

N° 148

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2012

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2013, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. François MARC,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 31a

**TRAVAIL ET EMPLOI (POLITIQUE DE L'EMPLOI ET DE L'APPRENTISSAGE)**

**COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE : FINANCEMENT NATIONAL DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA MODERNISATION DE L'APPRENTISSAGE**

*Rapporteur spécial : M. François PATRIAT*

---

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) : 235, 251 à 258 et T.A. 38

Sénat : 147 (2012-2013)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES PRINCIPAUX CONSTATS ET OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	7
<b>CHAPITRE PREMIER - LE BUDGET POUR 2013 : PRIORITÉ À L'EMPLOI</b> .....	9
<b>I. QUELS CONSTATS APRÈS UN QUINQUENNAT DE DÉSENGAGEMENT BUDGÉTAIRE ?</b> .....	9
A. UN MARCHÉ DU TRAVAIL PARTICULIÈREMENT DÉGRADÉ .....	9
B. UNE CONTRACTION DE 20 % DES MOYENS DE LA MISSION EN CINQ ANS .....	10
C. UNE POLITIQUE DE L'EMPLOI MENÉE PAR À-COUPS ET MALMENÉE PAR LA CRISE.....	12
1. <i>S'agissant du plan de relance de l'économie : une contribution ponctuelle de près de 1,2 milliard d'euros aux crédits de la mission</i> .....	12
2. <i>S'agissant du plan pour l'emploi : 500 millions d'euros pour 2011 et 2012</i> .....	13
3. <i>S'agissant du programme des investissements d'avenir</i> .....	14
<b>II. LE BUDGET 2013 : RÉPONDRE À L'URGENCE ET PRÉPARER L'AVENIR</b> .....	15
A. UNE HAUSSE DES CRÉDITS EN FAVEUR DES POLITIQUES ACTIVES DE L'EMPLOI.....	15
B. UNE PARTICIPATION À L'EFFORT DE MAÎTRISE DES DÉPENSES PUBLIQUES .....	17
C. UNE PRÉFIGURATION DES CHANTIERS DU QUINQUENNAT EN FAVEUR DE L'EMPLOI.....	19
1. <i>La feuille de route sociale</i> .....	19
2. <i>Le pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi</i> .....	20
<b>CHAPITRE II - PRÉSENTATION DES PROGRAMMES</b> .....	21
<b>I. LE PROGRAMME 102 « ACCÈS ET RETOUR À L'EMPLOI »</b> .....	21
A. UNE PROGRESSION DE 44 % DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT DE CRÉDITS ET DE 6 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT .....	21
B. LA PRIORITÉ DONNÉE AUX POLITIQUES ACTIVES DE L'EMPLOI .....	22
1. <i>Le renforcement des moyens de Pôle emploi</i> .....	22
a) La redéfinition de l'offre de services en direction des demandeurs d'emploi nécessitant un accompagnement renforcé.....	22
b) La mise en œuvre budgétaire de la nouvelle convention tripartite 2012-2014.....	23
2. <i>L'insertion dans l'emploi au moyen de contrats aidés</i> .....	23
a) Le financement des emplois d'avenir : un engagement durable dans le temps .....	23
b) Le maintien des contrats aidés .....	24
3. <i>L'aide aux postes des entreprises adaptées</i> .....	25
4. <i>Quelles ressources pour les chômeurs âgés en fin de droits ?</i> .....	25
a) La baisse de la subvention de l'Etat au fonds de solidarité.....	25
b) La question de l'allocation équivalent retraite (AER).....	25

<b>II. LE PROGRAMME 103 « ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES ET DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI »</b> .....	27
A. UNE RÉDUCTION DE 12 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT .....	27
B. LES AMÉLIORATIONS APPORTÉES À LA SINCÉRITÉ BUDGÉTAIRE .....	29
1. <i>La fin des financements extrabudgétaires en provenance du FPSPP</i> .....	29
2. <i>L'évolution des modalités de rattachement des crédits de la dotation générale de décentralisation</i> .....	30
<b>CHAPITRE III - PRÉSENTATION DU COMPTE SPÉCIAL « FINANCEMENT NATIONAL DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA MODERNISATION DE L'APPRENTISSAGE » (CAS « FNDMA »)</b> .....	31
<b>I. L'ÉLARGISSEMENT DU PÉRIMÈTRE DU CAS « FNDMA »</b> .....	31
A. LE TRANSFERT DE 250 MILLIONS D'EUROS ISSUS DE LA DOTATION GÉNÉRALE DE DÉCENTRALISATION (ARTICLE 35).....	31
1. <i>Mieux identifier le financement, au titre de la compensation de l'Etat due aux régions, des actions en faveur du développement de l'apprentissage</i> .....	31
2. <i>La création de deux lignes de dépenses nouvelles</i> .....	32
B. LES CRÉDITS OUVERTS POUR 2013 : 825 MILLIONS D'EUROS.....	34
<b>II. RÉAJUSTER LES OBJECTIFS DE DÉVELOPPEMENT DE L'APPRENTISSAGE</b> .....	35
A. 500 000 APPRENTIS EN 2017 : UN OBJECTIF RÉALISTE .....	35
B. DES INVESTISSEMENTS D'AVENIR QUI PEINENT À ENTRER EN APPLICATION.....	36
<b>III. LES PREMIERS CONSTATS RELATIFS À LA COLLECTE ET À LA RÉPARTITION DU PRODUIT DE LA TAXE D'APPRENTISSAGE APPELLENT UNE RÉFORME DU DISPOSITIF</b> .....	37
A. LE LANCEMENT D'UNE MISSION DE CONTRÔLE BUDGÉTAIRE.....	37
B. DES PREMIERS CONSTATS « TRÈS CRITIQUES »... ..	38
C. ... QUI APPELLENT À UNE RÉFORME PROFONDE DU DISPOSITIF .....	39
<b>EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS</b> .....	41
• <b>ARTICLE 71 (Art. L. 161-1-2 du code de la sécurité sociale) Abrogation de l'exonération de cotisations sociales pour les salariés créateurs ou repreneurs d'entreprise</b> .....	41
• <b>ARTICLE 72 (nouveau) (Art. 19 de la loi n° 2007-1786 du 19 décembre 2007 de financement de la sécurité sociale pour 2008) Restriction aux établissements de moins de 500 salariés de l'exonération bénéficiant aux organismes d'intérêt général en zones de revitalisation (ZRR)</b> .....	42
<b>LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b> .....	45
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	47

<b>ANNEXES.....</b>	<b>55</b>
<b>ANNEXE 1 - Liste des personnes auditionnées par votre rapporteur spécial.....</b>	<b>56</b>
<b>ANNEXE 2 - Extrait du compte-rendu intégral de la séance publique du 27 novembre 2012 relatif à l'allocation équivalent retraite (AER) .....</b>	<b>57</b>
<b>ANNEXE 3 - Bilan d'étape de la création du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) .....</b>	<b>73</b>
<b>ANNEXE 4 - Extrait du compte-rendu intégral de la séance publique du 28 novembre 2012 relatif à l'article 35 du projet de loi de finances pour 2013.....</b>	<b>79</b>



## LES PRINCIPAUX CONSTATS ET OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

### Présentation de la mission « Travail et emploi »

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

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

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

\* \* \*

### 1. LES CREDITS DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI POUR 2013

Pour 2013, les crédits de la mission « Travail et emploi » s'établissent à **10,3 milliards d'euros** de crédits de paiement (CP), en **augmentation de 2 % par rapport à 2012** (10,1 milliards d'euros), et traduisent sur le plan budgétaire le renforcement des moyens de l'Etat pour faire face à la montée du chômage.

La **priorité donnée par le Gouvernement aux politiques actives de l'emploi** se mesure tout particulièrement aux montants des autorisations d'engagement (AE). Les crédits ouverts en AE pour 2013 connaîtront une **hausse de 2,37 milliards d'euros, soit 23,5 % de plus** (12,44 milliards d'euros contre 10,07 cette année), pour financer la mesure phare du programme présidentiel : les **100 000 emplois d'avenir** créés l'année prochaine, qui présentent un coût de **466 millions d'euros en CP et 2,32 milliards d'euros en AE** afin d'assurer le financement pendant une durée de 1 à 3 ans des contrats souscrits en 2013.

Le périmètre de la **politique de l'emploi représente 9,4 milliards d'euros**, soit 91 % des crédits de la mission, répartis entre les deux programmes suivants :

- 102 « **Accès et retour à l'emploi** » (**5,7 milliards d'euros** en CP) ;
- 103 « **Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi** » (**3,7 milliards d'euros** en CP).

Les deux autres programmes de la mission relevant des moyens de gestion des politiques du travail et de l'emploi comportent les crédits suivants :

- 111 « **Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail** » (78,8 millions d'euros) ;
- 155 « **Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail** » (782,6 millions d'euros).

Entre également dans le champ de compétences de votre rapporteur spécial le **CAS « FNDMA »**, créé en 2011, dont le montant des dépenses pour 2013 est fixé à **825 millions d'euros, contre 575 millions pour 2012**.

## 2. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

### **a) La mise en œuvre des priorités du Gouvernement pour l'emploi se traduit principalement par :**

- la création des emplois d'avenir (466 millions d'euros en CP) ;
- le maintien des contrats aidés (390 000 contrats en 2013 pour un coût de 1,67 milliard d'euros) ;
- le renforcement des moyens humains et financiers de Pôle emploi par le recrutement de 2 000 CDI (107 millions d'euros), portant la subvention pour charges de service public de 1 360 millions d'euros en 2012 à 1 467 millions pour 2013 ;
- le dispositif d'aide au poste des entreprises adaptées croît de 22,9 millions d'euros passant ainsi à 289,86 millions d'euros ;
- la dotation pour l'activité partielle augmente de 40 millions d'euros (70 millions d'euros pour 2013) afin de retrouver le niveau de consommation de 2011 ;
- les dispositifs AFPA certification et formation professionnelle sont abondés de 74 millions d'euros (1,6 million d'euros en 2012) ;
- la rémunération des stagiaires (publics fragiles et actions qualifiantes) est réintégrée au programme pour un montant de 185,7 millions d'euros, après avoir été débudgétisée en 2012 et financée par le prélèvement de 300 millions d'euros sur le FPSPP (fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels). Aucune nouvelle ponction n'est prévue en 2013 sur ce fonds (*cf.* annexe 3).

### **b) La mission participe à l'effort de réduction du déficit public avec :**

- la non reconduction du dispositif des contrats d'autonomie (- 46 millions d'euros) ;
- la réduction des moyens en personnel du ministère (- 141 ETPT dans le nouveau périmètre de la mission qui intègre désormais les personnels de la délégation générale à l'emploi et à la formation) ;
- la suppression de l'exonération de cotisation sociale liée au régime de l'auto-entrepreneur (- 65 millions d'euros).

### **c) Les articles du PLF 2013 qui concernent la mission « Travail et emploi » :**

- l'article 35 de la première partie prévoit le transfert de 250 millions d'euros de la dotation générale de décentralisation (DGD) vers le compte spécial « Apprentissage » pour financer les actions des Régions en faveur de l'apprentissage (*cf.* annexe 4) ;
- l'article 71, rattaché à la présente mission, prévoit la suppression de l'exonération de cotisations sociales pour les salariés créateurs ou repreneur d'entreprise (dispositif ACCRE) ;
- l'Assemblée nationale a adopté un article 72 limitant le champ de l'exonération de cotisations sociales des organismes d'intérêt général de moins de 500 salariés dans les zones de revitalisation rurale.

### **d) Les mouvements de crédits adoptés par l'Assemblée nationale :**

- un abondement de 64 113 euros, à la demande du Gouvernement, au titre de la DGD de Mayotte pour le financement de la « prime d'apprentissage » ;
- un transfert de crédits de 10 millions d'euros en faveur des entreprises d'insertion et des entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI) ;
- un transfert de 1,4 million d'euros en faveur du fonds d'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ).

### **e) Le financement de l'apprentissage :**

- les ressources du CAS « FNDMA » actuellement constituées d'une fraction de la taxe d'apprentissage, de la contribution supplémentaire à l'apprentissage et d'excédents des années antérieures, doivent être sécurisées et pérennisées dans le temps ;
- les premiers constats résultant des travaux de contrôle budgétaire de votre rapporteur spécial sur la collecte et la répartition de la taxe d'apprentissage appellent une réforme profonde du dispositif pour laquelle des propositions seront formulées au premier trimestre 2013.

*Votre rapporteur spécial souligne que le taux de réponses du ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social à son questionnaire budgétaire était de 58 % à la date du 10 octobre 2012, date limite fixée par l'article 49 de la LOLF, au lieu de 100 % à la même date en 2011.*



## CHAPITRE PREMIER LE BUDGET POUR 2013 : PRIORITÉ À L'EMPLOI

### I. QUELS CONSTATS APRÈS UN QUINQUENNAT DE DÉSENGAGEMENT BUDGÉTAIRE ?

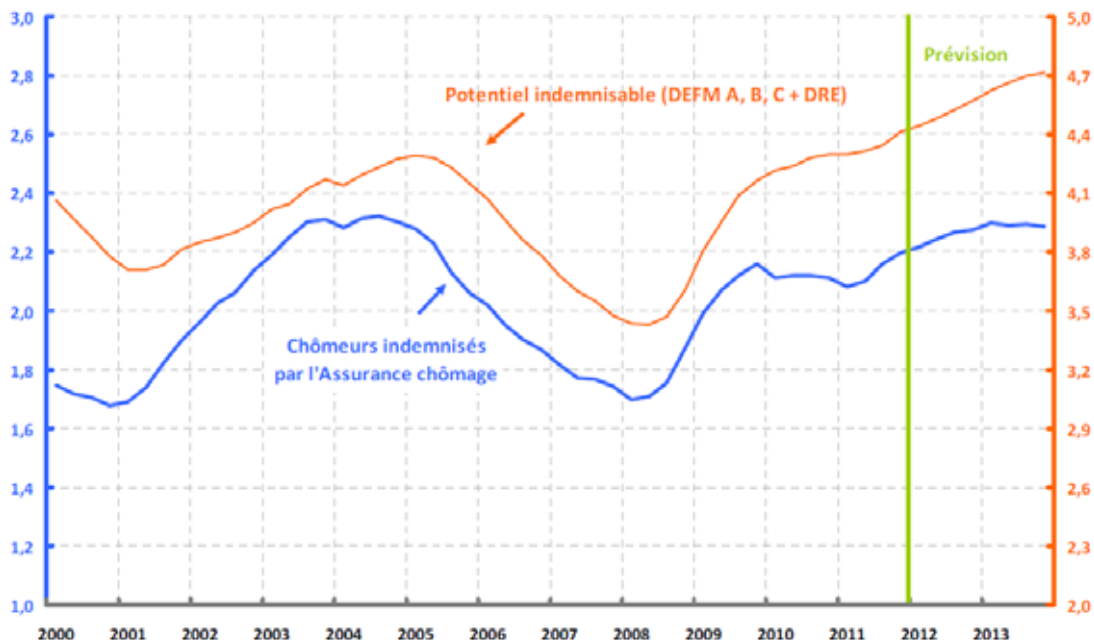
#### A. UN MARCHÉ DU TRAVAIL PARTICULIÈREMENT DÉGRADÉ

Le présent projet de loi de finances pour 2013 s'inscrit dans le contexte d'un marché du travail particulièrement dégradé, sur lequel se trouvent 2,2 millions de bénéficiaires de l'assurance chômage, et même 4,6 millions si l'on prend en compte les différentes catégories de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle Emploi. Et les perspectives pour 2012 et 2013 sont pessimistes.

La hausse du nombre des demandeurs d'emploi entraîne mécaniquement une **augmentation des dépenses d'indemnisation** financées par l'Assurance chômage. Ainsi, l'Unedic a-t-elle chiffré que **le nombre de chômeurs indemnisés continuerait à augmenter pour s'établir à 2,25 millions à fin 2013** et celui des inscrits à 4,77 millions toutes catégories confondues.

#### Prévision du nombre des chômeurs indemnisés et du potentiel indemnisable par l'Assurance chômage

(effectifs en millions)



Source : Pôle emploi, Prévisions Unedic (situation financière de l'Assurance chômage pour les années 2012 et 2013)

La conséquence directe de cette dégradation de la conjoncture serait une aggravation du déficit de l'Unedic en raison de l'**augmentation des dépenses d'assurance chômage**. Celles-ci passeraient de 35,2 milliards en 2012 à **37,2 milliards d'euros en 2013**. Le compte de résultat de l'assurance chômage pourrait présenter un déficit supplémentaire de 2,6 milliards d'euros en 2012 et de 4,1 milliards d'euros en 2013.

La **dette de l'assurance chômage** continuerait aussi à se creuser, passant de 11 milliards d'euros en 2011 à 13,6 milliards en 2012 pour atteindre **17,7 milliards d'euros fin 2013**.

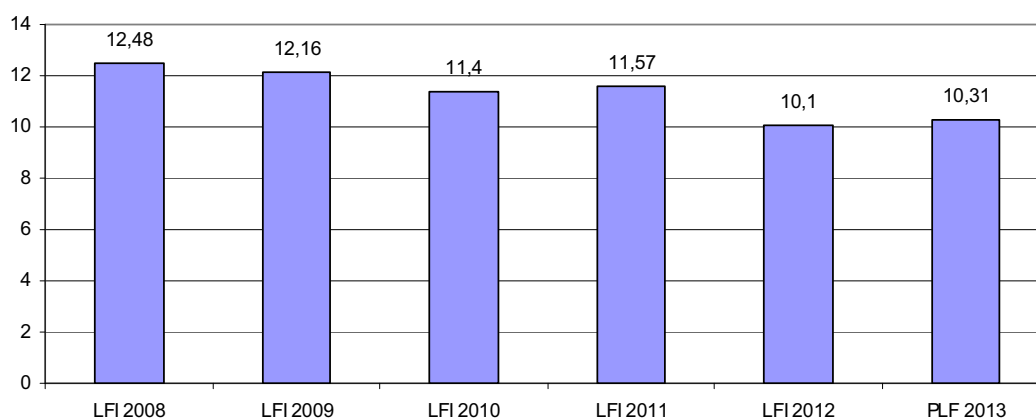
En 2013, selon les estimations effectuées par l'Unedic, se fondant sur le consensus des économistes<sup>1</sup>, la hausse des demandeurs d'emploi en catégorie A ralentirait, en particulier en seconde moitié d'année en raison d'une reprise progressive de l'activité, mais également en lien avec les effets escomptés des mesures proposées par le Gouvernement concernant l'élargissement des possibilités de départ à la retraite et la création de 100 000 emplois d'avenir.

C'est bien devant ce constat, celui d'une croissance continue du chômage pendant un an, mais aussi dans cette perspective de redressement de l'activité que le Président de la République a fixé, le 13 novembre 2012, **l'objectif d'inverser la courbe du chômage d'ici la fin 2013**.

#### **B. UNE CONTRACTION DE 20 % DES MOYENS DE LA MISSION EN CINQ ANS**

Depuis 2008, le premier budget du quinquennat précédent, les crédits alloués à la mission « Travail et emploi » n'ont cessé de diminuer – hormis un sursaut enregistré en 2011 au titre du plan pour l'emploi doté de 350 millions d'euros – passant de 12,48 milliards d'euros à 10,1 milliards pour 2012, soit **une contraction de près de 20 % en cinq ans**.

##### **Evolution des crédits de la mission « Travail et emploi » votés en LFI**



Source : projets de loi de finances pour les années 2009 à 2013

<sup>1</sup> Hypothèse d'évolution du PIB de + 0,1 % en 2012 et de + 0,5 % en 2013.

En 2012, **c'est la mission « Travail et emploi » qui subissait la plus forte baisse de crédits budgétaires** (moins 11 %), devant la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ». Le budget pour 2013, décrit plus en détail ci-après, marque donc un redressement de l'effort budgétaire de l'Etat.

Sans méconnaître l'impératif de retour à l'équilibre des finances publiques, que l'actuel Gouvernement assume totalement, **le choix fait par le précédent Gouvernement de se désengager par principe des politiques actives de l'emploi et de lutte contre le chômage** en continuant à réduire les prévisions de dépenses en LFI, même pendant la crise, l'a placé dans l'obligation de redéployer massivement des crédits en cours d'année comme cela a été le cas en 2009 et en 2010 pour faire face à la dégradation accélérée du marché du travail :

- la loi de finances pour 2009 prévoyait ainsi une baisse de 5,4 % du budget de la mission « Travail et emploi » par rapport à 2008. En réalité, les crédits effectivement consommés se sont établis à 13,7 milliards d'euros en AE et CP, soit un niveau supérieur de 12 % à celui des crédits votés en LFI. En raison de la crise économique, près de 1,5 milliard d'euros de crédits supplémentaires ont, en effet, été ouverts sur le volet « emploi » de la mission (programmes 102 et 103) au titre du plan de relance ;

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

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

Cette pratique budgétaire s'est révélée préjudiciable à la bonne programmation des contrats aidés du fait de la politique de « stop and go » dans la création et la reconduction des contrats.

A cet égard, votre rapporteur spécial souligne que pour l'année en cours, la sous-budgétisation récurrente des contrats uniques d'insertion prévus pour 2012 (1,8 milliard d'euros) est une des causes, avec l'aggravation de la situation de l'emploi, de la décision prise par le Gouvernement d'en renforcer le nombre dès la rentrée de septembre.

Le nombre de contrats prévus en LFI 2012 s'élevait à 340 000 CUI-CAE et 45 000 CUI-CIE. Il a été décidé, en urgence et sans attendre la mise en œuvre en 2013 des emplois d'avenir, d'ajouter 80 000 contrats (60 000 CAE et 20 000 CIE) puis une enveloppe complémentaire de 40 000 CAE pour faire face au rythme soutenu des prescriptions dès cet automne. Le nombre de contrats prévus en 2012 s'élèvera donc à 440 000 CAE et 65 000 CIE, nécessitant d'opérer des abondements de

crédits, soit par voie de décret d'avances, soit par voie de loi de finances rectificative si le solde global est impacté.

### ***C. UNE POLITIQUE DE L'EMPLOI MENÉE PAR À-COUPS ET MALMENÉE PAR LA CRISE***

Il serait inexact de conclure de ce qui précède que le Gouvernement précédent aura été inactif face à la crise. Nul ne peut lui en tenir rigueur pour ce qui concerne les causes internationales.

Mais, alors que les politiques de l'emploi se justifient par leur **effets contra-cyclique sur la conjoncture** – accentuer le soutien à l'emploi lorsque le chômage augmente et, à l'inverse, soulager les finances publiques lorsque l'emploi est dynamique – votre rapporteur spécial avait déjà pu constater que la succession des plans (plan de relance, investissements d'avenir, plan pour l'emploi), tous pris dans l'urgence en lois de finances rectificatives, n'ont pu durablement inverser la tendance haussière du chômage sur les années 2009, 2010 et 2011.

