

N° 111

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 novembre 2014

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 2015, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VIII

TRAVAIL ET EMPLOI

Par M. Michel FORISSIER,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Alain Milon, *président* ; M. Jean-Marie Vanlerenberghe, *rapporteur général* ; M. Gérard Dériot, Mmes Colette Giudicelli, Caroline Cayeux, M. Yves Daudigny, Mme Catherine Génisson, MM. Jean-Pierre Godefroy, Gérard Roche, Mme Laurence Cohen, M. Gilbert Barbier, Mme Aline Archimbaud, *vice-présidents* ; Mme Agnès Canayer, M. René-Paul Savary, Mme Michelle Meunier, M. Jean-Louis Tourenne, Mme Elisabeth Doineau, *secrétaires* ; MM. Michel Amiel, Claude Bérít-Débat, Mme Nicole Bricq, MM. Olivier Cadic, Jean-Pierre Caffet, Mme Claire-Lise Campion, MM. Jean-Noël Cardoux, Daniel Chasseing, Mmes Karine Claireaux, Annie David, Isabelle Debré, Catherine Deroche, M. Jean Desessard, Mme Chantal Deseyne, MM. Claude Dilain, Jérôme Durain, Jean-Yves Dusserre, Mme Anne Emery-Dumas, MM. Michel Forissier, François Fortassin, Jean-Marc Gabouty, Mme Françoise Gatel, M. Bruno Gilles, Mme Pascale Gruny, M. Claude Haut, Mme Corinne Imbert, MM. Éric Jeansannetas, Georges Labazée, Jean-Baptiste Lemoyne, Mmes Hermeline Malherbe, Brigitte Micouleau, MM. Jean-Marie Morisset, Philippe Mouiller, Louis Pinton, Mme Catherine Procaccia, M. Didier Robert, Mme Patricia Schillinger, MM. Michel Vergoz, Dominique Watrin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 2234, 2260 à 2267 et T.A. 420

Sénat : 107 et 108 à 114 (2014-2015)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES	7
AVANT-PROPOS	9
EXPOSÉ GÉNÉRAL	13
I. LE MAINTIEN DE L’EFFORT EN FAVEUR DU SERVICE PUBLIC DE L’EMPLOI	13
A. LE TAUX DE CHÔMAGE EN 2015 VA POURSUIVRE SA DRAMATIQUE PROGRESSION	13
1. <i>En 2014, la courbe du chômage ne s’est pas inversée</i>	13
2. <i>Le chômage va poursuivre sa progression l’an prochain</i>	15
3. <i>La dette de l’Unédic atteint un niveau alarmant</i>	16
B. LES MOYENS DU SERVICE PUBLIC DE L’EMPLOI SONT GLOBALEMENT MAINTENUS	18
1. <i>La subvention à Pôle emploi</i>	18
a) <i>Une subvention de l’Etat stable, mais qui risque à nouveau d’être victime d’une réserve</i>	18
a) <i>Les nombreux défis que devra relever l’opérateur public</i>	19
2. <i>Les missions locales et les permanences d’accueil, d’information et d’orientation (PAIO)</i>	22
3. <i>Les missions des maisons de l’emploi doivent être mieux ciblées</i>	23
a) <i>Des structures originales</i>	23
b) <i>Un effort budgétaire en baisse</i>	24
II. LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI » : DES CRÉDITS EN LEGER RECUL, MAIS SANS INFLEXION MAJEURE ET MARQUÉE PAR DE NOMBREUSES INCERTITUDES	26
A. LE PROGRAMME 102 DONNE LA PRIORITÉ AUX CONTRATS AIDES DANS LE SECTEUR NON MARCHAND	26
1. <i>Le renforcement de l’efficacité du service public de l’emploi demeure, cette année encore, la priorité du Gouvernement</i>	27
a) <i>Les dépenses de fonctionnement du service public de l’emploi</i>	27
b) <i>Les dépenses d’intervention font un bond d’un demi-milliard d’euros en 2015</i>	27
2. <i>Un effort soutenu pour les dispositifs en faveur de l’emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail</i>	32
a) <i>Les dépenses de fonctionnement servent surtout à verser des subventions à deux opérateurs publics</i>	33
b) <i>Les contrats aidés demeurent la clef de voûte de la mission</i>	33

B. LE PROGRAMME 103 RELATIF À L'ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES ET AU DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI : UNE BAISSÉ DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT QUI S'EXPLIQUE SURTOUT PAR L'ÉCHEC DU CONTRAT DE GÉNÉRATION	43
1. <i>L'anticipation et l'accompagnement des conséquences des mutations économiques sur l'emploi</i>	45
a) <i>L'anticipation des mutations et la gestion active des ressources humaines porte l'effort en direction des contrats de génération</i>	45
b) <i>L'implication des branches et des entreprises dans la prévention du licenciement et le reclassement des salariés.....</i>	49
2. <i>L'amélioration de l'insertion dans l'emploi par l'adaptation des qualifications et la reconnaissance des compétences</i>	52
a) <i>La reconnaissance des compétences acquises par les personnes.....</i>	53
b) <i>L'amélioration de l'accès à la qualification par le développement de l'alternance et de la certification.....</i>	54
3. <i>Le développement de l'emploi</i>	57
a) <i>La baisse du coût du travail pour faciliter le développement de territoires et de secteurs à forts potentiels d'emplois</i>	58
b) <i>La promotion de l'activité.....</i>	59
C. LE PROGRAMME 111 : DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT EN HAUSSE POUR AMÉLIORER LA QUALITÉ DE L'EMPLOI ET DES RELATIONS DU TRAVAIL	61
1. <i>La santé et la sécurité au travail.....</i>	62
2. <i>La qualité et l'effectivité du droit.....</i>	62
3. <i>Le dialogue social et la démocratie sociale.....</i>	63
4. <i>Les autres actions du programme</i>	64
a) <i>La lutte contre le travail illégal.....</i>	64
b) <i>Le Fonds national de soutien relatif à la pénibilité</i>	64
D. LE PROGRAMME 155 : PROFONDÉMENT REMANIÉ, IL TÉMOIGNE DE LA PARTICIPATION DU MINISTÈRE À L'EFFORT DE MAÎTRISE DES EFFECTIFS DE L'ÉTAT	64
1. <i>Un programme en légère baisse</i>	64
2. <i>Une maquette budgétaire beaucoup plus précise</i>	66
3. <i>Un effort de maîtrise des effectifs</i>	66
III. LES ARTICLES RATTACHÉS À LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI »	70
1. <i>L'article 62 prévoit deux contributions spécifiques au profit des contrats aidés en faveur des personnes handicapées.....</i>	70
2. <i>L'article 63 institue une prime pour le recrutement d'apprentis de 1 000 euros, tirant ainsi en partie les conséquences des méfaits de la réforme des indemnités compensatrices forfaitaires (ICF) issue de la loi de finances pour 2014</i>	71
a) <i>La loi de finances pour 2014 a supprimé les indemnités compensatrices forfaitaires (ICF) au bénéfice d'une compensation pour les primes à l'apprentissage ciblées sur les entreprises de moins de 11 salariés.....</i>	71
b) <i>Le plan de relance de l'apprentissage : une prise de conscience salutaire quoique tardive du Gouvernement lors de la troisième grande conférence sociale</i>	71
c) <i>Les conséquences des Assises de l'apprentissage.....</i>	73
d) <i>Le dispositif proposé à l'article 63 du PLF pour 2015 est plus souple que celui prévu dans le projet de loi de simplification de la vie des entreprises</i>	74

IV. LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE « FINANCEMENT NATIONAL DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA MODERNISATION DE L’APPRENTISSAGE »	75
A. LES NOMBREUX CHANTIERS DE RÉFORME DE L’APPRENTISSAGE ENGAGÉS DEPUIS 2013 ONT MANQUÉ DE COHÉRENCE	75
1. <i>Les restrictions en matière d’aides publiques à l’apprentissage ont montré leurs limites</i>	75
2. <i>Une réforme attendue du financement de l’apprentissage mais complexe et mal menée</i>	76
3. <i>La sécurisation du parcours professionnel de l’apprenti</i>	78
B. LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE FNDMA A ÉTÉ PROFONDÉMENT MODIFIÉ SUITE À CES REFORMES	79
1. <i>Une maquette budgétaire profondément remaniée</i>	79
2. <i>Le Gouvernement assure que les régions ne sont pas lésées financièrement par la réforme de l’apprentissage</i>	80
TRAVAUX DE LA COMMISSION	85
I. Audition du ministre	85
II. Examen de l’avis	97
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS	111

LES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Réunie le **19 novembre 2014**, sous la présidence de **M. Alain Milon, président**, la commission a examiné le **rapport pour avis** de **M. Michel Forissier**, sur les crédits de la **mission « Travail et emploi »** du **projet de loi de finances pour 2015**, les **articles rattachés 62 et 63 (nouveau)**, et le compte d'affectation spéciale « financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage » (FNDMA).

Le budget de la mission « Travail et emploi » s'élève pour 2015 à **11,1 milliards d'euros** de crédits de paiement, soit une **baisse de l'ordre de 3 %** par rapport à 2014.

Le **programme 102**, consacré à l'accès et au retour à l'emploi, voit ses crédits de paiement sensiblement augmenter (3,5 %) par rapport à la loi de finances initiale (LFI) de 2014, pour atteindre 7,5 milliards d'euros en 2015. En revanche, les autorisations d'engagement sont en repli de 1%.

Les crédits de paiement du **programme 103**, dédié à l'accompagnement des mutations économiques et au développement de l'emploi, en légère progression de 26 millions d'euros, atteignent 2,9 milliards en 2015, tandis que les autorisations d'engagement connaissent une forte contraction de 515 millions, s'élevant à 3,1 milliards.

Le **programme 111**, qui concerne l'amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail, sera doté de 133 millions en AE et 82 millions en CP (contre respectivement 123 millions et 71 millions en 2014).

Le **programme 155**, qui porte sur la conception, la gestion et l'évaluation des politiques de l'emploi et du travail, disposera de 765,6 millions en AE (contre 776,4 millions dans le PLF pour 2014) et 771,6 millions en CP (contre 786,5 millions).

Votre rapporteur pour avis estime que cette mission s'inscrit foncièrement dans la continuité des deux précédentes lois de finances, alors même que le chômage continue sa progression, signant l'échec des dispositifs mis en place depuis 2012. Il regrette notamment le poids trop important donné aux contrats aidés dans le secteur non marchand, au détriment du secteur marchand, et souligne les graves difficultés rencontrées par le contrat de génération. Il déplore également les nombreuses zones d'incertitudes du PLF pour 2015, qui est muet notamment sur la prise en charge par l'Etat du différé d'indemnisation des intermittents du spectacle inscrits à Pôle emploi.

Par conséquent, votre commission a donné un **avis défavorable** à l'adoption des crédits de la mission « Travail et emploi ».

Deux articles sont rattachés à la mission :

- l'**article 62** prévoit que l'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (Agefiph) et le Fonds d'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP) verseront chacun, jusqu'en 2017, une contribution annuelle de 29 millions d'euros pour financer des contrats aidés.

- l'**article 63** institue une prime au recrutement d'apprentis de 1 000 euros dans les entreprises de moins de 250 salariés.

Compte tenu de l'absence d'assurance du Gouvernement sur le fléchage des contributions de l'Agefiph et de la FIPHFP vers les contrats aidés bénéficiant exclusivement aux personnes handicapées, la commission a émis un **avis défavorable** à l'adoption de l'**article 62**, suivant la proposition du rapporteur.

Toujours sur proposition du rapporteur, elle a également donné un **avis défavorable** à l'adoption de l'**article 63**, eu égard aux hésitations du Gouvernement depuis l'an dernier en matière de primes pour l'apprentissage.

Le **compte d'affectation spéciale** FNDMA bénéficiera de 1,5 milliard d'euros de recettes en 2015, contre 774 millions dans le PLF pour 2014.

Profondément remanié, ce compte tire les conséquences de la réforme du financement de l'apprentissage engagée par le Gouvernement en 2013. Or cette réforme est en partie responsable, selon votre rapporteur pour avis, des graves difficultés que traverse l'apprentissage depuis deux ans.

Suivant les recommandations de votre rapporteur pour avis, la commission a donné un **avis défavorable** à l'adoption des crédits du compte d'affectation spéciale.

Mesdames, Messieurs,

Les crédits de paiement de la mission « Travail et emploi » inscrits dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2015 s'élèvent à 11,068 milliards d'euros, soit une baisse de 3% environ par rapport à la loi de finances initiale pour 2014, retraitée au format 2015.

Cette diminution est pour le moins surprenante dans un contexte de hausse sensible du chômage. Fin septembre 2014, on comptait plus de 3,4 millions de demandeurs d'emplois dans la catégorie A, soit une progression annuelle de 4,3 %. Et le taux de chômage au sens du Bureau international du travail (BIT) augmentera de 0,1 point fin 2014 (9,8 % de la population active) puis de 0,3 point en 2015, pour atteindre 10,1 %.

Avec lucidité, le ministre du travail a déclaré le 25 octobre dernier être en situation d'« échec » face au chômage, avouant ainsi qu'il sera difficile d'inverser la courbe du chômage dans les mois à venir.

Au-delà de la baisse des crédits de la mission, justifiée par la nécessité de maîtrise des comptes publics, ce qui frappe votre rapporteur pour avis est l'inquiétante continuité des choix politiques en matière de politique de l'emploi, les zones d'ombre et les incertitudes qui fragilisent ce budget, et l'absence de politique ambitieuse et cohérente en matière d'apprentissage.

Le premier motif d'insatisfaction est lié au choix du Gouvernement de maintenir coûte que coûte les dispositifs existants et les priorités fixées depuis 2012.

Deux exemples sont particulièrement révélateurs.

Le premier est la propension de la majorité actuelle à donner la priorité aux contrats aidés dans le secteur non marchand plutôt que dans le secteur marchand. Le retour à l'emploi durable est pourtant bien plus aisé pour les personnes qui ont bénéficié d'un contrat aidé dans le secteur marchand, comme le montre une récente étude de la Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (Dares). Le Gouvernement, dans la version initiale du PLF, avait entamé un début de rééquilibrage en prévoyant 270 000 contrats d'accompagnement dans l'emploi, qui concernent le secteur non marchand, et 80 000 contrats initiative emploi, ciblés sur la sphère marchande, contre respectivement

340 000 et 40 000 dans le précédent projet de loi de finances initiale. Malheureusement, un amendement adopté à l'Assemblée nationale, à l'initiative de M. Le Roux, est venu remettre en cause ce nécessaire rééquilibrage, en prévoyant 45 000 contrats aidés supplémentaires, à raison de 30 000 CAE et 15 000 emplois d'avenir, mais aucun contrat aidé supplémentaire dans le secteur marchand. Il conviendrait pourtant de donner résolument plus de poids aux contrats aidés dans la sphère marchande, compte tenu de leurs effets bénéfiques à moyen terme.

Le second exemple est l'échec relatif du contrat de génération. Si la philosophie à l'origine de ce dispositif ne peut qu'être approuvée, la complexité des règles d'attribution de l'aide financière a rebuté les employeurs. Entre mars 2013 et le 31 mai 2014, seulement 21 370 demandes d'aide ont été acceptées. Force est donc de constater que les objectifs initiaux du Gouvernement d'accorder 100 000 aides financières par an sont pour l'heure hors d'atteinte. Pire, le Gouvernement a derechef revu à la baisse ses prévisions pour 2014, passant de 33 305 aides à 20 000. Le contrat de génération est-il condamné à périr ? Ou bien le Gouvernement souhaite-t-il demander aux partenaires sociaux d'assouplir les règles d'attribution de l'aide ?

Le deuxième motif d'insatisfaction concerne les nombreuses zones d'ombre du budget.

L'Etat a pris l'engagement de prendre en charge le différé des indemnisations pour les intermittents du spectacle institué par la nouvelle convention assurance chômage, à travers le décret du 13 octobre 2014. L'Unédic estime que ce différé représente 70 millions en 2015, puis 100 millions d'euros en année pleine, mais aucun crédit n'est prévu à cet effet dans le budget. Le ministre du travail, lors de son audition devant notre commission, a lui-même reconnu que les négociations budgétaires entre ministères étaient toujours en cours.

Autre exemple : lors de son intervention télévisée jeudi 8 novembre, le Président de la République a exprimé le souhait d'étendre l'allocation transitoire de solidarité (ATS) aux personnes nées entre 1954 et 1956, ou de créer un dispositif similaire. Toutefois, cet engagement, qui n'est pas chiffré, ne devrait pas trouver de traduction dans le PLF pour 2015, mais plus vraisemblablement dans un texte financier l'année prochaine.

Par ailleurs, l'article 62 du PLF pour 2015 impose à l'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (Agefiph) et au Fonds d'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP) une contribution annuelle de 29 millions d'euros pendant trois ans pour financer des contrats aidés. Mais le Gouvernement n'a pas été en mesure de garantir le fléchage de ces fonds vers le financement des contrats à destination exclusive des personnes handicapées.

Enfin, les hésitations du Gouvernement en matière d'apprentissage contribuent aux graves difficultés que traverse actuellement cette formation en alternance.

La prime de 1 000 euros, instituée par l'article 63 du PLF pour 2015, vise à encourager les entreprises de moins de 250 salariés à recruter des apprentis, mais les règles retenues sont trop complexes et sa portée est très limitée. Surtout, sa création intervient un an à peine après la réforme très contestée des indemnités compensatrices forfaitaires (ICF), qui ont remis en cause le mécanisme, bien connu des entreprises, des primes à l'apprentissage versées par les régions.

La refonte de la maquette budgétaire du compte d'affectation spéciale « financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage » (FNDMA), tire les conséquences des profondes réformes du financement de l'apprentissage initiée depuis 2013. Mais ce compte ne peut pas, à lui seul, pallier l'absence de pilotage au niveau national de l'apprentissage. Un consensus existe sur la nécessité d'imaginer de nouvelles relations entre les régions et l'Etat, et en particulier le Ministère de l'éducation nationale, pour faire de l'apprentissage une filière d'excellence, pleinement reconnue, capable de lutter massivement contre le chômage qui frappe les plus jeunes de nos concitoyens.

Figure n° 1 : Evolution des crédits de paiement des programmes de la mission « Travail et emploi » dans le projet de loi de finances initiale pour 2015

(en milliards d'euros)

	Crédits de paiement PLF initial 2015	Crédits de paiement ouverts en LFI 2014	Evolution en valeur absolue entre LFI 2014 et PLF 2015	Variation relative entre LFI 2014 et PLF 2015
Programme 102 « accès et retour à l'emploi »	7,497	7,240	+ 0,256	+ 3,54 %
Programme 103 « accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi »	2,905	2,879	+ 0,026	+ 0,9%
Programme 111 « amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail »	0,081	0,069	+ 0,012	+ 17,2 %
Programme 155 « conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail »	0,771	0,786	- 0,014	- 1,85%

Source : Projets annuels de performances, annexe au projet de loi de finances pour 2014

I. LE MAINTIEN DE L'EFFORT EN FAVEUR DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI

A. LE TAUX DE CHÔMAGE EN 2015 VA POURSUIVRE SA DRAMATIQUE PROGRESSION

1. En 2014, la courbe du chômage ne s'est pas inversée

Selon les dernières prévisions du Consensus des économistes, la croissance économique, en 2014, devrait atteindre seulement 0,5 % en 2014, et 1,1 % l'an prochain, après une croissance de seulement 0,3 % en 2013. Ces niveaux sont très faibles, bien en dessous de la croissance potentielle¹ de notre pays, comprise entre 1,2 % et 1,9 % selon l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), et du niveau atteint entre 1994 et 2007 (2,2 %)².

Votre rapporteur pour avis rappelle au préalable que les crédits alloués à la mission Travail et emploi ne sauraient occulter le problème de fond auquel est confronté notre pays : celui d'une croissance trop faible pour créer des emplois et résorber le chômage.

Relancer la croissance passe par un regain de compétitivité de nos entreprises, la mise en œuvre de réformes structurelles, la promotion dans l'éducation nationale du monde de l'entreprise, ou encore la fluidification du marché du travail.

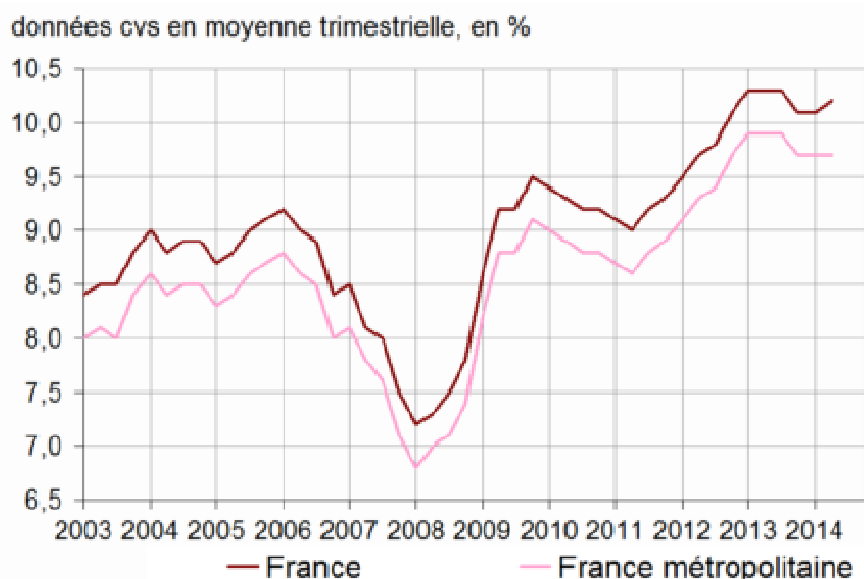
Selon l'Insee, en moyenne sur le deuxième trimestre 2014, le taux de chômage au sens du Bureau international du travail (BIT)³ s'élève à 10,2 % de la population active en France, contre 10,1 % au premier trimestre 2014.

En France métropolitaine, avec 2,8 millions de personnes au chômage, le taux de chômage atteint 9,7 % et demeure stable par rapport au trimestre précédent.

