

LES DÉPENSES EN FAVEUR DE L'EMPLOI ET DU MARCHÉ DU TRAVAIL EN 2011

Les dépenses en faveur de l'emploi et du marché du travail, ciblées ou générales, sont estimées à 85,4 milliards d'euros (Md€) en 2011, soit 4,3 points de PIB.

Les « dépenses ciblées » en faveur du marché du travail s'élèvent à 46,7 Md€ en 2011, soit 2,3 points de PIB. Après deux années de forte hausse du fait du plan de relance (2009-2010) destiné à contrer les effets de la crise économique, ces dépenses se replient (-9% en euros constants), à un niveau proche de celui d'avant 2009 (2,2 points de PIB en moyenne sur 2006-2008).

Les dépenses d'indemnisation au titre du chômage en constituent 60 %, loin devant les aides à l'emploi -principalement les contrats aidés- (14 %), la formation professionnelle des demandeurs d'emploi (15 %) et les moyens consacrés au service public de l'emploi (11 %).

Les « dépenses générales » en faveur de l'emploi et du marché du travail atteignent 38,6 Md€ en 2011, soit 1,9 point de PIB, dont 21 Md€ au titre des allègements généraux de cotisations sociales ciblés sur les bas salaires et 5 Md€ en faveur des heures supplémentaires. S'y ajoutent essentiellement les dépenses au titre des incitations financières à l'emploi (prime pour l'emploi et RSA « activité ») et des mesures en faveur de l'emploi dans certains secteurs d'activité ou dans certaines zones géographiques. Le montant des dépenses générales a diminué de 7 % en euros constants par rapport à 2010.

À la lisière de ces politiques en faveur de l'emploi et du marché du travail, certaines dépenses sociales (minima sociaux dont le RSA « socle » principalement) représentent en sus 15 Md€ en 2011.

Les dépenses « en faveur de l'emploi et du marché du travail » comprennent, d'une part, les dispositifs « ciblés » sur les demandeurs d'emploi et les personnes en difficulté sur le marché du travail et, d'autre part, les dispositifs « généraux » destinés pour l'essentiel à réduire le coût du travail pour certaines catégories de salariés, certains secteurs et certains territoires. Le champ des dispositifs ciblés (emplois aidés, accompagnement et formation des demandeurs d'emploi, indemnisation du chômage et préretraites) est défini au regard de la nomenclature des politiques du marché du travail (PMT) établie au niveau européen [1] et [2] (encadrés 1 et 2). Les dispositifs généraux en faveur de l'emploi recouvrent les allègements généraux de cotisations sociales ou d'impôt en faveur des bas salaires ou des heures supplémentaires, les incitations financières à l'emploi et les exonérations de cotisations sociales ou fiscales en faveur de certaines zones géographiques ou de certains secteurs (hôtels-café-restaurants, services à la personne, agriculture).

En 2011, les dépenses en faveur de l'emploi et du marché du travail sont estimées à 85,4 milliards d'euros (Md€), soit 4,3 points de PIB, dont 46,7 Md€ au titre des dispositifs ciblés en faveur du marché du travail et 38,6 Md€ au titre des dispositifs généraux en faveur de l'emploi et du marché du travail.

Les dépenses ciblées en faveur du marché du travail représentent 46,7 Md€ en 2011

Les dépenses ciblées en faveur du marché du travail –financées par l'État, les collectivités locales ou les administrations de sécurité sociale– recouvrent diverses interventions à destination des demandeurs d'emploi ou des personnes dont l'emploi est menacé. Trois types d'interventions publiques sont distingués dans la nomenclature

QUE RECOUVRENT LES « DÉPENSES POUR LES POLITIQUES DU MARCHÉ DU TRAVAIL » ?

Le suivi des dépenses ciblées en faveur du marché du travail repose sur la nomenclature « politiques du marché du travail » (PMT) élaborée par Eurostat à partir de 1996. L'objectif de cette nomenclature est de collecter des données comparables sur les dépenses et les bénéficiaires des politiques du marché du travail mises en œuvre par les différents États membres pour lutter contre le chômage, en vue notamment de disposer d'indicateurs de suivi de la Stratégie européenne pour l'emploi.

Le champ des PMT, tel qu'il est défini par Eurostat, couvre les « interventions publiques sur le marché du travail visant à permettre un fonctionnement efficace de celui-ci et à corriger des déséquilibres, et qui peuvent être distinguées d'autres interventions plus générales de la politique de l'emploi dans la mesure où elles agissent de façon sélective en favorisant des groupes particuliers sur le marché du travail » [1].

Les groupes cibles sont en priorité les chômeurs inscrits auprès des services publics de l'emploi, les autres groupes rencontrant des difficultés particulières à accéder au marché du travail ou à y rester, même si l'activation des personnes « inactives » est également devenue une priorité dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne.

De ce fait, les aides à l'embauche d'apprentis ne sont prises en compte que pour les jeunes des plus bas niveaux de qualification (les jeunes de niveau IV ou supérieur à l'entrée en contrat d'apprentissage sont considérés comme étant en formation initiale et non en contrat aidé selon les critères fixés par la méthodologie d'Eurostat). Les exonérations et certaines aides à l'embauche d'apprentis sont ainsi comptées pour environ les trois-quarts de leur montant (encadré 2).

Pour la France, sont donc exclus du champ PMT, les allègements généraux de cotisations sociales en faveur des bas salaires, les incitations financières à l'emploi (prime pour l'emploi, RSA « activité ») et les exonérations en faveur de certaines zones géographiques ou de certains secteurs (hôtels-café-restaurants, services à la personne, agriculture). Ces dispositifs généraux ne sont pas spécifiquement ciblés sur des groupes de personnes en difficulté et se prêtent par ailleurs mal aux comparaisons internationales dans la mesure où ils se fondent sur des systèmes de prélèvements fiscaux et sociaux différents entre les pays.

Les dépenses associées à chaque intervention sont décomposées par destinataire direct (bénéficiaires individuels, employeurs ou prestataires de services) et par type de dépenses (prestations périodiques en espèces, prestations uniques ou forfaitaires, remboursements, réductions de cotisations sociales, réductions fiscales) (1).

Les dépenses sont enregistrées autant que possible sur la base des droits constatés, c'est-à-dire à la date à laquelle les événements qui engendrent les droits et les dettes interviennent ([1], paragraphes 129-179). Par principe, la source privilégiée est le budget de l'État, même si d'autres sources (Acos, Unédic...) répondent parfois mieux aux critères des droits constatés.

(1) Selon la définition des comptes nationaux, les prestations sociales peuvent être allouées en espèces et ou en nature. Une prestation en espèces peut constituer un remplacement de revenu (comme les allocations chômage) ; elle peut être versée périodiquement ou en une fois. Par proximité de concept, on parle de prestations en espèces versées aux employeurs, pour les aides à l'embauche essentiellement. Les transferts aux prestataires de services peuvent être rapprochés des prestations en nature : stages de formation professionnelle, services ou prestations offerts par le service public de l'emploi ([1], méthodologie PMT, paragraphes 139-153).

européenne des « politiques du marché du travail » (encadré 3).

- Les services relatifs au marché du travail, constitués des frais de structure du service public de l'emploi au sein desquels on isole, de manière encore imparfaite, les dépenses relatives à l'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi (catégorie 1).
- Les mesures « actives » de politique d'emploi : formation professionnelle des demandeurs d'emploi, contrats aidés dans les secteurs marchand ou non marchand, aides à l'emploi des travailleurs handicapés, aides à la création d'entreprise par les chômeurs (catégories 2 à 7).
- Les soutiens au revenu en cas d'absence d'emploi : allocations d'indemnisation du chômage, total ou partiel, ou de préretraite (catégories 8 et 9).

La politique en faveur de l'emploi et du marché du travail mise en œuvre en 2011 s'est inscrite dans un contexte conjoncturel modérément favorable en début d'année, suivi d'une nouvelle détérioration du marché du travail et de la situation de

l'emploi au 2nd semestre. Le nombre de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi a poursuivi sa hausse en 2011 (+223 000 entre décembre 2010 et décembre 2011, en catégories A, B, ou C), bien qu'à un rythme ralenti par rapport à 2009 et 2010 [4]. Face à la crise, d'importantes mesures pour soutenir l'activité et l'emploi avaient été prises dès le 4^e trimestre 2008, suivies en milieu d'année 2009 de mesures en faveur de l'emploi des jeunes, notamment via l'alternance. La contribution complémentaire apportée par le plan de relance de la fin 2008, le plan « Agir pour la jeunesse » de septembre 2009 et le plan « Rebond vers l'emploi » d'avril 2010, s'était élevée à près de 2 Md€ en 2010, soit au total 2,9 Md€ pour les deux années 2009-2010 [3]. Pour la plupart, les financements de ces mesures exceptionnelles n'ont pas été reconduits au même niveau en 2011, entraînant un certain reflux des efforts consentis, surtout dans le champ des politiques actives.

Dans ce contexte, les dépenses ciblées en faveur du marché du travail sont estimées à 46,7 Md€ pour l'année 2011, en baisse de 8,7 % en euros

(1) Tous les montants sont présentés en euros courants ; toutes les évolutions le sont en euros constants (indice Insee des prix à la consommation, hors tabac).

Tableau 1 • Les dépenses des politiques du marché du travail en points de PIB

En % du PIB

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1 - Services du marché du travail.....	0,17	0,19	0,21	0,23	0,23	0,23	0,24	0,22	0,21	0,26	0,30	0,25
2 - Formation professionnelle.....	0,37	0,33	0,29	0,30	0,31	0,29	0,29	0,30	0,28	0,36	0,38	0,36
4 - Incitations à l'emploi.....	0,18	0,16	0,13	0,10	0,12	0,12	0,12	0,11	0,10	0,10	0,11	0,06
5 - Emploi protégé.....	0,06	0,06	0,06	0,07	0,06	0,07	0,07	0,07	0,07	0,08	0,07	0,07
6 - Créations directes d'emploi.....	0,40	0,41	0,40	0,34	0,24	0,18	0,20	0,21	0,15	0,16	0,22	0,14
7 - Aide à la création d'entreprise.....	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,01	0,03	0,03	0,04	0,05	0,05
8 - Maintien et soutien du revenu.....	1,20	1,23	1,45	1,64	1,63	1,53	1,34	1,20	1,16	1,42	1,44	1,40
9 - Préretraites.....	0,18	0,19	0,13	0,10	0,08	0,06	0,05	0,04	0,02	0,02	0,01	0,01
Total.....	2,56	2,57	2,69	2,79	2,68	2,49	2,32	2,18	2,03	2,43	2,59	2,34

Champ : France.



Source : Dares, base PMT pour Eurostat.

constants (7) par rapport à 2010, après deux années de forte hausse (+8,1 % en 2010 et +16,7 % en 2009). Ces dépenses représentent 2,34 points de PIB (tableau 1 et graphiques 1 et 2). Le niveau des dépenses reste ainsi supérieur à celui de la précédente période d'amélioration de la situation du marché du travail (2006-2008), mais inférieur à la première moitié de la décennie 2000.

En 2011, 60 % des dépenses pour les politiques du marché du travail sont consacrées au soutien du revenu, sous la forme quasi exclusive d'allocations chômage, les allocations de chômage partiel ou de préretraite ne représentant que des parts infimes de la dépense totale pour les politiques du marché du travail.

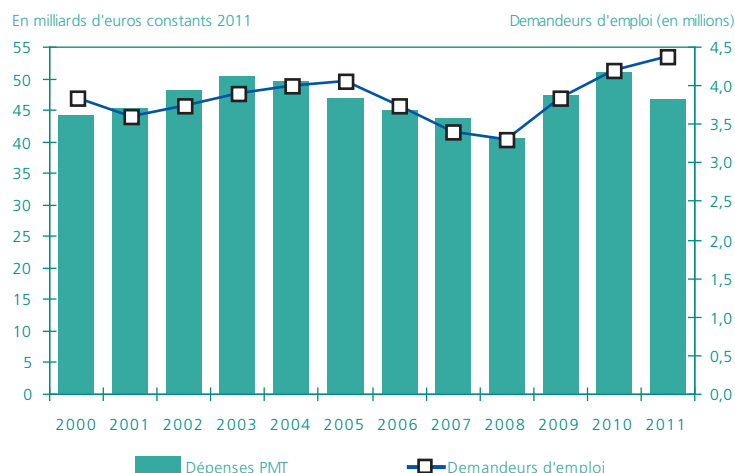
Pris dans leur ensemble, les moyens consacrés aux politiques dites « actives » (catégories 2 à 7) constituent 29 % de la dépense totale, soit une part en léger reflux par rapport aux années précédentes (2006-2010). Les moyens consacrés au service public de l'emploi (SPE) et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi, en baisse après deux années de forte hausse, constituent, en 2011, 11 % de la dépense totale (graphique 3).