#### **1. S'agissant du plan de relance de l'économie : une contribution ponctuelle de près de 1,2 milliard d'euros aux crédits de la mission**

Au total, les crédits transférés à la mission « Travail et emploi » depuis la mission « Plan de relance », se sont élevés à **1,2 milliard d'euros en 2010**, soit un abondement représentant **10 % des crédits ouverts par la loi de finances initiale**.

#### **Crédits transférés par le « Plan de relance » au profit de la mission « Travail et emploi »** (en euros)

<b>Programmes de destination des crédits du plan de relance</b>	<b>Exemples de dispositifs concernés</b>	<b>Montant des transferts de crédits</b>
<b>Programme 102 « Accès et retour à l'emploi »</b>	- Les contrats aidés (989 millions d'euros) - L'insertion par l'activité économique (9 millions d'euros) - Les écoles de la deuxième chance (11 millions d'euros) - Les missions locales (50 millions d'euros) - Le fonds d'insertion professionnelle des jeunes (14,5 millions d'euros) - L'allocation CIVIS (35 millions d'euros)	1 126 000 000
<b>Programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi »</b>	Financement des contrats de transition professionnelle gérés par Transitio, filiale de l'Afpa, pour le suivi de 9 849 personnes	51 000 000
<b>Programme 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail »</b>	Mise en place d'un système interministériel d'échange d'information pour suivre les jeunes en situation de décrochage scolaire	1 175 000
<b>Total</b>		<b>1 178 175 000</b>

Source : d'après le rapport annuel de performances « Plan de relance » annexé au projet de loi de règlement pour 2010.

Les dispositifs du plan de relance de l'économie, par le rattachement de certaines mesures à la mission « Travail et emploi », continuent à peser sur les budgets suivants par l'acquittement de restes à payer :

- l'allocation en faveur des demandeurs d'emploi en formation (AFDEF) dont le besoin de financement permettant de couvrir le coût du stock des entrées réalisées entre 2009 et 2010 est estimé pour 2013 à 54 millions d'euros ;

- l'allocation équivalent retraite (AER) dont le coût du stock des bénéficiaires entrés entre 2009 et 2010 est estimé pour 2013 à 110 millions d'euros.

Un certain nombre de dispositifs créés à l'occasion de la mise en œuvre du Plan de relance ont été pérennisés. La dotation prévue au titre des écoles de la deuxième chance (E2C) s'élève ainsi à 24 millions d'euros en 2013, soit la reconduction du montant inscrit en LFI 2012.

## **2. S'agissant du plan pour l'emploi : 500 millions d'euros pour 2011 et 2012**

La dégradation de la conjoncture à partir du printemps 2011 a suscité l'ouverture de nouveaux crédits en loi de finances rectificative du 29 juillet 2011 dans le cadre du plan pour l'emploi. Ceux-ci se sont élevés à 350 millions d'euros pour les programmes 102 et 103. Ces mesures – dont le détail figure dans le tableau ci-après – ont représenté un coût global de 500 millions d'euros réparti sur 2011 (350 millions d'euros) et 2012 (150 millions d'euros)<sup>1</sup>.

La question de savoir si des modalités d'application identiques de ce dispositif seront conservées par le nouveau Gouvernement ne se pose pas car ce plan a d'ores et déjà été exécuté à hauteur de 94 %, seuls 20 millions d'euros n'ayant pas été consommés. Ce taux reflète par ailleurs le niveau global de sous-consommation des crédits ouverts à l'échelle de la mission, notamment en ce qui concerne les contrats aidés pour lesquels la hausse anticipée en cours d'exercice n'aura pas été atteinte.

Ainsi, sur les 145 millions d'euros consacrés à la création de 50 000 contrats aidés supplémentaires dans le **secteur non marchand** (CUI-CAE), cinq millions d'euros n'auront pas été utilisés (cf. tableau ci-dessous).

---

<sup>1</sup> Le coût lié aux 50 000 contrats aidés supplémentaires et à la mise en place de la rémunération de fin de formation a eu un impact sur deux ans.

### L'exécution budgétaire 2011 des mesures du plan pour l'emploi

(en millions d'euros)

	LFR 2011	Consommation 2011
<b>Programme 102</b>	<b>243</b>	<b>233</b>
Rémunération de fin de formation (R2F)	8	6
Renforcement du suivi des demandeurs d'emploi par des organismes privés de placement (OPP)	30	30
Formation des demandeurs d'emploi	40	40
Contrat unique d'insertion non marchand	145	140
Contrat d'autonomie	20	17
<b>Programme 103</b>	<b>107</b>	<b>97</b>
Contrat de sécurisation professionnelle (CSP)	52	47
Contrat de professionnalisation	5	5
Portail de l'alternance	5	5
Alternance – statut de l'étudiant – CNOUS	5	0
Dispositif « zéro charge » pour les apprentis	40	40
<b>Total</b>	<b>350</b>	<b>330</b>

Sources : Cour des comptes – Direction du budget

Ce plan porte en lui un certain nombre de coûts sur 2012 du fait de la durée de deux ans des contrats aidés. Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2013, les dépenses engendrées par ce plan pour l'emploi subsistent :

- la rémunération de fin de formation (R2F), financée à parité par l'Etat et le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP), se traduit par une dépense de 75 millions d'euros, sur la base des 30 000 entrées dans le dispositif au cours de l'exercice 2011 ;

- le contrat de professionnalisation senior, institué dans le cadre du contrat de professionnalisation, prévoit la mise en place, sans limitation de durée, d'une aide de 2 000 euros aux employeurs de chômeurs de longue durée âgés de plus de 45 ans, recrutés en contrat de professionnalisation. La dotation prévue au titre du dispositif s'élève à 5 millions d'euros en 2013.

### 3. S'agissant du programme des investissements d'avenir

La loi de finances rectificative du 9 mars 2010 a institué, en faveur de l'alternance, un programme doté de 500 millions d'euros mais dont seulement 182,6 millions d'euros ont été engagés à ce jour (*cf. infra* chapitre III).

## II. LE BUDGET 2013 : RÉPONDRE À L'URGENCE ET PRÉPARER L'AVENIR

### A. UNE HAUSSE DES CRÉDITS EN FAVEUR DES POLITIQUES ACTIVES DE L'EMPLOI

Pour 2013, les crédits de la mission « Travail et emploi » s'établissent à **10,3 milliards d'euros de crédits de paiement (CP)**, en **augmentation de 2 % par rapport à 2012** (10,1 milliards d'euros), et traduisent sur le plan budgétaire le renforcement des moyens de l'Etat pour faire face à la montée du chômage.

La **priorité donnée par le Gouvernement aux politiques actives de l'emploi** se mesure tout particulièrement aux montants des autorisations d'engagement (AE). Les crédits ouverts en AE pour 2013 connaîtront une hausse de 2,37 milliards d'euros, soit 23,5 % de plus (12,44 milliards d'euros contre 10,07 cette année), pour financer la mesure phare du programme présidentiel : **les 100 000 emplois d'avenir créés l'année prochaine, qui présentent un coût de 467 millions d'euros en CP et 2,32 milliards d'euros en AE** afin d'assurer le financement pendant une durée de 1 à 3 ans des contrats souscrits en 2013.

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

(en milliards d'euros)

	LFI 2012	PLF 2013	Solde 2012/2013	Variation 2012/2013
Programme 102 - « Accès et retour à l'emploi »	5,37	5,70	0,33	6,15%
Programme 103 - « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi »	3,91	3,75	-0,16	-4,09%
Programme 111 - « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail »	0,08	0,08	0	0 %
Programme 155 - « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail »	0,74	0,78	0,04	5,41%
<b>Totaux</b>	<b>10,1</b>	<b>10,31</b>	<b>0,21</b>	<b>2,08%</b>

Source : d'après le projet annuel de performances « Travail et emploi » pour 2013

Le périmètre de la politique de l'emploi représente **9,4 milliards d'euros**, soit 91 % des crédits de la mission, répartis entre les deux programmes suivants :

- **102 « Accès et retour à l'emploi »** (5,7 milliards d'euros en CP) ;
- **103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi »** (3,7 milliards d'euros en CP).

Si l'augmentation des crédits du programme 102 (+6,15 %) reflète l'impact budgétaire de la création des emplois d'avenir, la réduction de la dotation du programme 103 n'est qu'apparente et résulte d'un changement de périmètre se traduisant par un transfert de crédits de 250 millions d'euros, ainsi que cela sera expliqué ci-après dans le chapitre II consacré à l'examen par programme. En réalité, hormis cette modification d'affectation de crédits, les moyens du programme 103 progresseraient de 94 millions d'euros.

Les deux autres programmes de la mission relevant des moyens de gestion des politiques du travail et de l'emploi comportent les crédits suivants :

- 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail » (78,8 millions d'euros) ;

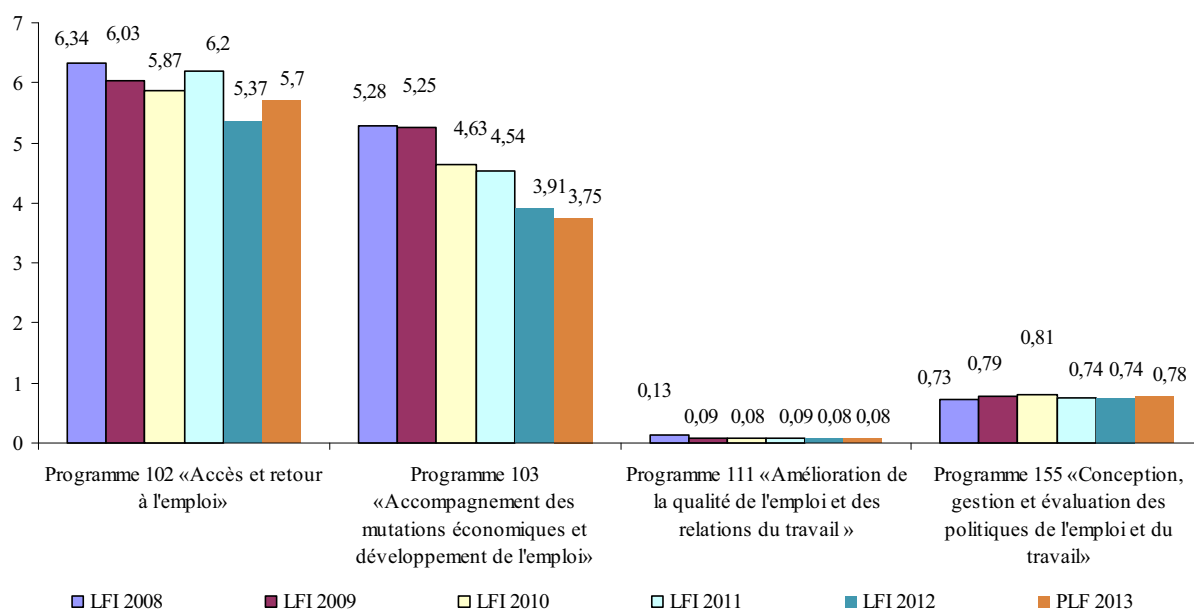
- 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail » (782,6 millions d'euros)<sup>1</sup>.

Enfin, entre dans le champ de compétences de votre rapporteur spécial le **compte spécial « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage »** (CAS « FNDMA »), créé en 2011, dont le montant des dépenses pour 2013 est fixé à **825 millions d'euros**, contre 575 millions pour 2012.

Ainsi que le met en évidence le diagramme ci-dessous, l'exercice 2013 met un terme à la décrue des crédits constatées depuis 2008.

#### Répartition des crédits votés en LFI et évolution de 2008 à 2013

(en milliards d'euros)



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

<sup>1</sup> Ces deux programmes relèvent de la compétence de notre collègue Serge Dassault.



La mise en œuvre des **priorités du Gouvernement** pour l'emploi se traduit principalement par :

- la création des **emplois d'avenir** (467 millions d'euros en CP) ;
- le maintien des **contrats aidés** (390 000 contrats en 2013 pour un coût de 1,67 milliard d'euros) ;
- le renforcement des moyens humains et financiers de **Pôle emploi** par le recrutement de 2 000 CDI (107 millions d'euros), portant la subvention pour charges de service public de 1 360 millions d'euros en 2012 à 1 467 millions pour 2013 ;
- le dispositif d'**aide au poste des entreprises adaptées**, qui croît de 22,9 millions d'euros passant ainsi à 289,86 millions d'euros ;
- la dotation pour l'**activité partielle**, qui augmente de 40 millions d'euros (70 millions d'euros pour 2013) afin de retrouver le niveau de consommation de 2011 ;
- les dispositifs AFPA certification et PAS formation professionnelle, qui sont abondés de 74 millions d'euros (1,6 million d'euros en 2012) ;
- la **rémunération des stagiaires** (publics fragiles et actions qualifiantes), réintégrée au programme 103 pour un montant de 185,7 millions d'euros, après avoir été débudgétisée en 2012 et financée par le prélèvement de 300 millions d'euros sur le FPSPP. Aucune nouvelle ponction n'est prévue en 2013 sur ce fonds.

#### ***B. UNE PARTICIPATION À L'EFFORT DE MAÎTRISE DES DÉPENSES PUBLIQUES***

La mission participe à l'effort de réduction du déficit public avec :

- la non reconduction du dispositif des contrats d'autonomie (46 millions d'euros), lesquels ont vocation à être repris par le dispositif des emplois d'avenir ;
- la réduction des moyens en personnel du ministère (- 41 ETPT dans le nouveau périmètre de la mission qui intègre désormais les personnels de la délégation générale à l'emploi et à la formation) ;
- la suppression de l'exonération de cotisation sociale liée au régime de l'auto-entrepreneur, soit une économie de 65 millions d'euros.

Au total, hors contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions » (191 millions d'euros), les crédits de la mission s'établissent à 10,12 milliards d'euros (dont 447 millions d'euros de masse salariale). Ce montant s'insère dans l'épure du budget triennal pour la période 2013-2015.

**Programmation pluriannuelle de la mission « Economie »  
hors CAS Pensions**

*(en milliards d'euros)*

	2012	2013	2014	2015
<b>Loi de programmation 2011-2014</b>	9,87	9,02		
<b>2<sup>ème</sup> loi de programmation 2013-2017</b>	-	10,12	9,67	9,74
<b>Loi de finances initiale pour 2012</b>	10,01 (soit 9,95 au format retraité du PLF 2013)	-	-	-
<b>Projet de loi de finances pour 2013</b>	-	<b>10,12</b>	-	-

Sources : *Projet de loi de programmation pluriannuelle des finances publiques pour la période 2011-2014 et projet annuel de performances 2013 de la mission « Economie »*

On observe donc que le renforcement des crédits de la mission est significatif, plus d'un milliard d'euros par rapport à la programmation pluriannuelle précédente, indépendamment de l'augmentation naturelle des dépenses de personnel liées au GVT (638 millions d'euros en 2013 contre 600 millions cette année).

La réduction programmée des crédits à l'horizon 2015 est de 3,75 % et s'inscrit dans une hypothèse de réduction de la courbe du chômage à la fin 2013. Par ailleurs, le relèvement des crédits de la mission en 2015 par rapport à 2014 est lié à la montée en puissance maximale des emplois d'avenir (100 000 en 2013 et 50 000 en 2014) dont la durée est de trois ans.

L'ensemble des moyens de fonctionnement (+ 5,1 %) et d'intervention (+ 1 % %), à l'exception de ceux de titre 6 du programme 103 du fait des économies présentées ci-dessus, progressent ainsi que l'expose le tableau ci-après.

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

*(en milliards d'euros)*

	LFI 2011	PLF 2012	Solde 2012/2011	Variation 2012/2011
<b>Programme 102 « Accès et retour à l'emploi »</b>				
Titre 3 : dépenses de fonctionnement	1,51	1,58	0,07	4,6%
Titre 6 : dépenses d'intervention	3,86	4,12	0,26	6,7%
<b>Programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi »</b>				
Titre 3 : dépenses de fonctionnement	0,06	0,07	0,01	16,7%
Titre 6 : dépenses d'intervention	3,85	3,67	-0,18	-4,7%
<b>TOTAUX</b>				
<b>Titre 3 : dépenses de fonctionnement</b>	1,57	1,65	0,08	5,1%
<b>Titre 6 : dépenses d'intervention</b>	7,71	7,79	0,08	1,0%

Source : *d'après le projet annuel de performances « Travail et emploi » pour 2013*

### **C. UNE PRÉFIGURATION DES CHANTIERS DU QUINQUENNAT EN FAVEUR DE L'EMPLOI**

Le budget pour 2013 vise à répondre à l'urgence de la crise que traverse l'économie française qui n'a pas retrouvé le niveau d'activité et d'emploi d'avant 2008. Le chômage touche 10 % de la population active contre 7,5 % en 2007.

Pour relever le défi du redressement productif et de l'emploi, la méthode lancée par le Gouvernement, avec l'ensemble des partenaires sociaux, au travers de la « grande conférence sociale » des 9 et 10 juillet dernier et de la commande, à Louis Gallois, commissaire général à l'investissement, d'un rapport pour la compétitivité, la croissance et l'emploi, a abouti à des résultats concrets : la définition d'une feuille de route sociale et le lancement, le 6 novembre 2012 par le Premier ministre, du pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi.

Les accords et décisions issus de ces deux processus auront vocation à compléter les dispositifs financés par le budget de la mission « Travail et emploi » pour 2013 qui ne constitue donc que le premier étage de la politique en faveur de l'emploi.

#### **1. La feuille de route sociale**

L'adoption de la loi n° 2012-1189 du 26 octobre 2012 portant création des **emplois d'avenir** constitue une première traduction, tant sur le plan juridique que budgétaire, de la consultation lancée cet été auprès des partenaires sociaux et des acteurs territoriaux.

Elle préfigure le lancement des **contrats de génération** qui ont pour objectif l'insertion professionnelle durable des jeunes et le maintien en emploi des salariés seniors<sup>1</sup>. Un accord est intervenu entre les partenaires sociaux le 19 octobre dernier et un projet de loi devrait être présenté par le conseil des ministres le 12 décembre prochain afin d'être discuté en janvier au Parlement.

Cette seconde mesure phare du programme présidentiel qui prévoit de créer 500 000 contrats de générations sur cinq ans, soit 100 000 par an, devrait ainsi trouver une traduction budgétaire dès 2013.

---

<sup>1</sup> Il s'agit de faciliter l'embauche en CDI de jeunes tout en maintenant les seniors dans l'entreprise. Ce dispositif vise à répondre aux deux principales victimes du chômage en France : les jeunes de moins de 25 ans et les seniors de plus de 57 ans. 22% des jeunes Français de moins de 25 ans sont au chômage et seulement 43,5 % des 55-64 ans sont en emploi (Insee).

## 2. Le pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi

Avec la croissance et la compétitivité, toutes les mesures du pacte ont vocation à soutenir l'environnement productif et l'emploi. Parmi les 35 décisions énumérées par le séminaire gouvernemental, six concernent plus particulièrement l'emploi et la formation professionnelle :

- la décision n° 1 vise à alléger de **20 milliards d'euros**, avec une montée en charge progressive sur 3 ans (10 milliards d'euros dès la première année), les coûts des entreprises via un **crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi** (CICE). Celui-ci serait calculé en proportion de la masse salariale brute de l'entreprise hors salaires supérieurs à 2,5 fois le SMIC. Les entreprises bénéficieraient du CICE pour la première fois sur leurs impôts au titre de l'exercice 2013 ;

- la décision n° 20 vise à assurer une évaluation permanente de **l'adaptation de l'offre des formations aux besoins de compétences des employeurs** et amorcer dès 2013 la mise en place d'un nouveau service public de l'orientation, du secondaire au supérieur, fondé sur une approche « métiers-qualifications » ;

- la décision n° 21 a pour objet de créer, dès 2013, dix **plateformes territoriales d'appui aux mutations** destinées à mobiliser les principaux acteurs dans des bassins où les enjeux pour l'emploi et le développement économique sont particulièrement prégnants, afin de répondre aux besoins en ressources humaines des TPE et PME. Il s'agit de guichets uniques rassemblant sur un même territoire l'ensemble des acteurs de la formation et de l'emploi ;

- la décision n° 22 vise à **renforcer la place des entreprises au sein de l'enseignement technique et professionnel**, en systématisant leur présence au sein des instances de gouvernance de ces structures ;

- la décision n° 23 est destinée à favoriser l'embauche de jeunes en apprentissage dans les PME avec l'objectif de **500 000 apprentis en 2017** ;

- enfin, la décision n° 24 propose aux partenaires sociaux de discuter des modalités de **mise en place d'un compte individuel de formation attaché à la personne** et non au statut, dans le cadre des travaux du conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie.

## CHAPITRE II PRÉSENTATION DES PROGRAMMES

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

#### **A. UNE PROGRESSION DE 44 % DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT DE CRÉDITS ET DE 6 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT**

Le programme 102 s'organise en deux actions :

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

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

Après une baisse de 21 % des crédits en AE et de 13 % en CP en 2012 par rapport aux crédits inscrits en LFI 2011, soit une réduction de 1,4 milliard d'euros en AE et de plus de 800 millions d'euros en CP (5,4 milliards d'euros en 2012 au lieu de 6,2 milliards en 2011) le budget pour 2013 fait apparaître sur le programme 102 « Accès et retour à l'emploi » une **progression de 44 % des crédits en AE et de 6 % en CP par rapport à 2012**, soit une hausse de 2 389 millions d'euros en AE et de 331 millions d'euros en CP.

#### Présentation de l'évolution des dotations du programme 102

*(en millions d'euros)*

	LFI 2012	PLF 2013	Evolution 2012/2013	Solde 2012/2013
	CP	CP	CP	CP
<b>Action 1 - Amélioration de l'efficacité du service public de l'emploi<sup>1</sup></b>	2 474	2 598	5 %	124
Sous action 1 : Indemnisation des demandeurs d'emploi	1 052	1 068	2 %	16
Sous action 2 : Coordination du service public de l'emploi	1 422	1 530	8 %	108
<b>Action 2 - Amélioration des dispositifs en faveur de l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail<sup>2</sup></b>	2 899	3 105	7 %	206
Sous action 1 : Insertion dans l'emploi au moyen de contrats aidés	1 993	2 211	11 %	218
Sous action 2 : Accompagnement des publics les plus en difficulté	906	894	- 1 %	- 12
<b>Total</b>	<b>5 373</b>	<b>5 703</b>	<b>6%</b>	<b>330</b>

Source : projet annuel de performances « Travail et emploi » annexé au projet de loi de finances pour 2013

<sup>1</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>2</sup> Ancienne dénomination : « Mise en situation d'emploi des publics fragiles ».