¹ La croissance potentielle désigne la croissance qui résulterait du seul jeu des facteurs d'offre : elle dépend à la fois de l'augmentation des quantités de facteurs de production (travail et capital), et des gains d'efficacité réalisés par les entreprises (progrès techniques et/ou organisationnels). Le programme de stabilité de la France indique que « le PIB potentiel est le niveau d'activité soutenable, sans tension sur les facteurs de production, notamment sans tension sur les prix et sur les salaires ».

² P.-Y. Cabannes, A. Montaut et P.-A. Pionnier, « Évaluer la productivité globale des facteurs : l'apport d'une mesure de la qualité du capital et du travail », document de travail de la Direction des Études et Synthèses Économiques de l'Insee G 2013/7, 2013.

³ Selon le Bureau international du travail (BIT), les chômeurs désignent les personnes sans emploi, disponibles pour prendre un emploi dans les quinze jours et en recherchant activement un.

Figure n° 2 : Evolution du taux de chômage en France au sens du BIT depuis 2003

Source : Insee

Selon la dernière publication conjointe de la Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (Dares) et de Pôle emploi, on compte en France métropolitaine, fin septembre 2014, 3,432 millions de personnes dans la catégorie A, qui regroupent les personnes sans emploi tenues de réaliser des actes positifs de recherche d'emploi, soit une hausse annuelle de 4,3 %. Le nombre de demandeurs d'emploi des catégories A, B et C, qui doivent réaliser des actes positifs de recherche d'emploi et qui peuvent être en activité réduite ou longue, atteint 5,128 millions, soit une hausse de 5,7 % en un an. Toutes catégories confondues (A, B, C, D et E), on compte 5,8 millions demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi fin septembre 2014, soit une progression annuelle de 5,8 %.

Figure n° 3 : Demandeurs d'emploi inscrits en fin de mois à Pôle emploi

Données CVS-CJO	Septembre 2013	Août 2014	Septembre 2014	Variation sur un mois	Variation sur un an
France métropolitaine					
Catégorie A (actes positifs de recherche d'emploi, sans emploi)	3 292,2	3 413,3	3 432,5	0,6	4,3
Catégorie B (actes positifs de recherche d'emploi, en activité réduite courte)	640,2	670,3	677,7	1,1	5,9
Catégorie C (actes positifs de recherche d'emploi, en activité réduite longue)	918,0	994,4	1 018,0	2,4	10,9
Catégories A, B, C (actes positifs de recherche d'emploi)	4 850,4	5 078,0	5 128,2	1,0	5,7
Catégorie D (sans actes positifs de recherche d'emploi, sans emploi)	272,2	260,1	278,1	6,9	2,2
Catégorie E (sans actes positifs de recherche d'emploi, en emploi)	361,2	394,0	394,6	0,2	9,2
Catégories A, B, C, D, E (ensemble)	5 483,8	5 732,1	5 800,9	1,2	5,8
France					
Catégorie A (actes positifs de recherche d'emploi, sans emploi)	3 554,0	3 677,6	3 696,9	0,5	4,0
Catégories A, B, C (actes positifs de recherche d'emploi)	5 147,8	5 380,2	5 431,5	1,0	5,5

Source : Pôle emploi, Dares. Calculs des cvs-cjo. Dares.

Selon l'édition 2014 des Perspectives de l'emploi de l'OCDE, seulement 20 % des salariés français en emplois temporaires accèdent à un emploi permanent dans une période de trois ans, ce qui place notre pays en queue de peloton parmi les pays étudiés.

2. Le chômage va poursuivre sa progression l'an prochain

Les prévisions sont moroses : en France métropolitaine, le chômage au sens du BIT progressera de 0,1 point fin 2014 (9,8 % de la population active) puis de 0,3 point en 2015, pour atteindre 10,1 %.

Figure n° 4 : Principales évolutions économiques

	2013	2014 Prévision	2015 Prévision
Croissance, Prix, Emploi, Salaire, Chômage <i>(évolution en moyenne annuelle)</i>			
PIB	0.4%	0.5%	1.1%
Indice des prix à la consommation	0.9%	0.7%	1.0%
Emploi total	-0.2%	0.3%	0.1%
Emplois affiliés à l'Assurance chômage	-0.6%	-0.1%	-0.1%
Salaire moyen par tête (SMPT) dans le secteur concurrentiel	1.8%	1.6%	1.3%
Masse salariale dans le secteur concurrentiel	1.2%	1.5%	1.2%
Chômeurs indemnisés Assurance chômage (ARE)	3.6%	0.8%	5.6%
Emploi, Chômage (niveau en fin de période CVS)			
Emploi total	26 379 000	26 401 000	26 438 000
Emplois affiliés à l'Assurance chômage	16 440 000	16 394 000	16 421 000
Taux de chômage BIT	9.7%	9.8%	10.1%
DEFM A (demandeurs d'emploi en catégorie A)	3 307 000	3 457 000	3 553 000
DEFM catégories B, C	1 599 000	1 696 000	1 767 000
Dispensés de recherche d'emploi	57 000	27 000	7 000
DEFM catégories A, B, C + Dispensés de recherche d'emploi	4 963 000	5 181 000	5 327 000
Chômeurs indemnisés Assurance chômage (ARE)	2 303 000	2 396 000	2 470 000
Emploi, Chômage (variation sur la période)			
Emploi total	60 000	22 000	37 000
Emplois affiliés à l'Assurance chômage	-24 000	-46 000	27 000
DEFM catégorie A	175 000	150 000	96 000
DEFM catégories B, C	104 000	97 000	71 000
Dispensés de recherche d'emploi	-40 000	-29 000	-20 000
DEFM catégories A, B, C + Dispensés de recherche d'emploi	239 000	218 000	146 000
Chômeurs indemnisés Assurance chômage (ARE)	23 000	93 000	74 000

Sources : Insee, Pôle emploi, Dares, ACOSS, prévisions Unédic

Champs :

Emploi total, emploi affilié, chômage BIT et DEFM : France métropolitaine, données cvs

Chômage indemnisé en ARE : France entière, données cvs

SMPT et masse salariale : France entière, données cvs - Le champ est celui de l'Acoss, qui à la différence du champ de l'Assurance chômage, inclut les grandes entreprises nationales.

En 2015, la répartition des demandeurs d'emploi devrait être la suivante :

- 3,55 millions de demandeurs d'emploi en catégorie A (demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, sans emploi) ;

- 1,76 million de demandeurs d'emploi en catégorie B (demandeurs d'emploi obligés de faire des actes positifs de recherche d'emploi, ayant exercé une activité de moins de 78 heures au cours du mois) et catégorie C (demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, ayant exercé une activité de plus de 78 heures au cours du mois) ;

- 7 000 personnes dispensées de recherche d'emploi.

Mécaniquement, le nombre de chômeurs indemnisés par l'Assurance chômage (allocation de recherche d'emploi) va bondir l'année prochaine de 5,6 %, pour atteindre 2,47 millions d'allocataires.

Ce sont ainsi plus de 350 000 personnes qui viendront grossir, l'an prochain, les rangs des demandeurs d'emploi par rapport à 2013.

La comparaison avec les autres pays de l'OCDE n'est guère flatteuse pour la France. Ainsi, en 2013, le taux de chômage harmonisé dans les pays de l'OCDE était de 7,9 %, contre 10,3 % dans l'hexagone¹. Certes, certains pays sont confrontés à un chômage très élevé : la Grèce (27,3 %), l'Espagne (26,1 %), le Portugal (16,5 %), ou encore l'Italie (12,2 %). Mais d'autres pays enregistrent de bonnes performances : l'Autriche (4,9 %), l'Allemagne (5,3 %), les Etats-Unis (7,4 %), ou encore le Royaume-Uni (7,5 %).

3. La dette de l'Unédic atteint un niveau alarmant

La note de prévision de l'Unédic du 29 septembre dernier table sur un alourdissement du fardeau de la dette pour 2015.

La dette devrait avoisiner 21,4 milliards d'euros en 2014, soit un peu moins que le niveau attendu dans la note de prévision de septembre 2013 (22,2 milliards d'euros).

Elle devrait approcher **24,9 milliards d'euros l'an prochain**, soit 7 milliards d'euros supplémentaires par rapport au niveau atteint en 2013.

Votre rapporteur pour avis met en garde contre le défaut de soutenabilité du régime d'assurance chômage, malgré les avancées permises par la nouvelle convention d'assurance chômage.

¹ Selon les tableaux de l'annexe statistique des Perspectives de l'emploi de l'OCDE pour 2014.

La dette en 2015 représentera neuf mois de recettes, un record dans l'histoire de l'Unédic. Pour l'heure, la situation semble sous contrôle, puisque l'Unédic emprunte sur les marchés français mais aussi internationaux¹ à un taux d'intérêt supérieur de seulement 10 points de base par rapport à l'Etat (le coût moyen de financement est de 1,4 %). Le coût des intérêts s'élèvera l'an prochain à 340 millions d'euros (300 millions d'euros en 2014), soit 1 % des recettes annuelles.

Selon l'Unédic, l'impact de la nouvelle convention assurance chômage signée en mars 2014 permet de réaliser 450 millions d'euros net d'économies chaque année. Cependant, les efforts fournis ne sont sans doute pas suffisants et l'Unédic n'est pas à l'abri d'un relèvement des taux d'intérêt. S'il est logique que la dette se creuse en période de faible croissance économique, le niveau atteint plaide cependant pour des ajustements majeurs afin de garantir la pérennité du système d'assurance chômage.

Figure n° 5 : Situation financière de l'assurance chômage résumée

En millions d'euros, au 31 décembre

	2013	2014 Prévision	2015 Prévision
Contributions et autres produits	33 197 (+2,3%)	33 780 (+1,8%)	34 332 (+1,6%)
Total des recettes	33 233	33 808	34 347
Dépenses allocataires	33 694 (+5,7%)	33 891 (+0,6%)	34 221 (+1,0%)
Total des dépenses	37 230	37 616	38 061
SOLDE = RECETTES - DÉPENSES	-3 997	-3 809	-3 714
Éléments exceptionnels	200	6	217
Variation de trésorerie	-3 797	-3 803	-3 497
Situation de l'endettement net bancaire	-17 588	-21 391	-24 888

Notes :

- +200 millions d'euros apparaissent en éléments exceptionnels en 2013, 6 M€ en 2014 et 217 M€ en 2015 au titre d'une variation du compte courant de Pôle Emploi et de cessions immobilières.
- Le détail de la situation financière se trouve en annexe.

Source : Unédic

¹ L'Unédic couvre son besoin de financement au travers de 3 programmes : des billets de trésorerie d'une maturité maximale d'un an ; des bons à moyen terme négociables, d'une maturité comprise entre un et trois ans ; des émissions obligataires, pour des maturités comprises entre trois et dix ans. Le programme obligataire est garanti par l'Etat, le principe et le montant de cette garantie faisant l'objet d'un vote du Parlement dans le cadre de la loi de finances rectificative.

Votre rapporteur pour avis remarque également que l'engagement du Gouvernement de prendre en charge le différé d'indemnisation pour les intermittents du spectacle n'a pas trouvé de traduction dans le PLF pour 2015. Un décret du 13 octobre 2014 a pourtant confirmé que l'Etat supporterait le coût de sa décision d'exempter les intéressés de ce différé instauré par l'article 5 de la nouvelle convention. L'Unédic estime que ce différé devait alléger ses charges de 70 millions en 2015, puis 100 millions d'euros en année pleine. Un avenant à la convention d'assurance chômage a été négocié par les partenaires sociaux, mais le ministre du travail a indiqué, devant notre commission, que les négociations entre ministères se poursuivaient pour concrétiser l'engagement de l'Etat dans une loi de finances.

B. LES MOYENS DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI SONT GLOBALEMENT MAINTENUS

1. La subvention à Pôle emploi

a) Une subvention de l'Etat stable, mais qui risque à nouveau d'être victime d'une réserve

Le total des ressources attendues par Pôle emploi en 2014 devrait atteindre 5,051 milliards d'euros, contre 5,080 milliards d'euros.

L'essentiel de ses ressources provient de la fraction (10 %) des contributions des employeurs et des salariés au régime de l'assurance chômage, soit environ 3,18 milliards d'euros en 2013.

Un peu moins d'un tiers des ressources de l'opérateur public est constitué par la subvention de l'Etat pour charges de service public (SCSP)¹.

Cette subvention tire les conséquences de deux renforcements successifs des effectifs de l'opérateur :

- 2 000 contrats à durée indéterminée (CDI) supplémentaires décidés le 2 juillet 2012, intégralement financés par l'Etat ;
- puis à nouveau 2 000 CDI à compter de septembre 2013, financés pour deux tiers par l'Etat.

Les effectifs de Pôle emploi sont de 49 422 équivalents temps plein (ETP) selon le PLF pour 2015, comme dans la LFI pour 2014.

¹ Plus secondairement, des subventions d'autres collectivités et des organismes publics lui sont octroyées.

Dans le même temps, Pôle emploi a redéployé ses effectifs pour mieux suivre et accompagner les demandeurs d'emploi, qui sont passés de 7 407 équivalents temps plein (ETP) en décembre 2013 à 10 375 ETP un an plus tard.

Plus de la moitié de ce gain s'explique par une simplification de la planification des rendez-vous de Pôle emploi.

Compte tenu de la hausse du nombre de demandeurs d'emploi et du renforcement des effectifs de l'opérateur, le Gouvernement déclare vouloir maintenir à un niveau constant sa subvention à Pôle emploi

C'est pourquoi la subvention pour charges de service public versée par l'Etat à Pôle emploi s'élèvera en 2015 à **1,519 milliard d'euros**, soit le même montant que les crédits ouverts en LFI pour 2014.

Figure n° 6 : Evolution de la subvention de l'Etat pour charge de service public (SCSP) 2013-2015

(en millions d'euros)

	LFI 2012	LFI 2013	Exécution 2013	LFI 2014	LFI 2015
Subvention Etat	1 360	1 467	1 487	1 519	1 519

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Votre rapporteur pour avis souhaite cependant rappeler que la subvention prévue dans le PLF pour 2014 s'élevait initialement à **1,537 milliard d'euros**, mais qu'elle a été amputée de 18 millions d'euros au cours du débat budgétaire.

En outre, le Gouvernement a imposé cette année, pour la première à l'égard de Pôle emploi, une **réserve de précaution** de 30 millions d'euros. Il est à craindre que le Gouvernement renouvelle cette réserve en 2015.

a) Les nombreux défis que devra relever l'opérateur public

Votre rapporteur pour avis constate que le chantier de la labellisation des statistiques nationales du chômage, lancé suite à l'incident dans le processus de relances des demandeurs d'emploi en août 2013, est désormais bien avancé. Un rapport de l'inspection générale des affaires sociales (Igas), l'inspection générale des finances (IGF) et l'inspection générale de l'Insee sur la labellisation des statistiques nationales du chômage a été rendu à l'Autorité de la statistique publique le 26 mars 2014. Après délibération, l'Autorité a émis un avis favorable à la labellisation des statistiques mensuelles de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi. Cette décision est toutefois assortie de six recommandations, comme par exemple la nécessité d'évaluer au moins annuellement la variabilité statistique des demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM) en stocks et en flux, ou encore la réalisation d'une

analyse préventive des risques des processus de production et de publication. La labellisation est accordée pour une durée de cinq ans, avec une clause de revoyure de deux ans, date à laquelle les six recommandations doivent avoir été mises en œuvre. Votre rapporteur pour avis approuve cette démarche, tout en souhaitant à long terme qu'un seul indicateur soit retenu en France pour suivre le chômage afin d'éviter les polémiques et gagner en simplicité.

L'accueil des demandeurs d'emploi, conformément aux objectifs de la convention tripartite 2012-2014 signée entre l'Etat, l'Unédic et Pôle emploi, s'est sensiblement amélioré. L'organisation de l'accueil est entièrement revue, pour constituer, avec l'entretien d'inscription et de diagnostic, le socle commun de l'ensemble des conseillers dans le nouveau référentiel des métiers de Pôle emploi. Les résultats concernant les conditions d'accueil et d'indemnisation n'ont pas baissé, malgré l'accroissement du nombre d'inscriptions. En effet, en 2013, 90,3 % des entretiens d'inscription et de diagnostic, essentiels au regard de l'indemnisation et de l'identification des besoins spécifiques des demandeurs d'emploi, ont été réalisés dans les 10 jours ouvrés suivant le premier contact avec Pôle emploi (dépassant ainsi la cible de 83% fixée en 2013). Des réflexions sont cependant en cours visant à réaliser les phases d'identification et d'indemnisation du demandeur d'emploi préalablement au premier entretien, qui serait alors dédié à la phase de diagnostic.

Votre rapporteur pour avis observe que les radiations prononcées par Pôle emploi en 2013 s'élèvent à 543 616, contre 511 759 en 2012, et 597 962 en 2008. En 2013, 82 % des radiations s'expliquent par une absence à une convocation. Suite aux difficultés suscitées par un projet de note de Pôle emploi pour harmoniser les motifs légitimes d'absence à convocation, il a été décidé de laisser les responsables territoriaux et les conseillers juger en opportunité de ces motifs. En 2013, on compte ainsi, en moyenne mensuelle, 40 461 radiations pour absence à convocation, contre seulement 1 175 radiations pour insuffisance de recherche d'emploi. Selon Pôle emploi, le contrôle de la réalité de la recherche d'emploi semble peu effectif, car il est souvent difficile pour le conseiller de concilier les missions traditionnelles d'accompagnement et celles de contrôle. C'est pourquoi une expérimentation a été lancée durant dix mois en Provence-Alpes-Côte-d'Azur, en Franche-Comté et en Poitou-Charentes, pour mettre en place des équipes dédiées au contrôle de la recherche d'emploi. La sélection des demandeurs d'emploi s'est faite soit au hasard, soit à partir de critères précis, soit à partir d'un mixte des deux premières méthodes. Le bilan de cette expérimentation, présenté en octobre dernier, fait apparaître trois conclusions : la fréquence des radiations pour insuffisance de recherche d'emploi varie entre 8 et 35 % selon les régions (mais Pôle emploi insiste sur le fait que ces proportions ne sont en aucun cas extrapolables au niveau national) ; les demandeurs d'emploi en

difficulté nécessitent une aide ou un accompagnement pour redynamiser leur recherche ; enfin, le dispositif expérimental a été globalement bien accueilli par les conseillers et les demandeurs d'emploi. Le Directeur général de Pôle emploi, Jean Bassères, a indiqué que la question de la généralisation de cette expérimentation sur tout le territoire sera tranchée avant la fin du premier trimestre 2015.

Figure n° 7 : Nombre de radiations par motif

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Déclaration inexacte	1 504	381	285	357	402	673
Insuffisance de recherche d'emploi	8 790	8 958	10 924	13 143	11 336	13 409
Non réponse à convocation	558 288	473 517	504 228	489 608	464 318	461 235
Refus d'élaboration ou d'actualisation du PPAE	4	41	24	55	97	80
Refus d'emploi, de contrat aidé, de contrat d'apprentissage ou de professionnalisation, d'action d'insertion ou de formation	29 276	28 047	34 788	39 373	35 468	68 091
Refus d'offre raisonnable d'emploi	5	29	40	82	68	77
Refus de visite médicale	95	83	67	65	60	51
TOTAL	687 882	611 068	660 358	642 883	611 748	643 818

Source : FH-Pôle emploi

Votre rapporteur pour avis constate avec satisfaction que le site internet de Pôle emploi conforte son rôle central en matière de recherche et d'offre d'emploi. Pour renforcer la transparence du marché du travail et mieux cibler l'intervention des conseillers de Pôle emploi sur les recrutements les plus difficiles, un projet d'agrégation des offres d'emploi sur le site internet de l'opérateur public a été lancé avec une dizaine de partenaires. D'ores-et-déjà, environ 65 000 offres sont agrégées sur le site pole-emploi.fr, en plus des offres collectées par l'opérateur historique (soit environ un tiers des offres totales disponibles en ligne). L'objectif est d'atteindre cinquante partenaires d'ici fin 2014.

En outre, votre rapporteur pour avis approuve l'expérimentation en cours de l'accompagnement global des demandeurs d'emploi dans dix départements pilotes. Le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté en janvier 2013 avait invité Pôle emploi et les conseils généraux à développer une complémentarité pour accompagner les publics, afin de fluidifier et de simplifier les parcours, et de s'engager dans un accompagnement plus global. C'est pourquoi la deuxième grande conférence sociale des 20 et 21 juin 2013 avait prévu qu'une nouvelle approche de partenariat entre les conseils généraux et Pôle emploi serait expérimentée, afin de dépasser le clivage entre l'accompagnement social et l'accompagnement professionnel, et améliorer ainsi l'accompagnement des demandeurs d'emploi les plus éloignés du marché du travail.

Un protocole national a ainsi été signé le 1^{er} avril 2014 entre l'Association des départements de France (ADF), l'Etat et Pôle emploi, portant sur « l'approche globale du partenariat », tandis que des conventions bilatérales complémentaires seront signées entre Pôle emploi et les conseils généraux volontaires pour préciser les modalités d'organisation retenues. Au 31 août 2014, neuf départements avaient initié ce nouveau cadre partenarial, qui devrait être étendu à plus de soixante départements d'ici juillet 2015 compte tenu des premiers résultats plutôt satisfaisants. Pas moins de mille conseillers Pôle emploi seront dédiés à cet accompagnement global, la moitié sur ressources propres de l'opérateur, la moitié grâce à des financements du Fonds social européen.