La baisse des dépenses ciblées en faveur du marché du travail entre 2010 et 2011 s'explique principalement par celle des dépenses « actives », tout particulièrement pour les contrats aidés dans le secteur non marchand (-34 %, après +40 % en 2010) comme pour ceux du secteur marchand (-45 %, après +12 % en 2010). La diminution des dépenses au titre de l'indemnisation du chômage est de 2 % en 2011, après des hausses de 3 % en 2010 et 20 % en 2009 (tableaux 1 et 2, graphiques 4 et 5).

Les dépenses « actives » baissent de 17 % en 2011, après deux années de hausse

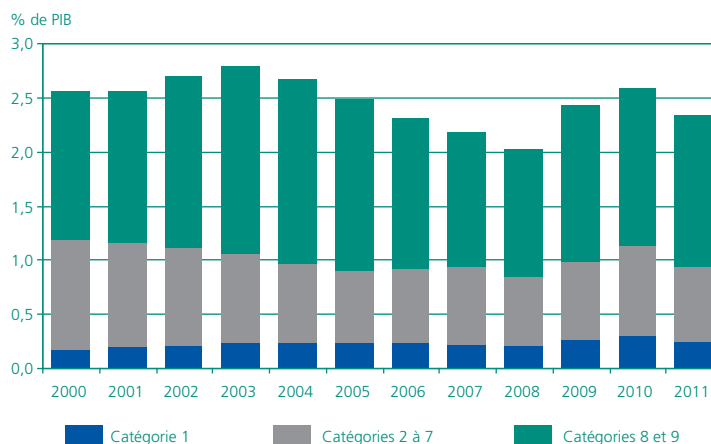
Les dépenses dites « actives » pour les politiques du marché du travail (catégories 2 à 7) s'élèvent à 13,6 Md€ en 2011 (-17 % en

Graphique 1 • Dépenses des politiques du marché du travail et demandeurs d'emploi



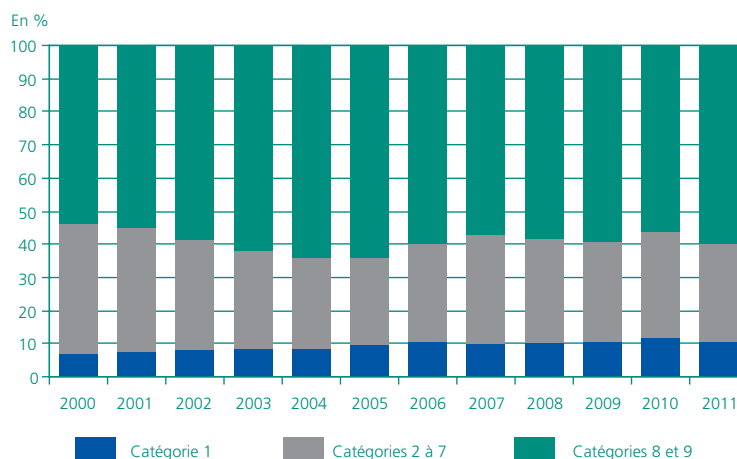
Champ : demandeurs d'emploi en fin de mois, catégories A, B ou C, moyenne annuelle ; France.

Graphique 2 • Dépenses des politiques du marché du travail en points de PIB



Champ : France.

Graphique 3 • Structure des dépenses des politiques du marché du travail, par groupe de catégories



Champ : France.

Catégories

- 1- Services du marché du travail ;
 - 2- Formation professionnelle ;
 - 4- Incitation à l'emploi ;
 - 5- Emploi protégé et réadaptation ;
 - 6- Création directe d'emploi ;
 - 7- Aide à la création d'entreprise ;
 - 8- Maintien et soutien du revenu en cas d'absence d'emploi ;
 - 9- Préretraites.
- La catégorie 3 - Rotation dans l'emploi et partage de l'emploi n'est pas utilisée pour la France.



Source : Dares.



Source : Dares, base PMT pour Eurostat.



Source : Dares, base PMT pour Eurostat.

euros constants par rapport à 2010), soit 0,7 point de PIB. Elles retrouvent ainsi le niveau d'avant la crise de 2009-2010. Toutefois, les moyens affectés à la formation professionnelle des demandeurs d'emploi (dont les aides à l'embauche d'apprentis et les allocations de reclassement) qui en constituent plus de la moitié, enregistrent une baisse modérée, de 5 % en 2011, tandis que les dépenses d'aides à l'emploi (catégories 4 à 7), principalement les contrats aidés, connaissent une forte diminution (-28 %) et s'établissent à 6,5 Md€, soit le niveau le plus bas enregistré sur toute la décennie (graphiques 4 à 6).

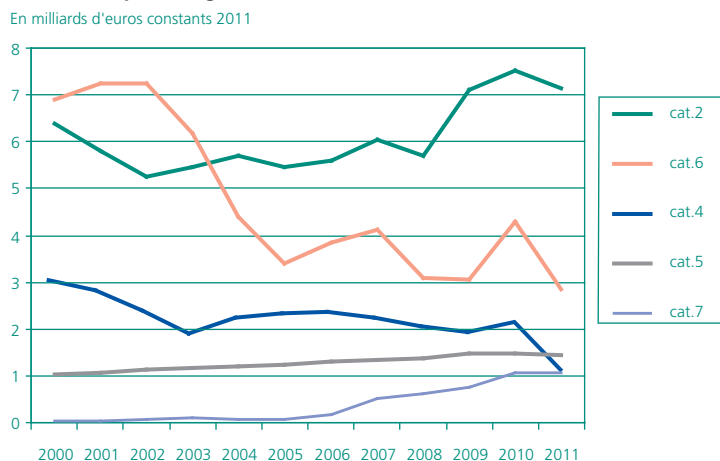
Les dépenses de *formation professionnelle pour les demandeurs d'emploi* (catégorie 2) ont fléchi en effet modérément à 7,2 Md€ en 2011 (-5 %), après 7,4 Md€ en 2010, année qui représentait le niveau le plus élevé atteint sur la décennie.

Prenant le relais de l'État et de l'Association pour la formation professionnelle des adultes (Afp), avec la décentralisation, les conseils régionaux ont progressivement développé leurs politiques de formation en faveur des demandeurs d'emploi. Leurs dépenses (2) (incluant les transferts de l'État au titre de la décentralisation de l'Afp) progressent de 1,6 % en euros constants en 2011, pour s'établir à 1,8 Md€.

La dépense de rémunération des stagiaires de la formation professionnelle financée par le régime d'assurance chômage (allocation d'aide au retour à l'emploi-formation) est stable à 1,1 Md€. Celle émanant de Pôle emploi pour les demandeurs d'emploi non indemnisés ou en fin de formation, d'un montant de 0,4 Md€, progresse peu (+2 %) par rapport à 2010 (4). Destinées

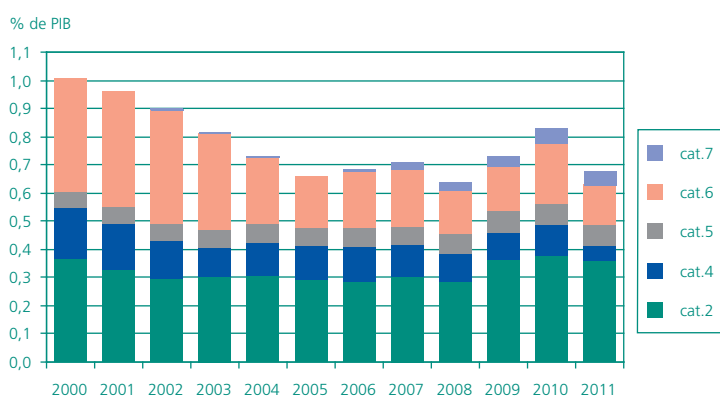
aux anciens salariés licenciés pour motif économique, les allocations de reclassement professionnel (CRP), de transition professionnelle (CTP), ou de sécurisation professionnelle (CSP) qui démarrent en 2011, voient leur montant total refluer à 1,4 Md€ (-22 %), après les pics enregistrés en 2009 et 2010, en raison de la baisse du nombre de licenciés économiques provoquées par l'embellie conjoncturelle de l'année 2011. Alors que le nombre moyen d'apprentis (tous niveaux de formation confondus) progresse très légèrement en 2011, le montant des aides à l'embauche, exonérations de cotisations sociales ou crédit d'impôt

Graphique 4 • Dépenses pour les politiques « actives » du marché du travail, par catégorie



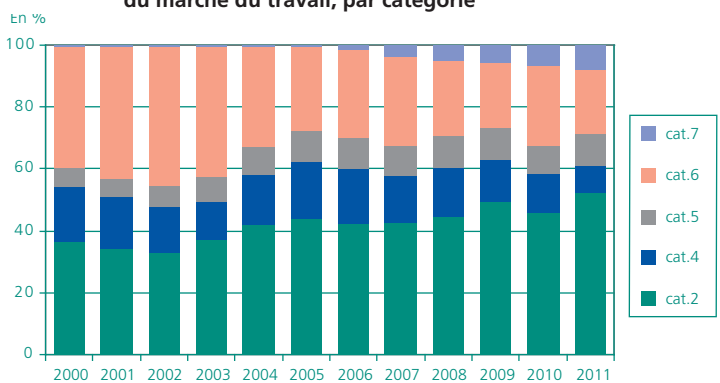
Champ : France.

Graphique 5 • Dépenses pour les politiques « actives » du marché du travail, par catégorie, en points de PIB



Champ : France.

Graphique 6 • Structure des dépenses pour les politiques « actives » du marché du travail, par catégorie



Champ : France.

Catégories

2- Formation professionnelle ;

4- Incitation à l'emploi ;

5- Emploi protégé et réadaptation ;

6- Création directe d'emploi ;

7- Aide à la création d'entreprise ;

La catégorie 3 - Rotation dans l'emploi et partage de l'emploi n'est pas utilisée pour la France.

en faveur des apprentis estimé dans le champ des « politiques du marché du travail », fléchit un peu à 1,8 Md€, en raison de la diminution du nombre d'apprentis d'un niveau de formation inférieur au baccalauréat à l'entrée en apprentissage (encadré 2).

Le montant des dépenses d'incitations à l'embauche (catégorie 4) chute en 2011 (1,2 Md€, après 2,1 Md€ en 2010, soit -45 % en euros constants). La dépense relative aux contrats initiative emploi (CIE, que ce soit dans leur formule « loi de cohésion sociale » ou « contrat unique d'insertion ») chute



Source : Dares, base PMT pour Eurostat.



Source : Dares, base PMT pour Eurostat.



Source : Dares, base PMT pour Eurostat.

(2) Frais pédagogiques et rémunérations.

(3) Le transfert vers les régions des crédits que l'État consacrait aux actions de formation mises en œuvre par l'Afp s'est opéré entre 2006 et 2009.

(4) L'effort engagé pour la formation des demandeurs d'emploi de longue durée fin 2011 se traduira surtout en 2012.

à 0,2 Md€ en 2011 (après 0,7 Md€ en 2010) ; la forte baisse des entrées en contrat unique d'insertion dans le secteur marchand (CUI-CIE) initialement prévue, a été tempérée au cours de l'année 2011 pour aboutir à un flux de 53 000 (après 113 000 en 2010). Ainsi, le nombre total moyen de bénéficiaires présents en CIE est passé de 100 000 en 2010 à 45 000 en 2011.

Après deux années de repli et alors que le nombre d'entrées a progressé, le montant des aides au contrat de professionnalisation baisse encore (moins de 0,1 Md€), en raison de la suppression de la prime pour l'embauche en faveur des jeunes en contrat de professionnalisation versée pour les embauches entre avril 2009 et décembre 2010 (5) et de la limitation du bénéfice des exonérations de cotisations sociales patronales aux demandeurs d'emploi de 45 ans et plus depuis janvier 2008.

Les aides au secteur de l'insertion par l'activité économique fléchissent un peu (0,3 Md€). Les aides à l'emploi des personnes handicapées mises en œuvre par l'Agefiph diminuent à 0,4 Md€, après la fin des programmes conjoncturels engagés de 2008 à 2010.

Les aides à l'emploi protégé, en faveur des personnes à capacité de travail réduite (catégorie 5), sont stables à 1,4 Md€ depuis 2010, alors que ces dispositifs connaissent une progression lente mais régulière depuis leur création. La dépense pour l'aide au poste en entreprise de soutien et d'aide par le travail (Esat) fléchit légèrement en 2011.