La progression des moyens du programme est la traduction budgétaire de la priorité donnée par le Gouvernement à l'emploi et à la lutte contre la montée du chômage : le **renforcement des moyens humains et financiers de Pôle emploi** par le recrutement de 2 000 CDI (107 millions d'euros) et la **mise en œuvre des emplois d'avenir** (467 millions d'euros en 2013).

Cet effort budgétaire est en partie compensé par des réductions de dépenses sur d'autres postes tels que les contrats d'autonomie qui ne sont pas reconduits (soit une économie de 46 millions d'euros) et une diminution de 72 millions d'euros de la subvention versée au Fonds de solidarité rendue possible par la hausse de ses recettes.

Enfin, il faut noter que la diminution de 1 % des crédits de la sous-action « Accompagnement des publics les plus en difficulté » a été corrigée par des abondements de crédits adoptés par l'Assemblée nationale tendant à maintenir les dotations de l'insertion par l'activité économique (entreprises d'insertion) et du fonds d'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ) à leur niveau de 2012.

## ***B. LA PRIORITÉ DONNÉE AUX POLITIQUES ACTIVES DE L'EMPLOI***

### **1. Le renforcement des moyens de Pôle emploi**

#### *a) La redéfinition de l'offre de services en direction des demandeurs d'emploi nécessitant un accompagnement renforcé*

Le recrutement de 1 000 CDD par Pôle emploi en 2012, faisait contrepoint à la suppression de 1 800 emplois en 2011. Aussi, la décision de renforcer les effectifs de Pôle emploi de 2 000 nouveaux agents en 2013 (comprenant la pérennisation des 1 000 emplois recrutés en 2012 et la création de 1 000 nouveaux postes en 2013) est destinée non seulement à accompagner la montée en charge du nombre de demandeurs d'emploi mais aussi à s'intégrer dans la nouvelle offre de service définie par la convention tripartite 2012-2014 signée le 11 janvier 2012 et le plan stratégique « Pôle emploi 2015 ».

Les effectifs supplémentaires permettront de mettre en œuvre la politique de personnalisation du service en fonction des besoins des demandeurs d'emploi, notamment un accompagnement renforcé lorsque cela est nécessaire.

S'ajoutant à 2 000 équivalent temps plein qui ont été redéployés au sein de Pôle emploi, les 2 000 postes créés en 2013 porteront à 4 000 le nombre de nouveaux agents au contact direct avec les demandeurs d'emploi qui ont le plus besoin d'un appui, soit un accroissement de 30 % des ressources actuellement consacrées à cet accompagnement renforcé.

*b) La mise en œuvre budgétaire de la nouvelle convention tripartite 2012-2014*

La subvention versée par l'Etat à Pôle emploi augmente de 107 millions d'euros, passant ainsi de 1 360 millions d'euros en LFI 2012 à 1 467 millions d'euros l'année prochaine.

La mise en œuvre de la nouvelle convention tripartite Etat – Unédic – Pôle emploi a également conduit à une adaptation des indicateurs relatifs à la performance de l'opérateur. Cinq indicateurs ont ainsi été supprimés et remplacés par cinq nouveaux indicateurs. L'indicateur relatif à la persistance au chômage intitulé « Part des demandeurs d'emploi encore inscrits sur les listes de Pôle emploi douze mois après leur inscription » doit permettre de mesurer l'action de Pôle emploi sur la durée effective passée au chômage, de même que les indicateurs relatifs au « Taux de sortie dans l'emploi durable à l'issue d'une formation prescrite par Pôle emploi » et à la « Part des offres d'emploi avec présélection satisfaites par mise en relation positive avec identifiant ».

## **2. L'insertion dans l'emploi au moyen de contrats aidés**

*a) Le financement des emplois d'avenir : un engagement durable dans le temps*

En application de la loi n° 2012-1189 du 26 octobre 2012 portant création des emplois d'avenir, 100 000 emplois d'avenir seront créés dès 2013 pour un coût de 2 320 millions d'euros en AE et 466,6 millions d'euros en CP.

Le PLF 2013 matérialise ainsi un engagement fort du Président de la République à destination des populations jeunes de 16 à 25 ans les moins qualifiées et situées dans les zones urbaines et rurales les plus marquées par le chômage. Ils auront pour caractéristiques essentielles de devoir :

- être créés dans des activités d'intérêt général et d'utilité sociale par des employeurs appartenant au secteur non-marchand ;

- se concentrer sur les activités susceptibles d'offrir des perspectives de recrutement durables (filières vertes et numériques, secteurs social et médico-social, aide à la personne, animation et loisirs, tourisme,...) ;

- et de compléter les possibilités offertes aux jeunes qui rencontrent les plus grandes difficultés d'accès à l'emploi au moyen d'un contrat à temps plein inscrit dans la durée, en CDI ou en CDD de 3 ans au maximum (ou 1 an renouvelable jusqu'à 3 ans). La prise en charge par l'Etat s'élève à 75 % du montant brut de la rémunération du jeune pendant une durée de 1 à 3 ans.

La procédure de comptabilisation des engagements de crédits est calquée sur celle en cours pour les contrats aidés ; ainsi l'engagement juridique est-il calculé sur la base du coût pluriannuel total des contrats signés sur des cohortes semestrialisées. Comme l'entrée dans le dispositif s'étale sur

l'année, le projet de loi de finances pour 2013 prévoit la conclusion de 100 000 emplois d'avenir à la fin de l'année prochaine.

Les crédits correspondant, qui s'étaleront sur trois années 2013 - 2015 représenteront au total près de 2 milliard d'euros : ils devraient être inférieurs aux autorisations d'engagement car est prise en compte une hypothèse de taux de ruptures de ces contrats, que l'on constate aussi sur les contrats aidés de droit commun.

Pour la première année, sur les 467 millions d'euros budgétés, 30 millions seront consacrés au financement de l'accompagnement par les missions locales.

Pour 2014, une nouvelle cohorte de 50 000 emplois d'avenir sera financée, pour un coût total de près de 1,2 milliard d'euros d'AE qui, selon le même raisonnement, s'étaleront sur trois ans en crédits de paiement, portant le nombre total d'emplois d'avenir à 150 000 sur la durée de la législature<sup>1</sup>.

En 2015 et compte tenu du renouvellement des stocks de contrats, les crédits de paiement devraient s'établir à environ 1,5 milliard d'euros.

#### *b) Le maintien des contrats aidés*

Parallèlement au déploiement des emplois d'avenir, le maintien en 2013 des prescriptions de contrats aidés, qui sont des dispositifs contra-cycliques de lutte contre le chômage, au même niveau demandé que pour 2012 (390 000), a pour objet de répondre à l'urgence de la crise.

#### **Le contrat unique d'insertion**

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 créé le contrat unique d'insertion (CUI), entré en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2010 en métropole, au 1<sup>er</sup> janvier 2011 en outre-mer et au 1<sup>er</sup> mars 2012 à Mayotte.

Le contrat unique d'insertion, qui a remplacé les quatre contrats du PCS (CAE, CIE, contrat d'avenir et CI-RMA), est :

- plus simple : le CUI se décline en deux versions dont les régimes juridiques sont harmonisés : le contrat initiative emploi (CIE) dans le secteur marchand, le contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE) dans le secteur non marchand.
- plus souple : il peut prendre la forme d'un CDI ou d'un CDD pour une durée maximale de 24 mois. La durée hebdomadaire du travail peut être comprise entre 20 et 35 heures.

---

<sup>1</sup> « Michel Sapin a également annoncé que le nombre des contrats aidés serait maintenu en 2013 et que 100 000 « emplois d'avenir » seraient déployés la même année. Pour le second semestre 2012, il a rappelé avoir « obtenu » les financements pour 80 000 contrats aidés supplémentaires, en sus des 115 000 déjà programmés. Le Gouvernement précédemment avait programmé 340 000 nouveaux contrats aidés pour l'ensemble de l'année 2012 dont les deux tiers (225 000) pour le premier semestre. Concernant les emplois d'avenir, destinés aux « jeunes qui quittent le système scolaire sans qualification », « la montée en puissance se fera en 2013 avec comme objectif 100 000 emplois », a précisé le ministre du travail » (source : AFP – 2 juillet 2012).



L'aide à l'employeur varie en fonction de la catégorie et du secteur d'activité de l'employeur, des actions prévues en matière d'accompagnement et de formation, des conditions économiques locales et des difficultés d'accès à l'emploi rencontrées par le salarié. Cette aide est plafonnée à 95 % du SMIC dans le secteur non marchand (hors ACI) et à 47 % dans le secteur marchand.

Les prévisions budgétaires se fondent sur un objectif pour 2012 de 340 000 entrées en CUI-CAE (1 726 millions d'euros en AE et 1 479 millions en CP), dont près de 90 000 cofinancés avec les conseils généraux pour les bénéficiaires du RSA, et 50 000 entrées en CUI-CIE (201 millions d'euros en AE et 186 millions en CP).

Au total l'engagement de l'Etat se traduit pour l'ensemble des contrats aidés par un effort financier significatif de 2,1 milliards d'euros en 2013 pour les emplois d'avenir et les contrats aidés.

### **3. L'aide aux postes des entreprises adaptées**

Dans le cadre du pacte pour l'emploi en entreprises adaptées signé le 22 décembre 2011, l'Etat s'était engagé dans la prise en charge de 1 000 bénéficiaires supplémentaires par rapport à 2012, soit 21 535 travailleurs handicapés en 2013. En conséquence, la dotation ouverte au titre de ce dispositif croît de 22,9 millions d'euros entre la loi de finances initiale de 2012 et le projet de loi de finances pour 2013, passant ainsi à 289,86 millions d'euros.

### **4. Quelles ressources pour les chômeurs âgés en fin de droits ?**

#### *a) La baisse de la subvention de l'Etat au fonds de solidarité*

La subvention d'équilibre versée par l'Etat au fonds de solidarité diminue de 72 millions d'euros en AE et CP. Cette baisse résulte d'une part d'une hausse des recettes perçues par le fonds (contribution exceptionnelle de solidarité de 1 % perçue sur le traitement des fonctionnaires et produit du droit tabac) couplée à une diminution des dépenses au titre des allocations de solidarité versées par le fonds (extinction de certains dispositifs tels que l'allocation de fin de formation et l'allocation équivalent retraite (AER) au titre des cohortes qui précédaient le plan de relance de l'économie).

#### *b) La question de l'allocation équivalent retraite (AER)*

S'agissant de l'AER, il convient de signaler qu'il ne s'agit pas d'un dispositif de politique d'insertion dans l'emploi mais d'une allocation qui, comme son nom l'indique, permet aux demandeurs d'emploi qui ne peuvent faire valoir leur droit à la retraite faute d'avoir 60 ans, de percevoir un niveau de ressource minimum de 987 euros en moyenne. Ce dispositif supprimé après le 31 décembre 2008, continue à être financé par le fonds de solidarité à

hauteur de 129 millions d'euros pour les 10 754 bénéficiaires de la cohorte antérieure à 2009. Du fait de la crise, l'AER a été rétablie pour les années 2009 et 2010 (110 millions d'euros pour 10 000 bénéficiaires) et, à partir de 2011, remplacée par l'allocation transitoire de solidarité (ATS) dont le coût budgété pour 2013 s'établit à 10 millions d'euros.

Toutefois, dans la mesure où l'ATS ne bénéficie qu'aux demandeurs d'emploi ayant atteint l'âge de 60 ans, votre rapporteur spécial a été saisi de la question des chômeurs âgés en fin de droit qui n'ont pas encore atteint cet âge et qui, de ce fait, sont redirigés vers l'allocation spécifique de solidarité (ASS) dont le montant n'est que de 460 euros.

Interrogé sur ce point, le Gouvernement ne semble pas disposer à ce stade de chiffres précis des personnes concernées. En tout état de cause, le rétablissement de l'AER semble à exclure en raison de son coût estimé à environ 800 millions d'euros, tout comme un quelconque amendement de transfert de crédits dont le montant, nécessairement symbolique, ne saurait résoudre le problème. Néanmoins, **il apparaît important que des réponses précises puissent être apportées à l'occasion de la discussion budgétaire et dans la perspective des discussions à venir sur le financement pérenne des régimes de retraite<sup>1</sup>.**

Il convient en effet de veiller à ne pas introduire de contradiction entre le renforcement de dispositifs d'allocations avec le futur contrat de génération dont l'objectif est, au contraire, de favoriser le maintien dans l'emploi et l'embauche des seniors.

#### **L'allocation équivalent retraite**

*(La réponse ministérielle apportée à votre rapporteur spécial)*

L'allocation équivalent retraite (AER) était un minimum social majoré, versé aux demandeurs d'emploi seniors ayant la durée requise pour bénéficier d'une retraite à taux plein mais n'ayant pas encore atteint l'âge d'ouverture des droits pour pouvoir liquider leur retraite. L'allocataire touchait une indemnisation mensuelle de l'ordre de 1 000 euros jusqu'à la retraite. Il était par ailleurs dispensé de recherche d'emploi, ce qui assimilait ce dispositif à une forme de « préretraite ».

L'allocation équivalent retraite (AER), rétablie exceptionnellement en 2009 et 2010, et l'allocation transitoire de solidarité (ATS) sont financées sur le budget de l'Etat.

Aménager un nouveau dispositif de ce type conduirait à retrancher plusieurs dizaines, voire centaines de millions d'euros du budget de l'emploi pour seulement quelques dizaines de milliers de bénéficiaires.

Dépense totale pour l'AER : 508 millions d'euros en 2011 (dont 213 millions d'euros pour l'Etat), 377 millions d'euros en 2012 (dont 170 millions d'euros pour le budget Etat), 274 millions d'euros en 2013 estimés (dont 110 millions d'euros sur le budget de l'Etat).

---

<sup>1</sup> M. Martial Bourquin a déposé, lors de l'examen de la première partie du présent projet de loi de finances, un amendement tendant à instituer une taxe sur les hôtels de luxe affectée au financement de l'allocation transitoire de solidarité (ATS), puis l'a retiré au bénéfice de l'engagement du Gouvernement de proposer un dispositif avant la fin de l'année (cf. annexe 2).

*Pour rappel, le fonds de solidarité finance le stock des bénéficiaires de l'AER historique qui représente une dépense prévisionnelle de 208 millions d'euros en 2012 et 129 millions d'euros en 2013.*

Sur le nombre estimé de demandeurs d'emploi en fin de droits qui ont totalisé 160 trimestres de cotisations et qui ont moins de 60 ans :

- la Direction Générale du Trésor a étudié, à la demande du cabinet de la ministre des affaires sociales, plusieurs scénarios de rétablissement partiel ou complet de l'AER.

- l'un de ces scénarios vise à rétablir l'AER dans sa forme initiale et concerne donc les demandeurs d'emploi qui ont moins de 60 ans et qui ont la durée d'assurance exigée pour le taux applicable à leur génération. Ce scénario concernerait **70 000 personnes en 2013, pour un coût de l'ordre de 800 à 900 millions d'euros**. Nous ne disposons pas, en revanche, de la répartition entre bénéficiaires de l'ASS et du RSA.

S'il était décidé un rétablissement partiel du dispositif, notamment pour ceux qui ont été trompés par la majorité précédente car ils espéraient légitimement pouvoir bénéficier de l'AER à l'issue de leur période d'indemnisation chômage (entre-temps, le dispositif a été supprimé), trois scénarios ont été chiffrés (qui correspondent aux dates de suppression du dispositif) :

- Individus licenciés avant le 31/12/2008 : 1 000 bénéficiaires => 12 millions d'euros
- Individus licenciés avant le 31/12/2009 : 5 000 bénéficiaires => 60 millions d'euros
- Individus licenciés avant le 31/12/2010 : 10 000 bénéficiaires => 120 millions d'euros

Si l'option à 12 millions d'euros paraît la seule budgétairement atteignable (à condition de dégager une économie équivalente dans le projet de budget actuel, ce qui n'est pas évident), elle ne serait pas du tout satisfaisante, pour autant, en termes d'équité : elle ne traiterait qu'une partie minime du public (1000 sur 70 000 au total, 1000 sur 16 000 sur les licenciés avant fin 2010) et susciterait de faux espoirs et des incompréhensions.

Dans le cadre de la « feuille de route sociale », une réforme globale du système de retraite sera mise en chantier en 2013 pour assurer la pérennité et l'équité du système. C'est dans le cadre de cette réflexion que devra être abordée la question des transitions entre emploi et retraite et celle des conditions de départ en retraite.

*Source : réponse au questionnaire budgétaire*

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

### ***A. UNE RÉDUCTION DE 12 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT***

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.

Le projet de loi de finances pour 2013 fait apparaître une diminution de la dotation du programme 103 dont les crédits de paiement seront ramenés de 3,9 milliards d'euros à 3,75 milliards, soit une baisse de 2,97 % en AE (114,4 millions d'euros) et de 4,01 % en CP (156,5 millions d'euros) par rapport aux crédits inscrits en LFI 2012.

Toutefois, il faut signaler que l'architecture du programme subit une modification substantielle liée au transfert de 250 millions d'euros de crédits au titre de la dotation générale de décentralisation (DGD) de la mission « Travail et emploi » vers le compte spécial « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage » (CAS « FNDMA »)<sup>1</sup>. Hors ce changement de périmètre constant, il faut donc considérer que les crédits progressent de 94 millions d'euros.

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

*(en millions d'euros)*

	<b>LFI 2012</b>	<b>PLF 2013</b>	<b>Evolution 2012/2013</b>	<b>Solde 2012/2013</b>
	<b>CP</b>	<b>CP</b>	<b>CP</b>	<b>CP</b>
<b>Action 1 – Anticipation et accompagnement des conséquences des mutations économiques sur l'emploi</b>	<b>385</b>	<b>368</b>	<b>- 4 %</b>	<b>- 17</b>
Sous action 1 : Anticipation des mutations et gestion active des ressources humaines	117	77	- 34 %	- 40
Sous action 2 : Implication des branches et des entreprises dans la prévention du licenciement et le reclassement des salariés	268	291	9 %	23
<b>Action 2 - Amélioration de l'insertion dans l'emploi par l'adaptation des qualifications et la reconnaissance des compétences</b>	<b>3 181</b>	<b>3 074</b>	<b>- 3 %</b>	<b>- 107</b>
Sous action 1 : Reconnaissance des compétences acquises par les personnes	21	62	195 %	41
Sous action 2 : Amélioration de l'accès à la qualification	3 160	3 011	- 5 %	- 149
<b>Action 3 - Développement de l'emploi</b>	<b>340</b>	<b>308</b>	<b>- 9 %</b>	<b>- 32</b>
Sous action 1 : Baisse du coût du travail pour faciliter le développement de territoires et de secteurs à forts potentiels d'emplois	112	207	85 %	95
Sous action 2 : Promotion de l'activité	229	101	- 56 %	- 128
<b>Total</b>	<b>3 906</b>	<b>3 750</b>	<b>- 4 %</b>	<b>- 156</b>

Source : projet annuel de performances « Travail et emploi » annexé au projet de loi de finances pour 2013

<sup>1</sup> Les modalités de ce transfert de crédits sont exposées au chapitre III ci-après.

On peut ainsi regretter que les crédits affectés à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC), figurant dans l'action n° 1, soient réduits de 37 millions d'euros (60 millions d'euros au lieu de 97 millions d'euros en 2012). A l'inverse, au sein de la même action, la dotation pour le soutien de l'activité partielle augmente de 40 millions d'euros pour s'établir à 70 millions d'euros.

Les crédits de l'action n° 2 sont fortement impactés par le transfert de crédits ci-dessus évoqué vers le CAS « FNDMA », en partie compensé par la rebudgétisation de 245 millions d'euros afférents aux dotations de l'AFPA et de la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle qui sont financés en 2012 par un prélèvement extra-budgétaire sur le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP).

L'action n° 3 comporte l'inscription de crédits supplémentaires au titre de l'aide à l'embauche pour les très petites entreprises (38 millions d'euros) qui a été mise en place pour le premier semestre 2012 mais pour lesquelles l'exonération de charges patronales dure un an, donc jusqu'au premier semestre 2013. En revanche, la dotation au titre de l'exonération de cotisations sociales liées au régime social des micro-entreprises diminue de 65 millions d'euros, passant de 96 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2012 à 31 millions l'année prochaine<sup>1</sup>.

Enfin, un affinage des prévisions de dépenses relatives à la compensation à l'ACOSS des exonérations de cotisations sociales au titre des contrats d'apprentissage (1 335 millions d'euros en 2012 pour 508 000 contrats) a permis d'abaisser de 100 millions d'euros la dotation prévue pour 2013 (1 234 millions d'euros) sans remettre en cause la progression du nombre prévu de contrats (515 000).

## ***B. LES AMÉLIORATIONS APPORTÉES À LA SINCÉRITÉ BUDGÉTAIRE***

### **1. La fin des financements extrabudgétaires en provenance du FPSPP**

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

---

<sup>1</sup> Cette diminution s'explique par le relèvement des taux de cotisations prévu par le projet de loi de financement de la sécurité sociale :

- de 12 % à 14 % pour les activités commerciales ;
- de 21,3 % à 24,6 % pour les activités artisanales et de services ;
- de 18,3 % à 21,3 % pour les activités libérales.

au plan national et interprofessionnel<sup>1</sup>. Doté de plus d'un milliard d'euros en 2010, avant d'être établi sur un budget d'environ 500 millions en 2012, ce fonds a notamment vocation à soutenir les contrats en alternance, à financer le développement de formations visant à acquérir des savoirs de base et à appuyer les actions de formation pour les salariés fragilisés par la crise (licenciés économiques, salariés en activité partielle).

En 2012, **malgré l'opposition du Sénat, un prélèvement de 300 millions sur le FPSPP avait été adopté afin de financer des actions du programme 103 par des versements extrabudgétaires** effectués au profit de :

- 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 54 millions d'euros et pour le financement de ses activités de service public à hauteur de 21 millions d'euros ;

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

Le projet de loi de finances pour 2013 met un terme à cette pratique de débudgétisation en ne proposant aucun prélèvement. Les dotations afférentes à ces dispositifs sont réintégrées dans le programme 103, ce qui entraîne une hausse des crédits correspondant :

- à la politique de certification des titres professionnels du ministère de l'emploi mise en œuvre par l'AFPA pour 55,72 millions d'euros et le financement des activités de service public de l'AFPA pour 20,87 millions d'euros ;

- au financement de la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle pour 185 millions d'euros.

