n'a pas vocation à se substituer à Pôle emploi mais à l'évaluer, le mettre sous pression. Pour ma part, j'ai demandé que l'on divise par deux le coût de la maison de l'emploi : une partie des crédits permettra de licencier du personnel.

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** – J'ai créé la maison de l'emploi de Compiègne ; elle n'est pas trop grosse, et apporte une concurrence bienvenue à Pôle emploi. Le temps des monopoles d'Etat à la soviétique est révolu !

**M. Jean Arthuis, président.** – Je suis hostile aux doublons. Chez moi, la maison de l'emploi est au pain sec !

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** – Ces maisons de l'emploi étaient une bonne initiative du plan de cohésion sociale de M. Borloo, ministre toujours imaginaire...

**M. Jean Arthuis, président.** – Pardonnez-moi d'irriter votre fibre sociale, monsieur le Rapporteur général !

**M. Serge Dassault, rapporteur spécial.** – Le Gouvernement divise par deux les crédits des maisons de l'emploi. C'est peut-être trop, mais cela va dans le bon sens. D'ailleurs, l'Assemblée nationale a abondé leurs crédits de 10 millions d'euros supplémentaires.

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** – Ce n'est pas supportable. À Compiègne, la maison de l'emploi est efficace ! Restons au contact des réalités locales, grâce auxquelles nous ne faisons pas que copier les fonctionnaires.

**M. Jean Arthuis, président.** – Pour en revenir à l'amendement n° 1, il me paraît difficile d'aller au-delà de 15 millions, d'autant que les crédits pour les chômeurs en fin de droits ne sont pas limitatifs : s'ils se révélaient insuffisants, la sincérité budgétaire serait en cause.

**M. Serge Dassault, rapporteur spécial.** – Je chercherai un autre gage pour les 61 millions.

**M. Jean Arthuis, président.** – Ce serait une proposition personnelle de votre part : la commission ne peut vous accorder que 15 millions et nous ajouterions aux missions locales et au fonds d'insertion professionnelle des jeunes, un bénéficiaire supplémentaire de cet abondement : les écoles de la deuxième chance.

**M. Philippe Adnot.** – Je vote contre.

*La commission adopte l'amendement n° 1 du rapporteur spécial, dont l'objet est rectifié, à l'article 48 (Etat B annexé) du projet de loi de finances pour 2011.*

*Puis, elle décide de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Travail et emploi » ainsi modifiés.*

*La commission décide de proposer au Sénat de maintenir la suppression de l'article 88.*

*Elle décide de proposer au Sénat l'adoption sans modification de l'article 89.*

*La commission décide de réserver sa position sur l'article 90 dans l'attente du vote définitif du projet de loi de finances par l'Assemblée nationale.*

*Puis, elle décide de proposer au Sénat l'adoption sans modification des articles 91, 92, 93, 94 et 95.*

*Elle adopte l'amendement n° 2 du rapporteur spécial et décide de proposer au Sénat la suppression de l'article 96.*

*Puis, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption sans modification de l'article 97.*

**M. Serge Dassault, rapporteur spécial.** – Mon amendement n° 3, portant article additionnel après l'article 97, abaisse le plafond d'éligibilité à la prime pour l'emploi (PPE) de 1,4 SMIC à 1,2 SMIC. La PPE n'a que peu d'effet sur la création d'emplois. Cette mesure dégagerait une économie de 1,1 milliard d'euros à compter de 2012 ; une suppression totale de la PPE rapporterait 3 milliards.

**M. Jean Arthuis, président.** – La PPE a été conçue pour encourager les gens à reprendre le travail. Ce que vous proposez est lourd de conséquences.

**M. Serge Dassault, rapporteur spécial.** – Comment réaliser des économies si on refuse celles qui sont possibles ?

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** – Je suis favorable à ce que l'on rabote la PPE mais, en l'état, l'amendement vise un peu long...

**M. Jean Arthuis, président.** – Vous proposez de n'en supprimer qu'un dixième ?

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** – Un coup de rabot de 10 % serait en effet plus cohérent avec notre démarche d'ensemble.

**M. Jean Arthuis, président.** – Cela représenterait 300 millions d'euros d'économie.

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** – C'est déjà bien.

**M. Serge Dassault, rapporteur spécial.** – Sans réelles économies, comment équilibrer le budget ?

**M. Jean Arthuis, président.** – Tant que perdurera le bouclier fiscal, on ne pourra faire plus. Il faudra déjà beaucoup de conviction pour faire passer une diminution de 10 % en séance publique. Nous modifierons le taux pour parvenir à ce pourcentage de réduction.

*La commission adopte l'amendement n° 3 ainsi rectifié.*

**M. Serge Dassault, rapporteur spécial.** – Mon amendement n° 4, portant article additionnel après l'article 97, supprime l'exonération d'impôt sur le revenu des heures supplémentaires et complémentaires instituée par la loi TEPA.

**M. Jean Arthuis, président.** – C'est courageux...

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** – Là encore, cela va trop loin. Comme on ne peut réduire partiellement une exonération totale, c'est tout ou rien.

**M. Jean Arthuis, président.** – Commencer à défaire la loi TEPA, cela aurait de l'allure... Je suis tenté ! Mais il faudrait supprimer les 35 heures, passer à la TVA sociale... Vous aurez du mal à trouver une majorité pour un tel amendement. C'est un déchirement, mais nous ne vous suivrons pas. Si vous déposez cet amendement à titre personnel, nous l'examinerons avec attention.

**M. Serge Dassault, rapporteur spécial.** – Dans ce cas, je le retire.

\*

\* \*

**Réunie à nouveau le jeudi 18 novembre 2010, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission tels que modifiés par l'Assemblée nationale et par l'amendement voté lors de sa réunion du 16 novembre.**

**Elle a proposé de maintenir la suppression de l'article 88.**

**Elle a décidé de proposer l'adoption, sans modification, des articles 89, 90 précédemment réservé, 91, 92, 94, 94 *bis* et 97 tels que modifiés ou insérés par l'Assemblée nationale.**

**Elle a confirmé sa décision de proposer l'adoption, sans modification, des articles 93 et 95 ainsi que la suppression de l'article 96.**

**La commission a enfin confirmé l'adoption d'un amendement portant insertion d'un article additionnel après l'article 97.**