Enfin, votre rapporteur pour avis observe que les entreprises sont plutôt satisfaites de la nouvelle offre de services que leur consacre Pôle emploi. Déployée depuis juin 2013, cette nouvelle offre est en cours d'appropriation par les agences de Pôle emploi. Deux niveaux de services sont désormais proposés : des services d'appui au recrutement pour toutes les entreprises et des services d'accompagnement proposés aux entreprises qui en ont le plus besoin, en fonction de leurs difficultés de recrutement. La qualité de la mise en relation des demandeurs d'emploi avec les entreprises est également améliorée avec la vérification préalable de l'intérêt du demandeur d'emploi pour le poste. A l'occasion d'un premier bilan du dispositif présenté le 13 octobre 2014, Pôle emploi indique que « 80 % des entreprises interrogées se disent de moyennement à très satisfaites ». En outre, Pôle emploi prévoit d'expérimenter une « organisation dédiée aux grandes entreprises » à partir de mars prochain.

Votre rapporteur pour avis observera avec vigilance les prochaines négociations entre Pôle emploi, l'Etat et l'Unédic en vue de renégocier la convention tripartite, qui pourrait couvrir la période 2015-2018, soit quatre années au lieu de trois habituellement. Cette convention devra notamment clarifier l'articulation entre Pôle emploi et les autres acteurs de l'emploi comme les Plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi (PLIE) et les missions locales.

2. Les missions locales et les permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO)

Les missions locales assurent un accompagnement global social et professionnel des jeunes de 16 à 25 ans qui sont éloignés de l'emploi. Au 31 décembre 2013, le réseau comptait 450 structures, dont 447 missions locales et trois permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO). Au sein des 4 700 antennes du réseau, l'effectif s'élève à 11 088 personnes, dont 325 ETP affectés par Pôle emploi.

En 2012, le réseau a reçu 542,8 millions d'euros de financements publics, ainsi répartis :

- 44.5 % de l'Etat (dont Pôle emploi) ;
- 4.3 % du Fonds social européen ;
- 44.4 % des collectivités territoriales ;
- 3.1 % des partenaires sociaux ;
- 3.7 % des autres organismes public et organismes privés.

Les crédits prévus en PLF pour 2015 s'élèvent à **188,8 millions**, soit le même montant que pour les crédits ouverts en LFI pour 2014¹.

Le PLF pour 2015 prévoit également 15 millions pour l'accompagnement et le suivi des emplois d'avenir par les missions locales.

L'Assemblée nationale a adopté un amendement présenté par M. Le Roux et le groupe socialiste, républicain et citoyen, prévoyant notamment une enveloppe de 15 millions supplémentaires pour cet accompagnement, portant l'effort global à **30 millions**, contre 45 millions en 2014.

3. Les missions des maisons de l'emploi doivent être mieux ciblées

a) Des structures originales

Les maisons de l'emploi ont été créées par l'article 1^{er} de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

Leur but était initialement de contribuer à la coordination des actions menées dans le cadre du service public de l'emploi et d'exercer des actions en matière de prévision des besoins de main-d'œuvre et de reconversion des territoires, notamment en cas de restructuration. Elles devaient également participer à l'accueil et à l'orientation des demandeurs d'emploi, à l'insertion, à l'orientation en formation, à l'accompagnement des demandeurs d'emploi et des salariés et à l'aide à la création d'entreprise.

¹ Les crédits prévus dans le PLF 2014 s'élevaient à 178,8 millions d'euros en AE et CP. Mais ils avaient été majorés de 10 millions d'euros par un amendement du rapporteur spécial de l'Assemblée nationale.

Suite à la création de Pôle emploi, leurs missions avaient été une première fois recentrées autour de quatre axes, à travers l'instauration d'un nouveau cahier des charges, prévu par le décret n° 2009-1593 du 18 décembre 2009 et l'arrêté du 21 décembre 2009 :

- le développement d'une stratégie territoriale partagée ;
- l'anticipation des mutations économiques ;
- le développement de l'emploi local ;
- la réduction des obstacles culturels et sociaux à l'accès à l'emploi.

Toutes les maisons de l'emploi devaient appliquer ce nouveau cahier des charges depuis le 1^{er} janvier 2011. À titre dérogatoire, un cinquième axe d'intervention, le maintien de l'accompagnement des demandeurs d'emploi, avait été accordé, après validation du conseil régional de l'emploi, à condition que le financement ne fût pas étatique. En outre, le préfet de région pouvait choisir de financer des actions selon leur pertinence dans le bassin d'emploi considéré.

On compte aujourd'hui 176 maisons de l'emploi, contre 187 début 2014. Elles emploient 1 416 équivalent temps plein (ETP) en 2014, contre 1 491 ETP en 2013 : 86 % des ETP sont rémunérés par les maisons de l'emploi, 14 % sont mis à disposition par d'autres structures.

b) Un effort budgétaire en baisse

Le PLF 2015 prévoit une enveloppe de 26 millions d'euros pour le fonctionnement des maisons de l'emploi.

Pour mémoire, les crédits alloués aux maisons de l'emploi pour 2014 ont été fixés en PLF 2014 à 22 millions d'euros en AE et 26 millions en CP au titre des conventions pluriannuelles d'objectifs, à 10 millions d'euros de CP au titre du solde des dépenses d'investissement et à 4 millions d'euros en AE et en CP relatifs aux contrats de projets État-région (CPER). Les parlementaires ont souhaité compléter les crédits aux maisons de l'emploi par une enveloppe supplémentaire de 10 millions d'euros destinée à des projets relatifs à la GPEC territoriale portés par celles-ci dans chaque région. Au final, selon les informations fournies par le Gouvernement, les crédits ouverts en LFI pour 2014 se sont élevés à 36 millions en AE et 50 millions en CP.

A travers l'arrêté du 18 décembre 2013 portant avenant au cahier des charges des maisons de l'emploi, le financement par l'Etat de ces structures est désormais limité à deux axes : le développement de l'anticipation des mutations économiques (par exemple à travers la gestion prévisionnelle des compétences territorialisée), et le développement local de l'emploi (en favorisant le recours aux clauses sociales).

En outre, les modalités de gestion du dispositif ont été modifiées. La participation annuelle de l'État est dorénavant limitée à un million d'euros tandis que son taux d'intervention passe de 70 % maximum à 60 % maximum du coût des actions conventionnées. Ainsi, la participation de l'État à hauteur de 70 % peut être ouverte pour les maisons de l'emploi qui s'engagent dans une démarche de rapprochement avec une autre maison de l'emploi. Ce rapprochement qui s'entend *a minima* par l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan d'action commun et/ou d'une fusion de structures devra être effectif avant le 31 décembre 2014 dans un cadre fixé par une convention avec l'État.

L'an prochain, les maisons de l'emploi ne bénéficieront plus de crédits issus de la nouvelle génération de contrats de projets Etat-région (2015-2020).

Selon les informations fournies à votre rapporteur par le Gouvernement, plus d'une maison de l'emploi sur quatre porte juridiquement au moins une autre structure, telle qu'un Plan local pluriannuel pour l'insertion et l'emploi (PLIE), une mission locale ou encore une cité des métiers. Dans trois cas sur quatre cas, il s'agit d'une mutualisation des fonctions supports et/ou de locaux avec les acteurs de l'emploi et de l'insertion. Seulement deux projets de regroupement entre maisons de l'emploi ont été recensés sur la période 2011-2013. Néanmoins plusieurs maisons de l'emploi font l'objet d'un processus en cours de rapprochement (sans regroupement) pour mettre en commun certaines actions, ou en mutualisant tout ou partie des fonctions support.

II. LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI » : DES CRÉDITS EN LÉGER REcul, MAIS SANS INFLEXION MAJEURE ET MARQUÉE PAR DE NOMBREUSES INCERTITUDES

A. LE PROGRAMME 102 DONNE LA PRIORITÉ AUX CONTRATS AIDES DANS LE SECTEUR NON MARCHAND

Les crédits de paiement du programme 102 relatif à l'accès et au retour à l'emploi atteindront 7,497 milliards d'euros en 2015, en progression de 3,54 % par rapport à la LFI de 2014.

Mais les autorisations d'engagement de ce programme s'élèveront à 7,492 milliards en 2015, soit une baisse de 1 %, représentant 73,7 millions par rapport à la LFI de 2014.

Figure n° 8 : Synthèse de l'évolution des crédits de paiement et des autorisations d'engagement du programme 102

(en milliards d'euros)

	Crédits de paiement			Autorisation d'engagement		
	PLF initial 2015	LFI 2014	Variation relative entre LFI 2014 et PLF 2015	PLF initial 2015	LFI 2014	Variation relative entre LFI 2014 et PLF 2015
Programme 102 « accès et retour à l'emploi »	7,497	7,240	+ 3,54 %	7,492	7,566	- 1 %
Action 1 Amélioration de l'efficacité du service public de l'emploi	3,422	2,972	+ 15,1 %	3,422	2,958	+ 15,7 %
Action 2 Amélioration des dispositifs en faveur de l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail	4,074	4,267	- 4,5 %	4,070	4,608	- 11,7 %

Source : bleu budgétaire

Les crédits de paiement de l'action 1 relative à l'amélioration de l'efficacité du service public de l'emploi augmenteront l'an prochain de 15,1 %, soit 450 millions supplémentaires, pour atteindre 3,4 milliards. Les autorisations d'engagement bondissent quant à elles de 463,7 millions pour atteindre également 3,4 milliards.

En revanche, les crédits de paiement de l'action 2 portant sur l'amélioration des dispositifs en faveur de l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail se contractent de 193 millions pour tomber à 4 milliards. Les autorisations d'engagement chutent même de 537 millions pour s'élever à 4 milliards.

Anticipant l'adoption, à l'article 62 de la seconde partie du PLF pour 2015, de la contribution exceptionnelle de 29 millions versée par le Fonds d'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHP) pour financer des emplois aidés, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de conséquence du Gouvernement minorant de 29 millions en AE et CP les crédits du programme 102 (voir *infra*).

Votre rapporteur pour avis rappelle que les dépenses fiscales rattachables à ce programme s'élèveront en 2015 à environ 2,167 milliards. Elles concernent essentiellement la prime pour l'emploi (2,1 milliards), dont le second projet de loi de finances rectificative (PLFR) pour 2014 a prévu la suppression¹.

1. Le renforcement de l'efficacité du service public de l'emploi demeure, cette année encore, la priorité du Gouvernement

Avec 3,422 milliards d'euros, l'action 1 relative à l'amélioration de l'efficacité du service public de l'emploi concentre 45,7 % des crédits du programme 102. Les dépenses d'intervention sont majoritaires au sein de cette action avec 1,9 milliard d'euros, tandis que les dépenses de fonctionnement courant du service public de l'emploi représentent 1,52 milliard d'euros.

a) Les dépenses de fonctionnement du service public de l'emploi

Le PLF pour 2015 prévoit que la subvention pour charges de service public dédiée à Pôle emploi s'élèvera à 1,519 milliard en AE et CP, soit la reconduction des crédits accordés en 2014 (voir *supra*).

b) Les dépenses d'intervention font un bond d'un demi-milliard d'euros en 2015

Le montant des dépenses d'intervention en 2015 s'élèvera à 1,9 milliard d'euros en AE et CP, contre 1,411 milliard en AE en 2014, et 1,12 milliard d'euros en AE en 2013. C'est cette hausse qui explique la progression des crédits des dépenses d'intervention de l'action 1 du programme 102.

¹ L'article 15 tend à supprimer la prime pour l'emploi (PPE), afin de permettre son remplacement, à compter du 1^{er} janvier 2016, par un nouveau dispositif plus efficace d'incitation à l'activité et de soutien au pouvoir d'achat des salariés modestes.

Votre rapporteur constate que ces dépenses ont donc quasiment doublé en deux ans.

La contribution d'équilibre de l'Etat au Fonds de solidarité augmente fortement

L'Etat versera une contribution d'équilibre d'ampleur au Fonds de solidarité, à hauteur de **1,694 milliard** en AE et CP.

Créé par la loi du 4 décembre 1982, le Fonds de solidarité est un établissement public administratif qui rassemble et gère les moyens de financement des allocations du régime de solidarité versées aux demandeurs d'emploi qui ne peuvent pas ou plus bénéficier des allocations d'assurance chômage. Les dépenses de ce fonds devraient atteindre **2,818 milliards en 2015** (contre 2,657 milliards en 2014). Ses recettes sont assurées pour un tiers par la contribution exceptionnelle de solidarité de 1 % perçue sur le traitement des fonctionnaires (estimée à 1,1 milliard en 2015, contre 1,4 milliard en 2014) et par la subvention d'équilibre de l'Etat susmentionnée. Afin de simplifier le mécanisme d'abondement du Fonds, deux autres ressources ont changé d'affectation :

- Le prélèvement de solidarité sur les revenus du patrimoine et les produits de placement ont été transférés vers la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS)¹ ;
- 15% du produit de la contribution exceptionnelle de solidarité ont été affectés au Fonds national des solidarités actives (FNSA).

C'est notamment pour compenser cette perte de ressources que la subvention de l'Etat est passée de 1,116 milliard dans le PLF pour 2014 à 1,694 milliard en 2015.

Comme les années précédentes, le fonds permettra d'alimenter de nombreux dispositifs, mais l'essentiel des dépenses concernera l'allocation de solidarité spécifique (93 %, soit 2,625 milliards).

L'allocation de solidarité spécifique (ASS) constitue la principale dépense du fonds.

L'ASS peut être attribuée sous certaines conditions d'activité antérieure et de ressources :

- aux personnes qui ont épuisé leurs droits à l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) ou à la rémunération de fin de formation (R2F) ;
- aux bénéficiaires de l'ARE, âgés d'au moins 50 ans, qui choisissent cette allocation si son montant est supérieur à celui de l'ARE ;
- aux artistes non-salariés, qui ne bénéficient pas de l'assurance chômage.

¹ 141,2 millions d'euros en 2014.

Révisé une fois par an en fonction de l'évolution des prix, son montant moyen atteint 468,60 euros pour un mois de trente jours.

Le Gouvernement estime que plus de **460 000 personnes** bénéficieront de l'ASS l'an prochain (soit 30 000 de plus qu'en 2014).

Le montant des crédits consacrées à l'ASS est globalement stable depuis 2008, année où il s'élevait à 2 milliards en loi de finances initiale.

Deux autres dispositifs sont liés à l'ASS.

Le premier, intitulé **Accre-ASS**, est une aide au chômeur créant ou reprenant une entreprise. Il permet aux allocataires de l'ASS qui bénéficient du dispositif Accre de continuer à percevoir leur allocation à taux plein pendant une durée de douze mois. Les personnes ayant obtenu le bénéfice de l'Accre pendant leur indemnisation en ARE voient le versement de l'ASS interrompu à l'expiration des droits à l'Accre, qui est attribué pour une durée totale de douze mois. Le Gouvernement estime que 7 329 personnes pourraient bénéficier de cette mesure en 2015 (contre 7 164 personnes prévues en 2014), pour un coût évalué à **43,2 millions** (contre 42,2 millions cette année).

Le second dispositif est une prime d'intéressement à la reprise d'activité des bénéficiaires de l'ASS. Instituée par la loi n° 2006-339 du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et sur les droits et devoirs des bénéficiaires de minima sociaux, elle s'adresse aux bénéficiaires de l'ASS qui reprennent sous conditions une activité professionnelle d'une durée au moins égale à 78 heures par mois. D'un montant de 150 euros, cette prime est versée chaque mois d'activité pendant neuf mois à compter du quatrième mois d'activité. Il convient de rappeler que le bénéficiaire de l'ASS peut intégralement cumuler son allocation et ses revenus d'activité pendant les trois premiers mois après avoir retrouvé un emploi. Le projet de loi de finances pour 2015 retient l'hypothèse de 47 900 personnes en 2014, pour un coût d'environ **86,2 millions** (en 2014, une enveloppe de 76,6 millions était dédiée à 42 000 bénéficiaires).

Les autres dispositifs financés par le fonds

Instituée par la loi de finances pour 2002, l'**allocation équivalent retraite (AER)** est accordée, sous conditions de ressources, aux demandeurs d'emploi qui ne peuvent percevoir leurs pensions de vieillesse faute d'avoir 60 ans, alors qu'ils ont validé 160 trimestres au titre de l'assurance vieillesse. Il est impossible d'ouvrir de nouveaux droits à l'AER depuis le 1^{er} janvier 2009. Les droits précédemment ouverts à l'AER demeurent acquis et concerneront **3 605 personnes** en 2015, pour un coût de **45 millions** (en 2014, 6 455 personnes avaient bénéficié de ce dispositif, pour un coût de 79,3 millions). En outre, l'AER a été rétablie à titre exceptionnel, hors Fonds de solidarité, dans le cadre du plan de relance en 2009 et 2010 avant la création, au 1^{er} janvier 2011, de l'allocation transitoire de solidarité (voir *infra*).

Afin d'encourager les demandeurs d'emploi à suivre une formation, **l'allocation de fin de formation (AFF)**, créée en 2001 et supprimée depuis le 1^{er} janvier 2009, permettait aux demandeurs d'emploi qui ont épuisé leurs droits à l'assurance chômage de percevoir leurs allocations s'ils suivaient une action de formation prescrite dans leurs PPAE (projet personnalisé d'accès à l'emploi). Depuis 2006, cette allocation n'était accordée qu'aux demandeurs d'emploi qui entreprenaient une action qualifiante pour accéder à un emploi pour lequel des difficultés de recrutement sont constatées au niveau régional. Le Fonds de solidarité ne verse donc l'AFF que pour les droits acquis avant 2009, soit **2 052 personnes en 2015**, pour un coût estimé à **11,8 millions** (pour mémoire, le dispositif concernait 1265 personnes pour un coût estimé à 10,1 millions). Cette allocation a été réactivée dans le cadre du plan de relance de l'économie pour les années 2009 et 2010 sous la forme de l'allocation en faveur des demandeurs d'emploi en formation (AFEDF).

Enfin, le Fonds de solidarité finance des allocations spécifiques aux **intermittents du spectacle**. Il s'agit d'une part de **l'allocation de professionnalisation et de solidarité (APS)**, instaurée le 1^{er} avril 2007. Cette allocation est attribuée dans les mêmes conditions que l'allocation d'assurance chômage, avec la possibilité toutefois d'assimiler certaines heures de formation ou de maladie dans le décompte des heures ouvrant droit à l'allocation. Le Gouvernement estime que **71 allocataires** percevront l'APS en 2015, pour un montant total d'**un million d'euros** (contre un coût de 1,1 million pour 118 allocataires en 2014). D'autre part, l'allocation de fin de droits (AFD) est versée, depuis le 1^{er} janvier 2009, pour une durée comprise entre deux et six mois et s'élève à 30 euros par jour. Le projet de loi de finances initiale estime que 1 175 personnes bénéficieront de ce dispositif l'an prochain, pour un coût de 6 millions (pour mémoire, le coût s'élevait à 6,6 millions pour 1 375 personnes en 2014).

Comme l'avait indiqué le rapport pour avis de votre commission l'an dernier, si la légitimité du Fonds de solidarité n'est guère contestable, il n'en demeure pas moins que le grand nombre de dispositifs qu'il finance nuit à sa lisibilité. L'évolution de ses dépenses est notamment préoccupante puisque la contribution d'équilibre de l'Etat a doublé en deux ans.

• Les autres allocations financées par l'Etat en dehors du Fonds de solidarité

De nombreux autres dispositifs sont gérés en dehors du Fonds de solidarité.

La rémunération de fin de formation (R2F) a été créée en 2011 pour assurer un revenu aux demandeurs d'emploi qui suivent une action de formation conventionnée par Pôle emploi, lorsque la durée de leur formation excède celle de leur indemnisation. Son montant est fixé à 652 euros par mois et elle n'est pas dégressive. L'Etat financera ce dispositif, à destination de **18 542 bénéficiaires** en 2015, à hauteur de **80 millions**, et le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) de 132 millions. Pour mémoire, la dotation de ce dernier s'élevait à 85 millions en 2014, contre 71,3 millions pour l'Etat, pour 19 903 personnes au total¹.

Seules les allocations équivalent retraite (AER) rétablies à titre exceptionnel en 2009 et 2010 sont supportées directement par le budget de l'Etat, sans transiter par le Fonds de solidarité. Une enveloppe de **54 millions** est prévue pour 2015, et concernerait **4 362 allocataires**. En 2014, cette enveloppe atteignait 86 millions, à destination de 7 350 personnes.

L'allocation transitoire de solidarité (ATS) est un dispositif temporaire instauré par un décret du 2 novembre 2011. Également appelée ATS 2011, cette mesure visait à maintenir le bénéfice de l'AER pour les personnes nées entre 1951 et 1953, qui bénéficiaient de l'AER au 31 décembre 2010 et qui pouvaient espérer liquider leur retraite à taux plein à l'âge de 60 ans à l'expiration de leurs droits à l'ARE avant la réforme des retraites du 9 novembre 2010.

Le Gouvernement actuel a constaté que certains demandeurs d'emploi ne pouvaient pas prétendre au bénéfice de l'ATS 2011. Ainsi, par le décret du 2 juillet 2012, les personnes licenciées et indemnisées au titre de l'ARE avant le 31 décembre 2010, ayant validé le nombre de trimestres pour obtenir une retraite à taux plein, pourront partir en retraite à 60 ans si elles ont commencé à travailler tôt.

En outre, par un décret du 4 mars 2013, une allocation transitoire de solidarité pour certains demandeurs d'emploi a été créée, également appelée ATS 2013. Celle-ci bénéficiera aux demandeurs d'emploi nés entre le 1^{er} janvier 1952 et le 31 décembre 1953, à condition qu'ils soient indemnifiables au titre de l'allocation assurance chômage au 31 décembre 2010, qu'ils aient validé leurs trimestres pour bénéficier d'une retraite à taux plein une fois épuisés leurs droits à l'assurance chômage, et qu'ils n'aient pas atteint l'âge légal de la retraite.

Le PLF ne prévoit, en 2015, qu'une dotation pour l'ATS 2013 qui devrait s'élever à **3 millions**, et bénéficier à **300 allocataires mandatés**².

¹ Pour mémoire, le PLF pour 2015 ne prévoit plus de crédits pour l'allocation en faveur des demandeurs d'emploi en formation (AFDEF), remplacée en 2011 par la R2F, mais qui comprenait des bénéficiaires jusqu'en 2014.

² Le dispositif de l'ATS 2011 s'éteindra de lui-même en 2015.