Ces ponctions successives ont placé la trésorerie du FPSPP dans une situation de déficit qui devait perdurer jusqu'en 2013 (*cf.* annexe 3 « le bilan d'étape de la création du FPSPP »). Il convient donc de **se féliciter de la réintégration de ces crédits au sein de la mission « Travail et emploi »**.

## **2. L'évolution des modalités de rattachement des crédits de la dotation générale de décentralisation**

En application de l'article 35 de la présente loi de finances pour 2013, la dotation ouverte au titre de la dotation de décentralisation diminue de 250 millions d'euros, passant de 1,7 milliard d'euros à 1,45 milliard du fait de l'évolution des modalités de rattachement budgétaire d'une partie des crédits de la DGD au CAS « FNDMA » (*cf. infra*).

---

<sup>1</sup> Ce fonds est en place depuis le 12 mars 2010. Une convention-cadre entre les partenaires sociaux et l'Etat a été conclue le 15 mars 2010 pour trois ans et fixe les lignes directrices de ce fonds.

**CHAPITRE III**  
**PRÉSENTATION DU COMPTE SPÉCIAL**  
**« FINANCEMENT NATIONAL DU DÉVELOPPEMENT**  
**ET DE LA MODERNISATION DE L'APPRENTISSAGE »**  
**(CAS « FNDMA »)**

**I. L'ÉLARGISSEMENT DU PÉRIMÈTRE DU CAS « FNDMA »**

Parallèlement aux crédits budgétaires de la mission « Travail et emploi », un compte spécial « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage » (CAS « FNDMA »)<sup>1</sup> a été créé en loi de finances rectificative pour 2011 (article 23 de la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011) afin de regrouper les moyens (575 millions d'euros en LFI 2012) destinés à prendre en charge la péréquation entre régions des ressources de la taxe d'apprentissage (200 millions d'euros), les contrats d'objectifs et de moyens Etat-régions (360 millions d'euros) et inciter financièrement les entreprises à respecter les quotas en matière d'alternance (15 millions d'euros). Il est financé par la fraction du quota de la taxe d'apprentissage (467 millions d'euros) et la contribution supplémentaires à l'apprentissage (108 millions d'euros).

Cette architecture est modifiée pour 2013 afin de rendre possible un transfert de dotation effectué depuis le budget général vers le CAS « FNDMA » en faveur d'actions de développement de l'apprentissage par les régions et, en corollaire, la création juridique de lignes nouvelles de dépenses pour accueillir ces crédits.

***A. LE TRANSFERT DE 250 MILLIONS D'EUROS ISSUS DE LA DOTATION GÉNÉRALE DE DÉCENTRALISATION (ARTICLE 35)***

**1. Mieux identifier le financement, au titre de la compensation de l'Etat due aux régions, des actions en faveur du développement de l'apprentissage**

Une fraction de la dotation générale de décentralisation (DGD) finance, à partir du budget général au titre de la mission « Travail et emploi », les indemnités compensatrices forfaitaires, dites « primes d'apprentissage », versées par les régions aux entreprises, en application du transfert de compétence de l'Etat vers les régions de la formation professionnelle et de l'apprentissage opéré par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la

---

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

démocratie de proximité. Sur ce fondement, la compensation due par l'Etat aux régions s'est élevée à 1,7 milliard d'euros en loi de finances initiale pour 2012, inscrits au programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi », dont **801 millions d'euros affectés au paiement de la prime d'apprentissage**.

Partant du constat que la consommation de ces crédits s'est située les années passées entre 520 millions d'euros et 600 millions, il est apparu que la différence entre ce montant et la dotation allouée aux régions était redéployée au niveau local vers d'autres actions en faveur du développement de l'apprentissage. Aussi, le Gouvernement propose-t-il d'**identifier ces crédits sur le plan comptable**, soit un montant de 250 millions d'euros pour 2013, en procédant à un transfert :

- en les retirant de la ligne budgétaire du programme 103 de la mission « Travail et emploi » dédiée au paiement de la prime d'apprentissage ;
- et en les réaffectant intégralement au CAS « FNDMA » sur une action nouvelle dénommée « Compensation au titre des compétences transférées aux régions en matière d'apprentissage ».

Ainsi, les crédits alloués à la prime d'apprentissage seront ramenés à 551 millions d'euros, contre 801 millions d'euros dans l'exercice antérieur (réduisant le total de la dotation de décentralisation à 1,45 milliard d'euros, au lieu de 1,7 milliard d'euros en 2012), le reliquat de 250 millions d'euros étant affecté au CAS « FNDMA ».

Aucune modification du montant global de la compensation due par l'Etat aux régions n'est donc observée. Cette opération de reconfiguration de la présentation budgétaire des crédits affectés à l'apprentissage demeure donc totalement neutre, tant pour le financement des primes d'apprentissage que pour celui d'actions de développement de l'apprentissage au niveau régional.

Le dispositif proposé permet à la fois de **renforcer la sincérité budgétaire des crédits alloués à l'apprentissage** et de **bénéficier des recettes spécifiques du CAS FNDMA** pour les financer.

## **2. La création de deux lignes de dépenses nouvelles**

Le fonctionnement du CAS FNDMA est défini juridiquement par les opérations de recettes et de dépenses limitativement énumérées par l'article 23 de la loi de finances rectificative précitée. Ainsi, le **détail des recettes** est le suivant :

- la fraction du quota de la taxe d'apprentissage, soit 22 % de la taxe d'apprentissage (article L. 6241-2 du code du travail)<sup>1</sup> ;

---

<sup>1</sup> Le montant définitif de l'année 2012 n'a pas encore été communiqué par la DGFIP. A l'heure actuelle, il est de 410 millions d'euros et devrait s'élever à environ 440 millions en 2013.



- les versements opérés au Trésor public en application de sanctions concernant une utilisation ou une collecte inadéquate de la taxe d'apprentissage (cette recette reste très marginale au vu des montants constatés) ;

- la contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA) applicable aux entreprises de 250 salariés et plus embauchant moins de 4 % de salariés en alternance<sup>1</sup> ;

- et les fonds de concours.

Les **dépenses autorisées** sont les suivantes :

- le financement des centres de formation d'apprentis et des sections d'apprentissage conventionnés avec la région ou l'Etat ;

- le financement des actions arrêtées en application des COM Etat-région ;

- le financement d'actions nationales de communication et de promotion de l'apprentissage ;

- et le versement aux entreprises de 250 salariés et plus du bonus précité.

Aussi, comme toute adjonction de dépenses nouvelles doit faire l'objet d'une autorisation législative, l'article 35 du présent projet de loi de finances<sup>2</sup> propose de compléter la liste actuelle des dépenses autorisées au sein du CAS FNDMA par **deux nouvelles catégories de dépenses** afin :

- **d'accueillir les fonds dédiés au financement, au titre de la compensation de l'Etat due aux régions, des actions en faveur du développement de l'apprentissage ;**

- **et d'autoriser le reversement des éventuelles recettes indûment perçues au titre des années antérieures.**

Le second poste de dépense créé par l'article 35 précité consiste à autoriser le reversement par le CAS « FNDMA » des recettes indûment perçues au titre des années antérieures à l'exercice budgétaire en cours. Il s'agit d'une clause de précaution dont la portée est essentiellement juridique, la répétition de l'indu étant un dispositif qui figure communément dans les comptes spéciaux. *Mutatis mutandis*, le compte spécial « Pensions » comporte,

---

<sup>1</sup> L'intégralité du produit de la CSA est affectée au FNDMA depuis la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle. Le montant de la CSA est actuellement de 211 millions d'euros et devrait s'élever à plus de 230 millions en 2013.

<sup>2</sup> Les créations ou modifications des recettes et dépenses d'un compte d'affectation spéciale sont examinées en première partie des lois de finances dans la mesure où elles sont susceptibles d'avoir une incidence sur le solde budgétaire.

parmi ses prévisions de dépenses, quelque 5 millions d'euros de remboursements aux agents et employeurs pour des cotisations versées à tort<sup>1</sup>.

### **B. LES CRÉDITS OUVERTS POUR 2013 : 825 MILLIONS D'EUROS**

Compte tenu du changement de périmètre du compte spécial présenté ci-dessus, les crédits ouverts pour 2013 progresseront de 250 millions d'euros, montant du transfert de dotation, portant ainsi de 575 millions d'euros en 2012 à 825 millions d'euros les crédits du CAS « FNDMA ». Le tableau ci-dessous en présente la répartition au sein des trois programmes composant le compte.

#### **Dépenses du CAS « FNDMA »**

(en euros)

<b>Programmes</b>	<b>LFI 2012</b>	<b>PLF 2013</b>
<b>Programme 787 - Péréquation entre régions et compensation au titre du transfert de l'indemnité compensatrice forfaitaire</b>	<b>250 000 000</b>	<b>450 000 000</b>
Péréquation des disparités de la taxe d'apprentissage	200 000 000	200 000 000
Compensation au titre des compétences transférées aux régions en matière d'apprentissage <i>(nouveau)</i>	-	250 000 000
<b>Programme 788 - Contractualisation pour le développement de l'apprentissage</b>	<b>10 000 000</b>	<b>10 000 000</b>
Contrats d'objectifs et de moyens pour le développement et la modernisation de l'apprentissage	355 000 000	355 000 000
Modernisation de l'apprentissage dans les CFA à recrutement national	5 000 000	5 000 000
<b>Programme 789 - Incitation financière en direction des entreprises respectant les quotas en alternance</b>	<b>15 000 000</b>	<b>15 000 000</b>
Aide de l'Etat aux entreprises ayant un stock d'alternants dépassant le quota de 4 %	10 000 000	10 000 000
Actions nationales de communication et de promotion de l'apprentissage	5 000 000	4 900 000
Reversement de recettes indûment perçues <i>(nouveau)</i>	-	100 000
<b>Total</b>	<b>575 000 000</b>	<b>825 000 000</b>

Source : projet annuel de performances du CAS « FNDMA » annexé au projet de loi de finances pour 2013

**La couverture de ces dépenses sera assurée en 2013 par des recettes prévisionnelles en hausse** de 575 millions d'euros à 688 millions d'euros (453 millions d'euros au titre de la fraction du quota de la taxe d'apprentissage et 235 millions d'euros de contribution supplémentaire à l'apprentissage) auxquels s'ajouteront 270 millions d'euros de report de l'excédent constaté fin 2012, selon les informations communiquées à votre

<sup>1</sup> Cet exemple est donné à titre d'illustration car il porte sur un total de dépenses de 41 milliards d'euros, sans commune mesure avec le montant des dépenses du CAS « FNDMA » qui s'établit à 825 millions d'euros pour 2013.

rapporteur spécial, soit **un total avoisinant 888 millions d'euros de ressources**.

Toutefois, même s'il est prévu que la montée en puissance des recettes issues de la contribution supplémentaire à l'apprentissage compense la réduction progressive de l'excédant du fonds, il apparaît d'ores et déjà nécessaire de **s'interroger sur la pérennité des recettes du CAS**.

C'est pourquoi **votre rapporteur spécial a déposé un amendement à l'article 35 précité tendant à remettre en cause ce mouvement de débudgétisation partielle de la DGD**, afin d'obtenir du Gouvernement l'assurance que les régions conserveront le même niveau de dotation pour 2013, mais aussi pour les années suivantes (*cf.* annexe 4 « Extrait du compte-rendu intégral de la séance publique du 28 novembre 2012 relatif à l'article 35 du projet de loi de finances pour 2013 »)<sup>1</sup>.

Plus largement, cette question met en lumière les décalages déjà signalés l'an dernier par votre rapporteur spécial entre les objectifs volontaristes, mais irréalisables, lancés sous l'ancienne législature qu'il s'agisse de la cible de 600 000 apprentis en 2015 ou du financement à hauteur de 500 millions d'euros au titre des investissements d'avenir de l'offre de formation en alternance.

Cette situation place maintenant le Gouvernement dans la nécessité de réajuster les objectifs de développement de l'apprentissage et de lancer une réforme de son financement, notamment de la taxe d'apprentissage.

## **II. RÉAJUSTER LES OBJECTIFS DE DÉVELOPPEMENT DE L'APPRENTISSAGE**

### ***A. 500 000 APPRENTIS EN 2017 : UN OBJECTIF RÉALISTE***

Le précédent Gouvernement s'était assigné un objectif de 800 000 alternants à l'horizon 2015, dont 600 000 apprentis ce qui représente une augmentation de près de 50 % par rapport au « stock » actuel qui s'établit à 435 000 apprentis.

Les projections montrent qu'au rythme de croissance annuelle actuelle du nombre d'apprentis, il n'est pas envisageable d'atteindre ce fameux objectif de 600 000 apprentis en 2015. La projection de la tendance actuelle situe l'objectif à 470 000 en 2015 et 500 000 en 2017 et c'est donc à juste titre que la décision n° 23 du pacte national pour la croissance, la

---

<sup>1</sup> L'association des régions de France (ARF) considère que la débudgétisation de 250 millions d'euros vers le CAS « FNDMA » porte atteinte au principe de libre administration des collectivités locales dans la mesure où ce montant a été évalué unilatéralement par l'Etat comme non affecté à la prime d'apprentissage mais à d'autres actions en faveur du développement de l'apprentissage.

compétitivité et l'emploi, prévoit de « favoriser l'embauche de jeunes en apprentissage dans les PME avec l'objectif de 500 000 apprentis en 2017 ».

Il ne s'agit donc nullement d'abandonner l'objectif de faire croître le nombre de jeunes en contrats d'alternance car le plus important est que cette croissance s'intègre dans une démarche qualitative et qu'elle soit cohérente avec le développement des autres voies de formation par alternance.

### ***B. DES INVESTISSEMENTS D'AVENIR QUI PEINENT À ENTRER EN APPLICATION***

La loi de finances rectificative du 9 mars 2010 relative aux investissements d'avenir a institué, en faveur de l'alternance, un programme doté de 500 millions d'euros accordés sur la base d'appels à projet national visant exclusivement les projets d'investissements innovants dans l'alternance<sup>1</sup>.

Mais là encore, passé l'effet d'annonce, la réalisation des deux actions constitutives du programme demeure incomplète. (*cf.* encadré ci-dessous)

#### **Le programme d'investissement d'avenir en faveur de l'alternance**

L'action 1, dotée de 250 millions d'euros, vise à adapter l'appareil de formation en alternance aux besoins de l'économie en soutenant la création, l'extension ou la reconversion des centres et organismes de formation accueillant les jeunes travailleurs en alternance. Cette action doit permettre la réalisation d'une cinquantaine de projets.

L'action 2, dotée également de 250 millions d'euros, consacrée à la création ou à la consolidation de solutions d'hébergement, a pour objectif d'assurer aux jeunes en alternance un environnement favorable à leur insertion professionnelle. La parution de l'étude menée conjointement par l'Inspection générale des affaires sociales et le Conseil général de l'environnement et du développement durable, permet de dresser un état des lieux de l'offre d'hébergement pour les jeunes travailleurs en alternance. En s'appuyant sur les conclusions de ce rapport, cette action doit permettre la création de 10 000 places d'hébergement.

Depuis mars 2011, et jusqu'à juillet 2012, le comité de sélection s'est réuni onze fois et a retenu 40 projets dont 17 au titre de l'action n° 1, cinq au titre de l'action n° 2 et 18 au titre des deux actions.

Pour ces 40 projets, seulement 182,6 millions d'euros ont été engagés, répartis comme suit :

- 116,8 millions d'euros pour la formation, soit 47 % de l'enveloppe allouée;

---

<sup>1</sup> Il est possible de cumuler des crédits au titre des COM Etat-région et du grand emprunt, sur un même projet, mais pour des objectifs distincts. D'une part, le grand emprunt vise le financement des investissements innovants en matière de formation et d'hébergement des alternants et, d'autre part, les COM visent le financement des investissements plus généraux, répondant aux objectifs régionaux fixés dans les conventions.

- 65,8 millions d'euros pour l'hébergement, soit 26 % de l'enveloppe allouée.

Il importe donc, pour l'utilisation de l'enveloppe restante, soit **317,4 millions d'euros, d'assurer une meilleure connaissance de ces possibilités de financement auprès de l'ensemble des acteurs, en particulier des régions**, notamment pour inciter à l'élaboration de projets visant à accroître les capacités d'hébergement des jeunes en alternance ou à améliorer la qualité des formations.

### **III. LES PREMIERS CONSTATS RELATIFS À LA COLLECTE ET À LA RÉPARTITION DU PRODUIT DE LA TAXE D'APPRENTISSAGE APPELLENT UNE RÉFORME DU DISPOSITIF**

#### ***A. LE LANCEMENT D'UNE MISSION DE CONTRÔLE BUDGÉTAIRE***

A la lumière de la création du CAS FNDMA, l'attention de votre rapporteur spécial avait été attirée sur la pertinence du maintien du taux de 22 % du quota de la taxe d'apprentissage (*cf.* encadré ci-dessous) au titre d'une des recettes du compte spécial, mais aussi sur la complexité des modalités de collecte et de répartition du produit de taxe d'apprentissage.

#### **Un éclairage « historique » sur l'origine du taux de 22 % de la taxe d'apprentissage en faveur du CAS FNDMA**

En effet, la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale a rendu plus transparentes la collecte et la répartition de la taxe d'apprentissage à travers la création du FNDMA. Se substituant au Fonds de péréquation de la taxe d'apprentissage (FNPTA), le FNDMA a eu pour mission de recevoir les versements effectués au Trésor public par une personne ou entreprise redevable de la taxe d'apprentissage afin de s'acquitter de tout ou partie de cette dernière ou par les OCTA et de les reverser aux fonds régionaux de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue (FRAFPC).

Ses ressources étaient alors constituées des ressources de l'ex FNPTA (151 millions d'euros), des recettes supplémentaires provenant de la suppression de certains chefs d'exonération (185,6 millions d'euros), des recettes correspondant aux sommes alors perçues à titre résiduel par le Trésor public (25 millions d'euros) et des économies de frais de gestion (3 millions d'euros), soit un total de 364,6 millions d'euros.

Préalablement à l'adoption de la loi du 18 janvier 2005 précitée, le montant de la taxe d'apprentissage se répartissait comme suit : 60 % au titre du barème ou hors quota (financement des premières formations technologiques et professionnelles) et 40 % au titre du quota (30 % affectés au CFA et 10 % au titre de la péréquation).

A l'issue de la réforme, la répartition du montant de la taxe d'apprentissage a été la suivante :

- 48 % au titre du barème ;

- 52 % au titre du quota, lui-même réparti comme suit : 30 % de la taxe dédiés au financement des CFA, 10 % au titre de la péréquation et 12% au titre des COM.

La jonction de la péréquation (10 % de la taxe d'apprentissage) et des COM (12 % de ladite taxe), au sein du FNDMA nouvellement créé, a abouti à un fléchage d'un montant global s'élevant donc à 22 %.

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

C'est donc sur la base de cette interrogation de départ que votre commission des finances du Sénat a confié à votre rapporteur spécial le soin de conduire, en application de l'article 57 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, une mission de contrôle sur la répartition du produit de la taxe d'apprentissage, cette mission ayant pour objet d'évaluer les enjeux qui s'attachent à la collecte de cet impôt, ainsi que de dresser un bilan sur l'utilisation des différentes composantes de cette taxe au profit de l'apprentissage.

### **B. DES PREMIERS CONSTATS « TRÈS CRITIQUES »...**

Au terme d'un premier cycle d'auditions et, sur la base des réponses au questionnaire adressé par votre rapporteur spécial à la DGEFP, **les premiers constats effectués peuvent être qualifiés de « très critiques » sur la collecte et la répartition de la taxe d'apprentissage** et peuvent se résumer à cette formule : « *ni l'Etat, ni les régions n'ont la main* » sur la répartition de la taxe d'apprentissage qui représente 1,95 milliard d'euros (en 2010) soit 6,2 % de la dépense totale de la formation professionnelle (31,5 milliards d'euros en 2010).

Ainsi, la DGEFP pointe de nombreuses dérives, parfois graves, des dispositifs de collecte et de répartition.

S'agissant de la collecte :

- celle-ci est effectuée par un grand nombre d'organismes (141 dont 63 établissements consulaires, 55 organismes de collecte de la taxe d'apprentissage – OCTA – nationaux et 23 OCTA régionaux) alors que seuls les 10 plus gros concentrent plus de la moitié (51 %) de la collecte totale ;

- plusieurs modes d'habilitation des organismes de collecte coexistent (ministères en charge de l'emploi, de l'éducation nationale, de l'agriculture et préfets de région). Ils n'obéissent pas aux mêmes critères d'attribution et sont délivrés à des organismes de différentes natures dont les champs géographiques et professionnels peuvent se chevaucher, empêchant ainsi toute visibilité de la collecte et de son processus de répartition ;

- le système conduit à une concurrence entre les principaux organismes de collecte et génère des pratiques anormales (utilisation des frais de gestion de la taxe d'apprentissage pour le financement de campagnes publicitaires et d'offres de services spécifiques aux grands groupes ; recours à des courtiers ou « rabatteurs » de taxe alors que la réglementation ne l'autorise pas) qui, au final, peuvent être considérées comme un financement déguisé des

OCTA aux frais de ressources humaines engagés par les grands groupes pour gérer leurs alternants, et conduisent à « truster » le produit de la TA au profit de l'enseignement supérieur ;

- une telle situation entraîne une « très grande hétérogénéité » des performances de gestion des organismes de collecte (les frais de collecte varient de 1 à 140 en fonction de l'organisme ; les obligations comptables sont imparfaitement respectées).

S'agissant de la répartition :

- la gouvernance des OCTA ne favorise pas la réponse aux besoins des territoires dans les décisions d'affectation de la TA. Il en ressort que contrairement au principe de « libre affectation » de la TA par l'entreprise, les OCTA sont de fait les seuls décideurs de l'affectation des fonds (soit la liberté d'affectation est relative, soit celle-ci est pratiquée au niveau de la branche professionnelle et autofinance l'appareil de formation qu'elle gère en direct) ;

- compte tenu des faiblesses des procédures d'agrément et de l'hétérogénéité des acteurs, le dispositif actuel ne prévoit aucune mutualisation dans la répartition des fonds collectés, alors même qu'il pourrait s'agir d'un objectif attendu d'une taxe à caractère fiscal ;

- le système actuel de listes préfectorales ne permet pas d'identifier avec précision les formations éligibles au financement de la TA et les organismes qui les dispensent. Ce problème réglementaire d'affectation des fonds de la taxe d'apprentissage ne favorise pas prioritairement le financement des établissements qui en auraient le plus besoin.