Les dépenses au titre des aides à l'emploi dans le secteur non marchand (catégorie 6) chutent (-37 % en euros constants) après une augmentation de 40 % en 2010 : 2,8 Md€ en 2011, après 4,3 Md€ en 2010. En euros constants, le montant de 2011 se situe au niveau le plus bas depuis plus de dix ans. Cette dépense concerne le contrat unique d'insertion du secteur non marchand (CUI-CAE), ainsi que le solde relatif au contrat d'accompagnement dans l'emploi de la loi de cohésion sociale (CAE) qui s'achève (6) ; les dépenses pour le contrat d'avenir s'éteignent en 2011. Malgré les moyens supplémentaires prévus en cours d'année, notamment en direction des demandeurs d'emploi de longue durée, le nombre moyen de bénéficiaires de contrats aidés dans le secteur non marchand passe de 257 000 en 2010 à 237 500 en 2011. Cette baisse se conjugue avec celle du taux de prise en charge par l'État qui est redescendu à 80 % depuis le 1^{er} juillet 2010 et à 70 % au 1^{er} janvier 2011 (après 90 % pendant le plan de relance) [5].

Les aides aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise (Accre, catégorie 7) s'élèvent à 1,1 Md€ en 2011 comme en 2010. La progression observée depuis 2006 tient uniquement à l'aide à la reprise ou création d'entreprise (Arce), proposée par l'Unédic à certains bénéficiaires de l'Accre.

Les dépenses au titre de l'indemnisation du chômage diminuent de 2 % en 2011

Le montant des dépenses de soutien du revenu en cas d'absence d'emploi (prestations de chômage,

catégorie 8) s'établit à 27,9 Md€ en 2011, soit 1,4 point de PIB. Leur inflexion (-2 % en euros constants) succède à une augmentation de 3 % en 2010 et de 20 % en 2009, tandis qu'est observée une quasi-stabilisation du nombre de demandeurs d'emploi indemnisés en 2011 (+0,1 %).

L'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE, régime d'assurance chômage) dépasse 25 Md€, en baisse de 1,3 % en euros constants par rapport à 2010, traduisant la diminution du nombre de jours indemnisés (-0,7 %). Le nombre moyen d'allocataires en ARE est stable à 2,04 millions en 2011 comme en 2010, après avoir fortement augmenté en 2009 suite à la forte détérioration du marché du travail [6].

Les dépenses au titre de l'allocation spécifique de solidarité (2,0 Md€) s'accroissent de 1,4 % en euros constants en 2011, dans un contexte d'augmentation continue du chômage de longue durée depuis le début de l'année 2009. Le nombre moyen d'allocataires augmente ainsi de 3 % : 334 000 en 2011, après 324 000 en 2010. La dépense pour l'allocation équivalent retraite continue à diminuer, à 0,5 Md€ en 2011, en raison de la suppression de cette allocation au 1^{er} janvier 2001 et de son remplacement par l'allocation transitoire de solidarité au 2nd semestre 2011, assorti de conditions plus restrictives. L'aide exceptionnelle pour l'emploi (AEPE), instituée par le plan « Rebond vers l'emploi » d'avril 2010 et cofinancée par le régime d'assurance chômage, a été très peu sollicitée : 18 millions d'euros (M€) versés en 2011.

Les dépenses au titre du chômage partiel (dont l'activité partielle de longue durée) chutent en 2011 à 0,07 Md€, après avoir progressé vivement en 2009 et 2010, sous l'effet du plan de relance. Elles demeurent cependant 2 à 3 fois supérieures à celles observées entre 2000 et 2008, où leur niveau était historiquement bas. Elles représentent 0,003 % du PIB en 2011, après près de 0,02 point de PIB en 2009 et 2010. Elles restent très faibles par rapport à celles observées dans les principaux pays voisins utilisateurs de chômage partiel [2] (graphique 7).

La politique volontariste de réduction des dispositifs publics de préretraite (catégorie 9) menée depuis le début des années 2000 conduit à l'extinction lente de toutes les mesures de préretraite. Au total, la dépense pour les préretraites publiques n'est plus que de 0,1 Md€ en 2011 (7).

Les dépenses pour les services publics de l'emploi s'élèvent à 5,0 Md€

Les services relatifs au marché du travail (catégorie 1) recouvrent essentiellement les dépenses de personnel et de fonctionnement des institutions du service public de l'emploi (SPE), principalement Pôle emploi. Ces dépenses se sont élevées à 5,0 Md€ en 2011, après 5,9 Md€ en 2010, soit une baisse de 16 %, mais succédant à de fortes hausses en 2009 (+22 %) et 2010 (+18 %), années de l'installation de Pôle emploi ainsi que d'efforts particuliers consentis dans le cadre du plan de relance.

(5) Ce recul est à peine atténué par le coup de pouce donné par l'État à l'alternance à partir de mars 2011 avec la réintroduction d'aides en faveur des jeunes dans les entreprises de moins de 250 salariés ou des demandeurs d'emploi âgés de plus de 45 ans.

(6) Dans les départements d'outre-mer, le CUI n'a été mis en place qu'au 1^{er} janvier 2011.

(7) Sont hors champ les dépenses consacrées au dispositif de départ anticipé pour carrières longues, mis en place en 2004 dans le cadre de la réforme des retraites de 2003, et qui a connu une forte montée en charge jusqu'en 2008, avant un repli à partir de 2009.

(8) Charges de fonctionnement (section 4) : 3 987 millions d'euros (M€), moins les dotations aux provisions et amortissements (140 M€) ; charges d'interventions externes (partie de la section 3) soit 384 M€. Source : rapport financier 2011 de Pôle emploi [5].

« LES EXONÉRATIONS ET PRIMES POUR L'EMBAUCHE D'APPRENTIS » : COMMENT SONT ESTIMÉES CES DÉPENSES ?

Les dépenses publiques pour l'embauche d'apprentis retenues dans le champ des « politiques du marché du travail » (mesure n° 22 de la base PMT) proviennent :

- du budget de l'État, ministère chargé de l'emploi, pour la compensation des exonérations de cotisations sociales dont bénéficient les employeurs, ainsi que pour les primes à l'embauche jusqu'en 2003-2004 date à partir de laquelle les conseils régionaux ont pris le relais, puis les aides mises en œuvre dans le cadre du plan de relance (2009-2010) ;
- du budget de l'État, pour le crédit d'impôt accordé aux employeurs embauchant un jeune en apprentissage (charges fiscales) ;
- des budgets des conseils régionaux qui attribuent des indemnités compensatrices forfaitaires et autres aides à l'embauche aux employeurs (décentralisation, depuis 2003).

Pour cette mesure, la méthodologie européenne (1), considérant que l'apprentissage constitue avant tout une formation initiale, limite les aides à l'embauche d'apprentis aux jeunes les plus en difficulté, notamment à ceux de faible niveau de qualification. Pour la France, sont ainsi prises en compte les aides attribuées aux apprentis de niveaux V, Vbis ou VI à l'entrée en apprentissage, excluant les niveaux baccalauréat et supérieurs.

Le principe d'estimation suivant a été retenu : le pourcentage de jeunes de niveau V, Vbis ou VI ayant débuté un contrat d'apprentissage dans l'année est appliqué aux dépenses budgétaires (exonérations principalement) ; en revanche, les aides ou indemnités à l'embauche puis les indemnités compensatrices versées par les conseils régionaux, qui ont été conçues comme ciblées prioritairement, ou renforcées, sur les moins qualifiés, sont prises en compte en totalité.

La part des apprentis de bas niveau de qualification, qui était de 82,6 % en 2000, a tendancielllement diminué pour se situer à 62,7 % en 2011. L'évolution du montant des aides à l'embauche d'apprentis retenu ne reflète donc pas le développement du nombre total d'apprentis enregistré sur les dernières années.

Dépenses pour les aides à l'embauche d'apprentis

En millions d'euros

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Exonération des cotisations sociales apprentis [a]	801	811	625	751	823	772	771	900	950	1 653	1 311	1 360	1 109
Aides à l'embauche d'apprentis (loi du 6 mai 96).....	149	149	113	83	2	0	-	-	-	-	-	-	-
Indemnité de soutien à l'effort de formation.....	595	601	579	569	253	24	1	0	0	0	0	0	0
Indemnités compensatrices forfaitaires (Régions).....	-	-	-	26	425	628	675	614	533	599	581	577	551
Extension zéro charges apprentis [b].....	-	-	-	-	-	-	-	-	-	29	0	52	8
Prime exceptionnelle pour l'embauche d'un apprenti supplémentaire.....	-	-	-	-	-	-	-	-	-	32	162	33	0
Crédit d'impôt apprentissage (dépense fiscale).....	-	-	-	-	-	130	270	370	420	440	430	460	490
Dépense totale (tous niveaux) .	1 545	1 561	1 316	1 428	1 503	1 554	1 718	1 884	1 903	2 754	2 484	2 482	2 157

Source : Dares, à partir du Budget de l'État, programme 103 (et plan de relance 316) ; enquête annuelle auprès des conseils régionaux.

[a] Les montants versés par l'État aux régimes de sécurité sociale au titre de la compensation des exonérations de cotisations sociales peuvent être affectés par des décalages administratifs. C'est ainsi, par exemple, que le montant versé en 2009 corrigeait des retards relatifs à des années antérieures. Les évolutions annuelles doivent donc être analysées avec prudence.

[b] Pas de versement par l'État au prestataire distributeur en 2010 ; les montants 2009-2011 doivent être lissés.

Part des entrants de l'année par niveau de formation à l'entrée V, Vbis ou VI (%).....	82,6	81,5	80,2	79,3	77,8	76,9	73,5	74,2	72,7	68,4	66,9	62,7	61,1
Dépense estimée pour les niveaux V, Vbis ou VI.....	1 405	1 411	1 193	1 273	1 320	1 346	1 442	1 557	1 529	2 073	1 854	1 771	1 532

Données complémentaires : effectifs d'apprentis présents (moyenne annuelle, en milliers)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Nombre moyen d'apprentis présents (tous niveaux).....	347	353	342	345	351	358	375	401	410	402	402	405	416
Nombre moyen d'apprentis présents (niveaux V, Vbis, VI)	287	288	274	273	273	276	276	298	298	275	269	254	254

Note : la série des pourcentages d'entrants de niveau V, Vbis ou VI a été révisée pour certaines années, notamment 2011. Les écarts constatés entre la dépense estimée pour les bas niveaux de qualification, ci-dessus, et la dépense actuellement publiée pour la mesure 22 seront rectifiés lors de la prochaine campagne de collecte et la prochaine publication (données 2012).

Champ : France métropolitaine.

Source : Dares.

(1) Méthodologie [1], version 2006 §62-64, version 2013 §63-66.

Le budget de fonctionnement (8) de Pôle emploi s'élève en 2011 à 3,8 Md€, auxquels s'ajoute 0,4 Md€ pour des interventions d'accompagnement sous-traitées ou co-traitées (dont des programmes d'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi (9)). Il est alimenté principalement par une subvention de l'État (1,4 Md€) et par l'Unédic (3,0 Md€, soit 10 % du montant des contributions d'assurance chômage encaissées par le régime, au titre du financement du fonctionnement de Pôle emploi ainsi que de ses aides ou actions de reclassement). Après le soutien exceptionnel du plan de relance, l'effort consenti pour les prestations personnalisées d'accompagnement proposées dans le cadre de conventions de reclassement personnalisé (CRP) ou de contrats de transition professionnelle (CTP), ainsi que de contrats de sécurisation professionnelle (CSP) qui les remplacent à partir du 1^{er} septembre 2011, fléchit à 0,1 Md€.

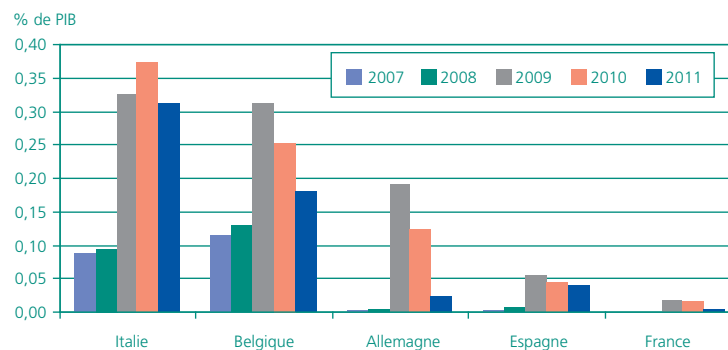
Les dépenses d'information et d'orientation des jeunes par les missions locales et d'accompagnement (contrats d'insertion dans la vie sociale, Civis), après avoir été renforcées dans le cadre du plan Agir pour la jeunesse de 2010, reviennent à 350 M€, soit le niveau des années précédentes (2008-2009).