Votre rapporteur pour avis prend acte de la volonté du Président de la République de créer un nouveau dispositif assimilable à l'ATS. Lors de son intervention télévisée du 8 novembre dernier, ce dernier a exprimé le souhait d'étendre l'allocation transitoire de solidarité (ATS), ou de créer un dispositif similaire, aux personnes nées entre 1954 et 1956. Toutefois, lors de leur audition, les représentants de la Direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle ont indiqué que cet engagement présidentiel ne devrait pas trouver de traduction dans le PLF pour 2015 au Sénat, mais peut-être dans le second projet de loi de finances rectificative pour 2015, voire dans un autre texte financier.

L'**allocation temporaire d'attente (ATA 2)** est un revenu de subsistance versé aux anciens détenus et aux anciens salariés expatriés. En 2015, le coût de ce dispositif est de **42,5 millions**, pour un public de **11 380 allocataires**. Pour mémoire, en 2014, 9 260 personnes ont bénéficié du dispositif, pour un coût de 40 millions.

L'Etat finance également deux mesures de solidarité. La première est une **allocation complémentaire** versée à des demandeurs d'emploi âgés de plus de 60 ans qui ne peuvent percevoir qu'une partie de leurs retraites parce qu'ils ont effectué une partie de leur carrière dans une profession pour laquelle la retraite de base n'est versée qu'à partir de 65 ans. Le projet de loi de finances pour 2015 prévoit une enveloppe de **0,48 million**, contre 3,5 millions en 2014. Par ailleurs, une **allocation complémentaire** spécifique est prévue pour les **intermittents du spectacle** qui ne bénéficient plus de l'aide au retour à l'emploi. La prévision de dépense pour 2015 s'élève à 2,5 millions, soit le même niveau que cette année.

Enfin, la deuxième sous-action de l'action 1 porte les crédits de l'Etat en faveur des maisons de l'emploi (voir supra).

2. Un effort soutenu pour les dispositifs en faveur de l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail

L'action 2 du programme 102 est consacrée à l'amélioration des dispositifs en faveur de l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail.

Une enveloppe de **4,07 milliards** lui est dédiée en AE (contre **4,6 milliards** dans le PLF pour 2014) et **4,074 milliards en CP** (contre 4,257 milliards cette année).

Environ 72,8 % des crédits de paiement de cette action sont consacrés à la première sous-action relative aux contrats aidés, 24,8 % sont dédiés à la deuxième sous-action qui traite de l'accompagnement des publics les plus en difficulté, tandis que 2,4 % des crédits couvriront des dépenses de fonctionnement.

a) Les dépenses de fonctionnement servent surtout à verser des subventions à deux opérateurs publics

Les dépenses de fonctionnement s'élèveront, l'an prochain, à 95,9 millions en CP et 88,5 millions en AE (contre respectivement 112,4 millions et 108,8 millions dans le PLF pour 2014).

Elles couvriront les frais de gestion de **l'Agence de services et de paiement** (ASP) à hauteur de **43,4 millions** (46,4 millions en 2014), et participeront aux frais de fonctionnement de **l'Établissement public d'insertion de la défense** (Epidé) pour **45 millions**, comme en 2014.

Une enveloppe de **7,56 millions en CP** (17,5 millions en AE et 21,1 millions en CP en 2014) est prévue pour payer les **marchés en lien avec la formation professionnelle** de certains publics spécifiques, relevant des ministères de l'outre-mer, de la défense, de la justice et des affaires étrangères.

b) Les contrats aidés demeurent la clef de voûte de la mission

La sous-action 1 concerne les contrats aidés, qui bénéficieront de **2,956 milliards en AE** et **2,968 milliards en CP**, soit **plus du quart des crédits de la mission « travail-emploi »**. Ce poids considérable est toutefois en régression cette année puisque cette sous-action 1 bénéficiait cette année de 3,61 milliards en AE et de 3,27 milliards en CP, tandis que le PLF 2013 avait prévu 4,28 milliards en AE et 2,17 milliards en CP.

Les emplois aidés regroupent les contrats uniques d'insertion, les emplois d'avenir et les dispositifs emplois spécifiques à l'outre-mer.

• **Le contrat unique d'insertion : un effort budgétaire privilégiant toujours les contrats d'accompagnement dans l'emploi**

Les CUI-CAE occupent une place prépondérante au sein des contrats aidés

Le projet de loi de finances prévoit pour 2015 une enveloppe de **1,557 milliard en AE** et **1,558 milliard en CP**, en forte baisse par rapport à cette année (respectivement 2,198 milliards en AE et 1,807 milliard en CP dans le PLF pour 2014).

Il convient de distinguer trois niveaux d'analyse :

- les contrats conclus en 2013 nécessitent une enveloppe de 26,93 millions en CP ;
- les 350 000 contrats conclus en 2014 imposent de dégager 741 millions en CP ;
- 270 000 contrats devraient être conclus en 2014, pour un coût estimé à 790 millions en CP.

Contrairement à cette année, aucune dotation spécifique n'est prévue pour financer les contrats aidés dans l'éducation nationale.

Le budget consacré aux CUI-CIE est plus modeste

Les crédits prévus dans le PLF 2015 pour financer les CUI-CIE sont beaucoup moins élevés que ceux prévus pour les CUI-CAE, puisqu'ils s'élèvent à seulement **332,01 millions** en AE et **206,92 millions** en CP. Pour mémoire, le PLF 2014 avait prévu 164,5 millions en AE et 135,6 millions en CP.

Trois niveaux d'analyse doivent être également distingués :

- le coût des contrats conclus en 2013 s'élève à 40 000 euros en CP ;
- le coût des 50 000 contrats conclus en 2014 devrait atteindre 50,3 millions en CP ;
- le coût des 80 000 contrats qui devraient être conclus en 2015 est estimé à 156,5 millions en CP.

Présentation du contrat unique d'insertion

Le contrat unique d'insertion (CUI) a pour objet de faciliter l'insertion professionnelle des personnes sans emploi et qui rencontrent des difficultés sociales et professionnelles d'accès à l'emploi.

Les règles de ce contrat ont été fixées par la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le RSA et réformant les politiques d'insertion.

Cette loi pose un cadre juridique commun mais le décline pour tenir compte des spécificités des secteurs marchand et non-marchand.

En effet, le CUI prend la forme du contrat d'accompagnement dans l'emploi (CUI-CAE) dans le secteur non marchand, et du contrat initiative emploi (CUI-CIE) dans le secteur marchand. Le CUI est un contrat de travail de droit privé à durée déterminée ou indéterminée.

Un employeur intéressé par l'embauche d'une personne dans le cadre d'un CUI doit prendre attache, selon le profil de la personne recherchée, avec un prescripteur, qui peut être une agence Pôle emploi, une mission locale (pour le recrutement d'un jeune), Cap emploi (pour le recrutement d'un travailleur handicapé), ou le conseil général (pour le recrutement d'un bénéficiaire du RSA).

La durée du CUI **ne peut être inférieure à 6 mois**. La durée minimale est ramenée à trois mois pour les personnes ayant fait l'objet d'une condamnation et bénéficiant d'un aménagement de peine.

Le CUI, s'il est conclu sous forme de CDD, peut être prolongé pour une durée totale maximale de 24 mois, voire 60 mois pour certains salariés âgés de plus de 50 ans qui bénéficient de minima sociaux. Des dérogations et des exceptions sont également prévues pour les personnes qui souhaitent achever une action de formation professionnelle ou qui rencontrent des difficultés particulières pour leur insertion durable.

Le CUI donne lieu au versement d'une aide à l'insertion professionnelle par le prescripteur.

Les mesures d'accompagnement sont plus exigeantes pour les CUI-CAE que pour les CUI-CIE. En effet, le CUI-CAE doit comporter des actions d'accompagnement professionnel, des actions de formation professionnelle ou de validation des acquis de l'expérience nécessaires à la réalisation du projet professionnel du salarié. Le contrat peut également prévoir une ou plusieurs périodes d'immersion dans une structure du secteur marchand. En revanche, seules des actions d'accompagnement professionnel sont obligatoires pour le CUI-CIE.

L'autorité qui attribue l'aide à l'insertion professionnelle désigne en son sein un **référént**, chargé de veiller à l'intégration du salarié en CUI. Symétriquement, l'employeur doit désigner un tuteur parmi les salariés qualifiés et volontaires.

L'embauche ne peut pas avoir lieu avant l'attribution de l'aide par le prescripteur.

En contrepartie de cet effort d'accompagnement, une **aide à l'insertion professionnelle** est versée, qui peut être modulée en fonction:

- de la catégorie et du secteur d'activité de l'employeur ;
- des actions en matière d'accompagnement professionnel ou visant à favoriser l'insertion durable du salarié ;
- des conditions économiques locales ;
- des difficultés d'accès à l'emploi rencontrées antérieurement par le salarié.

Il revient au préfet de région d'arrêter le taux, en prenant en compte notamment les spécificités de l'emploi dans la région.

Pour le CUI-CIE, l'aide ne peut excéder 43 % du montant brut du Smic par heure travaillée, dans la limite de la durée légale hebdomadaire du travail. Le plafond est supérieur pour le CUI-CAE : l'aide ne peut pas dépasser 95 % du montant brut du Smic. Le plafond peut même être porté à 105 % pour les ateliers et chantiers d'insertion conventionnés par l'Etat.

Le département cofinance l'aide à l'insertion professionnelle lorsqu'elle a été attribuée pour le recrutement d'un salarié qui était préalablement bénéficiaire du RSA financé par le département. La contribution forfaitaire du département est égale à 88 % du montant du RSA pour une personne isolée sans activité.

La conclusion d'un CUI-CAE ouvre droit en outre à l'exonération :

- des cotisations à la charge de l'employeur au titre des assurances sociales et des allocations familiales pendant la durée d'attribution de l'aide, mais uniquement sur une assiette égale au taux horaire du Smic multiplié par le nombre d'heures travaillées ;
- de la taxe sur les salaires ;
- de la taxe d'apprentissage ;
- des participations dues par les employeurs au titre de l'effort de construction.

Quant au CUI-CIE, il ouvre droit aux **exonérations de droit commun**, et notamment aux exonérations Fillon pour les salaires inférieurs à 1,6 Smic.

L'Assemblée nationale a adopté un amendement présenté par M. Le Roux et le groupe socialiste, républicain et citoyen, tendant à financer **45 000 contrats aidés supplémentaires** -à raison de 30 000 contrats pour les CAE et 15 000 emplois d'avenir- et 5 000 services civiques, et prévoyant en outre une enveloppe de 15 millions supplémentaires pour les missions locales au titre de l'accompagnement et du suivi des emplois d'avenir.

Le service civique

Il existe deux formes du service civique.

La principale est **l'engagement de service civique**, réservé à des jeunes de 16 à 25 ans. D'une durée maximale d'un an, il leur permet de réaliser une mission d'intérêt général dans le cadre d'une association, d'un établissement public ou d'une collectivité. Il donne droit à une indemnisation directement versée par l'Etat, abondée en espèces ou en nature par la structure d'accueil, et à une couverture sociale intégralement prise en charge par l'Etat. Une aide financière au titre de l'accompagnement du jeune en service civique est en outre octroyée à la structure d'accueil s'il s'agit d'un organisme sans but lucratif.

La seconde forme de service civique est le **volontariat de service civique**, d'une durée de 6 à 24 mois, ouvert aux personnes de plus de 25 ans auprès d'associations ou de fondations agréées, avec une prise en charge par l'Etat d'une partie de la couverture sociale.

Selon les indications issues projet annuel de performances du programme 163 relatif à la « jeunesse et à la vie associative », annexé au PLF pour 2015, **35 000 jeunes** devraient avoir bénéficié du dispositif en 2014 et **40 000** en 2015.

Le coût de ces différentes mesures est estimé à **175 millions en crédits de paiement** et **480 millions en autorisations d'engagement**, et devait initialement être couvert par une diminution des crédits à due concurrence des contrats de génération. Le ministre du travail, lors de son audition, a toutefois indiqué que l'effort budgétaire devait être également supporté par les autres ministères.

Au final, cet amendement aboutira en 2015 à 300 000 contrats aidés dans le secteur non-marchand (CUI-CAE), 65 000 emplois d'avenir, 45 000 contrats de services civiques, tandis que les crédits aux missions locales au titre de l'accompagnement et du suivi des emplois d'avenir s'élèveront à 30 millions (contre 45 millions en 2014).

Votre rapporteur pour avis constate que la priorité reste malheureusement donnée aux contrats aidés conclus dans la sphère non marchande, alors que les contrats conclus dans la sphère marchande permettent une insertion plus durable dans l'emploi. Pourtant, selon l'étude de la Dares n° 71 de septembre 2014, intitulée « que sont devenues les personnes sorties de contrats aidés en 2012 ? », « six mois après la fin de leur contrat, 66 % des personnes sorties d'un contrat unique dans le secteur marchand (CUI-CIE) sont en emploi, contre seulement 36 % des personnes sorties d'un contrat aidé du secteur non marchand (CUI-CAE) ».

Certes, les publics de ces deux dispositifs sont différents : ainsi, les CUI-CAE concernent plus souvent des personnes moins qualifiées et des chômeurs de longue durée que les CUI-CIE. Mais votre rapporteur pour avis plaide pour la poursuite du rééquilibrage en faveur des contrats aidés du secteur marchand, eu égard à leurs effets bénéfiques à moyen et long termes.

Votre rapporteur pour avis regrette également qu'en dépit du renforcement des exigences en matière d'accompagnement et de formation dans le cadre des contrats aidés classiques, seulement un tiers des sortants déclarent avoir suivi une formation.

- **Les emplois d'avenir, un dispositif qui a atteint son rythme de croisière mais dont l'efficacité reste à démontrer**

Une mesure censée favoriser l'emploi des jeunes sans qualification

Les emplois d'avenir ont pour objet d'améliorer l'insertion professionnelle et l'accès à la qualification des jeunes peu ou pas qualifiés, confrontés à des difficultés d'accès à l'emploi. Prévus essentiellement au sein du secteur non-marchand, ces emplois permettent aux jeunes d'accéder à une première expérience professionnelle ou d'acquérir des compétences pour d'autres emplois.

Le taux de prise en charge moyen est de 75 % du Smic dans le secteur non-marchand et 35 % dans le secteur marchand.

Après des débuts plus lents et difficiles que prévus, le dispositif semble avoir trouvé un rythme de déploiement satisfaisant.

Le Gouvernement avait estimé, en septembre 2013, que 98 763 emplois d'avenir seraient créés sur l'ensemble de l'année 2013, conformément aux engagements pris devant le Parlement. Ces prévisions se sont révélées un peu trop optimistes puisque, selon le projet de loi de finances pour 2015, **94 633 emplois** d'avenir ont été créés **l'an dernier**, mais la dynamique de conclusion des contrats semble bel et bien enclenchée.

Des crédits de paiement maintenus à leur niveau de 2014

Le projet de finances initial pour 2015 prévoit une enveloppe dédiée aux emplois d'avenir de **1,214 milliard** en CP et **1,077 milliard** en AE, contre respectivement 1,291 milliard et 1,215 milliard en 2014.

Quatre niveaux d'analyse doivent être distingués.

Les 94 633 contrats conclus en 2013 nécessitent une enveloppe de 360,28 millions.

Le Gouvernement table sur un volant de 94 801 emplois d'avenir signés en 2014, pour un coût de **600,4 millions** en CP.

Enfin, 50 000 **emplois d'avenir** devraient être conclus en 2015 pour un coût estimé également à **238,3 millions**.

Par ailleurs, 15 **millions** sont prévus pour l'an prochain pour assurer **l'accompagnement du dispositif**, notamment à destination des conseillers des missions locales en charge des emplois d'avenir, contre 45 millions d'euros cette année.

Votre rapporteur pour avis constate que selon l'étude n° 81 de la Dares d'octobre 2014, intitulée « emplois d'avenir : des contrats longs en faveur des jeunes en difficulté », la mise en œuvre des emplois d'avenir suscite certains motifs de satisfaction pour le Gouvernement.

D'un point de vue quantitatif, 88 000 embauches ont eu lieu entre novembre 2012 et décembre 2013. Selon le bleu budgétaire, 94 633 emplois d'avenir ont été conclus en 2013, 94 801 contrats devraient être conclus en 2014 et 50 000 contrats sont prévus pour 2015¹.

D'un point de vue qualitatif, certains indicateurs sont encourageants :

- 41 % des jeunes en emploi d'avenir n'ont pas de diplôme et 83 % ne sont pas bacheliers ;
- 36 % résident dans une zone prioritaire pour le déploiement du dispositif (un département d'outre-mer, une zone urbaine sensible, ou une zone de revitalisation rurale) ;
- 88 % des contrats sont à temps complet ;
- 56 % ont une durée d'au moins trois ans ;
- les taux de rupture au bout d'un mois (4 %) et six mois (9 %), sont beaucoup plus faibles que pour les contrats aidés classiques (respectivement 25 % et 11 %)².

Votre rapporteur pour avis, à l'instar de l'étude de la Dares précitée, pointe cependant deux difficultés :

- **les métiers exercés en emplois d'avenir s'avèrent sensiblement les mêmes que pour les autres contrats aidés classiques (CUI), malgré un ciblage initial sur des secteurs innovants ou à forte utilité sociale ou environnementale ;**
- **seuls 43 % des jeunes entrés dans le dispositif avant juin 2013 ont réalisé au moins une formation, alors que chaque contrat en emploi d'avenir doit comporter au moins une action de formation.**

¹ Lors de la campagne pour l'élection présidentielle, le candidat François Hollande avait pris l'engagement n° 34, relatif à la création de 150 000 emplois d'avenir pour faciliter l'insertion des jeunes dans l'emploi et l'action des associations, en priorité dans les quartiers populaires.

² Il convient néanmoins de remarquer que le bleu budgétaire évoque un taux de rupture des emplois d'avenir de 27,5% en 2013.

• Les dispositifs d'emploi spécifiques à l'outre-mer

Il convient au préalable de rappeler que le CUI est applicable dans les départements d'outre-mer, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon. Dans ces collectivités, le CUI-CIE n'existe que s'il est conclu sous la forme d'un emploi d'avenir. A Mayotte, le CUI est applicable dans les conditions fixées par le code du travail mahorais.

Une enveloppe de **12,73 millions** est prévue pour financer les contrats aidés d'outre-mer, contre 34,4 millions dans le PLF pour 2014.

Votre rapporteur pour avis constate qu'un grand nombre de dispositifs, supprimés entre 2005 et 2008, ou remplacés par d'autres dispositifs en 2012, ne sont plus dotés de crédits par le PLF pour 2015, comme le montre le tableau suivant.

Figure n° 9 : Évolution des crédits des dispositifs spécifiques à l'outre-mer (en millions d'euros)

Dispositifs	PLF initial 2014	PLF initial 2015
Contrat d'accès à l'emploi (CAE-DOM)	12,5	12,73
Contrat emploi-solidarité (CES)	10	Aucun crédit
Congé de solidarité	5,28	Aucun crédit
Contrat d'insertion par l'activité (CIA)	3,57	3,7
Chantiers de développement local (CDL)	2,04	2,04
Contrat emploi-consolidé (CEC)	0,89	Aucun crédit
Les stages de formation et d'insertion professionnelle (SFIP)	0,14	Aucun crédit ¹

Source : bleu budgétaire

¹ Ce dispositif bénéficiera toutefois de 140 000 euros dans le cadre des budgets opérationnels de programme.

- **L'accompagnement des publics les plus en difficulté**

La sous-action 2 du programme 102, concernant l'accompagnement des publics les plus en difficulté, disposera de **1,025 milliard** en AE et 1,01 milliard en CP.

Ces crédits sont en hausse sensible par rapport au PLF 2014 (876,1 millions en AE et CP), et au PLF 2013 (819,5 millions).

L'enveloppe initialement prévue dans le projet de loi de finances devait être ainsi répartie :

- **422 millions** en AE et 406,9 millions en CP pour **l'accompagnement renforcé des jeunes vers l'emploi** (contre 304,8 millions dans le PLF pour 2014) ;

- **350,5 millions** en AE et CP pour les mesures en faveur des **personnes handicapées** (contre 336,9 millions dans les PLF pour 2013 et 2014) ;

- **252,5 millions** en AE et CP pour les mesures en faveur de **l'insertion par l'activité économique** (alors que seulement 222 millions étaient prévus dans le PLF 2014) ;

- **12,07 millions** en AE et CP pour soutenir le **secteur de l'aide sociale** (contre 12,39 millions dans le précédent projet de loi de finances).

L'accompagnement renforcé des jeunes vers l'emploi

L'accompagnement des jeunes vers l'emploi comporte plusieurs facettes.

Tout d'abord, les **missions locales et les permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO)** bénéficieront de **188,8 millions en AE et CP**, contre 188 millions d'euros en 2014. Pour mémoire, l'Assemblée nationale avait abondé de 10 millions les 178 millions prévus dans le projet de loi de finances initial pour 2014.

Ensuite, le projet de loi de finances dédie **147,8 millions en AE et 132,75 millions en CP** à la **Garantie jeunes** (contre 30 millions dans le PLF pour 2014). Ce nouveau dispositif a pour objectif d'offrir une garantie de ressources à des jeunes de 18 à 25 ans en situation de grande précarité, qui ne sont « *ni étudiants, ni en emploi, ni en formation* », en contrepartie d'un parcours intensif pour les faire accéder à des premières expériences de formation ou professionnelles. Les bénéficiaires reçoivent une allocation d'un montant égal au revenu de solidarité active (hors forfait logement), qui est dégressive et s'annule quand le revenu net atteint 80 % du Smic brut.

Le dispositif a été expérimenté en 2013 et 2014 dans 10 territoires avec un objectif de 10 000 bénéficiaires fin 2014. Le Gouvernement souhaite déployer le dispositif pour atteindre 50 000 jeunes accompagnés fin 2015 dans les régions dont le taux de chômage était supérieur à 25 % au 31 décembre 2012.