### ***C. ... QUI APPELLENT À UNE RÉFORME PROFONDE DU DISPOSITIF***

Les constats et dérives signalés concernant les OCTA plaident pour une réforme profonde de la collecte qui doit précéder ou accompagner une non moins importante refonte du mécanisme de répartition :

- simplifier, clarifier et homogénéiser la collecte (agrément précis délivré au niveau national soit par le transfert de la collecte aux URSSAF – comme cela est le cas pour l'assurance chômage –, soit par un adossement au réseau des organismes paritaires de collecte agréés qui ont été réformés dans le cadre de la formation professionnelle). Une autre solution, non formulée par la DGEFP, serait de rationaliser le réseau des OCTA, comme cela est en cours pour les OPCA (réduction de leur nombre, conventions d'objectifs et de moyens) ;

- introduire un pilotage régional dans la répartition de la TA en fonction des priorités de formation définies au travers du contrat de plan régional de développement de la formation professionnelle (CPRDFP).

Voici brièvement synthétisés les principaux constats et préconisations issus de cette première phase de collecte d'informations. Par ailleurs, de nombreux autres problèmes mettent en lumière l'opportunité d'engager une

réforme ambitieuse de la TA. Les deux motifs suivants en illustrent la nécessité :

- le contrôle de la TA est déficient. Dans les faits, l'administration fiscale ne dispose plus de l'information relative au paiement de la TA. Ce sont les employeurs qui autoliquident et s'autocontrôlent dans leurs obligations de versement ;

- il n'existe aucune articulation des financements par la taxe et par les régions. Si les régions perçoivent 22 % de la taxe d'apprentissage via le fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage, le reste de la taxe est réparti sans stratégie globale autre que celle suivie par chaque entreprise ou organisme collecteurs.

Compte tenu du fait que **les modalités de répartition de la TA dépassent très largement le seul cadre de l'apprentissage** et que **la répartition de ses fonds doivent être examinées au regard de l'ambition que le Gouvernement va fixer en matière d'accès à la qualification des jeunes**, conformément à la feuille de route de la « grande conférence sociale » du 9 et 10 juillet 2012, ainsi que du nouveau cadre juridique de répartition des compétences qui résultera de la nouvelle étape de décentralisation, **votre rapporteur spécial a décidé de poursuivre ses travaux dans la perspective de présenter au premier trimestre 2013 ses observations et recommandations.**



## **EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS**

### *ARTICLE 71*

*(Art. L. 161-1-2 du code de la sécurité sociale)*

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

**Commentaire : Le présent article vise à abroger l'exonération de cotisations sociales des salariés créateurs ou repreneurs d'entreprises sur les revenus perçus à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013.**

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

L'exonération de cotisations sociales pour les salariés créateurs ou repreneurs d'entreprise a été instituée par l'article 16-1 de la loi n° 2003-721 du 1<sup>er</sup> août 2003 pour l'initiative économique. Elle porte sur les cotisations personnelles (ou patronales si le créateur ou le repreneur relève du régime général) de sécurité sociale dues au titre de la nouvelle activité d'une personne exerçant simultanément une activité salariée ou bénéficiant de l'allocation parent isolé (API), dans la limite de 120 % du SMIC, pendant les douze premiers mois suivants la création ou la reprise d'une entreprise. La compensation de cette exonération à la sécurité sociale était budgétée à hauteur de 9,4 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2012.

#### **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

Le présent article vise à abroger le bénéfice de cette exonération les salariés créateurs ou repreneurs d'entreprises sur les revenus perçus à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013. L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

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

Selon l'évaluation préalable du présent article, ce dispositif concerne un nombre restreint et décroissant de bénéficiaires (1 804 en 2010 et 1 358 en 2011), si bien que, pour 2013, l'estimation du coût du dispositif ne s'élèverait plus qu'à quatre millions d'euros, lequel ne se justifie plus par rapport au régime de droit commun de la micro-entreprise.

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

*ARTICLE 72 (nouveau)*  
*(Art. 19 de la loi n° 2007-1786 du 19 décembre 2007 de financement de la sécurité sociale pour 2008)*

**Restriction aux établissements de moins de 500 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 500 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>1</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 recueillir des dons et des legs et les établissements publics des cultes reconnus en Alsace et en Moselle.

---

<sup>1</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.*

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 prévisionnel de 151 millions d'euros en projet de loi de finances pour 2013, soit le même montant que cette année.

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

A l'**initiative du Gouvernement**, l'Assemblée nationale a adopté le présent article afin de resserrer les conditions d'éligibilité au dispositif pour le limiter aux seuls organismes dont les effectifs sont inférieurs à 500 salariés. L'économie ainsi engendrée est estimée à moins de 20 millions d'euros et ne concerne qu'un nombre très limité de structures, moins de 5 % d'entre elles selon les informations communiquées à votre rapporteur spécial.

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

La portée de cet article demeure donc relativement indolore<sup>1</sup> et peut être considérée comme conforme à l'objet de l'avantage social, lequel a pour vocation à soutenir en priorité les associations présentes en milieu rural (association culturelles et sportives, amicales de personnes âgées) et non des établissements dont le nombre de salariés dépasserait ce cadre.

Il faut se souvenir que lors de l'examen de la loi de finances pour 2011, **le précédent Gouvernement avait proposé de supprimer cette exonération à tous les organismes de plus de 10 salariés, ce qui revenait à exclure le plus grand nombre de ces structures** puisque, à l'époque, l'économie escomptée s'élevait à 110 millions d'euros. Cette mesure, manifestement excessive, avait été rejetée par l'Assemblée nationale et son rejet confirmé par le Sénat.

Aujourd'hui, le dispositif proposé se situe dans une approche raisonnable, limitant par le haut, à un niveau n'affectant pas l'objet social du dispositif, le bénéfice de l'exonération.

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

---

<sup>1</sup> 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.



## LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

### I. MODIFICATIONS DES CRÉDITS EN PREMIÈRE DÉLIBÉRATION

A l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de majoration de 64 113 euros, en AE, des crédits du programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi ». Cet abondement vise à ajuster le montant de la compensation versée par l'Etat au département de Mayotte au titre de la dotation globale de décentralisation afférente aux compétences en matière de formation professionnelle de la collectivité territoriale<sup>1</sup> afin de combler la différence entre le montant prévisionnel initialement estimé à 264 000 euros pour 2013 et le coût supporté qui s'élève à 328 113 euros.

Par ailleurs, à l'initiative de nos collègues députés, Christophe Castaner, rapporteur spécial, et Jean-Patrick Gilles, rapporteur pour avis, l'Assemblée nationale a adopté **deux amendements de transferts de crédits** en faveur :

- des **entreprises d'insertion et des entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI)** à hauteur de **10 millions d'euros** ;

- et du **fonds d'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ)** pour un montant de **1,4 million d'euros**.

Ces deux mouvements de crédits en direction 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 « Accès et retour à l'emploi » correspondent à des réductions de crédits de mêmes montants au sein de l'action n° 3 « Développement de l'emploi » du programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi », plus précisément sur le dispositif d'aide à l'embauche pour les très petites entreprises, doté de 38,5 millions d'euros, dont les crédits apparaissent surévalués du fait de l'extinction programmée de ce régime<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Cette dotation a pour objet de financer l'indemnité compensatrice forfaitaire, dite « prime d'apprentissage » d'un montant d'environ 1 000 euros, versée par les régions, en application de l'article R. 6243-2 du code du travail, aux entreprises qui accueillent des apprentis.

<sup>2</sup> Mis en place pour les six premiers mois de l'année 2012, il ne reçoit plus de nouveaux bénéficiaires depuis juillet 2012.

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

A l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de majoration de crédits de 593 700 euros en AE et de 657 813 euros en CP :

- la majoration de crédits de 593 700 euros en AE et CP est destinée à abonder, à titre non reconductible, le plafond de la présente mission ;

- tandis que la majoration de 64 113 euros en CP vise à compléter la majoration de même montant en AE effectuée en première délibération au titre de la dotation globale de décentralisation versée par l'Etat au département de Mayotte.

## **III. ARTICLE ADDITIONNEL RATTACHÉ**

En première délibération et après avoir adopté sans modification l'article 71, l'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative du Gouvernement, un article additionnel rattaché à la présente mission. Celui-ci vise à limiter le champ des exonérations de cotisations sociales dont bénéficient les organismes d'intérêt général ayant leur siège social dans les zones de revitalisation rurale (ZRR) aux seuls établissements dont les effectifs comptent moins de 500 salariés (article 72).

Cette modification est commentée plus haut dans la rubrique « Examen des articles rattachés ».

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 20 novembre 2012, sous la présidence de M. Roland du Luart, vice-président, la commission a procédé à l'examen des rapports de M. François Patriat, rapporteur spécial, sur les programmes « Accès et retour à l'emploi » et « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » de la mission « Travail et emploi » (et articles 71 et 72) et le compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage », et M. Serge Dassault, rapporteur spécial, sur les programmes « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail » et « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail » de la mission « Travail et emploi ».

**M. François Patriat, rapporteur spécial.** – Face à la crise et à la dégradation du marché du travail, la nouvelle majorité a une responsabilité : répondre à la confiance que les Français lui ont faite. Les priorités du président de la République sont claires : la croissance et l'emploi. Il l'a réaffirmé le 13 novembre dernier : « toute ma stratégie, toute ma politique, c'est une mobilisation pour l'emploi ». Le Gouvernement tient une première promesse en augmentant ce budget en 2013. Un effort à souligner car, depuis 2008, les crédits de la mission se sont réduits de près de 20 %. En 2012, cette mission subissait même la plus forte baisse de crédits budgétaires, de 11 %, devant la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

Ce n'est ni faire un mauvais procès ni méconnaître l'impératif de retour à l'équilibre des finances publiques que de le rappeler : le précédent gouvernement s'est désengagé par principe de la lutte contre le chômage en réduisant les dépenses pendant la crise, ce qui s'est révélé contre-productif. S'il n'a pas été inactif, et nul ne peut le tenir responsable des causes internationales de la crise, la succession de plans de relance pris dans l'urgence en lois de finances rectificatives n'a pas enrayer la progression du chômage de 2009 à 2011. Ce rappel dépourvu de motivation polémique était nécessaire. Par comparaison, ce budget répond en urgence à la crise et prépare l'avenir.

Pour 2013, les crédits de la mission « Travail et emploi » s'établissent à 10,3 milliards d'euros en crédits de paiement, soit une augmentation de 2 % par rapport à 2012. La priorité donnée par le Gouvernement aux politiques actives de l'emploi se mesure surtout à la hausse des autorisations d'engagement : 2,37 milliards, soit 23,5 % de plus. Elle financera les 100 000 emplois d'avenir souscrits l'an prochain, la mesure phare du programme présidentiel, pour un coût de 467 millions en crédits de paiement et de 2,32 milliards en autorisations d'engagement.

La politique de l'emploi représente 9,4 milliards, soit 91 % des crédits de la mission, dont 5,7 milliards pour le programme 102 « Accès et retour à l'emploi » et 3,7 milliards pour le programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi ». En outre, le compte

spécial « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage », qui assure la péréquation de la taxe d'apprentissage entre les régions et le financement des contrats Etat-régions en faveur de l'apprentissage, sera doté de 825 millions, contre 575 millions en 2012.

La priorité pour l'emploi se traduit principalement par 467 millions alloués à la création des emplois d'avenir ; le maintien de 390 000 contrats aidés en 2013 pour un coût de 1,67 milliard ; le renforcement des moyens de Pôle emploi avec 107 millions pour le recrutement de 2 000 CDI et le passage de la subvention pour charges de service public versée par l'Etat de 1 360 millions en 2012 à 1 467 millions en 2013. Il faut également citer le dispositif d'aide au poste des entreprises adaptées ; la dotation pour l'activité partielle qui progresse de 40 millions ; les dispositifs de l'association française pour la formation professionnelle des adultes (Afp), qui sont abondés de 74 millions ; enfin, les crédits destinés à la rémunération des stagiaires – sujet particulièrement sensible – qui sont réintégrés dans la mission après avoir été débudgétisés l'an passé. Je salue ce retour à la sincérité budgétaire en soulignant que le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels ne subira pas de nouvelle ponction en 2013, par respect pour les partenaires sociaux.

La mission participe également à l'effort de réduction du déficit public avec la non reconduction des contrats d'autonomie, ce qui représentera une économie de 46 millions, sachant qu'ils sont remplacés par les contrats d'avenir ; la réduction de 141 ETPT des moyens humains ; enfin, la suppression de l'exonération de cotisation sociale pour les auto-entrepreneurs, pour une économie de 65 millions, qui bénéficieront dorénavant du régime de droit commun de la micro-entreprise.

L'Assemblée nationale a ajouté des transferts de crédits de dix millions d'euros en faveur des entreprises d'insertion et des entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI), et de 1,4 million d'euros en faveur du fonds d'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ), ce qui ne manquera pas de dissiper les insatisfactions suscitées par l'insuffisance des moyens affectés à certains dispositifs. Elle a également adopté un article 72 nouveau limitant le champ de l'exonération de cotisations sociales des organismes d'intérêt général de moins de 500 salariés dans les zones de revitalisation rurale (ZRR). L'économie de 17 millions d'euros servira à abonder les crédits affectés à l'aide à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC), outil précieux d'anticipation des mutations économiques et industrielles.

Nous aurons à interroger le ministre en séance sur l'allocation équivalent retraite (AER). Le Premier ministre nous a dit ce matin qu'il corrigerait l'injustice induite par ce dispositif. Il ne s'agit pas d'une politique d'insertion dans l'emploi, mais d'une allocation permettant aux demandeurs d'emploi de moins de soixante ans de percevoir un minimum de 987 euros mensuels. Supprimée au 31 décembre 2008, l'AER a continué à être financée par le fonds de solidarité à hauteur de 129 millions d'euros pour les 10 754 bénéficiaires restants. La crise a conduit à son rétablissement pour les



années 2009 et 2010, avec un financement de 110 millions d'euros pour 10 000 bénéficiaires, puis à son remplacement à partir de 2011 par l'allocation transitoire de solidarité (ATS), pour laquelle 10 millions d'euros sont prévus dans le budget 2013. L'ATS ne bénéficiant qu'aux demandeurs d'emploi de plus de 60 ans, les chômeurs en fin de droits mais âgés de moins de 60 ans sont redirigés vers l'allocation spécifique de solidarité (ASS) dont le montant, 460 euros mensuels, est inférieur de moitié.

Le rétablissement de l'AER semble exclu car il coûterait près de 800 millions d'euros. Un amendement de transfert de crédits, nécessairement très limité, ne résoudrait pas davantage le problème. Nous attendons l'éclairage que donnera le Gouvernement en séance publique. Nous en reparlerons aussi dans les discussions à venir sur le financement pérenne des régimes de retraite. Quoi qu'il en soit, si nous renforçons cette pré-retraite, veillons à éviter la contradiction avec l'objectif de maintien dans l'emploi des seniors, objet du contrat de génération.

Le budget 2013 répond à l'urgence de la crise traversée par l'économie française, qui n'a pas retrouvé le niveau d'activité et d'emploi d'avant 2008, avec 10 % de la population active au chômage contre 7,5 % en 2007.

Il relève le défi du redressement productif et de celui de l'emploi ; les crédits de la mission « Travail et emploi » financent des mécanismes auxquels s'ajouteront les mesures issues de la grande conférence avec les partenaires sociaux en juillet dernier, du rapport « Gallois » et du pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi.

La loi du 26 octobre 2012 portant création des emplois d'avenir constitue un premier succès juridique et budgétaire et préfigure le lancement des contrats de génération, dont l'objectif est l'insertion professionnelle durable des jeunes et le maintien dans l'emploi des salariés seniors. Un accord est intervenu entre les partenaires sociaux le 19 octobre dernier et un projet de loi devrait être présenté en conseil des ministres le 12 décembre prochain, puis discuté au Parlement en janvier prochain. Cette seconde mesure phare du programme présidentiel, qui prévoit de créer 500 000 contrats en cinq ans, trouvera une traduction budgétaire dès 2013.

La méthode, fondée sur le dialogue et l'accord entre les partenaires, est donc bonne. Elle oriente la politique de l'emploi vers des objectifs partagés et réalistes. Le précédent gouvernement, à l'inverse, s'était fixé pour but d'atteindre le nombre de 600 000 apprentis en 2015, soit une augmentation de 50 % : objectif irréaliste et déconnecté de la situation de l'emploi dans les régions ! Dans ma région, le contrat d'objectifs et de moyens visait 15 000 apprentis, nous n'avons pas atteint 12 000. En réajustant l'objectif à 500 000 en 2017, le Gouvernement actuel a pris une sage décision. Il ne s'agit pas tant d'augmenter le nombre de jeunes en contrat d'alternance, que d'intégrer cette croissance dans une démarche qualitative et de la rendre cohérente avec le développement des autres voies de formation.

Je propose donc à notre commission d'adopter les crédits de la mission « Travail et emploi » et ceux du compte spécial « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage ».

**M. Serge Dassault, rapporteur spécial.** – Je crains de n'être pas tout à fait d'accord avec mon collègue rapporteur. L'avantage d'être dans l'opposition, c'est qu'on peut exprimer librement son désaccord. En tant que chef d'entreprise et spécialiste des problèmes de l'emploi, je désapprouve ces crédits.

Le Président de la République a exprimé sa volonté de donner la priorité à l'emploi et à la réduction du chômage, et il a raison. Malheureusement, les moyens proposés sont les mêmes, à peu de chose près, que ceux proposés par les gouvernements précédents. Ainsi que je l'avais annoncé année après année, de telles mesures n'ont jamais créé le moindre emploi productif. Il en ira de même cette fois ; le seul résultat sera une aggravation du déficit budgétaire. C'est un budget de maintien de l'emploi bien plus que de création d'emplois nouveaux – comme tous les précédents ! Emplois d'avenir : mais quel avenir ? Un poste temporaire dans une administration, une association, une mairie ? Celles-ci embaucheront des jeunes qui ne sont pas formés. Rien à voir avec des emplois productifs ! Ce sont les entreprises qui créent des emplois qu'il faut aider. Le chômage est dû aux 35 heures, qui coûtent chaque année 21 milliards d'euros en allègements de charges. Les gens ne travaillent pas assez ; les produits ne sont plus compétitifs ; ils ne se vendent pas ; les entreprises n'embauchent plus. Le coût total de la politique de l'emploi qui avoisine les 50 milliards d'euros ne réduira pas le chômage et n'aura aucun effet sur la croissance.

L'absence de formation professionnelle adaptée aux besoins de notre économie a des conséquences nuisibles : 150 000 jeunes sortent chaque année de l'éducation nationale sans être en mesure d'exercer un métier. Qu'ils sortent du collège, du lycée ou de l'université, ils ne parviennent pas à trouver un emploi parce qu'ils n'ont pas appris de métier. Le collège unique est désastreux. Il faudrait apprendre un métier aux jeunes dès l'âge de quatorze ans, au lieu de les forcer à passer un baccalauréat qui ne leur sert à rien. Mais aucun des ministres successifs de l'éducation nationale ne fait quoi que ce soit, pas plus l'actuel que les précédents.

Les missions locales sont beaucoup plus utiles que Pôle emploi, car elles s'occupent concrètement des jeunes qui sortent sans aucun bagage du système scolaire. Or l'État leur accorde trop peu de crédits et ce budget ne contient rien de nouveau à leur égard. Mes amendements tendant à augmenter leurs moyens ont toujours été repoussés. Bref, rien de ce que je propose pour réduire le chômage ne figure dans ce programme. Pourtant, chef d'entreprise et ancien maire de Corbeil-Essonnes, je sais de quoi je parle. Je connais bien, malheureusement, les dérives que cela engendre pour ces jeunes désœuvrés.

Le programme 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail » a pour objectif d'améliorer les conditions d'emploi et de

travail des salariés du secteur concurrentiel, ce qui est louable. Des crédits de 78 millions d'euros sont prévus pour renforcer la sécurité et la santé au travail, pour assurer des droits effectifs, pour développer le dialogue et la démocratie sociale. Mais il ne suffit pas de comparer les budgets successifs, il faut se demander si celui de l'année précédente a été efficace...

Le seul moyen d'améliorer les relations sociales dans le monde du travail, c'est d'appliquer la gestion participative, c'est-à-dire le dialogue direct, dans l'entreprise, entre l'employeur et les salariés qui veulent travailler, et non seulement entre l'entreprise et les syndicats. J'appelle aussi de mes vœux une nouvelle proposition de loi prévoyant de diviser les bénéfices nets après autofinancement en deux parts égales, pour les actionnaires et pour les salariés : cela réglerait bien des problèmes.

Le programme 155 assure la « conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail ». Il s'agit du programme support de la mission « travail et emploi ». Il en regroupe les moyens de soutien, c'est-à-dire essentiellement le personnel. Sur les 782 millions d'euros de crédits de paiement de ce programme, 638 sont consacrés aux dépenses de personnel et 137 aux dépenses de fonctionnement.

M. Patriat déclarait l'an dernier : « ce budget ne sera pas de nature à influencer activement sur la conjoncture, et à faire face à la dégradation du marché de l'emploi ». Il proposait à votre commission de rejeter ces crédits – il avait entièrement raison. Il vous propose aujourd'hui d'adopter le même budget, à quelques millions d'euros près ! Moi qui suis à présent dans l'opposition, je vous propose de le rejeter.

**M. François Patriat, rapporteur spécial.** – J'écoute toujours M. Dassault avec intérêt. Cependant, revenons un peu à la réalité. Il n'y a pas, dans notre pays, seulement des emplois industriels et commerciaux. Je rencontre des salariés qui travaillent dans des associations qui luttent contre les maladies orphelines, ou contre l'enfance en difficulté : ce sont des emplois tout aussi respectables que les emplois marchands !

Vous avez évoqué les missions locales. Dans ma région, le taux de réussite des jeunes est faible parce qu'on les a orientés trop tôt vers des formations sans débouchés, au lieu de les laisser aller à l'université pour occuper ensuite des emplois qualifiés comme cela se voit dans d'autres régions comme la Bretagne, la région Midi-Pyrénées ou la région Centre. Quoi qu'il en soit, les missions locales reçoivent 30 millions d'euros supplémentaires dans ce budget. Nous les avons créées, j'ai même été président de la première mission locale de Bourgogne dans les années quatre-vingt dix. J'ai rejeté les crédits l'an dernier parce qu'ils étaient en baisse, dans une conjoncture difficile ; je recommande de les voter cette année parce qu'ils sont en nette hausse dans une conjoncture toujours aussi difficile.

**M. Roland du Luart, président.** – Je salue la présence du rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales. Peut-être a-t-il des éléments à nous apporter ?