Depuis la réforme de l'organisation du SPE et la création de Pôle emploi (2009), l'Unédic demeure chargée d'assurer la gestion paritaire de l'assurance chômage, dont elle a confié les activités opérationnelles à Pôle emploi. Le budget de fonctionnement (10) de cette nouvelle structure est donc considérablement allégé par rapport à la période précédente (0,03 Md€ en 2011, contre 1,1 Md€ en 2008).

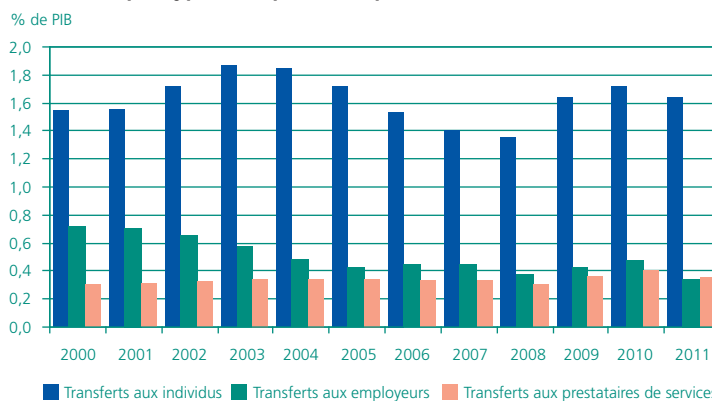
Les transferts aux individus constituent 70 % des dépenses ciblées

Compte tenu du poids des dépenses d'allocations chômage, les transferts aux individus représentent 70 % des dépenses ciblées en faveur du marché du travail en 2011 ; si leur part s'accroît de 4 points, leur niveau fléchit toutefois, retrouvant celui de 2009, soit 1,6 point de PIB. La part des transferts aux employeurs chute à 15 % de la dépense totale, soit la plus faible part sur toute la période

Graphique 7 • **Dépenses pour le chômage partiel**
comparaison avec les principaux pays européens utilisateurs

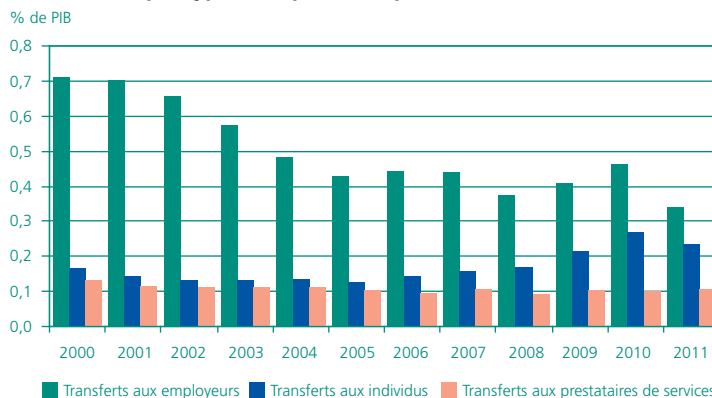


Graphique 8 • **Dépenses pour les politiques du marché du travail, par type de dépense, en points de PIB, 2000-2011**



Champ : France.

Graphique 8bis • **Dépenses pour les politiques actives du marché du travail, par type de dépense, en points de PIB, 2000-2011**



Champ : France.

depuis 2000, principalement en raison de la baisse des dépenses pour les contrats aidés, et correspond à 0,3 point de PIB. La part des transferts aux prestataires de services, qui concernent principalement le SPE et les frais de fonctionnement des stages de formation, se maintient à 15 % de la dépense totale et 0,4 point de PIB (graphique 8 ; tableau 2).

Sur le champ des seules politiques actives, la part des transferts aux employeurs, qui varie selon l'ampleur de la politique de contrats aidés mise en œuvre, baisse pour ne plus en représenter que la moitié, alors qu'elle était traditionnellement très majoritaire. Conséquemment, la part des transferts aux individus progresse, grâce à l'activation croissante de dépenses d'indemnisation en allocations de formation ou de reclassement, ou encore en aides à la création d'entreprise par les demandeurs d'emploi (aide Arce de l'Unedic, à partir de 2006) (graphique 8bis).



Source : base de données PMT/LMP d'Eurostat -extraction le 02/09/2013- traitement Dares.



Source : Dares, base PMT pour Eurostat.



Source : Dares, base PMT pour Eurostat.

(9) Les estimations des dépenses pour les parcours personnalisés d'accompagnement vers l'emploi ne sont pas disponibles pour 2011 et donc pas individualisées comme les années précédentes. Les coûts de ces parcours sont inclus dans le budget de fonctionnement ainsi que dans la part du budget d'intervention de Pôle emploi versée à des organismes co-traitants ou sous-traitants.

(10) Charges de gestion administrative 106 M€, nettes des produits 81 M€.

LA CLASSIFICATION EUROPÉENNE DES DÉPENSES EN FAVEUR DU MARCHÉ DU TRAVAIL

Les interventions ciblées sur le marché du travail sont regroupées selon trois grands types d'actions [1].

1. Services

Catégorie 1 : services relatifs au marché du travail

Les services relatifs au marché du travail sont tous les services et activités assurés par les services publics de l'emploi, ainsi que les services fournis par d'autres agences publiques ou d'autres organismes sous financement public, qui facilitent l'insertion des chômeurs et autres demandeurs d'emploi sur le marché du travail ou qui assistent les employeurs dans le recrutement et la sélection du personnel.

2. Mesures

Catégorie 2 : formation professionnelle

La formation professionnelle couvre les mesures visant à améliorer l'employabilité des groupes cibles par la formation, et qui sont financées par des organismes publics.

Catégorie 3 : rotation dans l'emploi et partage de l'emploi

Cette catégorie couvre les mesures qui facilitent l'insertion d'un chômeur ou d'une personne appartenant à un autre groupe cible dans un poste de travail par l'octroi d'heures de travail effectuées par un salarié déjà en poste (1).

Catégorie 4 : incitations à l'emploi

Les incitations à l'emploi couvrent les mesures qui facilitent le recrutement de chômeurs et d'autres groupes cibles, ou qui aident à assurer le maintien dans l'emploi de personnes menacées de le perdre involontairement. Les fonds publics prennent essentiellement la forme d'une contribution aux coûts salariaux du travailleur même si la plus grande partie des coûts salariaux reste généralement couverte par l'employeur. Toutefois, ceci n'interdit pas les cas où tous les coûts sont couverts par des fonds publics pendant une période limitée.

Catégorie 5 : emploi protégé et réadaptation

Cette catégorie couvre les mesures visant à favoriser l'insertion sur le marché du travail de personnes à capacité de travail réduite, grâce à un emploi protégé et une réadaptation.

Catégorie 6 : création directe d'emplois

Cette catégorie couvre les mesures qui créent des emplois supplémentaires, généralement d'intérêt public ou socialement utiles, afin de procurer un emploi aux chômeurs de longue durée ou aux personnes qui rencontrent des difficultés particulières sur le marché du travail. Dans le cadre de mesures de création directe d'emplois, les fonds publics couvrent généralement la plus grande partie des coûts salariaux des employeurs.

Catégorie 7 : aides à la création d'entreprise

Cette catégorie couvre les mesures encourageant les chômeurs et autres groupes cibles à créer leur propre entreprise ou activité indépendante.

3. Soutiens

Catégorie 8 : maintien et soutien du revenu en cas d'absence d'emploi

Cette catégorie couvre les soutiens ayant pour but de compenser une perte de salaire ou de revenu des individus grâce au versement de prestations en espèces quand une personne : apte à travailler et disponible pour occuper un emploi ne parvient pas à trouver un emploi acceptable ; est licenciée ou contrainte à travailler à temps partiel ou est temporairement inoccupée pour des motifs économiques ou autres (y compris des raisons tenant aux variations saisonnières) ; a perdu son emploi à cause d'une restructuration ou d'une cause similaire (indemnités de licenciement).

Cette catégorie comptabilise notamment les prestations chômage (assurance et solidarité), les prestations de chômage partiel et les indemnités pour licenciement ou faillite.

Catégorie 9 : préretraite

Cette catégorie couvre les soutiens qui facilitent la préretraite complète ou partielle de travailleurs âgés qui ont peu de chances de trouver un nouvel emploi ou dont le départ à la retraite facilite le placement d'une personne au chômage ou appartenant à un autre groupe cible.

Une intervention mixte désigne une intervention qui englobe plus d'un des types d'action définis ci-dessus (2).

(1) La majorité des États européens, dont la France, n'utilisent pas la catégorie 3. La révision de la méthodologie par Eurostat en 2013 supprime la catégorie 3 et la remplace par une sous-catégorie 4.3.

(2) Pour la France, la convention de reclassement personnalisé, le contrat de transition professionnelle et le contrat de sécurisation professionnelle sont présentés avec deux composantes : les prestations d'accompagnement (en catégorie 1) et les allocations de reclassement, de transition ou de sécurisation professionnelle (en catégorie 2).

Tableau 2 • Dépenses pour les politiques du marché du travail (PMT) par mesure de 2007 à 2011

En millions d'euros



Catégorie	N°	Nom de la mesure	Notes	2007	2008	2009	2010	2011
1		Services relatifs au marché du travail.....		4 237	4 006	4 894	5 879	5 048
1.1		Prestations de services.....		2 795	2 881	4 773	5 761	4 954
1.1.1		Prestations de services des services publics de l'emploi.....		2 036	1 892	3 499	4 192	4 702
	102	Pôle emploi.....	a	-	-	3 076	3 666	4 231
	42	Agence nationale pour l'emploi (ANPE).....	a	1 639	1 469	-	-	-
	44	Mission locale et permanence d'accueil, d'information et d'orientation.....	b	230	258	260	341	283
	74	Cap emploi (Agefiph).....	b	62	59	57	65	63
	43	Association pour l'emploi des cadres (Apec).....	b	105	107	107	120	125
1.1.2		Services d'accompagnement.....		760	989	1 273	1 569	252
	93	Parcours de recherche accélérée (PPAE 1).....	c	61	25	-	-	-
	94	Parcours de recherche active / d'appui (PPAE 2 / APP).....	c	207	180	318	335	(c)
	95	Parcours d'accompagnement (PPAE 3 / ACC).....	c	219	358	431	530	(c)
	96	Parcours créateur d'entreprise (PPAE-CE).....	c	12	15	58	54	(c)
	86	Frais de placement des allocataires par des opérateurs privés (OPP).....	d	56	76	0	-	-
	57	Prestations Afpa d'orientation et de suivi.....	e	77	180	170	125	-
	79	Civis accompagnement.....		52	79	72	109	65
	101	Contrat d'autonomie.....		-	2	46	89	57
	45	Cellule de reclassement.....		23	20	22	23	0
	84	CRP [composante] - Prestations personnalisées de reclassement.....	f	51	53	145	286	72
	99	CTP [composante] - Prestations d'accompagnement.....	f	2	1	10	19	39
	117	CSP [composante] - Plan de sécurisation professionnelle.....	f	-	-	-	-	19
1.2		Autres activités du SPE (administration).....		1 442	1 125	121	118	94
	87	Maisons de l'emploi.....		51	66	75	89	69
	73	Charges de gestion administrative de l'Unédic.....	a	1 391	1 059	-	-	-
	103	Unédic (régime d'assurance chômage).....	a	-	-	46	29	25
2		Formation professionnelle des demandeurs d'emploi.....		5 685	5 491	6 856	7 363	7 153
2.0		Allocations (à répartir sur les stages classés en 2.1 et 2.3).....		1 732	1 817	2 547	3 213	2 904
	18	Rémunération des stagiaires (régime public).....		383	408	308	238	116
	63	Allocation d'aide au retour à l'emploi-formation (Aref).....		906	941	952	1 049	1 063
	64	Aides aux formations homologuées (Pare).....		11	6	7	-	-
	106	Allocation en faveur des demandeurs d'emploi en formation (AFDEF).....		-	-	39	121	231
	107	Rémunération des formations de Pôle emploi (RFPE).....		-	-	28	58	79
	105	Aide aux frais associés à la formation (Afaf).....		-	-	23	53	59
	84	CRP [composante] - Allocation spécifique de reclassement.....	f	421	453	1 133	1 571	1 195
	99	CTP [composante] - Allocation de transition professionnelle.....	f	12	9	56	123	100
	117	CSP [composante] - Allocation de sécurisation professionnelle.....	f	-	-	-	-	61
2.1		Formation institutionnelle.....		2 328	2 097	2 135	2 096	2 219
	85	Stages de formation organisés par les régions.....	f	1 719	1 794	1 681	1 672	1 845
	10	Stages de l'Afpa.....	f	377	168	92	109	-
	11	Stages catégoriels (IRILL).....		24	24	17	10	10
	104	Compétences clés.....		-	-	14	25	39
	118	Stages financés par l'État en faveur de publics fragiles.....	g	-	-	-	53	94
	70	Formations conventionnées (Pare/AFC).....		151	69	283	179	182
	101	Contrat de volontariat pour l'insertion.....		57	41	48	49	49
2.2		Formation sur le lieu de travail.....		34	31	80	116	107
	20	Conventions FNE de formation ou d'adaptation.....		4	3	21	35	28
	71	Actions de formation préalable à l'embauche (AFPE/AFPR).....		29	28	59	81	69
	119	Préparation opérationnelle à l'emploi (POE).....		-	-	-	-	11
2.3		Formation en alternance (institution / lieu de travail).....		24	17	11	84	73
	88	Action préparatoire au recrutement.....		24	17	8	-	-
	108	Contrat d'accompagnement formation (Caf).....		-	-	2	84	73
2.4		Soutien spécial à l'apprentissage.....		1 567	1 529	2 083	1 854	1 850
	22	Exonération et prime pour l'embauche d'apprentis.....	h	1 567	1 529	2 083	1 854	1 850
4		Incitations à l'emploi.....		2 089	1 963	1 835	2 086	1 167
4.1		Incitations à l'embauche.....		2 087	1 962	1 834	2 086	1 167
	76	Contrat de professionnalisation.....		362	289	220	101	75
	67	Contrat jeune en entreprise.....		298	331	109	7	-
	114	Prime à l'embauche de jeunes stagiaires.....		-	-	8	12	-
	26	Contrat initiative emploi (CIE).....		150	82	58	27	-
	65	Aide dégressive à l'employeur.....		68	55	43	13	-
	32	Allocation temporaire dégressive.....		8	9	9	10	9
	36	Entreprise d'insertion par l'économique.....		121	159	137	156	118
	37	Association intermédiaire.....		167	163	162	170	174
	61	Entreprise de travail temporaire d'insertion.....		27	28	24	23	30
	66	Aides à la mobilité géographique.....		17	16	41	68	69
	49	Aides de l'Agefiph.....		408	526	636	675	416
	80	Contrat d'insertion - Revenu minimum d'activité (CI-RMA).....		148	138	72	24	2
	81	Contrat initiative emploi (CIE-PCS).....		231	67	240	233	15
	110	Contrat expérimental CAL - secteur marchand.....		-	0	1	0	-
	112	Contrat unique d'insertion (CUI-CIE).....		-	-	-	458	196
	98	Primes d'intéressement et primes de retour à l'emploi (ASS).....	i	81	98	75	107	64
4.2		Incitations au maintien des emplois.....		2	1	0	0	-
	33	Congé de conversion.....		2	1	0	0	-