Par ailleurs, le Gouvernement table sur la conclusion de 108 000 **contrats d'insertion dans la vie sociale** (Civis¹) en 2015 (contre 160 000 contrats en 2014). L'**allocation** qui sera versée aux bénéficiaires d'un Civis nécessitera une enveloppe de **40 millions**, en baisse de dix millions par rapport à 2014, compte tenu de la montée en charge de la Garantie jeunes (voir *infra*).

L'accompagnement des jeunes vers l'emploi se traduit également par une enveloppe de **21,4 millions** allouée au **Fonds d'insertion professionnelle des jeunes** (FIPJ), contre 22 millions en 2014. Ce fonds finance des aides directes (achats de vêtements de travail, transport notamment) et des aides indirectes (par exemple, la préparation de concours ou la prospection d'entreprises).

Enfin, comme en 2014, le projet de loi de finances prévoit **24 millions** pour soutenir les **écoles de la deuxième chance**. L'Etat participe ainsi à hauteur d'un tiers au maximum au financement de ces écoles, aux côtés d'autres acteurs comme les régions.

Les mesures en faveur des personnes handicapées

Le financement par l'Etat des mesures en faveur de **l'emploi des personnes handicapées** s'élèvera en 2015 à **350,52 millions**, contre 336,86 millions en 2014.

L'aide au poste dans les entreprises adaptées absorbera 86 % de cette enveloppe, avec 303,5 millions (contre 289,9 millions en 2014).

Comme cette année, la subvention d'accompagnement et de développement versée aux entreprises adaptées, complémentaire à l'aide au poste, sera financée à hauteur de 40 millions.

Enfin, les autres mesures en faveur des personnes handicapées, prévues notamment dans les programmes régionaux pour l'insertion des travailleurs handicapés, et diverses aides bénéficieront de 7 millions, soit un million de moins qu'en 2014.

¹ Ce dispositif, qui n'est pas un contrat de travail, s'adresse aux jeunes de 16 à 25 ans révolus qui rencontrent des difficultés particulières d'insertion professionnelle. Une allocation, qui ne peut excéder 450 euros par mois et qui est plafonnée à 1 800 euros par an, est versée pendant les périodes au cours desquelles un jeune, inscrit dans un parcours d'insertion au Civis, ne perçoit ni rémunération, ni aucune autre allocation. D'une durée d'un an renouvelable, l'objectif du contrat est d'organiser les actions nécessaires à la réalisation d'un projet d'insertion dans un emploi durable, grâce à l'accompagnement d'un référent.

L'Assemblée nationale a adopté un amendement de Mme Iborra, rapporteure pour avis de la commission des affaires sociales, tendant à créer 500 aides au poste supplémentaires au profit des entreprises adaptées, conformément aux engagements pris lors du pacte triennal pour l'emploi des personnes handicapées, signé par le gouvernement fin 2011. Cette mesure, dont le coût est évalué à 7 millions, sera financée par une baisse équivalente des crédits pour les contrats de génération.

Le soutien au secteur de l'insertion par l'activité économique

L'Etat consacrera, l'an prochain, **252,53 millions** au secteur de l'insertion par l'activité économique, soit 15,3 millions de plus qu'en 2014.

Depuis cette année, ce secteur connaît une **réforme d'envergure** de son mode de financement et qui repose sur les principes suivants :

- l'aide au poste devient la seule modalité de financement, quelle que soit la structure concernée ;
- elle sera composée d'un « socle » spécifique à chaque structure, qui fera l'objet d'un arrêté annuel ;
- elle comportera également une partie variable, en fonction de trois critères (le profil des publics à l'entrée de la structure, les efforts d'insertion mis en œuvre et les résultats obtenus) ;
- cette aide est indexée sur le Smic à compter de 2015.

Comme l'indique l'instruction DGEFP n° 2014-2 du 5 février 2014 relative au pilotage des dispositifs de l'insertion par l'activité économique, la modulation des aides a été effective dès 2014, année de transition, selon les modalités suivantes¹ :

Figure n° 10 : Tableau de présentation des nouvelles modalités de financement par type de structures d'insertion par l'activité économique en 2014

(En euros)

	Ateliers et chantiers d'insertion (ACI)	Entreprises d'insertion (EI)	Entreprises de travail temporaires d'insertion (ETTI)	Associations intermédiaires (AI)
Montant socle²	19 200	10 000	4 250	1 300
Montant avec modulation moyenne (5%)	20 160	10 500	4 463	1 365
Montant avec modulation maximale (10%)	21 120	11 000	4 675	1 430

Source : DGEFP

¹ Les nouvelles modalités de financement sont entrées en vigueur :

- le 1^{er} janvier 2014 pour les entreprises d'insertion (EI) et les entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI) ;
- le 1^{er} janvier 2014 pour les associations intermédiaires (AI) et les ateliers et chantiers d'insertion (ACI).

² Par construction, le montant sans modulation est égal au montant socle.

L'enveloppe de 252,53 millions bénéficiera pour moitié aux entreprises d'insertion et aux entreprises de travail temporaire d'insertion, comme le montre le tableau suivant.

Figure n° 11 : Ventilation des crédits de l'Etat selon la nature des structures de l'insertion par l'activité économique

Nature de la structure	Montant du soutien (en millions d'euros, en AE et CP)	Effectifs
Entreprises d'insertion	137,59	12 878
Entreprises de travail temporaire d'insertion	37,51	8 262
Associations intermédiaires	26,4	19 007
Ateliers et chantiers d'insertion	18,12	Non communiqués

Source : bleu budgétaire

Enfin, le projet de loi de finances attribuera **20,84 millions** au Fonds départemental de l'insertion par l'activité économique (FDI), qui permet notamment de favoriser le démarrage d'une structure nouvelle et fournit des appuis et des conseils.

Le soutien au secteur de l'aide sociale

Les structures agréées au titre de **l'aide sociale** bénéficient d'une exonération de la totalité des cotisations patronales de sécurité sociale. Cette exonération est calculée soit sur une base forfaitaire de 40 % du SMIC, soit sur la rémunération réelle inférieure au SMIC. Le projet de loi de finances prévoit une dotation de **12,07 millions** en 2015 (contre 12,39 millions dans le PLF 2014).

B. LE PROGRAMME 103 RELATIF À L'ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES ET AU DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI : UNE BAISSÉ DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT QUI S'EXPLIQUE SURTOUT PAR L'ÉCHEC DU CONTRAT DE GÉNÉRATION

Les **crédits de paiement** du programme 103 relatif à l'accompagnement des mutations économiques et au développement de l'emploi, sont en **légère progression** (+ 0,1%, soit 26,4 millions), et atteignent **2,905 milliards** en 2015, tandis que les **autorisations d'engagement** connaissent une forte contraction (- 14,1%, soit 515,4 millions), s'élevant à **3,14 milliards**, contre 3,656 milliards cette année. Cette baisse des autorisations d'engagement s'explique essentiellement par l'échec du contrat de génération.

Figure n° 12 : Synthèse de l'évolution des crédits de paiement et des autorisations d'engagement du programme 103

(en milliards d'euros)

	Crédits de paiement			Autorisation d'engagement		
	PLF initial 2015	LFI 2014	Variation relative entre LFI 2014 et PLF 2015	PLF initial 2015	LFI 2014	Variation relative entre LFI 2014 et PLF 2015
Programme 103 « accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi »	2,905	2,879	+ 0,09%	3,140	3,656	- 14,1 %
Action 1 Anticipation et accompagnement des conséquences des mutations économiques sur l'emploi	0,646	0,834	- 22,5 %	0,878	1,603	- 45,2 %
Action 2 Amélioration de l'insertion dans l'emploi par l'adaptation des qualifications et la reconnaissance des compétences	1,466	1,787	- 17,9 %	1,466	1,787	- 17,9%
Action 3 Développement de l'emploi	0,792	0,257	+ 208 %	0,795	0,265	+ 200 %

Source : bleu budgétaire

Avant d'aborder la présentation détaillée de ce programme, votre rapporteur pour avis souhaite rappeler le poids considérable de dépenses fiscales¹ en matière d'accompagnement des mutations économiques et de développement de l'emploi. Selon le Gouvernement, elles s'élèveront en 2015 à 5,4 milliards d'euros, soit bien au-delà des crédits budgétaires du programme 103. Quinze dispositifs sont concernés, dont les plus importants sont le crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile pour les contribuables exerçant une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi depuis au moins trois mois (1,98 milliard) et la réduction d'impôt au titre de l'emploi, par les particuliers, d'un salarié à domicile pour les contribuables n'exerçant pas une activité professionnelle (1,67 milliard).

¹ On appelle dépenses fiscales les dispositions qui permettent à certaines catégories de contribuables de payer moins d'impôts.

1. L'anticipation et l'accompagnement des conséquences des mutations économiques sur l'emploi

L'action 1 « anticipation et accompagnement des conséquences des mutations économiques sur l'emploi » bénéficiera, en 2015, de **878,3 millions en AE** et **646,6 millions en CP**.

Par rapport à 2014, les autorisations d'engagement chutent de moitié (soit 725 millions), tandis que les crédits de paiement se rétractent de 22,5 % (soit 187 millions).

La quasi-totalité de ces crédits sera utilisée pour les dépenses d'intervention. En effet, les **dépenses de fonctionnement** représenteront, l'an prochain, seulement 11,6 millions (soit 1,3 % des autorisations d'engagement et 1,8 % des crédits de paiement de l'action) et correspondent aux frais de gestion versés à Pôle emploi (0,28 million) et à l'appui, au service public de l'emploi (11,34 millions).

Cette action comprend deux sous actions :

- la première, relative à l'anticipation des mutations et à la gestion des ressources humaines, disposera de 531 millions en AE et 299,3 millions en CP (contre respectivement 1,265 milliard et 495,8 millions dans le PLF pour 2014) ;
- la seconde, portant sur l'implication des branches et des entreprises dans la prévention du licenciement et le reclassement des salariés, bénéficiera de 335,6 millions AE et CP (contre 361,5 millions dans le PLF pour 2014).

a) L'anticipation des mutations et la gestion active des ressources humaines porte l'effort en direction des contrats de génération

La sous-action 1, qui porte sur l'anticipation des mutations et gestion active des ressources humaines, financera :

- le contrat de génération (490 millions en AE, et 244,3 millions en CP) ;
- les aides au conseil, à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) et aux engagements de développement de l'emploi et des compétences (EDEC) (40 millions en AE et 54 millions en CP) ;
- le contrat de professionnalisation en faveur des seniors (1 million en AE et CP).

- **Le contrat de génération : un outil original qui peine à se déployer**

Un dispositif original mais trop complexe et instable

Promesse de campagne du Président de la République, le contrat de génération est issu d'un **accord unanime** des partenaires sociaux, à travers un accord national interprofessionnel signé par toutes les organisations syndicales et patronales le 19 octobre 2012.

Instaurée par la loi du 1^{er} mars 2013, le contrat de génération est un **dispositif d'aide à l'emploi** visant à créer des binômes jeune-senior pour encourager l'embauche des jeunes et garantir le maintien dans l'emploi des seniors, tout en assurant la transmission des compétences¹. L'entreprise doit en effet constituer un **binôme** en embauchant en contrat à durée indéterminée un jeune d'au moins 16 ans et de moins de 26 ans au premier jour de l'exécution de son contrat (ou de moins de 30 ans pour les jeunes reconnus comme travailleurs handicapés), et parallèlement, maintenir dans l'emploi un senior de 57 ans ou plus (ou de 55 ans ou plus pour les salariés reconnus comme travailleurs handicapés) ou recruter une personne de 55 ans ou plus.

Ce dispositif prévoit une aide financière pour toute embauche à partir de 2013 effectuée par les PME de moins de 300 salariés sous certaines conditions.

Pour les entreprises de **moins de 50 salariés** et les entreprises individuelles, aucune autre formalité n'est demandée pour obtenir l'aide de 4 000 euros par an et par binôme. Ces entreprises peuvent également bénéficier d'une aide au conseil pour la mise en œuvre du contrat de génération.

Les entreprises **entre 50 et moins de 300 salariés** doivent au préalable conclure un accord collectif dit « intergénérationnel », ou, à défaut d'accord attesté par un procès-verbal de désaccord, établir un plan d'action, ou bien être couvert par un accord de branche étendu.

A l'origine du dispositif, les entreprises **employant plus de 300 salariés** étaient soumises à une pénalité si elles ne concluaient pas un accord intergénérationnel ou n'établissaient pas de plan unilatéral avant le 30 septembre 2013, mais cette date a ensuite décalée à la demande du ministère du travail.

¹ Il ne s'agit donc pas, d'un point de vue juridique, d'un contrat aidé comme le CUI.

Toutefois, suite à l'adoption de l'article 20 de la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale, ces entreprises bénéficient d'un accès direct à l'aide individuelle, comme les entreprises de moins de 50 salariés, de manière à rendre l'accès au contrat de génération plus aisé et plus rapide. En contrepartie, les entreprises non couvertes par un accord collectif d'entreprise ou de groupe, un plan d'action ou un accord de branche, au plus tard à la fin du mois de mars 2015, se verront infliger une pénalité.

Enfin, l'aide financière de l'Etat en cas d'embauche d'un senior dans le cadre d'un contrat de génération a récemment doublé¹ (8 000 euros au lieu de 4 000 euros par an).

Un premier bilan plus que mitigé

L'objectif initial du Gouvernement était de conclure 100 000 contrats de génération par an, soit 500 000 sur la période du quinquennat, mais votre rapporteur constate que ces objectifs se sont révélés irréalistes.

Selon les travaux de la Dares (Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques) fin 2013, le dispositif du contrat de génération devait concerner, entre 42 000 et 65 000 nouveaux contrats en 2014, et entre 45 000 et 70 000 contrats en 2015, sous réserve d'un rétablissement de l'activité économique.

Selon les informations fournies par le Gouvernement à votre rapporteur, on compte, au 31 mai 2014, 25 555 demandes d'aides, enregistrées et seulement **21 370 acceptées**.

En cumulé, depuis mars 2013, 80 % des demandes d'aide concernent des entreprises de moins de 50 salariés, et 20 % concernent les entreprises de 50 à moins de 300 salariés.

En 2015, le Gouvernement table sur 40 000 aides.

Au 31 mai 2014, 11 836 entreprises sont couvertes, pour moitié, par un plan d'action et, pour moitié, par un accord collectif, tandis que seulement 20 accords de branche ont été signés et étendus (alors que notre pays compte 900 branches environ).

Le Gouvernement se veut optimiste en soulignant la mobilisation croissante des entreprises employant entre 50 et 300 personnes, qui représentent désormais un tiers des aides financières au titre du contrat de génération, contre 3 % en mai 2013.

¹ Cf. le décret n° 2014-1046 du 1^{er} septembre 2014 portant majoration de l'aide accordée au titre du contrat de génération.

En outre, il indique que la possibilité, pour les employeurs âgés de plus de 57 ans, de recruter un jeune de moins de 30 ans (au lieu de 27 ans avant la loi du 5 mars 2014 précitée) pour reprendre une entreprise de moins de 50 salariés, est trop récente pour faite sentir ses effets.

Enfin, 17 pénalités ont été prononcées par les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Dirrecte) à l'encontre d'entreprises employant plus de 300 salariés (ou appartenant à un groupe employant plus de 300 salariés) non couvertes par un accord collectif ou un plan d'action intergénérationnel (ou alors couvertes de manière insatisfaisante).

Des crédits budgétaires revus à la baisse

Pour mémoire, le PLF pour 2014 avait initialement prévu 1,2 milliard d'euros en AE et 390 millions d'euros en CP pour financer le contrat de génération.

Très rapidement cependant, cette enveloppe a été revue à la baisse pendant les débats budgétaires, compte tenu des prévisions pessimistes sur le nombre de conclusions de contrats de génération. Les crédits de paiement sont ainsi passés de 390 millions à 165 millions.

Le PLF pour 2015 prévoit une enveloppe de **244,3 millions en CP (et 490 millions en AE), ainsi répartis :**

- 30,8 millions au titre des 14 825 aides pour les contrats de génération conclus en 2013 ;
- 114,6 millions pour financer les 33 305 aides relatives aux contrats attendus en 2014 ;
- et 88,9 millions pour payer les 40 000 aides en 2014.

Il convient enfin de rappeler qu'un dispositif d'appui conseil au contrat de génération a été mis en place. Une dotation de **10 millions** a été prévue à cet effet (contre 20 millions l'an dernier).

Votre rapporteur pour avis estime que le dispositif du contrat de génération, bien que reposant sur une philosophie louable et généreuse, ne constitue pas une arme efficace pour lutter massivement contre le chômage des jeunes et des seniors. L'architecture du dispositif demeure complexe, en distinguant artificiellement les règles selon la taille de l'entreprise.

Les bornes d'âge retenues se révèlent inadaptées et trop rigoureuses dans un grand nombre d'entreprises, notamment les plus petites d'entre elles. Les garde-fous très sévères que le législateur a imposés, pour éviter les effets d'aubaine et les détournements du dispositif¹, le rendent finalement peu attractif auprès des employeurs. Les récentes évolutions du cadre juridique du contrat de génération, non seulement brouillent la lisibilité du dispositif, mais ne répondent pas à ses faiblesses intrinsèques.

- **Les aides à la GPEC et à l'EDEC : des crédits de paiement en recul**

Le PLF pour 2015 fixe une enveloppe de **40 millions en AE et 54 millions en CP** pour :

- inciter les petites et moyennes entreprises à anticiper leurs besoins en matière de gestion de ressources humaines à travers l'aide au conseil et à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) ;

- encourager les organisations professionnelles et interprofessionnelles à conclure des accords avec l'Etat comportant des engagements de développement des emplois et des compétences (EDEC).

Pour mémoire, le PLF pour 2014 avait prévu la même enveloppe en AE et 80 millions en CP.

- **Les contrats de professionnalisation senior : un dispositif très peu utilisé**

Une aide de 2 000 euros est accordée, sans limitation de durée, aux employeurs de personnes au chômage de longue durée, âgées de plus de 45 ans, qui sont recrutées en contrat de professionnalisation.

Une dotation d'**un million d'euros** est prévue au bénéfice d'environ 2 500 bénéficiaires (contre 5 millions en 2014).

b) L'implication des branches et des entreprises dans la prévention du licenciement et le reclassement des salariés

Alors que le PLF pour 2014 avait dédié 361,6 millions à cette seconde sous-action, le projet de loi de finances pour 2015 prévoit une enveloppe de **335,7 millions** (soit une baisse de 7,7 %), dont 28,1 millions en faveur des mesures d'âge (53,5 millions en 2014), et 307,5 millions à destination du reclassement des salariés (308 millions cette année).

¹ Par exemple, l'article L. 5121-17 du code du travail dispose que l'aide ne peut être accordée à l'entreprise lorsque celle-ci a procédé, dans les six mois précédant l'embauche du jeune, à un licenciement pour motif économique sur les postes relevant de la catégorie professionnelle dans laquelle est prévue l'embauche, ou à une rupture conventionnelle homologuée ou à un licenciement pour un motif autre que la faute grave ou lourde ou l'inaptitude sur le poste pour lequel est prévue l'embauche.

- **Les deux dispositifs de mesure d'âge ne sont plus guère utilisés**

Le **dispositif d'allocation spéciale du fonds national de l'emploi (ASFNE)** est en **voie d'extinction** suite à l'adoption d'un amendement à la loi de finances pour 2012. Ce dispositif consiste en une retraite anticipée accordée essentiellement lors des plans de sauvegarde de l'emploi. Les bénéficiaires, âgés de plus 57 ans voire 56 ans, perçoivent environ 65 % de leur salaire brut antérieur jusqu'à leur retraite, grâce notamment à des participations de l'employeur, de l'Unédic et de l'Etat.

Afin de garantir le versement des allocations spéciales du FNE aux 1 188 bénéficiaires, l'Etat garantit pour 2015 une dépense d'intervention de **21,78 millions** (contre 44,5 millions en 2014).

Les **conventions de cessation d'activité de certains travailleurs salariés (Cats)** ne sont pas en voie d'extinction comme les ASFNE, mais elles ne concernent que très peu de personnes (521 en 2015). En effet, ces dispositifs ne peuvent être activés que si un accord national de branche sur la cessation d'activité a été signé. Or depuis 2005, aucun accord de branche ne peut plus être conclu, ce qui n'interdit pas toutefois les entreprises antérieurement couvertes de mettre en place des Cats.

Les bénéficiaires des Cats perçoivent une allocation égale au minimum à 65 % de leur salaire brut antérieur et bénéficient d'une protection sociale jusqu'à leur retraite.

Le PLF prévoit une enveloppe de **6,24 millions** pour financer les Cats, contre 9 millions en 2014.

Enfin, contrairement au PLF pour 2014, le PLF pour 2015 prévoit une enveloppe de **100 000 euros** pour financer les **pré-retraites progressives**.

- **Les actions en faveur du reclassement des salariés**

Une dotation de **307,5 millions** est consacrée à ces actions selon la répartition suivante.

Environ 40,8 % de cette enveloppe, soit **125,5 millions**, sont dédiés au **contrat de sécurisation professionnelle (CSP)**. Ce dispositif propose un parcours de sécurisation professionnelle aux salariés licenciés pour motif économique dans les entreprises de moins de 1 000 salariés. D'une durée maximale de 12 mois, il peut comprendre des mesures d'accompagnement, des périodes de formation et des périodes de travail dans des organismes publics ou des entreprises. L'allocation de sécurisation professionnelle versée au bénéficiaire d'un CSP est égale à 80 % du salaire brut moyen perçu au cours des 12 derniers mois avant la conclusion du CSP. En 2015, l'Etat consacrera 125,5 millions pour financer en partie l'allocation de sécurisation professionnelle (34,29 millions, contre 31,5 millions en 2014) et le volet accompagnement (91,2 millions, contre 88,5 millions cette année).

Environ 39 % de ces crédits (soit 120 millions, comme en 2014) financeront **l'activité partielle**, anciennement appelée chômage partiel. Ces crédits sont en hausse de 50 millions par rapport à la loi de finances initiale de 2013.