**M. Claude Jeannerot, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales.** – Je suis surtout à l’écoute des rapporteurs. Je me retrouve dans les questions qu’ils ont soulevées, et sur lesquelles nous aurons à revenir dans notre dialogue avec le Gouvernement, afin de nous assurer que le projet de loi de finances apporte l’ensemble des réponses que nous attendons sur l’AER et l’Afp... Je suis étonné que M. Dassault condamne conjointement les emplois d’avenir et les contrats de génération. Un certain nombre de jeunes ne sont ni employés, ni apprentis. Les emplois d’avenir sont un tremplin vers un emploi durable, pas seulement dans le secteur associatif. L’obligation de formation et de tutorat sera un des facteurs principaux du succès. La durée du contrat en est un autre : ce sont des CDI ou des CDD de trois ans minimum. Et je m’attendais à ce que vous soyez favorable aux contrats de génération, qui sont assez conformes à ce que vous défendez : la transmission aux jeunes du savoir capitalisé dans l’entreprise.

**M. Albéric de Montgolfier.** – Quel est le nombre de contrats d’avenir prévus pour 2013 ? Seuls 466 millions d’euros de crédits de paiement sont inscrits, sur 2,32 milliards de crédits d’engagement, soit le quart...

**M. Éric Doligé.** – La région Centre a été citée à propos du nombre de jeunes poursuivant des études supérieures. Mais elle est à cet égard la 21<sup>ème</sup> sur 22 !

**M. François Patriat, rapporteur spécial.** – Mes chiffres m’ont été donnés par le ministère...

Les 100 000 emplois d’avenir ne seront pas tous signés au 1<sup>er</sup> janvier : la montée en puissance du dispositif sera progressive, le but est d’en avoir 100 000 à la fin de l’année. C’est pourquoi le budget ne comporte pas un montant de crédits plus important.

La région Bourgogne côtoie la région Centre, et la première regarde parfois la deuxième avec envie – j’avais le sentiment d’une force centrifuge qui attirait les jeunes de Nevers à Orléans ou Clermont-Ferrand...

**M. Éric Doligé.** – Le nombre de jeunes de la région qui poursuivent des études est un des plus faibles en France, ce qui n’est pas très satisfaisant. Cela ne veut pas dire que nos établissements n’attirent pas des jeunes d’autres régions.

**M. Jean Arthuis.** – Nos rapporteurs nous ont apporté deux éclairages très complémentaires !

Dans mon département, j’ai remarqué que de plus en plus de postes sont occupés par des agents dont l’intervention prend la forme d’une prestation de service internationale. Dans les travaux publics par exemple, des collaborateurs viennent de pays de l’Est de l’Europe. Des gîtes ruraux, qui ont vocation à accueillir des touristes, sont loués à l’année par des sociétés polonaises qui mettent des collaborateurs à disposition des entreprises, soumis au droit polonais, plus souple. Le ministère du travail avait commandé un rapport sur ce phénomène en 2010, mais il ne l’a jamais publié. Les

prestataires étrangers doivent déposer une déclaration lorsqu'ils interviennent sur le territoire national : ils s'engagent à respecter le Smic. Mais il est impossible de vérifier s'ils le font vraiment ! En 2010, le phénomène représentait environ 100 000 postes. Mais comme seul un agent sur trois environ est déclaré, on peut considérer qu'il y avait 300 000 travailleurs de ce type. C'est notre compétitivité qui est en cause.

Je sollicite des rapporteurs spéciaux qu'ils obtiennent du ministère du travail la publication du rapport remis au ministre il y a quelques mois. Il sera un élément supplémentaire d'éclairage. Hier on délocalisait les activités et les emplois ; aujourd'hui, dans les activités non délocalisables, on embauche des employés, moins bien rémunérés, venus de l'extérieur. C'est une tendance lourde, qui mériterait d'être révélée au grand jour.

**M. Roland du Luart, président.** – J'ai constaté le même phénomène dans la Sarthe, par exemple sur le chantier du grand ouvrage d'intérêt général, le TGV Le Mans-Rennes. Les gîtes sont loués par des entreprises pour loger des travailleurs étrangers.

**M. Serge Dassault, rapporteur spécial.** – Certes, tous les emplois sont respectables. Mais certains sont productifs, d'autres non. Dans les régimes communistes, tout le monde était employé, mais personne ne travaillait et il n'y avait pas de croissance ! L'important est d'améliorer l'emploi productif, dans les entreprises qui produisent, et dont les produits sont consommés en France ou exportés. Les emplois d'avenir ne sont pas marchands. Or pour pouvoir trouver un emploi productif, les jeunes doivent suivre une formation, ne serait-ce que pour passer le permis de conduire. Hélas, il n'y a pas de crédits ! J'avais proposé que le contrat d'avenir puisse servir à financer des contrats d'apprentissage, car les entreprises hésitent devant le coût.

**M. François Patriat, rapporteur spécial.** – Ce qu'a dit Jean Arthuis est important mais sort du cadre de l'examen des crédits. Nous connaissons tous cette réalité, et la responsabilité est partagée, y compris par les collectivités, qui passent des marchés publics avec des entreprises nationales qui font appel à ce genre de main d'œuvre dans des conditions peu éthiques. Il faut réfléchir à la manière de mettre un terme à ces pratiques.

L'article 71 vise à abroger les exonérations de cotisations sociales pour les créateurs d'entreprises sur les revenus perçus à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013. Avis favorable.

L'article 72, introduit par l'Assemblée nationale, vise à limiter le champ des exonérations de cotisations sociales dont bénéficient les organismes d'intérêt général ayant leur siège social dans les zones de revitalisation rurale (ZRR) en les ciblant sur les structures de moins de cinq cents salariés. L'économie engendrée est estimée à 20 millions d'euros, ne concerne que peu de structures et permet d'abonder les crédits de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Avis favorable.

**M. Jean-Paul Emorine.** – J'ai été rapporteur de la loi sur le développement des territoires ruraux. Toutes les entreprises en-dessous de 500 salariés continuent à bénéficier de l'exonération dans les ZRR où la densité est inférieure à 30 habitants par kilomètre carré, tout comme les quartiers défavorisés.

*A l'issue de ce débat la commission décide de proposer au Sénat de rejeter les crédits de la mission « Travail et emploi » ainsi que ceux du compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage ».*

*Elle décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des articles 71 et 72 (nouveau) du projet de loi de finances pour 2013.*

\*

\* \*

**Réunie à nouveau le jeudi 22 novembre 2012, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission des finances a procédé à l'examen définitif de la mission, du compte spécial et des articles 71 et 72 (nouveau) du projet de loi de finances pour 2013.**

**M. François Marc, rapporteur général.** – Je regrette le rejet de ces crédits par la commission, lors de sa réunion du 20 novembre.

**M. François Patriat, rapporteur spécial.** – Je n'ai pas eu le sentiment, lors de cet examen, que la commission fût hostile à l'adoption de ces crédits. Je souhaiterais une nouvelle délibération.

*La commission décide de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission et du compte spécial.*

*Elle confirme sa décision de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des articles 71 et 72.*

## **ANNEXES**

## **ANNEXE 1**

### **Liste des personnes auditionnées par votre rapporteur spécial**

- Cabinet de M. Michel SAPIN, ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social :

- M. Xavier GEOFFROY, conseiller parlementaire
- Mme Florence PHILBERT, conseillère budgétaire

- Cabinet de M. Thierry REPENTIN, ministre délégué chargé de la formation professionnelle et de l'apprentissage

- M. Christian VILLE, directeur de cabinet
- M. François-Stéphane HAMON, conseiller parlementaire
- M. Daniel VATANT, conseiller technique en charge de l'apprentissage et de l'alternance.

- Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Unédic) :

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



**ANNEXE 2**  
**Extrait du compte-rendu intégral de la séance publique**  
**du 27 novembre 2012 relatif à l'allocation équivalent retraite**  
**(AER)**

**Article additionnel après l'article 30**

**Mme Bariza Khiari, présidente.** – L'amendement n° I-296, présenté par MM. Bourquin, Teulade et Bérít-Débat, Mme Demontès, MM. Mirassou et Camani, Mmes Cartron et D. Michel, M. Filleul, Mme Génisson, MM. Kerdraon, Labazée, Berthou, Vaugrenard et Courteau, Mme Bonnefoy, M. Boutant, Mme Campion, MM. Lozach, J.C. Leroy et Néri, Mmes Nicoux et Bourzai, M. Richard, Mme M. André, MM. Berson, Botrel et Caffet, Mme Espagnac, MM. Frécon, Germain, Haut, Hervé, Krattinger, Massion, Miquel, Patient, Patriat, Rebsamen, Todeschini, Yung et les membres du groupe socialiste et apparentés, est ainsi libellé :

Après l'article 30

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le titre II de la première partie du livre premier du code général des impôts est complété par une chapitre XXI ainsi rédigé :

« Chapitre XXI

« Contribution exceptionnelle de solidarité pour les carrières longues

« *Art. 302 bis ZO* - Il est institué une contribution exceptionnelle de solidarité pour les carrières longues, due par les personnes qui exploitent un ou plusieurs établissements hôteliers.

« La taxe est assise sur le montant hors taxes des sommes encaissées en rémunération des prestations relatives à la fourniture de logement définies au premier alinéa du *a* de l'article 279 du code général des impôts, d'une valeur supérieure ou égale à 200 € par nuitée de séjour.

« Le taux est fixé :

« - à 2 % pour les nuitées dont la valeur est supérieure ou égale à 200 € et inférieure à 400 € ;

« - à 4 % pour les nuitées dont la valeur est supérieure ou égale à 400 € et inférieure à 600 € ;

« - à 6% pour les nuitées dont la valeur est supérieure ou égale à 600 €.

« *Art. 302 bis ZP* - Le fait générateur et l'exigibilité de la contribution interviennent dans les mêmes conditions que celles applicables en matière de

taxe sur la valeur ajoutée. La contribution est déclarée, recouvrée et contrôlée selon les mêmes procédures et sous les mêmes sanctions, garanties, sûretés et privilèges que la taxe sur la valeur ajoutée. Les réclamations sont présentées, instruites et jugées selon les règles applicables à cette même taxe.

« La contribution s'applique aux prestations pour lesquelles la taxe sur la valeur ajoutée est exigible à compter du 25 novembre 2012, et jusqu'au 31 décembre 2014.

« *Art. 302 bis ZQ.* - Le produit de la contribution exceptionnelle instituée à l'article 302 *bis* ZO est affecté au dispositif mentionné par le décret n° 2011-1421 du 2 novembre 2011 instituant à titre exceptionnel une allocation transitoire de solidarité pour certains demandeurs d'emploi. Ses modalités d'utilisation sont définies par décret. »

La parole est à M. Martial Bourquin.

**M. Martial Bourquin.** – Cet amendement est la traduction de ce que la solidarité nationale peut et doit faire en temps de crise pour celles et ceux qui ont travaillé plus de quarante ans dans des conditions difficiles et qui connaissent aujourd'hui une situation de désarroi indicible.

Il s'agit de prévoir une contribution exceptionnelle de solidarité pour les carrières longues, qui s'appliquerait pendant deux ans au maximum, assise sur les nuitées d'hôtels d'un montant supérieur à 200 euros.

Celles et ceux qui étaient présents l'année dernière dans cet hémicycle se souviendront qu'une telle proposition avait alors été débattue.

Cette contribution n'obère en rien la remise à plat de l'ensemble de la fiscalité du secteur hôtelier prévue en 2013. Je rappelle que la TVA applicable à ce secteur a été baissée voilà quelques temps.

Un tel prélèvement est destiné à donner au Gouvernement le moyen de régler une situation aussi exceptionnelle que grave : je veux parler de celle des personnes qui ont quitté leur emploi à l'occasion de plans sociaux en 2007 et 2008, et qui pensaient, pour en avoir même souvent reçu la garantie, obtenir l'allocation équivalent retraite, l'AER,...

**M. Roland Courteau.** – Exactement !

**M. Martial Bourquin.** – ... en relais du chômage de longue durée. Les entreprises et les administrations leur avaient alors indiqué qu'elles la percevaient. Or elles ne l'ont jamais touché, ce dispositif ayant été supprimé au 1<sup>er</sup> janvier 2009 par le gouvernement Fillon.

**M. Roland Courteau.** – Eh oui !

**M. Martial Bourquin.** – Nous pensons, même si cela fait l'objet d'une discussion, qu'à peu près 20 000 personnes sont concernées.

Monsieur le ministre, je pourrais vous lire ici quelques lettres déchirantes. Vous comprendriez le drame vécu par ces personnes. Il s'agit d'une véritable urgence sociale : nous nous trouvons devant des personnes en

état de précarité. En supprimant l'AER, le précédent gouvernement a plongé ces milliers de personnes dans une situation épouvantable. Voilà des gens qui ont travaillé toute leur vie et qui sont maintenant obligées de se nourrir aux Restos du cœur ou de venir frapper aux portes de nos CCAS.

**M. Roland Courteau.** – C'est scandaleux !

**M. Martial Bourquin.** – Ils nous demandent ce qu'ils ont fait pour mériter cela !

Pour nous, élus, c'est humainement intenable.

Sont concernées les personnes nées en 1952 et en 1953, qui n'ont jamais touché l'AER, n'étant concernées ni par le décret transitoire de solidarité – à l'époque, le Gouvernement avait remplacé l'AER par l'ATS – ni par le décret de juillet 2012 sur les carrières longues.

Monsieur le ministre, le Gouvernement se grandirait en élargissant l'ATS à ces personnes qui ont travaillé très dur pendant plus de quarante ans.

Comment penser un seul instant que la solidarité nationale puisse les oublier ? Pourtant, il en est ainsi depuis de longs mois. Ces personnes nous demandent non pas des mots, ils en ont déjà trop entendu, mais des actes ! *(Bravo ! et vifs applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe écologiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.)*

**Mme la présidente.** – Quel est l'avis de la commission ?

**M. François Marc, rapporteur général de la commission des finances.** – L'objet de cet amendement d'appel est de susciter le débat et la recherche de solution, avec le Gouvernement, sur un problème résultant de la suppression, en 2009, de l'allocation équivalent retraite, l'AER.

Il s'agissait d'une allocation qui, comme son nom l'indique, permettait aux demandeurs d'emploi ne pouvant faire valoir leur droit à la retraite, faute d'avoir l'âge requis, de percevoir un niveau de ressources minimum de 987 euros en moyenne. Ce dispositif, supprimé après le 31 décembre 2008 par le gouvernement précédent, a été rétabli pour les années 2009 et 2010 et, à partir de 2011, remplacé par l'allocation transitoire de solidarité, l'ATS, dont le coût budgété pour 2013 s'établit à 10 millions d'euros.

Toutefois, comme l'ATS ne bénéficie qu'aux demandeurs d'emploi ayant atteint l'âge de soixante ans, nous avons tous été saisis de la question des chômeurs âgés en fin de droits, qui n'ont pas encore atteint cet âge, et qui, de ce fait, sont redirigés vers l'allocation spécifique de solidarité, l'ASS, dont le montant n'est que de 460 euros. Martial Bourquin a clairement exposé les tenants et les aboutissants de cette situation extrêmement douloureuse pour les intéressés.

Or, lorsqu'ils ont accepté de cesser leur activité en 2009, ils pensaient légitimement que l'AER allait leur permettre de faire la « jointure » avec leur retraite.

La commission des finances a bien conscience du problème ainsi posé à nombre de nos compatriotes, confrontés à une situation très difficile, mais il lui a semblé que le choix fait par les auteurs de l'amendement n'était pas conforme au pacte de compétitivité, lequel proscribit toute création de nouvelle taxe affectée qui ne serait pas compensée par la suppression d'une autre.

Néanmoins, il est primordial que le Gouvernement se saisisse de cette question et nous expose un plan d'action et de financement, soit sous l'angle de l'allocation de solidarité, soit sous l'angle de l'ouverture des droits à la retraite pour les carrières longues.

La commission des finances a donc émis un avis de sagesse sur cet amendement.

**Mme la présidente.** – Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Jérôme Cahuzac, ministre délégué.** – Monsieur Bourquin, vous le savez parfaitement, le Gouvernement connaît et partage votre préoccupation sur la situation des allocataires de l'AER.

Un état des lieux précis sur le nombre de personnes se trouvant dans la situation d'urgence que vous décrivez si bien est en train d'être mené. Les premiers résultats seront connus dans le courant du mois de décembre et vous ferez partie des premiers informés de ce recensement, étant entendu que cette information sera évidemment communiquée à toutes celles et ceux qui le souhaiteraient.

En fonction des résultats de cette étude, car nous devons savoir qui est concerné réellement, le Gouvernement s'engage à proposer un dispositif permettant de répondre rapidement et efficacement à l'urgence sociale que vous avez soulignée – permettez-moi de reprendre à mon compte cette expression.

La responsabilité des entreprises qui ont pu laisser entendre à des salariés qu'ils bénéficieraient de ce dispositif sans en avoir l'assurance ne doit pas être oubliée. Il faudra regarder cela de près.

Je sais, par ailleurs, que vous serez reçu au cabinet du Premier ministre – il me semble même que c'est son directeur de cabinet, Christophe Chantepy, qui sera votre interlocuteur – dès que ces résultats seront connus, dans le courant du mois de décembre, pour faire avancer ce dossier dans les meilleurs délais.

Je le répète, le Gouvernement souhaite, en partenariat avec les parlementaires, dont vous-même, monsieur Bourquin, trouver une solution pour ces concitoyens qui, à l'évidence, ont besoin qu'une aide leur soit apportée.

**M. Roland Courteau.** – La solution se trouve dans l'amendement !

**M. Jérôme Cahuzac, ministre délégué.** – En attendant cet état des lieux, en attendant qu'à partir de celui-ci un dispositif puisse être calibré, en liaison avec vous, je le répète, monsieur le sénateur, le Gouvernement vous

demande de retirer cet amendement, afin de répondre, de manière peut-être plus satisfaisante, plus précise et mieux chiffrée, à l'urgence sociale dont vous faites le porte-parole avec une détermination à laquelle je veux personnellement rendre hommage.

**M. Albéric de Montgolfier.** – C'est un enterrement de première classe !

**Mme la présidente.** – La parole est à M. Alain Néri, pour explication de vote.

**M. Alain Néri.** – Monsieur le ministre, nous venons d'écouter avec beaucoup d'intérêt vos propositions. Si vous me le permettez, je voudrais simplement vous rappeler, après Martial Bourquin, la situation intolérable faite à des gens qui ont commencé à travailler très jeunes, souvent dans des métiers extrêmement difficiles et pénibles, et qui, aujourd'hui, se trouvent dans une situation de précarité, d'urgence sociale, oui, mais même d'exaspération sociale. Ces gens se sentent trahis !

Le gouvernement de M. Fillon leur avait promis 1 100 euros s'ils acceptaient les plans sociaux. Ils ont fait confiance à ce gouvernement. Ils ont été trahis !

Aujourd'hui, ils ne sont pas reconnus dans leurs droits. Pis, ils sont en situation de quémandeurs, de mendiants. Qui peut accepter cela après avoir travaillé durement pendant quarante ans ? C'est totalement inacceptable !

Ils ont besoin non pas de compassion ou de charité, mais de justice, au travers de la restauration de leurs droits.

On leur promet le RSA, mais ce n'est pas ce qu'ils demandent, d'autant que certains n'y sont même pas éligibles puisque leurs épouses travaillent et qu'ils dépassent donc le plafond. Ils touchent zéro euro !

Convenez-en, se trouver dans une telle situation après quarante ans de labeur, et ce pendant deux ou trois ans, est proprement insoutenable.

**M. Roland Courteau.** – Il a raison !

**M. Alain Néri.** – J'étais, il y a encore trois jours, dans le département du Puy-de-Dôme, avec des travailleurs d'Helveticast, qui ont été victimes des rachats successifs de leur première entreprise, les AMC. Cet enchaînement de reprises a conduit à une tragédie sociale.

Aujourd'hui, ces gens-là demandent tout simplement que justice leur soit rendue.

Il y avait devant mon bureau, à ma permanence, cinq citoyens représentant plus de deux cents années de travail au service de la France. Et la seule solution qu'on pouvait leur offrir, c'était le RSA... peut-être ! Autrement dit, peut-être rien du tout !

Monsieur le ministre, vous comprendrez que nous ne pouvons nous contenter de cela. Vous nous proposez un état des lieux précis, soit !

**M. Jérôme Cahuzac, ministre délégué.** – C'est plus que ça : nous proposerons un dispositif !

**M. Alain Néri.** – J'y viens, monsieur le ministre, mais vous devez aussi comprendre l'impatience de ceux qui attendent. Nous avons rencontré des gens désespérés qui nous ont demandé de faire passer ce message au Gouvernement.

L'état des lieux, on le connaît : on sait que ce sont pratiquement 20 000 anciens salariés qui sont concernés ; chez Helveticast, ils sont 50. Si, aujourd'hui, on leur parle seulement d'état des lieux, ils ne vont pas s'en satisfaire !

Va pour le dispositif, mais à condition qu'il soit engagé dans les meilleurs délais !

**M. Jérôme Cahuzac, ministre délégué.** – C'est prévu pour le mois de décembre.

**M. Alain Néri.** – Vous savez, ce sont des gens qui ont travaillé longtemps, dont certains n'ont pas encore tout à fait soixante ans. En tout cas, ils ne croient plus au père Noël ! Si on leur annonce une réponse pour Noël, ils ne vont certainement pas nous croire.

Il faut absolument que le Gouvernement se saisisse de ce dossier et nous apporte une réponse précise, comme vous vous y êtes engagé, qui se traduise en espèces sonnantes et trébuchantes. Si justice ne leur est pas rendue, si leur dignité de citoyen ne leur est pas rendue, les fêtes de Noël risquent d'être pour eux pleines de tristesse et de malheur. Nous comptons sur vous ! *(Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe écologiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.)*

**Mme la présidente.** – La parole est à M. Roland Courteau, pour explication de vote.

**M. Roland Courteau.** – J'ai cosigné l'amendement de notre collègue Martial Bourquin, dont je tiens à saluer ici le courage et la détermination sans faille pour que justice sociale soit rendue aux milliers de personnes qui ont quitté leur emploi en 2007 et 2008, en pleine crise économique, pensant ainsi sauver leur entreprise en laissant leur place à des plus jeunes.

Je veux le rappeler encore une fois, ces personnes sont parties parce qu'elles avaient la certitude de toucher l'allocation équivalent retraite, en relais de leur allocation chômage, dans l'attente de la retraite.

Elles ont été trompées, dupées, trahies même, a dit mon collègue Alain Néri, par leur entreprise et par les administrations, qui ont validé les plans de départ dits « volontaires », en ne leur indiquant pas que l'AER allait être supprimée par le gouvernement Fillon le 1<sup>er</sup> janvier 2009.