Tableau 2, suite page suivante ➡

Catégorie	N°	Nom de la mesure	Notes	2007	2008	2009	2010	2011
5		Emploi protégé et réadaptation		1 253	1 338	1 429	1 438	1 426
	91	Contrat de soutien et d'aide par le travail (Esat).....		1 006	1 067	1 144	1 150	1 134
	92	Entreprises adaptées		247	271	284	288	292
6		Création directe d'emplois		3 882	2 984	2 958	4 201	2 846
	40	Contrat emploi consolidé (CEC).....		151	21	-	-	-
	46	Emplois - jeunes		143	48	25	4	-
	82	Contrat d'avenir		1 398	1 326	1 168	473	72
	83	Contrat d'accompagnement dans l'emploi		2 190	1 571	1 724	1 667	751
	111	Contrat expérimental CAL - secteur non marchand		-	18	40	38	-
	113	Contrat unique d'insertion (CUI-CAE).....		-	-	-	2 019	2 024
7		Aides à la création d'entreprise		490	612	738	1 056	1 053
	38	Aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise	j	456	588	737	1 056	1 053
	38bis	Chèque-conseil création d'entreprise		10	10	-	-	-
	59	Encouragement au développement d'entreprises nouvelles		24	15	2	-	-
8		Maintien et soutien du revenu en cas d'absence d'emploi ...		22 666	22 338	26 747	27 942	27 924
8.1		Prestations de chômage		22 647	22 323	26 427	27 660	27 855
	1	Allocation d'aide au retour à l'emploi (régime d'assurance chômage)...		19 840	19 680	23 762	24 949	25 129
	3	Allocation spécifique de solidarité (régime de solidarité)		1 951	1 786	1 832	1 929	1 997
	72	Allocation équivalent retraite (régime de solidarité).....		771	779	703	616	509
	2	Allocation d'insertion (régime de solidarité)	k	21	-	-	-	-
	89	Allocation temporaire d'attente.....	k	64	78	111	145	201
	109	Prime 500 euros		-	-	20	11	-
	115	Aide exceptionnelle pour l'emploi (AEPE - Plan Rebond)		-	-	-	10	18
8.2		Prestations de chômage partiel		19	15	319	282	69
	4	Chômage partiel		19	15	319	282	69
9		Préretraites		795	452	296	198	130
	34	Préretraite progressive		162	80	38	14	5
	6	Allocation spéciale licenciement du Fonds national de l'emploi		396	227	175	139	106
	62	Cessation d'activité de certains travailleurs salariés (CATS)		234	144	83	45	20
	8	Allocation de remplacement pour l'emploi (Unedic).....		3	1	1	-	-
TOTAL				41 096	39 185	45 751	50 163	46 748
Total en euros constants 2011*				43 768	40 596	47 372	51 194	46 748
Variation annuelle en volume				- 2,8%	- 7,2%	+ 16,7%	+ 8,1%	- 8,7%
Par type de mesures								
	Catégories 2 à 7 (politiques «actives» du marché du travail)			13 398	12 388	13 815	16 145	13 646
	Catégories 8 et 9 (politiques de soutien du revenu)			23 461	22 790	27 043	28 140	28 054
Par type de dépenses								
	Transferts aux individus			64,5%	66,7%	67,5%	66,1%	70,0%
	Transferts aux employeurs			20,3%	18,6%	17,6%	18,4%	14,8%
	Transferts aux prestataires de services			15,2%	14,8%	14,9%	15,5%	15,2%

Source : Dares, base PMT pour Eurostat.

Champ : France.

Symboles

- : la mesure n'existait pas encore ou n'existe plus ;
- 0 : moins de la moitié de l'unité.

* Euros constants : indice Insee des prix à la consommation, France entière, hors tabac.

Les n° d'identification des mesures se retrouvent dans les différents supports quantitatifs ou qualitatifs de la base de données PMT. Voir la page du site du ministère du travail [2].

Notes

- a Pôle emploi résulte de la fusion, le 19 décembre 2008, de l'ANPE et du réseau des Assedic. Son budget est alimenté essentiellement par une subvention de l'État et une contribution de l'Unedic. Cette contribution globale, équivalente à 10 % du montant des cotisations chômage perçues, est versée aux sections « fonctionnement et investissement » et « interventions » de Pôle emploi.
Pour 2011 : sections « fonctionnement et investissement » plus une partie de la section « interventions » correspondant aux prestations externalisées.
Jusqu'à 2010, les montants des services d'accompagnement (sous-catégorie 1.1.2) : prestations ANPE, puis parcours ANPE/Pôle emploi, sont soustraits du budget de fonctionnement ANPE/Pôle emploi affiché en sous-rubrique 1.1.1.
À compter de 2009, l'Unedic correspond à la structure paritaire de l'assurance chômage.
- b Budgets de fonctionnement, pour les trois structures « co-traitantes » avec Pôle emploi, spécialisées pour les jeunes, les personnes handicapées et les cadres.
- c Prestations d'accompagnement individualisé. Depuis 2007, Parcours individualisés d'accompagnement, incluant principalement des prestations individualisées et des entretiens Les montants de ces parcours sont estimés par Pôle emploi, direction du contrôle de gestion. Pour 2011, données non disponibles ; leur coût est inclus dans le budget de fonctionnement et les prestations externalisées (cf. note a), dont le montant s'en trouve ainsi augmenté.
- d Contractualisation par l'Unedic avec des organismes privés de placement.
- e Au cours de l'année 2010, les psychologues de l'Afpa, assurant les prestations d'orientation et de suivi, ont été transférés à Pôle emploi.
- f Mesures mixtes, combinant des composantes des catégories 1 et 2. Les composantes en catégorie 1 font partie de la sous-catégorie 1.1.2 « Prestations d'accompagnement ». Les allocations figurent en catégorie 2.
- f Stages mis en œuvre par les conseils régionaux. À partir de 2007, l'État transfère progressivement aux régions la subvention pour les actions de formation des demandeurs d'emploi mises en œuvre par l'Afpa.
- g Mise en situation d'emploi de publics fragiles ou spécifiques : handicapés, détenus, militaires en reconversion, Français de l'étranger, résidents d'outre-mer en formation en métropole. Marché confié à l'Afpa pour la période 2009-2012.
- h Pour satisfaire au critère de ciblage, les aides à l'embauche d'apprentis figurant ici concernent les seuls jeunes de bas niveau de qualification (niveaux V à VI). Elles comprennent les primes à l'embauche d'apprentis ainsi qu'une part des montants des exonérations de cotisations sociales ou fiscales effectivement versés. Cette part qui correspond à celle des jeunes de niveaux V à VI, baisse tendanciellement de 83 % en 2000 à 67 % en 2010 et 2011 (données provisoires). Voir encadré 2.
- i Montants des primes de retour à l'emploi et des primes d'intéressement associées à l'allocation spécifique de solidarité.
- j Les dépenses pour l'Accre sont sous-estimées : on ne connaît le montant des exonérations de cotisations sociales que pour une faible part (gérants minoritaires), depuis 2003. L'augmentation à partir de 2006 est due à l'aide Arce attribuée par l'Unedic.
- k L'allocation temporaire d'attente remplace l'allocation d'insertion.

Les dépenses générales en faveur de l'emploi et du marché du travail s'établissent à 38,6 Md€ en 2011

Au-delà des dispositifs en faveur de l'emploi et du marché du travail à destination de publics ciblés, il existe un grand nombre de dispositifs qui ne sont pas spécifiquement ciblés sur des groupes de personnes en difficulté, tout en étant destinés à favoriser l'emploi ou le nombre d'heures travaillées. Ces dispositifs prennent généralement la forme de transferts aux entreprises visant à réduire le coût du travail pour certains groupes de salariés, certains territoires ou certains secteurs et, plus rarement, de soutien aux revenus des personnes en emploi.

Le contour de ces dépenses générales en faveur de l'emploi prête à discussion étant donné que les réductions de prélèvements fiscaux et sociaux peuvent avoir plusieurs objectifs, comme encourager l'emploi mais aussi renforcer la compétitivité des entreprises ou contribuer à l'aménagement du territoire. Par ailleurs, ces dépenses générales se prêtent mal aux comparaisons internationales dans la mesure où ces dispositifs se fondent sur des systèmes de prélèvements fiscaux et sociaux qui diffèrent d'un pays à l'autre.

Compte tenu de ces limites, sont considérés, dans cette publication, comme dépenses générales en faveur de l'emploi et du marché du travail, les allègements généraux de cotisations sociales, les incitations financières à l'emploi, les mesures d'allègement de cotisations sociales et d'impôt en faveur de certaines zones géographiques, de certains secteurs et en faveur des heures supplémentaires (graphiques 9 et 10) (11).

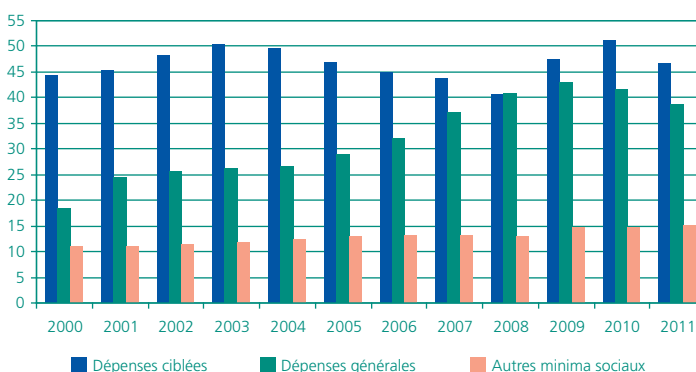
Au total, les dépenses générales en faveur de l'emploi et du marché du travail ainsi définies ont atteint 38,6 Md€ en 2011, soit 1,9 point de PIB (contre 2,1 points en 2010). Elles poursuivent une baisse entamée en 2010. Cette baisse de 7,2 % (après -3 % en 2010) est le résultat d'un recul généralisé de toutes les composantes des dépenses générales en faveur de l'emploi et du marché du travail : les dépenses générales d'exonérations (-6 %), les mesures en faveur de l'emploi dans certains secteurs (-10 %), les dépenses d'incitations financières à l'emploi (-10 %) ainsi que les dépenses dans certaines zones géographiques (-3 %).