L'activité partielle

On distinguait avant 2013 pas moins de **cinq dispositifs différents de chômage partiel**, dont l'allocation spécifique de chômage partiel de l'Etat (AS), la convention d'activité partielle de longue durée (APLD) financée par l'Unédic, ou encore l'allocation complémentaire de chômage partiel au titre de la rémunération mensuelle minimale (RMM) payée par l'employeur.

Ces dispositifs se sont révélés **complexes, peu efficaces** par comparaison avec leurs homologues européens, et **instables** dans le temps.

C'est pourquoi les partenaires sociaux ont souhaité, dans le cadre de l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013, créer une allocation unique d'activité partielle, financée par l'Etat et l'Unédic.

Afin de répondre rapidement aux difficultés conjoncturelles des entreprises, le dispositif d'activité partielle a été totalement revu dans le cadre de la loi de sécurisation de l'emploi du 14 juin 2013.

La **dotation globale de restructuration**, qui favorise le reclassement des salariés licenciés dans le cadre d'un plan de sauvegarde de l'emploi, recevra 7,6 % des crédits (soit 23,5 millions, comme en 2014).

L'exonération de cotisations sociales dans les bassins d'emplois à redynamiser bénéficiera, l'année prochaine, de 4,1 % des crédits en faveur du reclassement des salariés, soit 12,8 millions (contre 17,1 millions en 2014). Ce dispositif est en voie d'extinction : seules les entreprises implantées avant le 31 décembre 2013 dans deux bassins d'emplois (Champagne-Ardenne et Midi-Pyrénées) pourront en bénéficier.

En outre, 3,5 % de l'enveloppe (soit **11 millions**, le même niveau qu'en 2014) sont consacrés à **l'allocation temporaire dégressive**, qui permettra à environ 4 000 personnes, l'an prochain, de compenser pendant deux ans la différence de rémunération entre leur nouvel emploi et l'ancien afin de favoriser leur reclassement extérieur.

Par ailleurs, 2,8 % des crédits (soit **6,77 millions**, contre 8,5 millions en 2014) financeront **les exonérations de cotisations sociales dans les zones de restructuration de la défense**, afin d'atténuer les conséquences économiques des territoires fragilisés par la réorganisation de la carte militaire.

Enfin, 2,6 % des crédits (soit 8 millions en 2014) assurent le financement des **cellules d'appui à la sécurisation professionnelle (CASP)**. Cette aide intervient en amont des licenciements économiques et ne concerne que les entreprises de plus de 50 salariés en redressement ou liquidation judiciaire.

2. L'amélioration de l'insertion dans l'emploi par l'adaptation des qualifications et la reconnaissance des compétences

La deuxième action du programme 103 est consacrée à l'amélioration de l'insertion dans l'emploi par l'adaptation des qualifications et la reconnaissance des compétences et disposera, en 2015, de **1,466 milliard**, soit une baisse de 320,8 millions (- 17,9 %) par rapport au PLF 2014.

Une faible part de ces crédits finance des dépenses de fonctionnement :

- 3 millions sont prévus pour participer à la mise en place du système d'information du compte personnel de formation (SI-CPF) ;
- 5,64 millions sont prévus au titre de la subvention pour charge publique accordée au Centre pour le développement de l'information sur la formation permanente (Centre Inffo) (contre 6,64 millions en 2014).

Suite à l'article 21 de la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale, l'Etat ne finance plus directement le développement des compétences clés, visant à favoriser l'insertion professionnelle des publics fragiles, compte tenu du transfert de cette compétence de l'Etat vers les régions. Pour mémoire, le PLF en 2014 avait dégagé 53 millions pour cette mesure.

Le reste de l'enveloppe, 1,458 milliard, financera en 2015 deux sous-actions : la sous-action 1 « reconnaissance des compétences acquises par les personnes » à hauteur de 2,9 millions (contre 6,77 millions en 2014), et la sous-action 2 « amélioration de l'accès à la qualification par le développement de l'alternance et de la certification » avec 1,454 milliard (contre 1,714 milliard cette année).

a) La reconnaissance des compétences acquises par les personnes

Cette première sous-action comprend uniquement la validation des acquis de l'expérience (VAE), avec 2,91 millions, contre 6,8 millions dans le PLF pour 2014.

Instituée par la loi de modernisation sociale n° 2002-73 du 17 janvier 2002, la VAE permet à toute personne de faire valider les acquis de son expérience en vue l'obtention d'un diplôme ou d'un titre.

Le financement de l'Etat vise notamment à assurer la sensibilisation et la promotion de la VAE.

Le Gouvernement justifie cette forte baisse des crédits de l'Etat par le renforcement des régions dans le cadre du service public régional de la formation professionnelle.

b) L'amélioration de l'accès à la qualification par le développement de l'alternance et de la certification

Cette deuxième sous-action, qui comprend 1,454 milliard en CP et AE, comprend trois volets :

- le développement de l'alternance (1,293 milliard contre 1,417 milliard en 2014) ;

- diverses actions en faveur de la formation (51,02 millions contre 203,68 millions en 2014) ;

- la subvention au titre du programme d'activités de service public (PASP) de 85,6 millions à l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) (contre 76,59 millions en 2014) ;

- une dotation de 23,5 millions pour compenser aux régions la prime en faveur des contrats d'apprentissage conclus dans les entreprises de moins de onze salariés (en plus de l'affectation d'une part de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques).

• **Le développement de l'alternance, une politique erratique du Gouvernement**

L'Etat consacrera 1,293 milliard en 2015 (contre 1,417 milliard en 2014) pour compenser les exonérations de charge relatives aux contrats d'apprentissage, aux contrats de professionnalisation et au dispositif PACTE (parcours d'accès aux carrières des fonctions publiques territoriales, hospitalières et de l'Etat).

Les contrats d'apprentissage

Le Gouvernement estime que **408 000 contrats d'apprentissage** seront concernés par ces exonérations de cotisations sociales, d'où un besoin de financement prévisionnel de **1,4 milliard d'euros** en AE et CP (contre 1,234 milliard en 2013). Pour mémoire, le PLF pour 2014 avait estimé que ces exonérations concernaient 450 000 apprentis.

Votre rapporteur pour avis déplore la chute du nombre d'apprentis depuis 2013, qui s'explique sans doute par les difficultés économiques que rencontrent les entreprises, mais aussi vraisemblablement par les errements du Gouvernement dans la mise en œuvre de la réforme de l'apprentissage (voir *infra*). L'engagement du Gouvernement, pris dans le cadre du « Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi », de porter le nombre d'apprentis à 500 000 à l'horizon 2017, semble donc pour l'heure hors de portée.

Les exonérations de cotisations sociales pour les contrats d'apprentissage

Les contrats d'apprentissage bénéficient d'exonérations de cotisations sociales dans les conditions prévues à l'article L. 6243-2 du code du travail.

Pendant toute la durée du contrat, l'employeur est exonéré des charges sociales (part patronale et part salariale), à l'exception de la cotisation patronale d'accidents du travail et de maladies professionnelles¹.

L'exonération de cotisations sociales est **totale** pour les artisans inscrits au répertoire des métiers (ou au registre des entreprises en Alsace-Moselle), ou les employeurs de moins de 11 salariés.

L'exonération est **partielle** pour les employeurs à partir de 11 salariés, qui restent soumis à :

- la contribution de solidarité pour l'autonomie ;
- la contribution au Fonds national d'aide au logement (Fnal), jusqu'à 20 salariés et à la contribution au Fnal supplémentaire, à partir de 20 salariés ;
- les cotisations patronales et salariales d'assurance chômage et de l'AGS (Association pour la gestion du régime de garantie des créances des salariés) ;
- les cotisations patronales et salariales de retraite complémentaire et de l'AGFF (Association pour la gestion du fonds de financement Agirc et Arrco) ;
- le versement transport, le forfait social, la cotisation supplémentaire et la majoration complémentaire d'accidents du travail, le cas échéant.

Les contrats de professionnalisation

Les contrats de professionnalisation peuvent donner lieu à deux types d'exonération de cotisations sociales selon le public visé et la nature de l'employeur.

Les contrats de professionnalisation conclus avec un **demandeur d'emploi âgé de 45 ans et plus** ouvrent droit à une exonération de cotisations patronales d'assurances sociales (assurance maladie, maternité, invalidité, vieillesse-décès) et d'allocations familiales.

Les contrats de professionnalisation conclus entre des **groupements d'employeurs** et des **jeunes** âgés de **16 à 25 ans** révolus sortis du système scolaire sans qualification ou rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi, ou bien des demandeurs d'emploi âgés de **45 ans et plus**, ouvrent droit à une exonération des cotisations à la charge de l'employeur au titre des accidents du travail et des maladies professionnelles.

¹ Quelle que soit la taille de l'entreprise, la CSG et la CRDS ne sont pas dues.

Le PLF pour 2015 consacrera 17,79 millions pour les exonérations spécifiques de cotisations sociales de certains contrats de professionnalisation (contre 16,32 millions dans le PLF pour 2014).

Le Pacte

Le parcours d'accès aux carrières des fonctions publiques territoriales, hospitalière et de l'Etat, créé en 2005, bénéficiera l'an prochain d'une enveloppe de 100 000 euros, contre 90 000 euros en 2014.

Il s'agit d'un contrat en alternance, créé en 2005, d'une durée de un à deux ans, et proposé par une administration pour occuper un emploi de catégorie C aux jeunes de 16 à 25 révolus sortis du système éducatif sans diplôme et sans qualification professionnelle reconnue, et à ceux dont le niveau de diplôme est peu élevé. Pendant le contrat, le jeune poursuit une formation et perçoit une rémunération égale à un pourcentage du traitement minimum de la fonction publique. Le Pacte ouvre droit à une exonération de cotisations sociales pour l'employeur.

Compte tenu du très faible nombre de bénéficiaires du Pacte, votre rapporteur pour avis s'interroge, comme l'année précédente, sur l'intérêt de conserver cette forme de contrat en alternance.

• Diverses actions en faveur de la formation

Une dotation de 51,02 millions est dédiée aux actions en faveur de la formation, ainsi répartis :

- 28,78 millions pour la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle (contre 172,6 millions dans le PLF pour 2014) ;
- 21,03 millions pour les organismes de formation qualifiante (contre 22,82 millions dans le PLF pour 2014) ;
- 850 000 euros pour l'aide à la mobilité des jeunes (soit le même montant qu'en 2014) ;
- 360 000 euros pour la subvention de fonctionnement au groupement d'intérêt public Europe éducation France formation (soit le même montant qu'en 2014).

• La subvention versée à l'Afpa

L'Etat versera, l'an prochain, une subvention au titre du **programme d'activités de service public (PASP)** à l'Afpa d'un montant de **85,6 millions** (contre 76,59 millions dans le PLF pour 2014 et seulement 20,9 millions en 2013), à mettre en perspective avec les quelque 800 millions de chiffre d'affaires de l'association. Cette subvention vise essentiellement à financer l'ingénierie de formation et les actions de délivrance des titres professionnels et de VAE, à compenser les charges liées aux sujétions de service public et au transfert de l'activité d'orientation de l'Afpa, mais également à accompagner le dispositif des emplois d'avenir.

Votre rapporteur pour avis se félicite du maintien de la subvention de l'Etat pendant toute la durée du plan de refondation de l'Afpa adopté en décembre 2012.

Le plan de refondation de l'Afpa

Suite à la crise de trésorerie majeure qu'a connue l'Afpa en juin 2012, un plan de refondation a été présenté au comité central d'entreprise le 14 novembre 2012 dans le but de moderniser et réformer cette association en profondeur.

Il comporte trois axes :

- un plan de transformation du modèle pédagogique ;
- un plan de développement de l'activité (afin de redynamiser les relations avec les financeurs et développer le marché des entreprises)
- un plan de redressement financier visant au retour à l'équilibre à l'horizon 2015

Par ailleurs, dans le cadre d'un protocole de conciliation, l'Etat s'est engagé, notamment, à doter l'Afpa de quasi fonds propres, sous la forme d'obligations associatives, pour un montant total de 200 millions d'euros entre 2013 et 2015.

Toutefois, selon le Gouvernement, la situation financière de l'Afpa en 2014 ne suit pas le scénario budgétaire établi dans le cadre du plan de refondation. En effet, le chiffre d'affaires en 2013 s'est élevé à 754 millions, alors que l'objectif fixé par le plan de refondation était de 784 millions. L'Afpa doit de fait composer avec des charges fixes importantes : les charges de personnel s'élèvent à 71,9 % en 2013.

Suite à l'audition du directeur général de l'Afpa, votre rapporteur pour avis souhaite que le Premier ministre s'empare de ce dossier, par nature interministériel, pour régler la question du transfert de l'Etat vers les régions des locaux utilisés par l'Afpa, et prendre en compte la spécificité des centres de formation à rayonnement national.

3. Le développement de l'emploi

Le PLF 2015 consacrerait **795,6 millions** en AE et **792,1 millions** en CP à l'action 3 relative au développement de l'emploi, soit trois fois plus que dans le PLF pour 2014 (265 millions en AE et 257 millions en CP).

a) La baisse du coût du travail pour faciliter le développement de territoires et de secteurs à forts potentiels d'emplois

Cette première sous-action bénéficiera d'environ 80 % des crédits, avec **632,6** millions (contre seulement 122,6 millions dans le PLF pour 2014). Elle comprend deux volets : l'un, nouveau, relatif aux exonérations en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, l'autre, traditionnel, portant sur les exonérations spécifiques en fonction des territoires ou des secteurs d'activité.

• Les exonérations en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat

La loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (loi « Tepas ») a créé notamment une déduction forfaitaire de cotisations patronales de sécurité sociale au titre des rémunérations relatives aux heures supplémentaires.

Toutefois, ce dispositif a été limité par la loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012 aux seules entreprises employant moins de vingt salariés.

Jusqu'alors, la compensation de ce dispositif auprès de la sécurité sociale était assurée par l'affectation directe de recettes fiscales (à savoir le produit d'une fraction de 0,34 % de la TVA « nette » pour l'exercice 2014).

A compter de 2015, le Gouvernement a fait le choix d'assurer cette compensation par des crédits imputés sur le programme 103 de la mission « Travail et emploi », à travers une dotation de **516,6 millions**.

Interrogé par votre rapporteur pour avis, le Gouvernement indique que ce choix résulte de la volonté de se conformer à la doctrine selon laquelle les exonérations sectorielles ou ciblées doivent être compensées par crédits budgétaires (la compensation par recettes fiscales ne concernant que les allègements généraux de cotisations sociales)¹.

Votre rapporteur pour avis constate que sans cette dotation, les crédits de la sous-action 1 auraient atteint seulement 116 millions, soit un recul de 6 millions par rapport aux crédits prévus dans le PLF pour 2014.

¹ CF. l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale.

- **Les exonérations spécifiques en fonction des territoires ou des secteurs d'activité**

Trois dispositifs doivent être distingués :

- L'exonération de cotisations patronales liée **aux organismes d'intérêt général situés dans les zones de revitalisation rurale (ZRR)**, à hauteur de **98,32 millions** (contre 101 millions dans le PLF pour 2014 et 151 millions en 2013). Suite à l'adoption de l'article 78 du PLF pour 2014, l'exonération, qui porte sur les cotisations patronales de sécurité sociale hors cotisations AT-MP, cotisations au Fonds national d'aide au logement (Fnal) et versement transport, est plafonnée et dégressive : totale pour les rémunérations inférieures ou égales à 1,5 Smic, elle s'annule pour les rémunérations égales ou supérieures à 2,4 Smic ;

- L'exonération de cotisations patronales à **l'embauche** du deuxième au cinquantième salarié dans les ZRR (**18,6 millions**, comme dans le PLF pour 2014) ;

- L'exonération de la moitié des cotisations d'assurance maladie et de vieillesse sur les gains et rémunérations des **correspondants locaux de presse** sera financée à hauteur de **40 000 euros** (contre 90 000 dans les deux PLF précédents).

Contrairement au PLF pour 2014, le présent texte ne prévoit aucun crédit pour alimenter le dispositif « zéro charges », destiné à favoriser l'embauche des jeunes de moins de 26 ans dans les très petites entreprises.

b) La promotion de l'activité

Cette deuxième sous-action disposera l'année prochaine de **163,05 millions** en AE et **159,5 millions** en CP (contre 142,4 millions en AE et 134,5 millions en CP dans le PLF pour 2014).

- **Les aides à la création et à la reprise d'entreprise**

Alors que le PLF 2013 avait consacré 125,5 millions en AE et 113,61 millions en CP, le présent projet de finances prévoit une enveloppe de **163,05 millions** en AE et **159,56 millions** en CP, afin de financer trois dispositifs.

L'exonération partielle liée au régime social des micro-entreprises sera couverte par **93,06 millions** (contre 64,5 millions dans le PLF pour 2014, et 31 millions en 2013). Ce dispositif concerne les entreprises réalisant un chiffre d'affaires inférieur à 82 200 euros en activité commerciale et 32 900 euros pour les auto-entrepreneurs. Trois taux libératoires sont prévus en fonction de l'activité de l'entreprise : de 14,1 % pour les activités commerciales, à 24,6 % pour les activités artisanales et les services, en passant par 23,3 % pour les activités libérales.

Le **nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'entreprise** (Nacre) sera financé par **28,6 millions** en AE et **25,11 millions** en CP (contre 33 millions en AE et 25,11 millions en CP dans le PLF pour 2014). Ce dispositif s'adresse aux demandeurs d'emploi et aux personnes rencontrant des difficultés durables d'insertion dans l'emploi, et devrait concerner 20 000 nouvelles personnes l'an prochain. Selon les informations fournies par le Gouvernement à votre rapporteur, le taux de création d'entreprises depuis le démarrage du dispositif en 2009, s'élève à 60,4 %. Le taux de pérennité à trois ans (c'est à dire le taux de survie des entreprises accompagnées dans Nacre trois ans après leur démarrage) est de 79 %. Ce taux est à comparer au taux de pérennité des entreprises mesuré par l'Insee sur la cohorte de l'ensemble des entreprises créées en 2006, qui s'élève à 65 %.

Enfin, l'Etat abondera à hauteur de **21,02 millions** le **Fonds de cohésion sociale** (contre 24 millions dans le PLF pour 2014) dont 10,1 millions au titre de la garantie des microcrédits professionnels, 9,2 millions pour la garantie des prêts associés au Nacre, et 1,7 million pour les microcrédits sociaux.

- **Le développement des nouvelles formes d'emploi**

Le montant des crédits mobilisés pour le développement des **nouvelles formes d'emploi** s'élève à **18,16 millions**, contre 18,5 millions dans le PLF pour 2014.

Les **dispositifs locaux d'accompagnement** (DLA) constituent le premier poste de dépense, avec **10,4 millions**, soit le même niveau que dans le PLF pour 2014. Les DLA sont des structures qui accompagnent techniquement et financièrement les employeurs, les associations et les entités œuvrant dans le secteur de l'insertion économique et sociale.

Le second poste de dépense est constitué par les **conventions pour la promotion de l'emploi** (CPE), avec **6,34 millions**, contre 6,67 millions cette année. Ces conventions visent notamment à soutenir la création d'un environnement favorable au développement des services et activités d'appui à la création d'entreprises.

Les **crédits d'ingénierie et de conseil en promotion de l'emploi** seront financés à hauteur de **710 000 euros** contre 750 000 euros cette année, afin notamment de payer des études demandées par la DGEFP. La **même somme** sera dédiée aux **subventions de promotion de l'emploi** pour financer des actions spécifiques et ponctuelles (mobilisation de partenaires dans un projet, expérimentation d'un projet innovant).

Comme l'année précédente, votre rapporteur pour avis souhaite que ces différents dispositifs visant à développer de nouvelles formes d'emploi soient rationalisés.

- **Les dispositifs propres à l'outre-mer**

Les dispositifs visant à la création d'entreprises outre-mer bénéficieront de **2,2 millions**, contre 2,32 millions en 2013 et 2014.

Plus de la moitié de ces crédits financeront le **projet initiative jeune** (PIJ création), soit **1,43 million** (contre 1,5 million en 2014). Ce dispositif s'applique dans les départements d'outre-mer, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte, et s'adresse aux jeunes âgés de 18 à 30 ans qui créent ou reprennent une entreprise. Le montant maximum de l'aide est de 7 317 euros.

Dans ces mêmes collectivités, à l'exception de Mayotte, une **prime** est versée en cas de **création d'emploi**, dont le montant total ne peut dépasser 34 650 euros. Ce dispositif sera abondé par l'Etat à hauteur de **640 000 euros**, contre 680 000 euros en 2014.

En outre, les primes à la création d'emploi des jeunes de Mayotte (PEJ) seront financées à hauteur de **140 000 euros** pour encourager la création d'emploi dans le secteur marchand, soit le même niveau qu'en 2014.

Votre rapporteur pour avis souhaiterait derechef que les règles relatives aux primes à la création d'emplois dans les collectivités d'outre-mer soient à terme harmonisées.

C. LE PROGRAMME 111 : DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT EN HAUSSE POUR AMÉLIORER LA QUALITÉ DE L'EMPLOI ET DES RELATIONS DU TRAVAIL

Le troisième programme de la mission « Travail et emploi » est relatif à l'amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail. Ce programme, qui comporte cinq actions, bénéficiera, l'an prochain, de **133,5 millions** en AE et **81,6 millions** en CP (contre 123,4 millions en AE et 70,9 millions en CP dans le PLF pour 2014).

Vote rapporteur pour avis rappelle que les sept dispositifs de dépenses fiscales, rattachés à ce programme devraient représenter 1,4 milliard en 2015.

1. La santé et la sécurité au travail

La première action du programme, consacrée à la santé et à la sécurité au travail, sera financée par **26,1 millions en AE** (27,1 millions dans le projet de loi de finances 2014), et **26,5 millions en CP** (25,9 millions dans le projet de loi de finances 2014).