Ces personnes, nées en 1952 ou en 1953, n'ont jamais perçu l'AER. Les plus chanceuses continuent de bénéficier de l'allocation spécifique de solidarité, mais les autres ne perçoivent aucun subside.

Aujourd'hui, monsieur le ministre, rien n'est prévu pour ces personnes qui ont travaillé durement toute leur vie et connu des parcours discontinus. De fait, elles se trouvent en dehors de tout dispositif de solidarité nationale : elles ne sont concernées ni par le décret créant l'allocation transitoire de solidarité, parce qu'elles n'ont pas soixante ans, ni par le décret de la retraite à soixante ans de juillet 2012. Elles ne sont concernées que par la retraite à soixante-deux ans, âges qu'elles n'atteindront qu'en 2014 ou 2015.

Aussi, nous proposons, par cet amendement, une solution immédiate : l'élargissement des conditions d'accès à l'ATS, en faisant sauter le verrou des soixante ans, pour que justice sociale soit rendue et que leur précarisation cesse enfin.

Oui, mes chers collègues, je vous invite à voter cette contribution exceptionnelle de solidarité pour les carrières longues ! (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe écologiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

**Mme la présidente.** – La parole est à M. Antoine Lefèvre, pour explication de vote.

**M. Antoine Lefèvre.** – Par cet amendement, le groupe socialiste souhaite créer une contribution exceptionnelle de solidarité pour les carrières longues, en faisant porter l'effort sur les hôteliers.

Il s'agit, en fait, de rétablir la taxe sur les nuitées, que nous avons mise en place en septembre 2011, puis supprimée en décembre de la même année, à la suite de la hausse de 5,5 % à 7 % de la TVA sur l'hôtellerie, décidée dans le cadre du second plan Fillon de réduction des déficits.

Nous avons alors adopté une position équilibrée, destinée à ne pas impacter trop durement un secteur déjà victime de la crise et fortement pourvoyeur d'emplois.

Or non seulement il est proposé de rétablir cette taxe en 2013, mais, en outre, a été annoncée une hausse de 7 % à 10 % du taux intermédiaire de TVA en 2014.

Une taxe sur les nuitées couplée au doublement du taux de TVA en deux ans, auxquels il convient d'ajouter de lourds investissements de mise aux normes de sécurité et d'accessibilité ou de classement, ainsi qu'un climat économique dépressif lié à la crise, sont autant d'éléments de nature à frapper très lourdement le secteur de l'hôtellerie.

Je rappelle, en outre, que l'hôtellerie sera dans l'incapacité de répercuter une telle taxe sur sa clientèle, en raison des contrats de commercialisation des chambres déjà passés avec les distributeurs.

De telles hausses de fiscalité vont définitivement « plomber » l'activité sur les hôtels de moyen et haut de gamme, et risquent d'avoir un impact négatif sur le flux de touristes internationaux, qui forment le cœur du tourisme d'affaires en France.

La compétitivité de la France, dont on parle tant, par rapport aux places européennes pourrait être entamée.

Plus de 120 000 chambres sont concernées, car il s'agit non pas uniquement de l'hôtellerie de luxe et de ses cinq étoiles, mais également des hôtels trois et quatre étoiles.

N'oublions pas que le secteur de l'hôtellerie d'affaires est fortement contributeur à la balance des paiements touristiques et en valeur ajoutée : un touriste d'affaires dépense quatre fois plus qu'un touriste de loisirs.

Les derniers secteurs dynamiques de l'hôtellerie de loisirs, que ce soient le balnéaire ou les stations de ski, vont également être touchés.

En analysant les données chiffrées, l'adoption d'un tel dispositif équivaldrait à augmenter la fiscalité sur la valeur ajoutée de 2 à 6 points, équivalant à un taux de TVA de 16 % au 1<sup>er</sup> janvier 2014.

C'est pourquoi le groupe UMP votera contre cet amendement. Même si nous comprenons le problème délicat et douloureux des allocataires de l'ATS, nous n'acceptons pas le mode de compensation proposé dans le cadre de cette nouvelle taxe.

**Mme la présidente.** – La parole est à M. Albéric de Montgolfier, pour explication de vote.

**M. Albéric de Montgolfier.** – Je me prononcerai non pas sur la question des carrières longues, mais sur l'assiette du financement qui nous est proposée.

L'objectif est de faire payer l'hôtellerie. Je me souviens qu'une contribution avait été jadis mise en place par la gauche pour les hôtels quatre étoiles, me semble-t-il. L'effet avait été immédiat : les hôtels avaient opté pour un déclassement et décidé de passer à trois étoiles ; de ce fait, la recette attendue n'avait finalement pas été au rendez-vous.

**M. David Assouline.** – C'est n'importe quoi !

**M. Albéric de Montgolfier.** – Certes, nous sommes à l'origine de la taxe sur les nuitées, que nous avons ensuite supprimée, Antoine Lefèvre l'a dit à l'instant, du fait de la hausse de la TVA.

Néanmoins, pourquoi serait-ce au seul secteur hôtelier de financer une telle contribution exceptionnelle, alors même qu'est annoncée dans un très prochain collectif budgétaire la future hausse de la TVA sur l'hôtellerie et la restauration ? Ce n'est pas à ce secteur, quelle que soit l'ampleur du problème, de régler à lui seul le financement des allocations versées pour carrières longues.

En outre, l'assiette choisie est mal calibrée. Que recouvre, au juste, la notion de « nuitée d'une valeur supérieure à 200 euros » ? Chacun sait, en effet, que le prix affiché est très rarement le prix payé, compte tenu des



contrats de commercialisation passés et de la réservation de plus en plus fréquente des chambres d'hôtel par internet.

L'assiette de la taxe est donc très mal calibrée et, en tous les cas, pas du tout adaptée au problème évoqué, qui, par ailleurs, est réel.

**M. Antoine Lefèvre.** – Très bien !

**M. Alain Néri.** – Qui est responsable de la suppression de l'AER ?

**Mme la présidente.** – La parole est à M. Claude Bérit-Débat, pour explication de vote.

**M. Claude Bérit-Débat.** – Je voudrais à mon tour m'associer à ce qui a été dit à la fois par Martial Bourquin, Alain Néri et Roland Courteau.

Partout, dans nos circonscriptions, nous rencontrons des anciens salariés qui se sont vu promettre le bénéfice de l'allocation équivalent retraite.

Au-delà de la question du financement, mise en cause par les deux orateurs précédents, il faut avoir présent à l'esprit les situations ô combien difficiles vécues par ces hommes et ces femmes : certains ont dit qu'ils ont été trahis, d'autres qu'ils sont en situation d'urgence sociale ; en tout état de cause, ils sont dans la difficulté.

Comme l'a souligné Martial Bourquin avec beaucoup de conviction et de détermination, ces hommes et ces femmes, aujourd'hui, sont contraints de s'adresser aux Restos du cœur ou à d'autres associations caritatives, parce qu'ils n'ont rien.

Nous n'avons pas le droit de ne pas apporter de réponse à ces 20 000 personnes, dans l'expectative depuis trop d'années et qui ne croient plus en rien, en tout cas qui ne croient plus à la politique. En notre âme et conscience, nous devons voter l'amendement n° I-296 ! (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.*)

**Mme la présidente.** – La parole est à Mme Delphine Bataille, pour explication de vote.

**Mme Delphine Bataille.** – L'amendement présenté par Martial Bourquin, qui vise à apporter une solution transitoire à une situation dramatique, à laquelle je suis particulièrement sensible, mérite d'être soutenu.

L'allocation équivalent retraite pouvait permettre aux demandeurs d'emploi ayant suffisamment cotisé pour bénéficier de la retraite à taux plein mais n'ayant pas atteint l'âge légal de percevoir une indemnisation équivalente à leur future pension.

Supprimée par le gouvernement précédent, l'AER fut remplacée par l'allocation transitoire de solidarité, avec un champ d'application réduit, - hélas ! - puisqu'il fallait remplir, pour bénéficier du nouveau dispositif, un certain nombre de conditions, ce qui s'apparentait à un véritable parcours du combattant.

Le décret de juillet 2012 n'a pas complètement réglé la situation, car le bénéfice de l'ATS n'est accordé que si la personne a atteint l'âge de soixante ans à l'extinction des droits à l'allocation d'assurance chômage.

Aujourd'hui, des seniors sans emploi et en fin de droits à l'assurance chômage ont le nombre de trimestres requis pour percevoir leur pension de retraite, mais malheureusement pas l'âge requis.

Ils se retrouvent dans une situation impossible, obligés de vivre avec 467 euros par mois, sans perspective de retrouver un emploi. La situation est particulièrement insupportable dans le Nord-Pas-de-Calais, où le taux de chômage, de plus de 13 %, soit 350 000 demandeurs d'emplois, est plus élevé que la moyenne nationale et où les chances de sortir du chômage sont plus faibles qu'ailleurs.

De surcroît, dans la majorité des territoires ruraux, les bénéficiaires potentiels sont encore plus souvent frappés par la pauvreté. Cet amendement constitue donc une mesure de justice sociale très attendue. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe écologiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

**Mme la présidente.** – La parole est à M. Didier Guillaume, pour explication de vote.

**M. Didier Guillaume.** – Monsieur le ministre, nous vous soutenons, vous et le Gouvernement, lorsque vous nous proposez un grand plan pour redresser la France, dans la justice.

Nous vous soutenons lorsque, à la suite du rapport Gallois, qui fait un constat accablant de la situation de notre pays, vous mettez en place un pacte de compétitivité, pour nos entreprises et pour les Français.

Nous vous soutenons lorsque, ensemble, nous faisons le point sur la situation de ce pays au mois de mai dernier et constatons le saccage de notre économie, l'augmentation de la dette et les situations dramatiques que vivent nos concitoyens.

Nous vous soutenons lorsque, suivant les positions courageuses prises par le Président de la République, le Premier ministre et l'ensemble du Gouvernement, vous faites le pari de la France, le pari de son redressement, le pari de son avenir, car nous sommes comme vous convaincus qu'elle n'est pas un « vieux pays », que ses entreprises peuvent de nouveau se développer et être flamboyantes, à condition que plusieurs éléments soient pris en compte.

Croyons, tout d'abord, en notre économie, en nos entreprises et en leur efficacité. Force est de constater que le bilan que nous avons trouvé il y a quelques mois ne rend pas les choses faciles.

**M. Roland Courteau.** – C'est sûr !

**M. Didier Guillaume.** – Croyons, ensuite, en nos concitoyens, à ces Françaises et Français que l'on a tendance à stigmatiser, mais qui sont prêts à

travailler, à s'engager dans l'entreprise, à aller de l'avant, parce qu'il y va de l'intérêt de notre pays.

Monsieur le ministre, nous vous soutenons lorsque vous affirmez que la situation de notre pays mérite des mesures difficiles, courageuses, mais indispensables, comme le Président de la République l'a encore dit récemment.

Monsieur le ministre, les Françaises et les Français que nous rencontrons dans nos départements, que nous croisons dans nos permanences ou dans la rue, sont prêts à faire des efforts, à entendre ce discours. Ils savent que la situation est véritablement dramatique, ils voient ce qui se passe en Europe, dans d'autres pays, ce qui a été mis en œuvre en Espagne, en Italie ou en Grèce, et ils ne veulent pas en arriver là !

Monsieur le ministre, nous vous soutenons parce que vous voulez préserver notre modèle social, pour que l'histoire de notre pays puisse se poursuivre dans le progrès. C'est un modèle que, comme nous-mêmes, nos concitoyens aiment et défendent, parce qu'il est fondé sur un principe de solidarité nationale et de solidarités sociales.

Monsieur le ministre, nous vous soutenons de toutes nos forces le budget que vous nous présentez parce que nous considérons qu'aucun autre budget n'était envisageable et qu'aucun autre gouvernement n'aurait pu le présenter.

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx.** – Ça, c'est vrai ! (*Sourires sur les travées de l'UMP.*)

**M. Didier Guillaume.** – C'est un budget de redressement, un budget de courage.

Monsieur le ministre, il y a aussi des symboles à défendre. Pensons à ceux de nos concitoyens qui se sont sentis floués, bernés,...

**M. Roland Courteau.** – Dupés !

**M. Alain Néri.** – Trahis !

**M. Didier Guillaume.** – ... pour ne pas avoir touché cette AER à laquelle ils pensaient avoir droit : ils sont dans une situation véritablement dramatique.

Je vous remercie d'avoir annoncé vouloir lancer une étude précise et aller de l'avant sur ce sujet. Malgré tout, j'espère que Martial Bourquin maintiendra cet amendement et qu'il sera adopté.

J'ai entendu nos collègues de l'opposition critiquer le bien-fondé de l'assiette choisie et évoquer la situation de l'hôtellerie de luxe, que nous connaissons tous. Ce n'est tout de même pas ce gouvernement qui doit être montré du doigt parce que, au cours des dernières années, le secteur de l'hôtellerie et du tourisme en France n'a pas autant rayonné qu'il aurait pu le faire !

Mes chers collègues, en l'occurrence, ce n'est pas de l'hôtellerie qu'il s'agit. Peut-être faudrait-il trouver une autre assiette.

**M. Antoine Lefèvre.** – Ce serait bien !

**M. Didier Guillaume.** – Monsieur le ministre, si la question de l'assiette, du sort de cet amendement ou du contenu des propositions que vous pourrez faire au nom du Gouvernement est importante, l'essentiel est ailleurs.

Sommes-nous capables ici, dans la Haute Assemblée, de nous retrouver sur ce qui est essentiel au moment où les chiffres du chômage qui sont tombés aujourd'hui n'ont jamais été aussi élevés ?

Au moment où j'entends, dans mon département, la présidente des Restos du cœur et les présidents d'autres associations me disent : « Nous ne savons pas comment nous allons faire, nous n'y arriverons pas », au moment où la banque alimentaire réclame des denrées, sommes-nous capables, mes chers collègues, de nous retrouver sur un point qui n'a rien à voir avec des questions de comptabilité ou de fiscalité ?

Il s'agit des Françaises et des Français qui sont dans la misère, qui souffrent, qui n'auront rien à mettre dans leur assiette et qui vont aux restaurants du cœur !

Sommes-nous capables de nous retrouver pour dire oui, le Sénat est solidaire, de façon à la fois symbolique et forte, de nos concitoyens qui ont besoin de notre aide car ils ont été floués lorsqu'ils sont partis à la retraite ?

Alain Néri a parlé de Noël. Je ne serai pas aussi éloquent que notre collègue Martial Bourquin, mais cet acte symbolique de solidarité envers des concitoyens qui sont dans la misère, nous pouvons l'accomplir en votant tous ensemble ici, au Sénat, cet amendement. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe écologiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

**Mme la présidente.** – La parole est à M. Thierry Foucaud, pour explication de vote.

**M. Thierry Foucaud.** – Nous partageons ce qui a été dit sur les travées de gauche, tant par Martial Bourquin qui présentait son amendement, que par ceux qui ont expliqué pourquoi ils le voteraient.

Sans partager tout ce qui a été dit par Didier Guillaume, j'en retiens l'essentiel, le fait que cet amendement est un symbole, un symbole qu'il faut voter. Et je vous le redis ici, mes chers collègues, au groupe CRC, chaque fois qu'une disposition sera de gauche, nous la voterons ! Mais quand nous penserons que la mesure n'aide pas le peuple de gauche, le peuple de France, nous ne la voterons pas !

Lorsque Martial Bourquin évoque la justice sociale pour exposer son amendement, lorsqu'il rappelle qu'il y a urgence sociale et que la situation est intolérable, je partage ses propos. Oui, il faut voter cet amendement !

Nous sommes déjà intervenus sur ces questions. Nous avons mis en garde contre les dispositions que prenait la droite, cette droite qui, ce soir encore, ne veut pas plus voter cet amendement qu'elle n'a soutenu les propositions destinées à venir en aide aux accidentés du travail, pour ne citer que cet exemple sur une longue liste !

Avec cet amendement, on propose d'instituer une contribution exceptionnelle assise sur des nuitées de 600 euros pour assister des salariés qui ont travaillé toute leur vie et qui, aujourd'hui, n'ont plus rien du tout ! Il y a, d'un côté, des hôtels quatre étoiles qui, je le dis à ma façon, « s'en mettent plein les poches », et, de l'autre, des salariés qui aujourd'hui n'ont plus rien dans les poches !

Oui, cet amendement est un symbole ! En même temps, cela me fait chaud au cœur de voir que la lutte des classes continue d'exister. Et en ce sens, même si on n'est pas forcément d'accord sur le mode de financement, on ne peut qu'approuver le principe. L'essentiel, c'est de donner un petit peu à ces salariés aujourd'hui totalement démunis pour leur permettre, au moins, d'essayer de survivre.

Bien sûr, nous soutenons cet amendement de Martial Bourquin, de même que nous soutenons les propos tenus sur les travées de gauche pour expliquer le vote en faveur de cette disposition. (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC.*)

**Mme la présidente.** – La parole est à M. Michel Vergoz, pour explication de vote.

**M. Michel Vergoz.** – J'interviendrai brièvement sur ce sujet, même s'il ne concerne pas l'outre-mer, car lorsque j'ai entendu mon collègue Martial Bourquin, je me suis senti avec lui.

Je ne connaissais pas le sujet mais je me suis demandé comment un État, une nation, un gouvernement, des chefs d'entreprise comme moi peuvent s'engager sur un dossier aussi sensible que celui de la retraite, donner leur parole à des adultes, à des pères de famille, qui font des projets, qui ont des comptes à rendre, qui doivent avoir un budget en équilibre à la fin du mois, et puis, tout à coup, par une simple opération politicienne, au nom de je ne sais quel intérêt, renier ainsi leurs engagements !

J'ai été particulièrement choqué d'entendre Martial Bourquin dire que l'administration savait. Car l'administration, qui est-ce, sinon l'État ?

**M. Roland Courteau.** – Eh oui !

**M. Michel Vergoz.** – On ne parle pas de l'administration des entreprises ! L'administration, ce sont les parlementaires, les élus, c'est cet hémicycle, c'est nous !

Je me suis demandé comment, dans cet hémicycle, nous pourrions entendre que l'administration a failli et nous boucher les oreilles, nous fermer les yeux. Cela est inacceptable !

Monsieur le ministre, c'est mon gouvernement que je défends. Croyez-moi, dans le département d'outre-mer où je suis élu, à la Réunion, je n'ai pas ma langue dans la poche ! Je le dis sincèrement, il n'y aura pas de redressement de la nation sans la confiance. Ceux qui nous regardent savent combien la confiance a un prix. Le Président de la République le répète souvent, il faut d'abord rétablir la confiance avec le peuple. Alain Néri nous a dit combien il peut parfois être difficile de descendre dans la rue pour échanger et expliquer notre politique.

Nous resterons debout, fiers de ce que nous sommes. Mais, de grâce, mes chers collègues, au nom de la continuité de la République, au nom de la continuité de l'État, essayez d'être solidaires de ceux qui veulent réparer une injustice, pour ne pas dire plus ! Je ne dis pas que vous avez fait une promesse que vous n'avez pas tenue, mais je regrette que certains parmi nous fassent en sorte d'effacer toute cette aventure, de l'oublier au plus vite !

En tout cas, je serai à vos côtés, avec mes collègues de l'outre-mer. Même nous ne sommes pas directement concernés par ce dossier, il nous touche, car c'est une affaire de confiance. Et on ne joue pas avec la confiance ! *(Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe écologiste.)*

**Mme la présidente.** – La parole est à Mme Corinne Bouchoux, pour explication de vote.

**Mme Corinne Bouchoux.** – Nous avons entendu les arguments exposés, notamment le fait que la parole de l'État n'a pas été honorée. Opposés aux projets pharaoniques, nous sommes tout à fait favorables à permettre à un certain nombre de personnes qui ont travaillé toute leur vie et qui n'ont pas démérité de profiter un peu des nuitées les plus chères dans des hôtels de luxe. Nous soutenons cet amendement. *(Applaudissements sur les travées du groupe écologiste, et sur certaines travées du groupe socialiste.)*

**Mme la présidente.** – La parole est à M. Martial Bourquin, pour explication de vote.

**M. Martial Bourquin.** – Monsieur le ministre, je vous ai bien entendu vous engager à nous organiser rapidement des rendez-vous. C'est très bien et, je vous le dis franchement, mes collègues et moi les avons appréciés. En effet, le temps presse. Chaque jour qui passe est un vrai calvaire pour 20 000 de nos concitoyens.

Certains ont parlé de l'assiette de cet amendement. Tout peut se discuter, simplement, je voudrais vous rappeler, monsieur de Montgolfier, que c'est votre gouvernement qui a créé cette situation ! Il appartient au nôtre de la réparer. Croyez-moi, nous avons conscience de cela !

C'est la raison pour laquelle je ne veux pas que nous ayons de débat politique sur cette question. Il faut savoir, comme on dit dans mon pays, « se faire honneur ». Aujourd'hui, on se fait honneur en votant cet amendement, en

disant que ces hommes et ces femmes qui ont travaillé toute leur vie dans des conditions parfois très difficiles ont droit à la solidarité nationale.

En votant cet amendement, le Parlement et l'État manifesteront leur volonté de réparer une terrible injustice.

Je suis allé à une réunion du comité de défense de l'allocation équivalent retraite, l'AER. J'ai écouté ces personnes et, pendant un long moment, je n'ai pas pu parler. J'entendais les histoires de ces vies, de ces travailleurs, de ces personnes qui ont tout donné à la société, qui ont tout donné à leur entreprise, qui ont tout donné pour faire de ce pays ce qu'il est aujourd'hui. La moindre des choses, c'est de le reconnaître et de faire en sorte qu'on leur rende justice !

C'est la raison pour laquelle, monsieur le ministre, mes chers collègues, je vous propose de voter cet amendement. En même temps, nous sommes disponibles pour répondre immédiatement à l'invitation de M. le ministre de nous réunir sans délai pour trouver une solution dans les jours qui viennent.

Tout à l'heure, Alain Néri a parlé de Noël. Que répondons-nous à cet homme qui vient expliquer avec les larmes aux yeux qu'il ne sait pas comment il se chauffera cet hiver après avoir travaillé toute sa vie ? On a beaucoup parlé de justice au cours de ce débat. Ces personnes – souvent des femmes seules – ne veulent pas quémander, ils sont droits, ils ont travaillé toute leur vie. Cette justice, nous la leur devons !

Je le répète, je ne veux pas d'un débat purement politicien. C'est le gouvernement précédent qui les a mis dans cette situation ; c'est au nôtre de réparer cette terrible injustice ! *(Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC, ainsi que sur les travées du groupe écologiste.)*

**Mme la présidente.** – Je mets aux voix l'amendement n° I-296.

*(L'amendement est adopté.) (Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, du groupe CRC et du groupe écologiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.)*

**Mme la présidente.** – En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans le projet de loi, après l'article 30.