Les allègements généraux de cotisations sociales sur les bas salaires s'élèvent en 2011 à 20,7 Md€, soit 1 point de PIB

Le coût des allègements généraux de cotisations sociales patronales sur les bas salaires poursuit son

Graphique 9 • Dépenses ciblées ou générales en faveur de l'emploi et du marché du travail, et autres minima sociaux

En milliards d'euros constants 2011



Champ : France.

recul : 20,7 Md€ en 2011, après 21,9 Md€ en 2010 et 22,2 Md€ en 2009 (tableau 3). Cependant, il représente toujours plus de la moitié des dépenses générales en faveur de l'emploi et du marché du travail (54 %).

La diminution du montant des dépenses au titre des allègements généraux s'amplifie ainsi en 2011 (-7 %, après -2 % en 2010) alors que le nombre de salariés concernés au cours de l'année augmente (+2 %, soit près de 11 millions de salariés). Cette baisse des dépenses malgré une hausse des effectifs est due à l'annualisation du calcul du montant des allègements (encadré 4). En 2010, malgré la reprise de l'emploi, l'impact de la modification du dispositif d'allègements pour les travailleurs occasionnels demandeurs d'emploi du secteur agricole (TO-DE) (12) avait entraîné la poursuite d'une baisse entamée en 2009 avec la dégradation de la conjoncture économique.

Les mesures d'exonération des heures supplémentaires et complémentaires et de rachat de jours RTT représentent 5 Md€ en 2011

La loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, dite loi Tép, avait introduit une exonération de cotisations salariales, dans la limite de 21,5 % du salaire brut, et d'impôt sur le revenu sur les salaires versés au titre des heures supplémentaires ou complémentaires, ainsi qu'une exonération forfaitaire de cotisations patronales pour les heures supplémentaires seules. La loi du 8 février 2008 pour le pouvoir d'achat a instauré, quant à elle, une exonération de cotisations salariales et patronales pour les sommes versées au titre du rachat de journées de réduction du temps de travail (RTT). Ce rachat de journées de RTT était possible jusqu'au 31 décembre 2009.

Ces deux mesures représentent en 2011 un coût de 5 Md€, soit près de 13 % des dépenses générales en faveur de l'emploi. Ces dépenses ont progressé en volume de 6 % par rapport à 2010, après une hausse modérée en 2010 (+3 %) et une forte hausse en 2009 (+34 %). Si l'augmentation initiale de 2009



Source : Dares.

(11) Les dépenses pour l'emploi prévues dans le plan de relance 2009-2010 (avec parfois des reliquats en 2011) qui n'étaient pas ciblées sur des publics spécifiques sont également considérées comme des dépenses générales en faveur de l'emploi.

(12) En 2010, le dispositif TO-DE est devenu, dans certains cas, plus avantageux que les allègements généraux. Cela a entraîné le basculement d'une partie des dépenses au titre des allègements généraux vers le dispositif TO-DE, les deux dispositifs étant exclusifs l'un de l'autre.

est principalement due à la montée en charge du dispositif (13), les hausses de 2010 et 2011 s'expliquent par le rebond de l'activité et l'augmentation du nombre d'heures supplémentaires effectuées.

Enfin, dans le cadre du dispositif « zéro charges » du plan de relance, 41 M€ ont été versés en 2011 aux entreprises de moins de 10 salariés qui embauchaient des salariés en CDI ou en CDD de plus d'un mois à un niveau de salaire inférieur à 1,6 Smic. La dépense pour cette aide à l'emploi dans les très petites entreprises (ATPE) diminue fortement (-90 %) avec l'arrêt des entrées en juin 2010 et des versements en juin 2011.

Au total, les mesures générales d'exonérations représentent près de 25,7 Md€ en 2011, soit deux tiers des dépenses générales en faveur de l'emploi. Ces dépenses ont poursuivi leur baisse en 2011 : -6 %, après -2 % en 2010 alors qu'elles ont progressé, entre 2006 et 2008, de plus de 10 % par an.

Les incitations financières à l'emploi s'établissent à 4,8 Md€ en 2011, en baisse de 10 %

Plusieurs mesures dites d'« incitation financière à l'emploi » ont pour objectif de rendre plus rémunérateurs l'accès ou le retour à l'emploi et l'augmentation de la durée travaillée, en apportant des aides financières complémentaires aux revenus d'activité. La prime pour l'emploi (PPE) a été créée en 2001 dans cet objectif. Elle prend la forme d'un crédit d'impôt attribué aux personnes ayant exercé une activité professionnelle et appartenant à un foyer fiscal dont les ressources ne dépassent pas un certain plafond. En 2011, la dépense au titre de la PPE (3,1 Md€) poursuit sa diminution : -16 %, après -10 % en 2010. Cette baisse est la conséquence du gel de son barème depuis 2008 alors qu'il était précédemment revalorisé chaque année au même rythme que le montant annuel du Smic net imposable.

À partir de 2009, les dépenses relatives à la prime de retour à l'emploi et aux primes d'intéressement du RMI et de l'API diminuent très fortement suite à leur remplacement par le RSA à partir du 1^{er} juin 2009 en France métropolitaine (encadré 5). En 2011, ces dépenses ne représentent que 5 M€ contre près de 0,5 Md€ en 2008.

Le RSA « activité » (seule composante du RSA prise en compte au titre des dépenses générales pour l'emploi) et l'Apré représentent, en 2011, un total de 1,6 Md€. Après une forte hausse consécutive à la récession de 2008-2009, la progression du nombre d'allocataires du RSA activité et des dépenses associées ralentit en 2011. Les dépenses du RSA activité progressent de 6 %

Encadré 4

LES ALLÈGÈMENTS GÉNÉRAUX DE COTISATIONS SOCIALES PATRONALES CIBLÉS SUR LES BAS SALAIRES

Conçus initialement en 1993, ces dispositifs ont connu de nombreuses modifications [6]. Depuis le 1^{er} juillet 2003, l'allègement unique dégressif s'est substitué aux autres allègements, notamment les réductions dégressives sur les bas salaires et les allègements associés à la réduction du temps de travail, afin de neutraliser l'impact sur le coût du travail des entreprises de la « convergence vers le haut » des différents minima salariaux induits par la loi sur les 35 heures. Après une montée en charge progressive sur une période transitoire de deux ans, qui s'est achevée au 1^{er} juillet 2005, la réduction de cotisations sociales patronales a été portée, pour tous les employeurs, à 26 points au niveau du Smic, elle diminue ensuite progressivement avec le salaire et s'annule à 1,6 Smic.

En 2007, de nouvelles modalités de calcul ont été introduites : la réduction de cotisations sociales patronales au niveau du Smic a été majorée de 2,1 points pour les entreprises de 20 salariés ou moins et la majoration des heures supplémentaires a été exclue du calcul du taux d'exonération. Ces changements législatifs ont contribué à l'augmentation des dépenses relatives aux allègements généraux en 2008.

Depuis le 1^{er} janvier 2011, le montant des allègements est calculé sur la rémunération annuelle brute. Sur le plan comptable, la réforme permet d'économiser 2 Md€ en année pleine. En effet, avant l'annualisation, en rémunérant son salarié avec un salaire mensuel inférieur au seuil mensuel des allègements et en versant un 12^e mois plus élevé, un employeur pouvait bénéficier d'allègements sur 11 mois malgré une rémunération annuelle supérieure au seuil annuel des allègements.

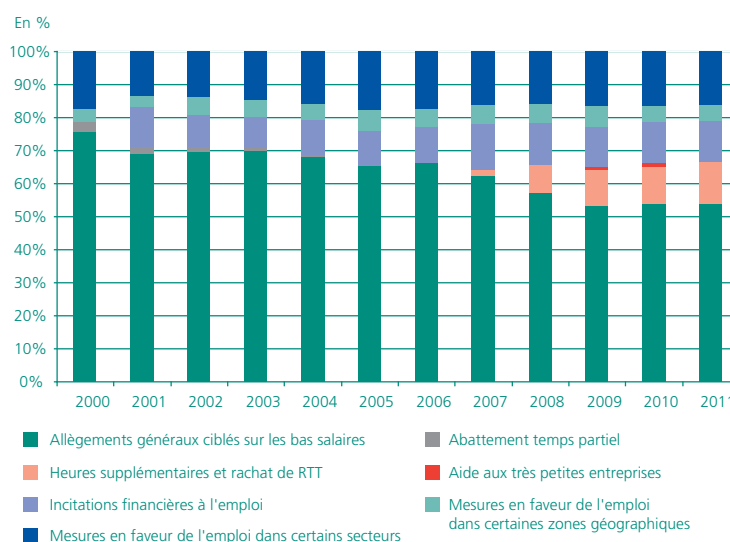
seulement malgré une marge de progression importante [8]. En effet, dans le contexte d'une nouvelle détérioration relative du marché du travail et de l'entrée dans le dispositif des allocataires des Dom, ce ralentissement s'explique notamment par la persistance d'un taux important de non-recours [9].

Enfin, comme en 2010, près de 0,1 Md€ ont été dépensés en 2011 au titre du revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA) (encadré 5). À partir de 2011 et de la mise en place du RSA dans les Dom, les bénéficiaires du RSTA ont la possibilité de basculer de manière non réversible dans le RSA.

Au total, en 2011, les dépenses relatives aux incitations financières à l'emploi se sont élevées à 4,8 Md€ (après 5,2 Md€), soit une diminution de

(13) Il y a un décalage d'un an entre les exonérations d'impôt sur le revenu et les exonérations de cotisations sociales : les montants dépensés en 2009 au titre de l'exonération fiscale correspondent aux rémunérations des heures supplémentaires réalisées en 2008, première année pleine de mise en œuvre, tandis que les montants dépensés en 2008 portaient sur l'année 2007, où le dispositif n'a été appliqué que sur le 4^e trimestre.

Graphique 10 • Structure des dépenses générales, de 2000 à 2011



Champ : France.



Source : Dares.

10 % en euros constants par rapport à 2010. Cette forte baisse est le résultat du gel du barème de la prime pour l'emploi et de la relative stagnation du RSA activité.

Les mesures en faveur de l'emploi dans certaines zones géographiques représentent 1,8 Md€ en 2011

Les dépenses pour les aides à l'emploi dans certaines zones géographiques regroupent les exonérations spécifiques aux départements d'outre-mer et les aides visant à développer l'emploi dans des zones cibles de la politique d'aménagement du territoire et dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Ces dernières, dites « exonérations zonées », sont majoritairement des exonérations de cotisations sociales ou des réductions d'impôts pour les entreprises qui s'installent en zone de revitalisation rurale (ZRR), en zone de redynamisation urbaine (ZRU), en zone franche urbaine (ZFU), en zone urbaine sensible (Zus), en zone franche de Corse ou encore dans les bassins d'emploi à redynamiser. Les dépenses couvrant ces exonérations zonées représentent 0,75 Md€ en 2011, en légère baisse (-4 %) par rapport à 2010. Après deux années de forte diminution (environ -20 % chaque année en 2009 et 2010), la baisse des dépenses au titre des mesures en faveur de l'emploi dans certaines zones géographiques ralentit.

Les dépenses associées aux ZRR et ZRU ont diminué de 7 % en 2011, après une baisse de 20 % en 2010. La baisse des effectifs concernés par l'exonération ZRU (-13 % en 2011 après -43 % en 2010) ainsi que celle des dépenses s'explique en partie par une exonération plus avantageuse dans les ZFU dont le périmètre des deux dernières générations est identique à celui des ZRU [10]. Malgré cela, les dépenses au titre des ZFU ont elles aussi diminué en 2011 (-13 %) en raison, d'une part, de la baisse des effectifs concernés par l'exonération (-37 %) et, d'autre part, d'une évolution du calcul des exonérations [9]. Les dépenses liées à l'abattement en faveur des immeubles en Zus sont en forte augmentation (+42 %) et dépassent les 0,1 Md€ en 2011. L'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties a bénéficié à plus d'un million d'entreprises en 2011. De même les dépenses au titre des bassins d'emploi à redynamiser ont fortement progressé (+124 %) pour atteindre 21 M€ en 2011. Les dépenses en faveur de l'emploi dans la zone franche de Corse sont nulles en 2011, avec la fin de l'exonération -plafonnée- d'impôt sur les bénéfices pour les entreprises qui exercent des activités en Corse.

Dans les Dom, les entreprises de certains secteurs bénéficient depuis longtemps (loi du 25 juillet 1994 tendant à favoriser l'emploi, l'insertion et les activités économiques dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte) d'exonérations spécifiques de cotisations patronales, étendues successivement par la loi d'orientation pour

Encadré 5

LE REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE

Le revenu de solidarité active (RSA), dispositif expérimenté entre 2007 et 2008, a été généralisé en France métropolitaine à compter du 1^{er} juin 2009. Il assure un revenu minimum aux ménages dont les ressources ne dépassent pas un certain seuil (« RSA socle »), en substitution du revenu minimum d'insertion (RMI) et de l'allocation de parent isolé (API), et un complément de revenu durable pour les personnes à faibles revenus d'activité (« RSA activité »).