Les quatre cinquièmes de ces crédits couvrent des dépenses de fonctionnement à travers des **subventions pour charge de service public**, versées à **l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail** (ANCT) à hauteur de 10,8 millions (contre 11 millions en 2014), et à l'Agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) pour 8,8 millions (contre 9 millions cette année).

S'agissant des dépenses d'intervention, les crédits serviront à financer les **études sur les risques professionnels** avec des organismes de recherche de partenaires (4,21 millions en AE et 4,61 millions en CP, contre 4,8 millions en AE et 3,6 millions en CP dans le PLF pour 2014), et à alimenter le **Fonds pour l'amélioration des conditions de travail** (2,28 millions, contre 2,24 millions en 2014).

Votre rapporteur pour avis souligne en particulier l'importance des travaux réalisés par l'Anses pour améliorer les conditions de travail des salariés, notamment au sujet de l'amiante, qui est un sujet de préoccupation constant de votre commission.

2. La qualité et l'effectivité du droit

Dédiée au renforcement de la qualité et de l'effectivité du droit, la deuxième action du programme sera dotée de **9,92 millions en AE** (contre 19,3 millions dans le PLF pour 2014 et 45 millions dans le PLF pour 2013), et de **9,7 millions en CP** (contre 15,8 millions en 2014 et 19,1 millions dans le PLF 2013).

S'agissant des dépenses de fonctionnement, l'Etat prévoit une enveloppe de 776 667 euros en AE et 733 333 euros en CP, afin de :

- réaliser les premières études relatives au remplacement de l'élection prud'homale par une désignation des conseillers prud'homaux fondée sur l'audience des partenaires sociaux effective dès 2017;
- et organiser les élections complémentaires des conseillers prud'homaux avant cette date.

Pour mémoire, le précédent projet de loi de finances avait prévu une dotation de 11,1 millions en AE et 7,6 millions en CP pour financer le renouvellement des 14 500 conseillers prud'homaux avant décembre 2015.

Sur proposition de votre commission, le Sénat a adopté le projet de loi habilitant le Gouvernement à légiférer par ordonnances pour mettre en place la réforme de la désignation des conseillers prud'homaux, qui permettra notamment d'économiser environ 100 millions sur cinq ans (l'élection prud'homale de 2008 a ainsi coûté 91,6 millions).

S'agissant des dépenses d'intervention, le PLF pour 2015 prévoit une enveloppe de **7,75 millions** en AE et **7,57 millions** en CP (contre 6,8 millions en AE et CP dans le PLF pour 2014), afin de financer la **formation des conseillers prud'homaux**.

Par ailleurs, le Gouvernement prévoit une dotation de **1,4 million** pour indemniser les **conseillers des salariés**, payer leurs cotisations « accidents du travail » et verser des subventions aux associations qui mènent des actions ciblées dans le domaine du droit du travail (soit 100 000 euros de moins que cette année).

3. Le dialogue social et la démocratie sociale

Consacrée à l'amélioration du dialogue social et de la démocratie sociale, la troisième action bénéficiera de **97,5 millions** en AE (contre 77 millions dans le PLF pour 2014) et **45,4 millions** en CP (contre 29,2 millions cette année).

Concernant les dépenses de fonctionnement, une dotation de 13,2 millions en AE et 9,1 millions en CP (contre 2,6 millions en AE et 2,8 millions en CP dans le PLF pour 2014) est prévue pour assurer les dépenses liées à la conduite du projet de **mesure de l'audience des organisations syndicales et patronales**.

S'agissant des dépenses d'intervention, l'Etat participe financièrement à la **formation économique, sociale et financière des salariés** appelés à exercer des responsabilités syndicales. Compte tenu de la création, par la loi du 5 mars 2014 relative à formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale, d'un fonds paritaire pour le financement des partenaires sociaux, le PLF prévoit une dotation de 82 millions en AE et 34 millions en CP (contre 72 millions en AE et seulement 24 millions en CP dans le PLF pour 2014).

En outre, l'Etat finance à hauteur de **2,26 millions** les actions visant à **développer la négociation collective** (contre 2,43 millions cette année).

4. Les autres actions du programme

a) *La lutte contre le travail illégal*

Cette action ne comporte pas de crédits relevant du programme 111.

Les moyens humains associés à cette action sont inscrits et gérés dans le programme 155 « conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail ».

b) *Le Fonds national de soutien relatif à la pénibilité*

Cette action ne comporte pas non plus de crédits relevant du programme 111, tandis que le Fonds national de soutien relatif à la pénibilité sera définitivement clôturé en 2015.

D. LE PROGRAMME 155 : PROFONDÉMENT REMANIÉ, IL TEMOIGNE DE LA PARTICIPATION DU MINISTÈRE À L'EFFORT DE MAÎTRISE DES EFFECTIFS DE L'ÉTAT

1. Un programme en légère baisse

Le programme 155, consacré à la conception, la gestion et l'évaluation des politiques publiques de l'emploi et du travail, disposera en 2014 de **765,6 millions** en AE (contre 776,4 millions dans le PLF pour 2014) et **771,6 millions** en CP (contre 786,5 millions cette année).

Votre rapporteur souhaite rappeler que le ministère du Travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social a connu récemment de profondes réformes :

- la modernisation de l'action publique ;
- le projet de « ministère fort », visant, d'une part, à réorganiser le système d'inspection du travail et, d'autre part, à recentrer les métiers de l'emploi sur le pilotage et l'animation territoriale ;
- la réorganisation des fonctions supports en administration centrale des ministères en charge du travail, de l'emploi, des affaires sociales, de la santé, du sport, de la jeunesse et de la vie associative¹.

¹ Une réorganisation profonde a eu lieu au sein des ministères des affaires sociales, qui a entraîné la disparition de la Dagemo, au profit d'un secrétariat général commun au ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, au ministère des affaires sociales et de la santé et au ministère des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative. Ce secrétariat général comprend quatre directions : la Direction des ressources humaines (DRH), la Direction des finances, des achats et des services (DFAS), la Direction des systèmes d'information (DSI) et la Direction des affaires juridiques (DAJ).

La maquette budgétaire du programme 155 a considérablement évolué cette année puisqu'elle compte désormais douze actions, dont cinq sont la reprise d'actions du PLF pour 2014, comme le montre le tableau suivant, tandis que l'action 7 relative à l'assistance technique par le fonds social européen demeure inchangée¹.

Figure n° 13 : Evolution de la maquette budgétaire pour certaines actions du programme 155

(en millions d'euros)

PLF 2014			PLF 2015		
	AE	CP		AE	CP
Action 2 Gestion des effectifs du programme « accès et retour à l'emploi »	98,4	98,4	Action 14 Personnels mettant en œuvre les politiques d'accès et retour à l'emploi	97,3	97,3
Action 3 Gestion des effectifs du programme « accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi »	94,7	94,7	Action 15 Personnels mettant en œuvre les politiques d'accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	93,3	93,3
Action 4 Gestion des effectifs du programme « amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail »	293,6	293,6	Action 16 Personnels mettant en œuvre les politiques d'amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	288,2	288,2
Action 5 Soutien	254,8	265	Action 18 Personnels transversaux et de soutien	127,9	127,9
Action 6 Etudes, statistiques, évaluation et recherche	34,3	34,2	Action 17 Personnels des statistiques, études et recherche	21,8	21,8
Total	776	786		628,5	628,5

Source : Travaux de votre rapporteur pour avis, bleu budgétaire

Votre rapporteur pour avis constate que l'évolution des crédits est globalement stable par rapport au PLF pour 2014, sauf pour les crédits de l'action 18 « Personnels transversaux et de soutien » qui connaissent une chute importante et seront divisés par deux en 2015 (- 126,9 millions).

¹ Cette action ne bénéficie que de fonds de concours, qui s'élèveront en 2015 à 9 millions d'euros, contre 12 millions en 2014.

2. Une maquette budgétaire beaucoup plus précise

Ce sont en effet les crédits de l'ancienne action 5 qui font l'objet d'un suivi plus fin et précis à travers la création de six actions :

- l'action 8, relative au fonctionnement des services, sera dotée de 38,1 millions en AE et 35,5 millions en CP, afin de couvrir les dépenses courantes, les actions de modernisation, les frais de justice et les réparations civiles, et financer le groupement d'intérêt public pour le développement de l'assistance technique et de la coopération internationale ;

- l'action 9, qui a trait aux systèmes d'information, bénéficiera de 29,9 millions en AE et 28,3 millions en CP ;

- l'action 10 porte sur les affaires immobilières et sera dotée de 19 millions en AE et 29 millions en CP ;

- l'action 11, qui couvre les dépenses de communication, sera pourvue de 4,5 millions en AE et CP ;

- l'action 12, relative aux études, statistiques, l'évaluation et à la recherche, sera dotée de 12,4 millions en AE et 12,2 millions en CP afin de financer l'activité de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares), et des services spécialisés des Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Dirrecte) ;

- l'action 13, qui porte sur la politique des ressources humaines (hors masse salariale), bénéficiera de 33,1 millions en AE et 33,4 millions en CP, et permettra le versement d'une subvention pour charge de service public de 15,5 millions à l'Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (Intepf), en hausse de 1,7 million par rapport à 2014, afin de mettre en œuvre le projet de « ministère fort ».

Au total, les crédits des actions 8 à 13 représenteront plus de 137 millions en AE et plus de 143 millions en CP.

3. Un effort de maîtrise des effectifs

Le plafond d'emplois de la mission « Travail et emploi » est fixé pour 2015 à 9 750 équivalents temps plein travaillé (ETPT), soit une baisse de 150 ETPT par rapport à la LFI pour 2014.

Cette baisse s'explique essentiellement par un effort de maîtrise des effectifs de l'Etat (- 147 ETPT), et marginalement, par un transfert d'emplois vers le programme 218 « conduite et pilotage des politiques économique et financière » (- 3 ETPT).

**Figure n° 14 : Effectifs physiques par catégorie et par corps
Années 2011 - 2012 - 2013**

Catégorie / Corps / Statut	2011	2012	2013	Ecart 2012/2011 (en effectifs physiques)	Ecart 2013/2012 (en effectifs physiques)
Catégorie A					
Emplois fonctionnels	169	112	174	-57	62
Administrateurs civils	35	42	47	7	5
Conseillers d'administration	8	8	17	0	9
Attachés	656	660	706	4	46
Médecins inspecteurs du travail	42	44	45	2	1
Corps de l'inspection du travail	1 742	1 761	1 840	19	79
Chargés d'études documentaires	11	10	11	-1	1
Contractuels	527	599	524	72	-75
Autres*	121	177	148	56	-29
Total A	3 311	3 413	3 512	102	99
Catégorie B					
Secrétaires administratifs	426	499	533	73	34
Contrôleurs du travail	3 413	3 347	3 144	-66	-203
Contractuels	56	83	42	27	-41
Autres	84	98	75	14	-23
Total B	3 979	4 027	3 794	48	-233
Catégorie C					
Adjointes administratives	2 894	2 869	2 753	-25	-116
Adjointes techniques	24	40	16	16	-24
Contractuels**	66	30	69	-36	39
Autres	258	288	159	30	-129
Total C	3 242	3 227	2 997	-15	-230
Total	10 532	10 667	10 303	135	-364

(*) Mis à disposition, PNA, détachement, etc.

(**) Les contractuels de catégorie C sont identifiés distinctement depuis 2011

Source : Ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation Professionnelle et du Dialogue social

La réforme en cours de l'inspection du travail, initiée dans le cadre de la loi du 1^{er} mars 2013 sur les contrats de génération, et qui consiste à transformer les postes de contrôleurs du travail en inspecteurs, se fera à effectif constant. Fin 2013, on comptait 438 inspecteurs du travail hors section et 781 en section, 1670 contrôleurs du travail hors section et 1320 en section¹.

¹ Ces chiffres concernent les équivalents temps plein (ETP).

Le plan de transformation d'emploi des contrôleurs du travail en inspecteurs du travail

Le processus de transformation progressive des contrôleurs du travail (CT) en section en inspecteurs du travail (IT) a été lancé en 2013. En application de l'article 6 de la loi n° 2013-185 du 1^{er} mars 2013 portant création du contrat de génération et du décret n° 2013-511 du 18 juin 2013 fixant les modalités exceptionnelles de recrutement dans le corps de l'inspection du travail, sur 3 ans, ce sont 540 CT qui, à l'issue d'un examen professionnel et d'une formation de 6 mois, deviendront IT.

Ce plan de transformation d'emploi s'est traduit en 2013 par la mise en œuvre d'un examen professionnel d'inspecteur du travail (EPIT) dont les modalités sont fixées par le décret précité du 18 juin 2013. En 2013, 1 161 contrôleurs du travail se sont inscrits à l'EPIT. La première promotion de 130 IT stagiaires est arrivée sur des fonctions de contrôle en juin 2014 (205 sont attendus en 2015, comme en 2016).

Pour la deuxième session, 1 186 contrôleurs se sont inscrits, soit 40,67 % de la population éligible.

Conformément à l'instruction gouvernementale du 29 octobre 2013, la direction des ressources humaines (DRH) a élaboré un plan stratégique d'accompagnement des ressources humaines du projet « Ministère fort », comportant notamment des fiches métiers et des outils de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

Après la publication des textes fixant la nouvelle organisation du système d'inspection du travail (décret n°2014-359 du 20 mars 2014 et arrêté du 16 mai 2014), les nouveaux responsables d'unité de contrôle (RUC) ont presque tous été désignés (la commission administrative paritaire de juillet 2014 a permis de les désigner presque tous, celle du mois d'octobre devant pourvoir les postes restés vacants).

Selon les informations fournies par le Gouvernement à votre rapporteur, sur un total de 27 Direccte ou Dieccte, 15 ont déjà basculé et sont en train d'instaurer les nouvelles unités de contrôle (UC) territoriales, l'unité de contrôle régionale et le réseau régional de risques particuliers. Au 1^{er} janvier 2015, 232 UC territoriales et 27 UC régionales de lutte contre le travail illégal seront en place.

Le groupe national de contrôle est en cours d'installation, les premiers recrutements sont effectués, les agents seront opérationnels au 1^{er} janvier 2015.

Enfin, votre rapporteur pour avis constate que le PLF pour 2015 ne mentionne plus le programme 412 relatif à la formation et aux mutations économiques, qui était doté selon le PLF pour 2014 de 150 millions d'euros en AE et CP dans le cadre des investissements d'avenir¹.

**Les crédits de la mission « Travail et emploi »
tels qu'adoptés en seconde délibération à l'Assemblée nationale**

L'Assemblée nationale a adopté le 14 novembre dernier un amendement du Gouvernement en seconde délibération, qui tire les conséquences des amendements adoptés sur la mission « Travail et emploi », ainsi que de la création d'une prime pour le recrutement d'apprentis (voir notre commentaire sous l'article 63).

Au total, la majoration des crédits **547 millions d'euros en AE et 241 millions en CP**, essentiellement à cause de l'amendement de M. Le Roux tendant à créer 45 000 contrats aidés supplémentaires (465 millions en AE et 160 millions en CP).

Ce surcoût est supporté par un **redéploiement de crédits** au sein de la mission de **92,3 millions** en AE et CP ainsi répartis:

- 70,7 millions, par une baisse des crédits destinés au contrat de génération, compte tenu d'une nouvelle révision à la baisse du nombre d'aides financières attribuées en 2014 (le Gouvernement table finalement sur seulement 20 000 aides en 2014, contre 33 305 prévues dans le PLF pour 2015) ;

-19 millions, par une contribution de l'Unédic au titre des heures indemnisées d'activité partielle en 2014 ;

- 1,3 millions, par un effort sur les fonctions supports du Ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social.

Le **solde de ce surcoût** sera par conséquent pris en charge par le **budget général**.

¹ Ce programme avait pour but de mieux anticiper les mutations locales et d'accompagner le développement local pour répondre à ces mutations. Un appel à projet permanent est ouvert jusqu'à 2018 afin de cofinancer une vingtaine de projets innovants, exemplaires et aisément transposables. Ces fonds sont confiés à la Caisse des dépôts et consignations, avec laquelle l'Etat a passé une convention spécifique.

III. LES ARTICLES RATTACHÉS À LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI »

1. L'article 62 prévoit deux contributions spécifiques au profit des contrats aidés en faveur des personnes handicapées

- L'article 62 de la seconde partie du PLF pour 2015 prévoit une contribution de l'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (Agefiph) au financement des contrats aidés.

Instituée uniquement jusqu'en 2017, cette contribution annuelle de 29 millions d'euros sera versée à l'Agence de services et de paiement (ASP), établissement public administratif en charge de verser les aides financières aux employeurs au titre des contrats uniques d'insertion et des emplois d'avenir. L'exposé des motifs précise que seuls sont concernés les contrats aidés à destination des travailleurs handicapés.

Cette contribution sera versée en deux échéances semestrielles, la première avant le 1^{er} juin, la seconde avant le 1^{er} décembre.

Le recouvrement, le contentieux, les garanties et les sanctions relatifs à cette contribution seront régis par les règles applicables en matière de taxe sur les salaires.

Le Gouvernement rappelle que l'Agefiph dispose d'un fonds de roulement important (319 millions d'euros fin 2013) et que 9,2 % des contrats aidés bénéficient aux travailleurs handicapés.

- Un amendement du Gouvernement a également prévu une contribution du fonds d'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP) dans les mêmes conditions que pour l'Agefiph.

Cette contribution du FIPHFP s'élèvera donc à 29 millions d'euros chaque année jusqu'en 2017.

Ce fonds dispose également de fonds de roulement non négligeables (environ 394 millions d'euros fin 2013).

Le ministre du travail, lors de l'examen budgétaire à l'Assemblée nationale, a indiqué que les contributions de l'Agefiph et du FIPHFP seront « *intégralement utilisées pour financer une partie des aides à destination des travailleurs handicapés dans le secteur non marchand* ».

Compte tenu des craintes exprimées sur le principe même de ces contributions, et de l'absence de fléchage dans le dispositif même de l'article, votre commission a émis un avis défavorable à l'adoption de cet article, suivant la proposition de votre rapporteur pour avis. Celui-ci souhaite, à titre personnel, que ces subventions servent uniquement au financement des contrats aidés à destination exclusive des personnes handicapées.

2. L'article 63 institue une prime pour le recrutement d'apprentis de 1 000 euros, tirant ainsi en partie les conséquences des méfaits de la réforme des indemnités compensatrices forfaitaires (ICF) issue de la loi de finances pour 2014

a) La loi de finances pour 2014 a supprimé les indemnités compensatrices forfaitaires (ICF) au bénéfice d'une compensation pour les primes à l'apprentissage ciblées sur les entreprises de moins de 11 salariés

Avant janvier 2014, l'aide à l'embauche des jeunes en apprentissage versée par la région faisait l'objet d'une compensation financière de l'Etat à travers l'indemnité compensatoire forfaitaire (ICF).

A travers l'article 140 de la loi de finances pour 2014, le Gouvernement a souhaité restreindre l'ICF aux **entreprises de moins de 11 salariés** pour les contrats conclus à partir du 1^{er} janvier 2014, en arguant du fait que l'aide jouait un effet de levier plus important dans ces entités.

Un **régime transitoire de compensation**, fort **complexe**, a été mis en place pour les primes d'apprentissage versées par les régions relatives aux contrats d'apprentissage conclus avant le 1^{er} janvier 2014, pour permettre une réduction progressive des primes versées aux employeurs de plus de 11 salariés (500 euros la deuxième année et 200 euros la troisième année du contrat).

En dépit de la réforme issue de la loi de finances pour 2014, les conseils régionaux demeurent libres de verser des primes qui vont au-delà des montants compensés par l'Etat, mais ils ne peuvent pas verser des primes en deçà des compensations.

Cette réforme des indemnités compensatrices forfaitaires devait permettre à l'Etat d'économiser environ 200 millions d'euros par an dès 2016.

b) Le plan de relance de l'apprentissage : une prise de conscience salutaire quoique tardive du Gouvernement lors de la troisième grande conférence sociale

La feuille de route de la troisième grande conférence sociale, qui s'est tenue les 7 et 8 juillet 2014, comprend un plan de relance de l'apprentissage, afin de répondre à la chute du nombre d'apprentis depuis 2013.

La troisième grande conférence sociale et l'apprentissage

Le plan de relance de l'apprentissage comprend un volet d'actions structurels, et un volet de mesures d'urgence.

Les **leviers structurels** pour réformer l'apprentissage s'articulent autour de cinq axes :

- le développement de l'apprentissage au sein du système de formation initiale ;
- le changement de l'image de l'apprentissage auprès des jeunes et des acteurs de l'orientation ;
- le développement de l'apprentissage dans le secteur public ;
- la simplification du cadre réglementaire applicable aux embauches et amélioration du statut des apprentis ;
- et l'identification des domaines de développement de l'apprentissage.

Le second volet du plan de relance comprend des **mesures immédiates** comme :

- une campagne de communication sur l'apprentissage lancée depuis la rentrée 2014 ;
- la mobilisation de 100 millions d'euros issus des fonds européens pendant deux ans pour renforcer l'insertion des jeunes et en particulier l'alternance dans 16 régions ;
- l'utilisation d'une enveloppe de 80 millions d'euros pour financer de nouvelles formations et augmenter les capacités d'hébergement ;
- l'affectation de 200 millions d'euros supplémentaires, issus du projet de loi de finances rectificatives pour 2014, pour financer une aide de 1000 euros par apprenti et stabiliser le répartition de la taxe d'apprentissage.

La feuille de route prévoyait explicitement que la nouvelle aide de 1 000 euros par apprenti serait mise en place dans les secteurs professionnels où « *un accord de branche a été conclu pour fixer des objectifs de développement de l'apprentissage* ».

Votre rapporteur pour avis constate donc que moins de sept mois après l'entrée en vigueur de la réforme des indemnités compensatrices forfaitaires, qui ont porté préjudice aux primes d'apprentissage versées par les régions, le Gouvernement doute de sa pertinence et réintroduit une nouvelle forme de prime à l'apprentissage.

c) Les conséquences des Assises de l'apprentissage

Lors de l'examen du projet de loi relatif à la simplification de la vie des entreprises le 22 juillet dernier, un amendement du Gouvernement a été adopté en séance publique à l'Assemblée nationale pour instaurer une aide au recrutement des apprentis d'au moins 1 000 euros pour les entreprises de moins de 50 salariés.