### **ANNEXE 3**

## **Bilan d'étape de la création du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP)**

*(réponse du ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social au questionnaire budgétaire)*

#### **I – Niveau d'exécution des prélèvements effectués en 2011 et 2012 sur le FPSPP**

##### **1 - Exercice 2011**

L'article 207 de la loi de finances pour 2011 du 29 décembre 2010, a fixé un prélèvement de 300M€ sur la trésorerie du FPSPP à destination :

- de Pôle Emploi à hauteur de 124 millions d'euros afin d'assurer le financement de l'aide à l'embauche des jeunes de moins de 26 ans en contrat de professionnalisation pour un montant de 74 millions d'euros et le financement des actions mises en œuvre par cette institution en faveur de la convention de reclassement personnalisée définie par les articles L. 1233-65 à L. 1233-70 du code du travail pour un montant de 50 millions d'euros ;
- de l'AFPA à hauteur de 50 millions d'euros afin de financer la mise en œuvre des titres professionnels délivrés par le ministre chargé de l'emploi conformément à l'article L. 335-6 du code de l'éducation ;
- de l'Agence de services et de paiement à hauteur de 126 millions d'euros afin de financer la rémunération des stagiaires relevant des actions de formation, définie par les articles L. 6341-1 à L. 6341-7 du code du travail.

Conformément aux dispositions du décret n° 2011-118 du 28 janvier 2011 pris en application de cet article, le FPSPP s'est acquitté de ce prélèvement auprès des trois organismes précités en deux fois avant le 31 janvier et le 31 juillet 2011 pour un montant respectif de 120 millions d'euros et 180 millions d'euros.

##### **2 - Exercice 2012**

L'article 153 de la loi de finances pour 2012 du 28 décembre 2011, a fixé un prélèvement de 300 millions d'euros sur la trésorerie du FPSPP à destination :

- de Pôle Emploi à hauteur de 25 millions d'euros afin d'assurer le financement de l'allocation en faveur des demandeurs d'emploi en formation (AFDEF);
- de l'AFPA à hauteur de 75 millions d'euros dont 54 millions d'euros affectés à la mise en œuvre des titres à finalité professionnelle délivrés par le ministre chargé de l'emploi en application du I de l'article L. 335-6 du code de l'éducation et 21 millions d'euros affectés à la participation de l'association au service public de l'emploi ;
- de l'Agence de services et de paiement à hauteur de 200 millions d'euros afin de financer la rémunération des stagiaires relevant des actions de formation, définie par les articles L. 6341-1 à L. 6341-7 du code du travail.

Conformément aux dispositions du décret n° 2012-303 du 5 mars 2012 pris en application de cet article, le FPSPP s'est acquitté de ce prélèvement auprès des trois organismes précitées, en deux fois, avant le 16 mars 2012 et le 31 juillet 2012 pour un montant respectif de 56 millions d'euros et 244 millions.

## II – bilan de la création du FPSPP

Le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) a été agréé le 12 mars 2010 en application de l'article 18 de la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie.

Ses modalités de fonctionnement sont encadrées par les articles R6332-104 à R6332-113 du code du travail.

Il est alimenté chaque année par un pourcentage des contributions formation professionnelle due par les entreprises (Plan – professionnalisation et CIF), dont le taux est fixé par arrêté ministériel sur proposition des organisations syndicales et professionnelles interprofessionnelles afin de financer les trois missions suivantes (article L.6332-21 du code du travail):

- des actions de formation professionnelles concourant à la qualification et requalification des salariés et des demandeurs d'emploi sous forme d'appels à projet;
- la péréquation des fonds par des versements complémentaires aux OPCA au titre de la professionnalisation et du congé individuel de formation ;
- le service dématérialisé d'information et d'orientation prévu par l'article L6111-4 du code du travail.

L'affectation des ressources du FPSPP est déterminée par un accord conclu entre organisations syndicales et professionnelles interprofessionnelles et donne lieu à une convention cadre entre l'Etat et le fonds paritaire. L'accord des partenaires sociaux a été conclu le 12 janvier 2010. La convention-cadre a été signée le 15 mars 2010 pour une période triennale. Chaque année, une annexe financière détaille les actions à conduire en fonction des ressources annuelles du FPSPP.

Ces annexes financières ont été signées le 15 mars 2010, le 18 janvier 2011 et le 7 mars 2012. Les pourcentages de contributions se sont respectivement élevés à 13 %, 10 % et 10 % pour les années 2010, 2011 et 2012 conformément aux arrêtés publiés à cet effet, soit des montant de 820 millions d'euros en 2010, 650 en 2011 et 650 en 2012.

Par ailleurs, ces annexes financières prévoient pour la mise en œuvre de certains des appels à projets une participation du fonds social européen pour les exercices 2010, 2011 et 2012 qui s'établissaient selon les annexes financières à un montant respectif de 150 millions d'euros, 98 millions et 78,6 millions.

Au cours des exercices 2010 à 2012, l'activité du fonds paritaire a donc été consacrée aux différentes phases de mise en œuvre des appels à projets (préparation, publication, instruction, contrôle et paiement) ainsi qu'à l'instruction des opérations de péréquation des OPCA et des OPACIF.

### 1 – Le déroulement des appels à projet

Au titre des exercices 2010 et 2011, le FPSPP a lancé 26 appels à projets destiné à la mise en œuvre de 262 actions de formation à destination des salariés et des demandeurs d'emploi. Les engagements financiers du FPSPP et du FSE se sont élevés à 360 millions d'euros en 2010 et 428 millions en 2011

Pour l'exercice 2010, ces appels à projets ont concerné 219.000 salariés et 36 300 demandeurs d'emploi et pour l'exercice 2011, ceux-ci étaient destinés à 96.260 salariés et 69 300 demandeurs d'emploi.

Pour l'exercice 2012, le FPSPP a publié 8 appels à projets destinés au financement de 82 projets. Ceux-ci sont actuellement en phase de démarrage.

## 2 – Le déroulement de la péréquation

Au cours des exercices 2010 et 2011, le FPSPP a versé une somme de 264 millions d'euros et 357 millions aux OPCA au titre de la professionnalisation et 68,5 millions d'euros et 58,7 millions aux OPACIF au titre de la gestion du congé individuel de formation.

Pour l'exercice 2012, le conseil d'administration du FPSPP a affecté à titre de fonds réservés une somme de 121,8 millions d'euros pour les OPCA et 47 millions pour les OPACIF. Ces montants seront versés après justification d'un besoin constaté de trésorerie conformément aux dispositions de l'article R6332-106-3 du code du travail.

## 3 – Autres affectations

Au cours des exercices 2010 et 2011, le FPSPP a également pris en charge, en application d'accords qu'il a conclu avec l'Etat et Pôle Emploi, le co-financement du système de rémunération de fin de formation - R2F – Ce dispositif d'aide à la formation est destiné aux demandeurs d'emploi engagés dans des formations longues débouchant sur des emplois, lorsque la durée de la formation excède celle de leur indemnisation au titre de l'aide au retour à l'emploi (ARE), de l'allocation spécifique de reclassement (ASR) ou de l'allocation de transition professionnelle (ATP).

Le fonds paritaire a versé à ce titre une somme de 80 millions d'euros en 2010 et de 30 millions en 2011. Pour 2012, il prévoit un décaissement de 49 millions d'euros. Ces deux dispositifs ont ainsi permis de prendre en charge en 2010 et 2011 les actions de formation de 28 700 et 32 000 demandeurs d'emploi.

En outre, conformément à l'accord national interprofessionnel en date du 7 avril 2011 sur l'accompagnement des jeunes demandeurs d'emploi dans leur accès à l'emploi (soit sortis du système éducatif sans qualification ou sans diplôme, soit ayant un diplôme et/ou une qualification reconnue et rencontrant des difficultés récurrentes pour accéder à un emploi durable), le FPSPP s'est engagé à, allouer aux missions locales (via Pôle emploi) et à Pôle emploi respectivement une somme de 30 millions d'euros.

Au cours de l'exercice le FPSPP a ainsi effectué un premier versement de 31 millions d'euros et prévoit un second versement de 20,5 millions en 2012.

La synthèse de l'activité du FPSPP figure dans le tableau joint en annexe.

## 4 – la situation de trésorerie du fonds paritaire fin 2011 – mi 2012

Selon les éléments prévisionnels communiqués par le fonds paritaire, il apparaît que le montant de trésorerie disponible en fin d'exercice 2011, s'établit à 51,4 millions d'euros.

Le montant des engagements souscrits avant le 1<sup>er</sup> janvier 2012 s'élève à 1 365 millions d'euros et se compose notamment d'appels à projets pour 43 %, de la péréquation pour 24 % ou du prélèvement de 300 millions d'euros pour 22 % :

Au cours de l'exercice 2012, le FPSPP prévoit de collecter une somme de 999 millions d'euros composée des versements de la contribution de 10 % mentionnée

supra pour les deux tiers, de remboursement de fonds avancés aux OPCA et aux OPACIF pour 20 % et de versements de fonds au titre du FSE pour 11 %.

Au cours de l'exercice 2012, le FPSPP prévoit de décaisser une somme totale de 1 078 millions d'euros dont le montant est largement imputable aux engagements souscrits avant le 1<sup>er</sup> janvier 2012. Ces décaissements ont pour objet d'assurer le financement des appels à projets pour 40 %, du prélèvement de 300 millions d'euros pour 27 % ou de la péréquation pour 24 %.

De fait, le FPSPP exposerait un déficit de trésorerie de 27,7 millions d'euros à la fin du mois de décembre 2012. Il convient toutefois de noter que ce montant, qui repose sur des hypothèses établies par le FPSPP est donné à titre provisoire. En effet, de manière récurrente, le niveau de trésorerie dépend largement du montant de péréquation qui sera mobilisé par les OPCA au cours des deux derniers trimestres de l'année. Or à ce jour, les responsables du fonds ne disposent pas d'information précise sur les besoins effectifs des organismes. Il est en effet possible que l'impact des regroupements et la conjoncture assez défavorable des recrutements en alternance ne conduise à revoir à la baisse les prévisions de décaissement.

#### 5 – la situation de trésorerie du fonds paritaire en 2013

Sous les réserves qui viennent d'être évoquées, pour l'exercice 2013, le FPSPP devra faire face au financement d'une part significative des engagements de 813 millions d'euros subsistant à la fin de l'exercice 2012. En outre, il conviendra également d'ajouter à ce montant une part des engagements issus de la nouvelle convention cadre 2013-2015 signée entre l'Etat et le FPSPP et dont les négociations devraient intervenir au cours des deux derniers trimestres 2012. Le FPSPP devrait donc se trouver en situation de découvert de trésorerie jusqu'à la fin du mois de juin 2013, période à compter de laquelle il percevra les contributions des OPCA ce qui lui permettra de mettre un terme aux avances de trésorerie négociées avec son partenaire bancaire.

**BILAN ACTIVITE DU FPSPP**

bilan activité FPSPP		2010 <sup>(a)</sup>	2011 <sup>(a)</sup>	2012 <sup>(b)</sup>
<b>APPELS A PROJETS</b>	nombre appels à projets publiés	10	16	8
	nombre de projets en cours de financement	119	143	82
	engagements FPSPP et FSE	359,7	428,0	188,6
	paiements et reprises au 31 mai 2012	152,8	81,4	0,0
	<i>restant à payer</i>	<i>206,9</i>	<i>346,6</i>	<i>188,6</i>
<b>PEREQUATION</b>	péréquation versée aux OPCA	264,0	357,0	0,0
	péréquation versée aux OPACIF	68,5	58,7	0,0
	<i>s/total</i>	<i>332,5</i>	<i>415,7</i>	<i>0,0</i>
	péréquation engagée OPCA			121,8
	péréquation engagée OPACIF			47
	<i>s/total</i>			<i>168,8</i>
<b>AUTRES INTERVENTIONS</b>	financement de l'AFDEF ou de la R2F	80,0	29,27	49 <sup>(c)</sup>
	financement Pôle emploi et missions locales (ANI de 2011)		31,0	20,5 <sup>(c)</sup>
	développeurs contrats de professionnalisation	10	9,6	13,5 <sup>(c)</sup>
	service dématérialisé d'information et d'orientation		1	1,6 <sup>(c)</sup>

(a): situation au 31 mai 2012

(b): situation au 7 juillet 2012

(c) : montant prévisionnel au 1er juillet 2012



**ANNEXE 4**  
**Extrait du compte-rendu intégral de la séance publique**  
**du 28 novembre 2012 relatif à l'article 35 du projet de loi de**  
**finances pour 2013**

**Article 35**

Le 2° du I de l'article 23 de la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011 est ainsi modifié :

1° Après le *d*, sont insérés des *e* et *f* ainsi rédigés :

« *e*) Une fraction de la dotation générale de décentralisation "Formation professionnelle et apprentissage" en complément des versements effectués à partir du budget général au titre des compétences transférées aux régions en matière d'apprentissage et répartie selon les mêmes modalités que celles retenues pour la compensation financière de l'indemnité compensatrice forfaitaire mentionnée à l'article L. 6243-1 du code du travail et transférée aux régions par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité ;

« *f*) Le reversement de recettes indûment perçues au titre des années antérieures à l'exercice budgétaire en cours. » ;

2° Au dernier alinéa, les références : « aux *a* et *b* » sont remplacées par les références : « aux *a*, *b* et *e* ».

**M. Jean-Claude Carle, président.** – Je suis saisi de deux amendements identiques. L'amendement n° I-255 est présenté par M. Patriat et Mme Espagnac. L'amendement n° I-300 est présenté par M. Reichardt. Ces deux amendements sont ainsi libellés :

Alinéa 3

Supprimer cet alinéa.

La parole est à M. François Patriat, pour présenter l'amendement n° I-255.

**M. François Patriat.** – Monsieur le ministre, l'Association des régions de France s'est inquiétée de cet article 35. Le présent amendement vise à rétablir l'intégralité de la fraction « Formation professionnelle et apprentissage » de la dotation globale de décentralisation, ou DGD, puisque l'article 35 prévoit le transfert de 250 millions d'euros du budget général vers le compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage », ou FNDMA. Cette somme correspond à des crédits actuellement compris dans la dotation globale de décentralisation versée aux régions.

Cette disposition porte atteinte au principe de non affectation des recettes, et plus largement au principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales. La loi du 27 février 2002 a en effet transféré aux conseils régionaux des compétences, notamment celle du versement aux entreprises des indemnités compensatrices forfaitaires, ou ICF. Cette compétence a été compensée sous forme de dotation ; par principe, cette ressource n'est pas affectée. Or, en procédant à l'extraction de 250 millions d'euros des crédits prévus pour la DGD, l'article 35 les affecte au compte d'affectation spéciale et contrevient donc à ce principe.

Ces 250 millions d'euros ont été évalués unilatéralement par vos services, monsieur le ministre, comme affectés non à l'ICF, mais à d'autres actions en faveur de l'apprentissage. Or les régions tiennent à rappeler que l'ICF est un dispositif triennal et qu'il est nécessaire de tenir compte de cette particularité.

En outre, la décentralisation vise précisément, par la libre administration, à orienter les crédits là où ils sont le plus pertinents pour mieux développer la politique de l'apprentissage. Toutes les régions de France ont signé avec le Gouvernement des contrats d'objectifs et de moyens pour le développement de l'apprentissage en s'engageant à augmenter les moyens qui y sont consacrés.

Pour l'année 2013, monsieur le ministre, vous allez me dire que rien ne change. Mais si, à l'avenir, l'excédent de certaines lignes budgétaires disparaît, l'équilibre futur du compte d'affectation spéciale va se trouver mis à mal à partir de 2014. Tel est l'objet de notre inquiétude et je souhaiterais obtenir quelques éclaircissements de votre part sur ce point.

Vous allez sans doute me répondre que cette mesure poursuit une logique, le regroupement dans un même compte les crédits de l'aide à l'apprentissage, et qu'elle ne menace pas l'équilibre financier du compte ni ne remet en cause les moyens affectés au développement de l'apprentissage. Cependant, si nous maintenions l'article 35 en l'état, les régions n'auraient-elles pas matière à s'inquiéter, à partir de 2014, quant au maintien des moyens consacrés à l'apprentissage ?

**M. le président.** – L'amendement n° I-300 n'est pas soutenu. Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° I-255 ?

**M. François Marc, rapporteur général de la commission des finances.** – Au nom des présidents de région, notre collègue François Patriat s'inquiète du fait que la DGD versée par l'État aux régions au titre du financement de la prime d'apprentissage et des actions de développement de l'apprentissage, qui représente, au total, un montant de 1,7 milliard d'euros en 2012, sera versée aux régions sur deux lignes différentes en 2013 : 1,45 milliard d'euros au titre de la mission « Travail et emploi » et 250 millions d'euros *via* le compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage ».



L'opération est donc neutre pour les régions, qui percevront toujours le même montant de DGD.

Toutefois, nos collègues présidents de région souhaitent que le Gouvernement leur garantisse la pérennité de ce mode de financement. La commission souhaite donc connaître l'avis du Gouvernement et elle estime que les précisions et les garanties apportées par M. le ministre devraient permettre à nos collègues de retirer leur amendement.

**M. le président.** – Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Jérôme Cahuzac, ministre délégué.** – Monsieur le sénateur, vous vous interrogez sur la possibilité ouverte par le projet de loi de finances pour 2013 de verser une fraction de la dotation globale de décentralisation au titre de la formation professionnelle à partir du compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage ».

Il n'y a pas d'inquiétude à avoir quant au financement de la formation et les régions ne seront pas plus sollicitées qu'elles le sont actuellement. En effet, la dotation du compte d'affectation spéciale est suffisante, puisque les recettes attendues en 2013 – environ 700 millions d'euros en provenance de la taxe d'apprentissage et de la contribution supplémentaire à l'apprentissage –, additionnées au report de trésorerie accumulée au titre des années précédentes, pour un montant de 270 millions d'euros, permettront de financer sans difficulté l'ensemble des dépenses.

L'addition des 700 millions d'euros de la taxe d'apprentissage et des 270 millions d'euros de report de trésorerie donne un total légèrement inférieur à 1 milliard d'euros. Or, en 2012, le financement dont vous vous inquiétez a mobilisé 825 millions d'euros. Les sommes que je vous indique excèdent largement les besoins constatés en 2012 et rien n'indique que ces besoins augmentent en 2013 au-delà de la marge de manœuvre de près de 100 millions d'euros que nous constatons.

Il n'y a donc pas matière à s'inquiéter sur le niveau de financement de la formation professionnelle. Dès lors, les régions ne seront pas sollicitées. Je connais l'inquiétude très vive du président de l'Association des régions de France, le président de la région Aquitaine, et je voudrais, au nom du Gouvernement, rassurer l'ensemble des présidents de région quant à la volonté du Gouvernement de ne pas transférer les charges que l'État doit assumer vers les budgets régionaux, les chiffres que je viens de citer l'attestent.

Par ailleurs, les centres de formation d'apprentis bénéficieront d'une part croissante du produit de la taxe d'apprentissage. En effet, la part qui leur est versée sera portée à 55 % en 2013, contre 53 % en 2012. Cette programmation est donc cohérente avec la volonté du Gouvernement de développer l'apprentissage et l'insertion professionnelle des jeunes sur le marché du travail. Cet article n'a pas pour objet de mettre davantage à

contribution les régions : le Gouvernement a prévu des budgets largement suffisants pour que toute inquiétude soit dissipée sur ce point.

Si, comme je l'espère, je réussis à vous convaincre, monsieur le sénateur, j'apprécierais que vous retiriez votre amendement.

**M. le président.** – Monsieur Patriat, l'amendement n° I-255 est-il maintenu ?

**M. François Patriat.** – La réponse de M. le ministre est tout à fait adéquate pour 2013. Le report de l'excédent de trésorerie que nous connaissons actuellement va permettre de maintenir l'équilibre de ce compte d'affectation spéciale et de continuer à aider les centres d'apprentissage et les employeurs d'apprentis. Reste que rien ne dit que le même excédent sera enregistré en 2014.

Les régions ne sont pas inquiètes pour 2013, mais si l'excédent disparaît et qu'une somme équivalente n'est pas versée au titre de la DGD, un effort de financement supplémentaire leur incombera.

J'ai bien entendu votre engagement, monsieur le ministre, et j'ai pris note du fait que la part de taxe d'apprentissage versée aux centres d'apprentissage sera plus importante. Si vous pouvez me donner les mêmes garanties pour 2014, bien entendu, j'accéderai à la demande de retrait de la commission et du Gouvernement.

**M. le président.** – La parole est à M. le ministre délégué.

**M. Jérôme Cahuzac, ministre délégué.** – Nous discutons du projet de loi de finances pour 2013 : le principe de l'annualité budgétaire ne me permet donc pas de prendre d'engagement financier au-delà du cadre de cette loi de finances. Pour 2013, les choses sont claires, vous n'avez pas à vous inquiéter.

Pour l'avenir, demeurent néanmoins que vous connaissez les intentions du Gouvernement. Vous savez l'importance que nous attachons au financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage. Je ne vois pas au nom de quoi la politique que le Gouvernement a décidée pour 2013 serait démentie en 2014. La formation professionnelle bénéficiera donc des financements adéquats en 2014, comme en 2013.

J'ajoute que ce gouvernement n'a aucune intention de se défausser sur les collectivités locales, en l'occurrence les régions, comme d'autres gouvernements ont pu le faire. Un dialogue est engagé entre l'État et les collectivités territoriales, entre le Gouvernement et les élus locaux, en particulier les présidents de région. Ce dialogue est caractérisé par une grande qualité, une vraie franchise et une parfaite sincérité.

L'ensemble de ces éléments devrait être de nature à vous rassurer, monsieur le sénateur, quant aux intentions du Gouvernement sur le fond et quant à la méthode utilisée.

**M. le président.** – Qu'advient-il de l'amendement n° I-255, monsieur Patriat ?

**M. François Patriat.** – Monsieur le ministre, notre amendement avait pour but d'attirer l'attention de l'ensemble des élus et du Gouvernement sur un risque qui pouvait peser sur le financement de la formation professionnelle. Vous me dites, et je vous crois, que la discussion entre le ministère du travail, vos services et les régions se poursuivra dans les mois qui viennent pour assurer la pérennité de ce financement, parce que nous espérons tous que l'apprentissage pourra continuer à se développer et que nous pourrions respecter nos conventions d'objectifs et de moyens. Sur la base de ce dialogue constructif, j'accepte de retirer mon amendement.

**M. le président.** – L'amendement n° I-255 est retiré.

Je mets aux voix l'article 35.

*(L'article 35 est adopté.)*