La composante « RSA activité » est un complément aux revenus d'activité les plus faibles, dont le but est de rendre le travail plus rémunérateur. Ainsi, lorsqu'une personne trouve un emploi, elle peut cumuler l'intégralité de l'allocation avec ses revenus d'activité pendant trois mois puis elle cumule l'allocation et 62 % de ses revenus d'activité dans la limite des seuils de ressources.

Le RMI, l'API et les mécanismes d'intéressement dont pouvaient bénéficier les allocataires de ces deux minima sociaux ont été supprimés suite à la mise en place du RSA généralisé, les bénéficiaires des anciennes prestations basculant automatiquement dans le RSA. La prime pour l'emploi (PPE) a été aménagée pour s'articuler avec le nouveau dispositif. Le RSA perçu représente une avance sur la PPE versée l'année suivante et vient en déduction de celle-ci. Les foyers non éligibles au RSA continuent à percevoir l'intégralité de la PPE. Le « RSA activité » dont l'objectif est d'inciter à l'emploi est comptabilisé dans la présente publication comme une dépense générale en faveur de l'emploi. Les dépenses pour le « RSA socle » sont en revanche comptabilisées, comme les dépenses pour le RMI ou l'API, comme dépenses à la lisière des politiques de l'emploi.

Dans le cadre du RSA a été créée l'aide personnalisée de retour à l'emploi (Apre) qui prend en charge tout ou partie des coûts induits par la reprise d'une activité professionnelle. Cette aide concerne aussi bien la mobilité que les dépenses de garde d'enfants ou d'habillement. L'Apre est financée par l'État via le Fonds national de solidarité active (FNSA). Les versements du FNSA au titre de l'Apre à Pôle emploi (Apre dite « nationale ») d'une part et aux départements (Apre dite « déconcentrée ») d'autre part, se sont élevés à 80 M€ en 2011 et les crédits effectivement consommés par Pôle emploi et les départements à 87 M€ (1).

À partir du 1^{er} septembre 2010, le RSA a été étendu aux jeunes de 18 à 25 ans sous certaines conditions : il faut avoir travaillé au moins 3 214 heures durant les trois années précédant la demande pour les demandeurs salariés ou, pour les demandeurs exerçant une activité à leur compte, avoir réalisé un chiffre d'affaires sur les deux dernières années supérieur à 43 fois le montant du « RSA socle ».

Le 1^{er} janvier 2011, le RSA a été mis en place dans les Dom. Une partie des bénéficiaires du revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA (2)) bascule donc progressivement vers le RSA depuis 2011. Jusqu'en décembre 2012, les bénéficiaires du RSTA ont la possibilité de se maintenir dans le dispositif ou de basculer de manière non réversible dans le RSA.

(1) En 2011, pour la première année, les crédits consommés excèdent la dotation ; après l'exercice 2011, les reliquats sont cependant toujours conséquents et s'élèvent à 0,1 Md€ environ.

(2) Il s'agit d'une allocation forfaitaire mensuelle de 100 euros pour les salariés d'outre-mer qui travaillent à temps plein et qui gagnent moins de 1,4 Smic. Le RSTA a été mis en place en 2009 dans le cadre du plan de relance. D'un point de vue comptable, depuis 2011, le financement du RSTA est à la charge du FNSA (article 195 de la LFI 2011) alors qu'il était précédemment versé directement par l'État au titre du programme 317 « Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité » de la mission « plan de relance de l'économie ».

Tableau 3 • Dépenses générales en faveur de l'emploi et du marché du travail

En millions d'euros courants



	2007	2008	2009	2010	2011
MESURES GÉNÉRALES D'EXONÉRATIONS	22 396	25 984	26 991	26 925	25 742
Allègements généraux bas salaires et aménagements et réduction du temps de travail	21 742	22 704	22 211	21 914	20 741
Allègements Fillon (loi du 17 janvier 2003) (1).....	21 741	22 704	22 209	21 914	20 741
Autres allègements généraux (1).....	1	-	2	-	-
Heures supplémentaires et rachat RTT	654	3 280	4 412	4 590	4 960
Exonérations de cotisations salariales et patronales (1).....	654	3 060	3 122	3 200	3 440
Exonérations d'impôt sur le revenu des heures supplémentaires et complémentaires (3).....	-	220	1 290	1 390	1 520
Aides à l'embauche dans les TPE (dispositif « zéro charges » du plan de relance 2009-2010) (1)	-	-	368	421	41
Abattement temps partiel (4)	-	-	-	-	-
INCITATIONS FINANCIÈRES À L'EMPLOI	4 911	4 997	5 114	5 231	4 812
Prime pour l'emploi (3)	4 520	4 480	3 936	3 610	3 105
Prime de retour à l'emploi (2)	186	208	132	16	-
Prime d'intéressement RMI (2)	182	257	125	22	5
Prime d'intéressement API (2)	22	29	14	2	-
Revenu de solidarité active (RSA) (2)	1	22	703	1 459	1 583
Revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA Dom, Plan de relance 2009-2010) (2)	-	-	204	122	119
MESURES EN FAVEUR DE L'EMPLOI DANS CERTAINES ZONES GÉOGRAPHIQUES	1 935	2 257	2 499	1 822	1 813
Exonérations zonées et dépenses fiscales hors Dom	1 153	1 183	946	777	758
Zones de revitalisation rurale (ZRR) et de redynamisation urbaine (ZRU) (1)+(3).....	495	449	283	231	220
Zones franche urbaine (ZFU) (1)+(3).....	554	637	570	458	405
Zones urbaine sensible (Zus) (3).....	95	92	81	78	113
Zone franche de Corse (1)+(3).....	9	3	2	1	-
Bassins d'emploi à redynamiser (1)+(3).....	-	2	10	9	21
Exonérations Dom	782	1 074	1 553	1 045	1 055
MESURES EN FAVEUR DE L'EMPLOI DANS CERTAINS SECTEURS	5 672	6 265	6 843	6 816	6 254
Services à la personne / emplois familiaux	4 709	5 234	5 999	6 094	5 731
Aides aux particuliers	3 332	3 723	4 313	4 245	4 088
Réduction d'impôt sur le revenu au titre de l'emploi d'un salarié à domicile (3).....	2 190	1 110	1 248	1 250	1 270
Crédit d'impôt sur le revenu au titre de l'emploi, par les particuliers, d'un salarié à domicile (3).....	-	1 495	1 682	1 785	1 900
Exonération des particuliers employeurs « publics fragiles »* (4).....	906	843	846	856	848
Exonération 15 points particuliers employeurs (1).....	229	255	278	334	-
Exonération d'impôt sur le revenu de l'aide de l'employeur au Cesu préfinancé (3).....	7	20	20	20	70
Distribution de Cesu préfinancé par l'État (Plan de relance 2009-2010) (2).....	-	-	239	-	-
Autres aides aux particuliers : ancien dispositifs (3).....	-	-	-	-	-
Aides aux organismes prestataires agréés de services à la personne	1 315	1 422	1 599	1 736	1 514
Exonération de TVA pour les services rendus aux personnes physiques (3).....	500	550	600	700	600
Taux de 5,5% de TVA (3).....	60	80	110	100	210
Exonération aide à domicile auprès de « publics fragiles »* (4).....	571	587	638	662	692
Exonération aide à domicile : extension des activités exonérées (1).....	172	193	239	262	0
Autres aides aux organismes prestataires agréés de services (3).....	12	12	12	12	12
Aides aux entreprises Cesu préfinancé : exonération abondement (4) ..	40	66	68	95	111
Financement de l'Agence nationale des services à la personne (2)	22	23	19	19	18
Secteur agricole	231	242	206	472	516
Exonération en faveur des jeunes chefs d'exploitation d'entreprise agricole (2).....	45	50	56	45	43
Taux de cotisations réduits pour l'emploi de travailleurs occasionnels agricoles (ex TO-DE) (2).....	136	118	102	-	-
Exonération pour l'emploi de travailleurs occasionnels agricoles TO-DE (1)...	26	49	23	400	455
Exonération salariales de sécurité sociale au titre des contrats « vendanges » (1).....	15	13	15	20	18
Autres mesures à destination du secteur agricole (1).....	9	12	10	8	0
Hôtels, cafés, restaurants (HCR)	731	789	638	249	6
Exonération avantage « repas » en nature (1).....	143	160	158	164	-
Aides à l'emploi (2).....	588	629	479	85	6
Total dépenses de l'État	25 714	29 627	30 602	29 932	27 893
Dont : exonérations compensées (1).....	24 532	28 291	28 527	28 162	26 118
autres dépenses (2).....	1 182	1 336	2 074	1 769	1 774
Total dépenses fiscales (3)	7 682	8 379	9 294	9 249	9 077
Total exonérations non compensées (4)	1 517	1 496	1 552	1 613	1 651
Total	34 913	39 502	41 447	40 794	38 621
Total en point PIB	1,9	2,0	2,2	2,1	1,9
Total en euros constants 2011	37 183	40 925	42 916	41 631	38 621
Variation annuelle en volume.....	16,6%	10,1%	4,9%	-3,0%	-7,2%

Sources

(1) Les montants des exonérations compensées sont issus de la base India qui recense les dépenses du budget de l'État, à l'exception de l'exonération de 15 points pour les particuliers employeurs et de l'extension des activités exonérées au titre de l'aide à domicile. Les montants des allègements généraux sont repris de la publication précédente [6] pour 2005 et des rapports des comptes de la Sécurité sociale à partir de 2006 (rapports d'octobre 2009, de septembre 2010 et de septembre 2011). Les montants des mesures en faveur du secteur agricole sont issues de données MSA.

(2) Les autres dépenses de l'État hors exonérations compensées sont issues de la base India.

(3) Les montants des dépenses fiscales sont issus des tomes II des Évaluations des voies et moyens des projets de loi de finances successifs (PLF 2012 pour l'année 2010).

(4) Les montants des exonérations non compensées sont issus des rapports des comptes de la Sécurité sociale et reprennent les données de l'Acoss.

Remarque : les dépenses du budget du ministère chargé de l'emploi issues des bases India et Chorus et compilées dans ce tableau correspondent aux montants effectivement versés une année donnée et non aux sommes dues par l'État au titre de cette année. À l'inverse, les données publiées par l'Acoss correspondent aux sommes dues par l'État au titre de l'année, d'où certaines différences entre les chiffres publiés ici et ceux publiés par l'Acoss ou dans les comptes de la sécurité sociale. Avec la réforme des finances publiques instituée par la loi organique relative aux lois de finances (Lof) du 1^{er} août 2001, ces écarts sont appelés à disparaître. Quelques chiffres ont été modifiés par rapport à la publication précédente portant sur l'année 2010, du fait de la prise en compte de données plus récentes.

* Publics fragiles : personnes âgées ou handicapées.

Champ : France

l'outre-mer (Loom) en 2000, par la loi de programme pour l'outre-mer (Lopom) en 2003 et par la loi pour le développement économique des outre-mer (Lodeom) adoptée en 2009 et applicable à partir du 1^{er} janvier 2010. En 2011, comme en 2010, ces exonérations représentent une dépense de 1 Md€. La forte hausse observée en 2009 (qui avait porté ces dépenses à 1,5 Md€) résultait d'un plan d'apurement de la dette de l'État vis-à-vis de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss).

Les aides au secteur des services à la personne atteignent 5,7 Md€ en 2011

En 2011, les aides au secteur des services à la personne atteignent 5,7 Md€ (après 6,1 Md€ en 2010). Malgré une baisse de 8 % en volume par rapport à 2010, elles représentent toujours 15 % du total des dépenses générales en faveur de l'emploi et 0,3 point de PIB. Ces aides se partagent en deux catégories, selon le bénéficiaire de l'aide : 70 % s'adressent aux particuliers qui utilisent les services à la personne et 30 % aux organismes prestataires agréés. Ces mesures ont pour objectif de développer les emplois de services à la personne.

Depuis 1991, les particuliers peuvent bénéficier d'une réduction d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile. Depuis 2006, les contribuables qui exercent une activité professionnelle ou sont demandeurs d'emploi depuis plus de trois mois bénéficient d'un crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile, tandis que ceux ne remplissant pas ces critères peuvent continuer à bénéficier de la réduction d'impôt instaurée en 1991. Ces mesures fiscales concernent plus de 3,5 millions de ménages et leur coût dépasse 3 Md€ en 2011. S'y ajoutent une exonération de cotisations sociales accordée pour les prestations effectuées auprès de publics fragiles (0,85 Md€ en 2011), ainsi qu'une exonération d'impôt sur le revenu pour l'aide de l'employeur au chèque emploi service universel qui bénéficie aux salariés (70 M€ en 2011).

Ainsi, les aides aux particuliers utilisateurs de services à la personne représentent au total 4 Md€ en 2011 et sont en baisse par rapport à 2010 (-6 %). Cette diminution des dépenses au titre des aides aux particuliers résulte principalement de la suppression au 1^{er} janvier 2011 de l'abattement de 15 points sur les cotisations patronales dues par les particuliers employeurs qui déclarent leurs salariés « au réel » (0,3 Md€ en 2010) (14).

Pour les organismes prestataires agréés de services à la personne, une exonération de cotisations sociales est accordée pour les prestations effectuées auprès de publics fragiles (0,7 Md€ en 2011) alors que l'extension des activités exonérées aux publics « non fragiles » a été, comme l'abattement de 15 points dédié aux particuliers employeurs, supprimée au 1^{er} janvier 2011. Enfin, il existe différentes mesures de réduction de la TVA (exonération et taux réduit à 5,5 %) dont le montant atteint plus de 0,8 Md€ en 2011.

Au total, les aides aux organismes prestataires agréés atteignent 1,5 Md€ en 2011, en baisse de 15 % par rapport à 2010. Cette baisse s'explique principalement par la suppression de l'extension des activités exonérées aux publics non fragiles (0,3 Md€ en 2010), ainsi que par la forte diminution des exonérations de TVA destinées aux associations (-16 %, 0,6 Md€ en 2011), non compensée par la hausse des dépenses associées à la réduction du taux de TVA pour les entreprises (+100 %).

0,5 Md€ d'aides sont alloués pour le secteur agricole en 2011

Les aides à l'emploi en direction du secteur agricole ont augmenté en 2011 (+7 %) pour atteindre 0,5 Md€, à la suite des modifications du dispositif d'exonération pour l'emploi de travailleurs occasionnels agricoles demandeurs d'emploi (TO-DE).

Le secteur agricole bénéficie principalement de trois types de mesures spécifiques de baisse du coût du travail. La plus ancienne, créée en 1985, est une exonération en faveur des jeunes chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole en vue de favoriser l'installation de jeunes agriculteurs. Cette exonération a coûté 43 millions d'euros en 2011. Le deuxième dispositif, créé en 1995, vise à réduire le travail non déclaré en diminuant le taux de cotisations patronales de sécurité sociale pour l'emploi de TO-DE. En 2011, le coût de cette mesure augmente (+12 %) et atteint 0,45 Md€. La réforme du dispositif TO-DE en 2010 a rendu l'exonération souvent plus avantageuse que les allègements généraux de cotisations sur les bas salaires (15) pour les agriculteurs, ce qui explique la forte croissance des dépenses relatives à la mesure TO-DE en 2010 et 2011. Enfin, pour soutenir l'emploi de travailleurs occasionnels pendant les vendanges, un dispositif d'exonération a été mis en place depuis 2002. En 2011, le coût de ce dispositif est de 18 millions d'euros.

6 M€ d'aides sont versés pour le secteur des hôtels, cafés et restaurants

En 2011, les dépenses d'aides à l'emploi au secteur des hôtels, cafés et restaurants (HCR) ne s'élèvent plus qu'à 6 M€, après 249 M€ en 2010. Cette très forte baisse (-93 %) résulte de la suppression du dernier dispositif d'aide à l'emploi spécifique à ce secteur : une exonération totale de cotisations sociales à la charge des employeurs sur la rémunération constituée par l'avantage « repas » en nature qui a été mise en place en 1998 et que les entreprises sont dans l'obligation de fournir à leurs salariés. Cette mesure, qui était cumulaire avec les allègements généraux sur les bas salaires, a été supprimée le 1^{er} janvier 2011, elle représentait 0,16 Md€ en 2010. En 2011, aucune dépense n'a été engagée, l'État disposant d'une créance sur les organismes de sécurité sociale au titre de ce dispositif.

(14) En 2011, les particuliers pouvaient néanmoins calculer les cotisations sociales sur une base forfaitaire, égale au Smic ; la dépense correspondante (manque à gagner en termes de cotisations sociales) n'est pas intégrée dans le champ de cette publication.

(15) Les deux dispositifs n'étant pas cumulables, la réforme du dispositif TO-DE explique également une partie de la baisse des dépenses d'allègements généraux de cotisations sur les bas salaires en 2010.

Tableau 4 • Dépenses sociales

En millions d'euros courants

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Revenu de solidarité active (RSA) (hors RSA activité).....	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4 779	6 952	8 176
Dont : RSA socle non majoré (département)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2 999	5 594	6 599
RSA socle majoré (département)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	595	1 034	1 209
prime de solidarité active, 2 nd trimestre 2009 (État)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	894	10	1
prime de décembre (État)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	292	314	366
Revenu minimum d'insertion (hors intéressement)	4 567	4 557	4 826	5 021	5 572	5 938	6 136	6 071	6 019	2 859	766	17
Dont : RMI (département)	-	-	-	-	5 297	5 649	5 852	5 791	5 655	2 814	716	12
RMI prime de décembre (État)	-	-	-	-	276	289	284	280	364	45	49	6
Allocation de parent isolé (API) (hors intéressement) ..	722	754	796	833	900	972	1 064	1 053	996	530	144	-0
Allocation aux adultes handicapés de base (AAH)	3 873	4 073	4 258	4 398	4 622	4 822	4 953	5 221	5 476	5 889	6 323	6 901
Revenu de solidarité (RSO / Dom)	-	-	32	38	37	50	56	62	69	71	73	73
Total	9 163	9 384	9 911	10 289	11 131	11 782	12 209	12 407	12 560	14 129	14 259	15 167
Total en points de PIB	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,7	0,7	0,8
Total en euros constants 2011	10 968	11 060	11 482	11 698	12 446	12 950	13 193	13 214	13 012	14 629	14 552	15 167
Variation annuelle en volume		+0,8%	+3,8%	+1,9%	+6,4%	+4,0%	+1,9%	+0,2%	-1,5%	+12,4%	-0,5%	+4,2%

Champ : France.



Source : Cnaf.

Ainsi, en 2011, les dépenses d'aides à l'emploi au secteur HCR sont constituées des reliquats de deux autres dispositifs : une aide forfaitaire supprimée au 1^{er} juillet 2009 et une aide à l'embauche de salariés « extra » supprimée au 1^{er} janvier 2010, pour les contrats conclus avant la suppression des dispositifs (16). La suppression de l'aide à l'emploi a été compensée par la mise en place d'une TVA à taux réduit à 5,5 % pour le secteur HCR, qui correspond à une dépense fiscale de 3,3 Md€ [11]. Mais cette mesure répond également à d'autres objectifs, comme harmoniser les taux entre les différents segments du marché de la restauration et soutenir les très petites entreprises. La dépense fiscale associée n'est donc pas comptabilisée dans le champ des dépenses générales en faveur de l'emploi retenu pour cette publication, à l'instar par exemple des dépenses fiscales relatives au taux réduit de TVA sur les travaux réalisés dans les logements.

Les dépenses sociales à la lisière des politiques de l'emploi représentent 15 Md€ en 2011

Les dépenses au titre des minima sociaux comportent de plus en plus fréquemment une dimension « d'activation ». Il est ainsi souvent délicat de faire le partage entre ce qui relève du revenu minimal au sens strict (« dépense sociale ») et des aides à l'insertion (par exemple, soutien du revenu en cas de perte d'emploi). Une partie des dépenses au titre des minima sociaux sont, de fait, directement prises en compte dans la politique de l'emploi. Ainsi, parmi les neuf minima sociaux qui existent en France à la fin 2011 [12], trois dispositifs sont intégrés dans les dépenses ciblées en faveur du marché du travail, au titre de l'indemnisation du chômage : l'allocation de solidarité spécifique (ASS), l'allocation équivalent retraite (AER) et l'allocation temporaire d'attente (ATA). Les dépenses d'intéressement ainsi que le RSA « activité » sont comptabilisées en tant que dépenses générales en faveur de l'emploi.

Les dépenses au titre du revenu minimum d'insertion (RMI), de l'allocation parent isolé (API), du RSA « socle » et de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), dont les bénéficiaires sont aussi généralement des publics prioritaires des dispositifs ciblés d'aide à l'emploi, ne sont en revanche pas intégrées.

Ces « dépenses sociales » au titre des minima sociaux, et non incluses dans les dépenses en faveur du marché du travail, s'élèvent à 15 Md€ en 2011, en légère hausse (+4 %), et représentent 0,8 point de PIB (tableau 4). En 2011, le RSA (hors RSA activité) progresse (+15 %) mais de manière moins prononcée qu'en 2010 (+43 %), où le dispositif était encore en phase de montée en charge. L'évolution du nombre d'allocataires du « RSA socle » est essentiellement liée à la conjoncture du marché du travail avec un effet retard lié à la période d'indemnisation par l'assurance chômage. Avec leur remplacement par le RSA sur l'ensemble du territoire, les dépenses au titre du RMI et de l'API (qui ne concernaient plus que les Dom en 2010) sont réduites à des reliquats. Les dépenses au titre de l'AAH continuent leur progression amorcée en 2009 (+7 % en 2011) et s'élèvent à 6,9 Md€ du fait de la hausse du nombre de bénéficiaires [12].

(16) Ces aides sont versées trimestriellement ; les dépenses pour l'année 2011 correspondent à des droits constatés relatifs à des embauches et des heures travaillées au cours du dernier trimestre de l'année 2010.

Bruno GAROCHE, Brigitte ROGUET (Dares).

- [1] Eurostat (2006), « Base de données politiques du marché du travail, Méthodologie, Révision de juin 2006 », Méthodes et nomenclatures : http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-BF-06-003/FR/KS-BF-06-003-FR.PDF
Révision 2013 : http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-GQ-13-002/FR/KS-GQ-13-002-FR.PDF
- [2] Site Internet
- Dépenses en faveur de l'emploi et du marché du travail :
<http://travail-emploi.gouv.fr/etudes-recherches-statistiques-de-76/statistiques,78/politique-de-l-emploi-et-formation,84/les-depenses-en-faveur-de-l-emploi,2143/>
- PMT comparaisons internationales :
<http://travail-emploi.gouv.fr/etudes-recherches-statistiques-de-76/statistiques,78/politique-de-l-emploi-et-formation,84/donnees-transversales,252/les-politiques-du-marche-du,2089.html>
- [3] Garoche B., Roguet B. (2013), « Les dépenses en faveur de l'emploi et du marché du travail en 2010 », *Dares Analyses* n° 007, janvier.
- [4] Dares (2012), « Emploi, chômage, population active : bilan de l'année 2011 », *Dares Analyses* n° 043, juillet.
- [5] Bahu M. (2012), « Les contrats d'aide à l'emploi en 2011 », *Dares Analyses* n° 088, novembre.
- [6] Unédic (2012), Rapport financier 2011 : http://www.unedic.org/sites/default/files/rapport_financier_11_hd.pdf
- [7] Nouveau C., Ourliac B. (2012), « Les allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires en France de 1993 à 2009 », *Document d'études* n° 169, Dares, février.
- [8] Arnold C., Donné S., Mathieu F. (2013), « Les allocataires du RSA fin juin 2012 », *Études et Résultats* n° 828, janvier, Drees.
- [9] Rapport final du Comité d'évaluation du RSA, 2011 :
http://www.social-sante.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_RSA_15dec2011_vf-2.pdf
- [10] Delmas F. (2013) « Les embauches exonérées dans les territoires défavorisés en 2011 », *Dares Analyses* n° 043, juillet.
- [11] Thévenoud T., « Rapport d'information de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire relatif aux conséquences de la baisse du taux de TVA dans la restauration », Assemblée nationale : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rap-info/i0337.pdf>
- [12] Legal, A. (2013), « La hausse du nombre d'allocataires des minima sociaux se poursuit en 2011 », Drees, *Études et Résultats* n° 844, juin, Drees : <http://www.drees.sante.gouv.fr/IMG/pdf/er844.pdf>

Voir aussi

- Eurostat (2013), « Rapport qualitatif France 2011 » (fiches descriptives), Working papers et études :
http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/LMP_Qualitative_report_FR-2011_fr_-2.pdf
- Eurostat (2013), "LMP expenditure", Statistics explained :
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Labour_market_policy_expenditure
- Eurostat (2012), "Labour Market Policy, Expenditure and participants, data 2010", Statistical books :
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-DO-12-001/EN/KS-DO-12-001-EN.PDF