Deux conditions étaient posées :

- l'entreprise ne doit pas avoir accueilli d'apprenti dans l'établissement concerné depuis le 1^{er} juillet de l'année précédant la date de signature du contrat ;
- elle doit être couverte par un accord de branche étendu visant à favoriser le développement de l'alternance grâce à des engagements quantitatifs et qualitatifs.

Or, à l'issue des Assises de l'apprentissage du 19 septembre dernier, le Gouvernement a de nouveau souhaité modifier les conditions d'application de cette prime :

- elle concernera les entreprises employant moins de 250 salariés ;
- elle sera versée aux entreprises qui n'avaient pas d'apprentis l'année précédente ou qui prennent des apprentis supplémentaires ;
- la prorogation de cette prime pour les années suivantes sera liée à la conclusion d'un accord de branche d'ici juin 2015 ;
- enfin, cette prime s'ajoute à celle qui existe déjà pour les entreprises de moins de 11 salariés.

Lors de la discussion du texte au Sénat en séance publique les 4 et 5 novembre dernier, le Sénat a adopté un amendement de suppression présenté par le Gouvernement, pour déplacer le dispositif de la nouvelle prime dans le PLF pour 2015, compte tenu de sa nature financière¹.

Votre rapporteur pour avis déplore les perpétuelles hésitations du Gouvernement sur le contour de cette nouvelle prime à l'apprentissage qui ne sont pas de nature à gagner la confiance des entrepreneurs.

¹ A l'initiative de la rapporteure pour avis de notre commission, Catherine Procaccia, l'article 2 bis du projet de loi précise toutefois que la transmission à Pôle emploi de la liste annuelle nominative des entreprises qui ont versé la contribution supplémentaire à l'apprentissage devient une obligation et non plus une simple faculté.

d) Le dispositif proposé à l'article 63 du PLF pour 2015 est plus souple que celui prévu dans le projet de loi de simplification de la vie des entreprises

L'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement le 3 novembre dernier, introduisant un article 63 dans la seconde partie du PLF pour 2015, afin d'instituer une prime au recrutement d'apprentis conforme aux engagements du Gouvernement suite aux Assises de l'apprentissage du 19 septembre dernier.

L'aide est accordée immédiatement si l'une des deux conditions est remplie :

- soit l'entreprise justifie, à la date de conclusion de ce contrat, ne pas avoir employé d'apprentis en contrat d'apprentissage ou en période d'apprentissage depuis le 1^{er} janvier de l'année précédente dans l'établissement du lieu de travail de l'apprenti ;

- soit elle justifie, à la date de conclusion d'un nouveau contrat, employer dans le même établissement au moins un apprenti dont le contrat est en cours à l'issue des deux premiers mois de « période d'essai ». Le nombre de contrats en cours dans cet établissement après le recrutement de ce nouvel apprenti doit être supérieur au nombre de contrats en cours dans ce même établissement le 1^{er} janvier de l'année de conclusion du nouveau contrat.

La pérennité de l'aide est conditionnée à la signature, avant le 1^{er} juillet 2015, d'un accord de branche comportant des engagements qualitatifs et quantitatifs en matière de développement de l'apprentissage.

Si certains assouplissements ont été heureusement apportés à la première mouture du Gouvernement, certaines rigidités demeurent présentes dans le dispositif proposé par l'article 63 du projet de loi de finances pour 2015.

Compte tenu des règles posées par l'article 40 de la Constitution, concernant l'aggravation des charges publiques, il n'a pas été possible pour votre rapporteur d'assouplir les conditions d'octroi de l'aide.

C'est pourquoi votre commission, sur proposition de votre rapporteur, a donné un avis défavorable à l'adoption de l'article 63.

IV. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « FINANCEMENT NATIONAL DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA MODERNISATION DE L'APPRENTISSAGE »

Le compte d'affectation spéciale de financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage, ou « FNDMA », retrace des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses relatives à l'apprentissage.

Avant de présenter ses évolutions, il est nécessaire de rappeler succinctement les réformes en matière de développement de l'apprentissage depuis 2013.

A. LES NOMBREUX CHANTIERS DE RÉFORME DE L'APPRENTISSAGE ENGAGÉS DEPUIS 2013 ONT MANQUÉ DE COHÉRENCE

Trois axes de réforme doivent être distingués : la restriction des dispositifs d'aides publiques à l'apprentissage, la réforme du financement de l'apprentissage et la sécurisation du parcours professionnel de l'apprenti.

1. Les restrictions en matière d'aides publiques à l'apprentissage ont montré leurs limites

A la suite des travaux menés dans le cadre de la modernisation de l'action publique, la loi de finances pour 2014 a :

- supprimé les indemnités compensatrices forfaitaires (ICF) au bénéfice d'une compensation pour les primes à l'apprentissage ciblées sur les entreprises de moins de 11 salariés (voir *supra*) ;
- le crédit d'impôt de 1 600 euros, bénéficiant aux employeurs d'apprentis, est désormais ciblé sur la première année de formation conduisant à un diplôme ou un titre à finalité professionnelle de niveaux III, IV ou V.

A chaque fois, le Gouvernement a prévu des régimes transitoires et a ménagé des exceptions, aboutissant à une grande complexité du dispositif global¹.

¹ S'agissant du crédit d'impôt, le mécanisme de majoration est maintenu quel que soit le diplôme préparé pour les employeurs embauchant des travailleurs handicapés, des apprentis bénéficiant d'un accompagnement personnalisé et renforcé, des apprentis employés par une entreprise qui porte le label « Entreprise du patrimoine vivant » et des apprentis ayant signé un contrat à l'issue d'un contrat de volontariat pour l'insertion.

2. Une réforme attendue du financement de l'apprentissage mais complexe et mal menée

Votre rapporteur pour avis, s'il soutient le principe de la réforme du financement de l'apprentissage, regrette la méthode suivie par le Gouvernement : au final, ce sont trois textes différents qui ont mis en œuvre cette réforme (la loi de finances rectificative pour 2013, la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale, et la loi de finances rectificative pour 2014).

- **La loi de finances rectificative pour 2013**

En premier lieu, et dans un souci louable de simplification fiscale pour les entreprises, l'article 60 de la loi de finances rectificative (LFR) pour 2013 a fusionné la taxe d'apprentissage (TA) avec la contribution au développement de l'apprentissage (CDA).

Le taux de la nouvelle taxe s'établit ainsi à 0,68 % de la masse salariale pour le régime général (0,5% issu de la TA + 0,18% issu de la CDA), et 0,44 % pour l'Alsace et la Moselle (0,26 % issu de la TA + 0,18 % issu de la CDA).

En outre, le texte a affecté la contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA) au financement des centres de formation d'apprentis (CFA) et sections d'apprentissage.

En 2012, la collecte de la TA, de la CDA et de la CSA s'élevait à près de trois milliards d'euros, dont deux milliards d'euros pour la seule taxe d'apprentissage.

En troisième lieu, la LFR a déterminé la répartition des fonds collectés par la nouvelle taxe d'apprentissage en :

- instituant une première fraction du produit de la nouvelle taxe d'apprentissage, dénommée « fraction régionale de l'apprentissage », dont le montant, fixé en Conseil d'Etat, ne peut être inférieur à 55 % du produit ;
- prévoyant que la seconde fraction, appelée « quota », serait affectée aux CFA et centres d'apprentissage ;
- conservant le principe de libre versement de la part libératoire de l'employeur aux établissements de formation de son choix (ou hors quota), en fonction de leur éligibilité fixée par la liste préfectorale.

- **La loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale**

Par une décision n° 2013-684 du 29 décembre 2013, le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution les dispositions relatives à l'affectation du « quota » et du « hors quota » de la nouvelle taxe d'apprentissage, en considérant que le législateur, en renvoyant la détermination de ces deux taux au pouvoir réglementaire, avait méconnu sa compétence.

C'est pourquoi le Gouvernement a initialement proposé de préciser, aux articles 18 et 19 de la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale, le montant de ces deux taux :

- le taux du quota est fixé à 21 % de la taxe d'apprentissage ;
- le taux du « hors quota » est arrêté à 23 %.

Par déduction, la part régionale de la taxe d'apprentissage passait de 55 % (PLFR 2013) à 56 %.

Ce faisant, la part régionale devait ainsi atteindre 1,54 milliard d'euros en 2014, contre 1,512 milliard d'euros selon le PLFR pour 2014, et 1,425 milliard d'euros en 2013.

A l'issue cependant de l'examen budgétaire, la fraction régionale s'élève à 51 % du produit de la nouvelle taxe d'apprentissage, et le taux du quota à 26 %.

Par ailleurs, la loi du 5 mars 2014 a rationalisé le réseau de collecte de la taxe d'apprentissage : seuls les organismes collecteurs paritaires agréés (OPCA) peuvent être habilités à la collecter, tandis qu'au niveau régional, un organisme collecteur de la taxe d'apprentissage (OCTA) sera habilité par convention avec la région.

• La loi de finances rectificative (LFR) pour 2014

L'article 8 de la loi du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014 a précisé la réforme du financement de l'apprentissage sur trois points.

D'une part, le texte a affiné les règles de calcul des ressources perçues par les régions. Une enveloppe globale prévisionnelle est arrêtée chaque année, répartie ensuite entre les régions selon un tableau annexé en loi de finances.

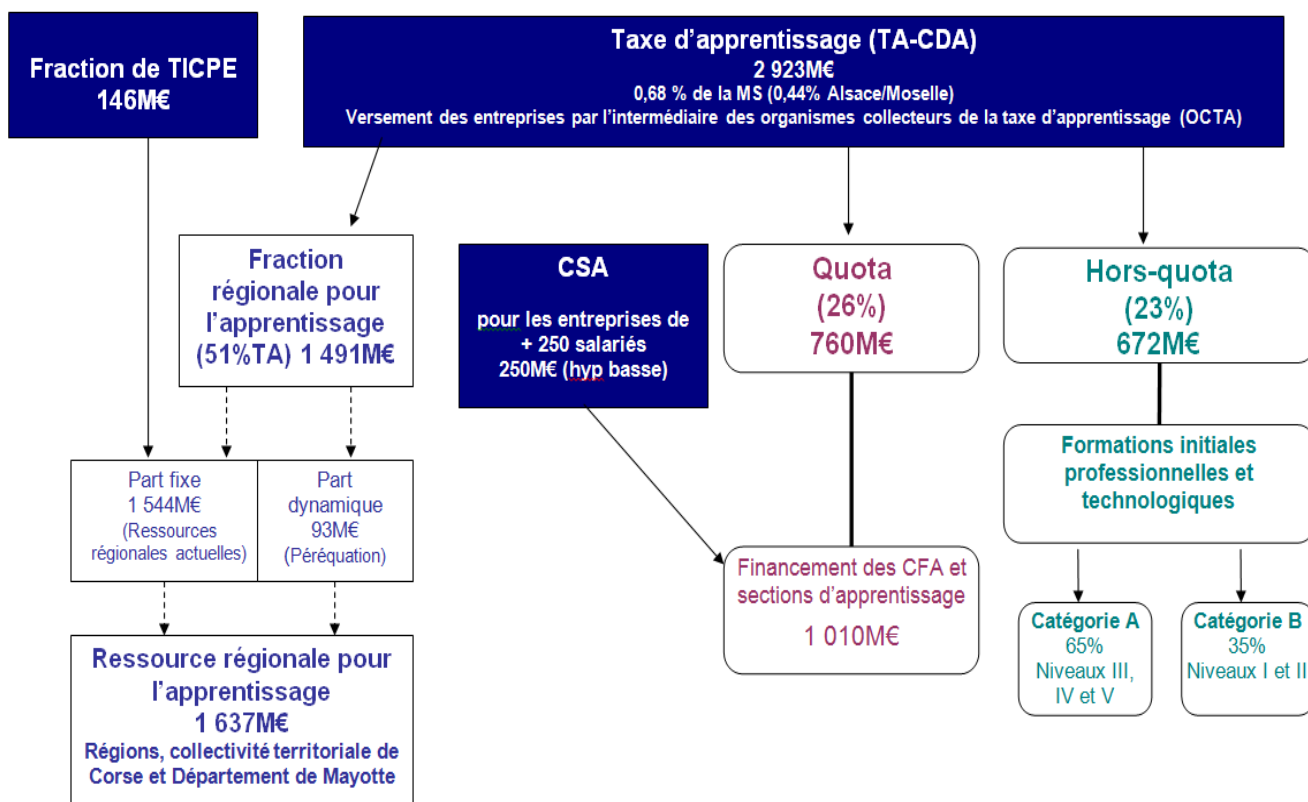
Si le produit de la fraction régionale est inférieur finalement à cette enveloppe, la répartition se fait au prorata des parts attribuées dans le tableau.

Si, en revanche, le produit de la fraction régionale s'avère supérieur à l'enveloppe, le solde est réparti selon une clef de répartition complexe (60 % au prorata du nombre d'apprentis en région par rapport au total national ; 26 % au prorata du nombre d'apprentis suivant une formation égale au plus haut niveau du bac professionnel ; 14 % du même prorata s'agissant des formations supérieures au bac).

D'autre part, le LFR du 8 août 2014 a remplacé le versement du bonus aux entreprises de 250 salariés et plus qui respectent les quotas d'alternants, par une réduction d'impôt équivalente, en déduction du montant de la taxe d'apprentissage à acquitter au titre du hors quota.

Enfin, la fraction régionale affectée au CAS FNDMA est complétée par l'affectation d'une fraction de TICPE pour un montant de l'ordre de 146 millions d'euros en 2015.

Figure n° 15 : Schéma de répartition en 2015 de la taxe d'apprentissage



Source : Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)

3. La sécurisation du parcours professionnel de l'apprenti

La loi du 5 mars 2014 précitée a également sécurisé le parcours de l'apprenti en :

- créant la possibilité de conclure un contrat à durée indéterminée comportant une période d'apprentissage, à l'issue de laquelle la relation contractuelle se poursuit naturellement sous l'égide du droit commun du travail ;

- réaffirmant le principe de la gratuité de la conclusion du contrat d'apprentissage pour l'employeur et l'apprenti ;

- facilitant la réorientation de l'apprenti en cas de rupture du contrat, le juge prud'homal statuant désormais au fond en la forme des référés ;

- ouvrant la possibilité d'aménager le temps de formation pour les apprentis handicapés ;

- renforçant les missions des CFA notamment dans la recherche d'un employeur ;

- élargissant les compétences des régions afin de dynamiser les politiques d'apprentissage (elles peuvent par exemple signer des nouveaux contrats d'objectifs et de moyens avec les acteurs de l'apprentissage au niveau territorial, suite à la suppression des COM conclus avec l'Etat).

B. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE FNDMA A ÉTÉ PROFONDÉMENT MODIFIÉ SUITE À CES REFORMES

1. Une maquette budgétaire profondément remaniée

Le CAS ne dispose plus que d'une seule ressource financière, à savoir la fraction régionale de la taxe d'apprentissage, qui s'élèvera à 51 % du produit de la taxe d'apprentissage, soit 1,491 milliard d'euros attendus en 2015.

Le CAS peut également recevoir le produit des sanctions prévues en matière d'apprentissage, et des fonds de concours.

Par conséquent, les recettes du CAS doubleront par rapport à cette année (774 millions d'euros).

L'affectation de cette ressource régionale pour l'apprentissage, précisée par l'article 13 de la première partie du présent PLF, remplace la part du quota de l'ancienne taxe d'apprentissage et de la CSA.

Côté dépenses, la maquette budgétaire du CAS subira un profond remaniement en 2015, puisque seul subsiste le programme 787 relatif à la répartition régionale de la ressource consacrée au développement de l'apprentissage, comportant une seule action.

Compte tenu de la réforme du financement de l'apprentissage évoqué précédemment, deux programmes ont été supprimés.

Il s'agit tout d'abord du programme 788, relatif à la contractualisation pour le développement et la modernisation de l'apprentissage, qui concernait les dépenses suivantes :

- les contrats d'objectifs et de moyens entre l'Etat et les régions pour développer et moderniser l'apprentissage ;

- la modernisation de l'apprentissage dans les CFA à recrutement national.

Le programme 789, portant sur les incitations financières en direction des entreprises respectant les quotas en alternance, a également été supprimé et concernait :

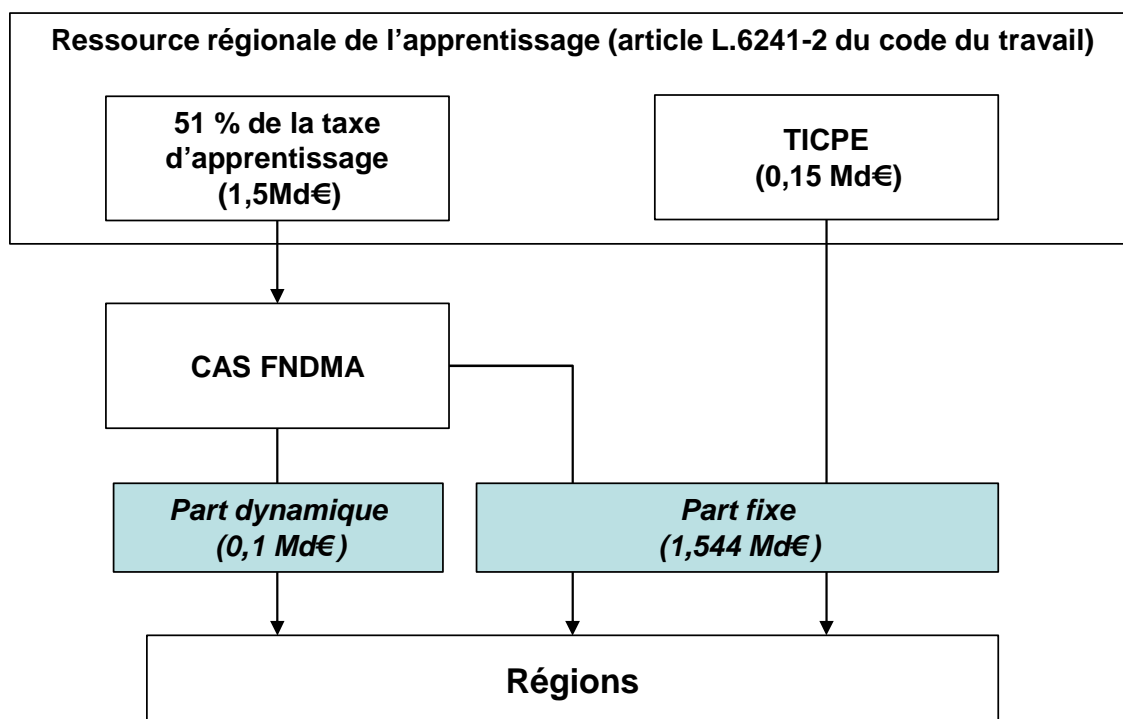
- les aides de l'Etat aux entreprises ayant un stock d'alternants dépassant le quota de 4 % ;
- les actions nationales de communication et de promotion de l'apprentissage ;
- le reversement de recettes indûment perçues.

En revanche, le programme 790 est créé afin d'apporter une correction financière aux disparités régionales de la taxe d'apprentissage et inciter au développement de l'apprentissage.

2. Le Gouvernement assure que les régions ne sont pas lésées financièrement par la réforme de l'apprentissage

En vertu de l'article L. 6241-2 du code du travail, la ressource régionale de l'apprentissage comprend deux volets : une fraction de 51 % de la taxe d'apprentissage, et une part de la TICPE, comme le montre le schéma suivant.

Figure n° 16 : Schéma de financement pour le développement de l'apprentissage



Source : DGEFP

Le Ministère du travail estime que dans le cadre de l'effort global de l'Etat en faveur de l'apprentissage, qui s'élève à près de 5 milliards d'euros, les régions voient leurs ressources augmenter en 2015, hors indemnité compensatrice forfaitaire (1,637 milliard contre 1,572 milliard en 2014).

Figure n° 17 : Effort financier de l'Etat en faveur de l'apprentissage

(en millions d'euros)

	2013	2014	2015
Indemnité compensatrice forfaitaire (prime à l'apprentissage)	550	431 dont 117 TICPE	280 dont 255 TICPE
Exonération des cotisations sociales	1 150	1 337	1 275
Crédit d'impôt	500	380	315
Exonérations Impôt sur le revenu	300	315	335
Aide au recrutement	--	--	60(prévisionnel)
Affectation de TICPE pour compléter la ressource régionale à l'apprentissage compte tenu de l'effort supplémentaire souhaité pour le CFA	--	--	146
Total ETAT	2 500	2 463	2 411
Total ETAT hors primes	1 950	2 032	2 071

Evolution des ressources « taxes » TA / CDA et CSA avant/après réforme*	2013	2014	2015
Régions	1565 dont 767 de CDA, 348 de COM 200 Péréquation 250 ICF	1 572 dont 776 de CDA, 356 de COM, 200 Péréquation et 240 ex ICF	1 491 (auxquels s'ajoutent 146 de TICPE mentionnés ci-dessus pour atteindre 1637)
CFA et SA	827 dont 150 en provenance du barème	878 dont 150 en provenance du barème	1 010
Ecoles et organismes (hors CFA)	773	744	672
Total taxes	3 165	3 194	3 173
Total effort apprentissage (hors écoles - barème)	4 892	4 913	4 912

Source : DGEFP

Votre rapporteur pour avis rappelle que l'Etat devra assurer, dans le cadre du PLF pour 2015, la compensation des compétences transférées aux régions dans le cadre de la loi du 5 mars 2014 précitée. Cette loi a en effet transféré, à compter du 1^{er} janvier 2015, un nouveau bloc de compétences aux régions en matière de formation professionnelle, qui comprend notamment :

- la mise en situation d'emploi des publics fragiles ou spécifiques ;
- l'accès aux compétences clefs et actions ciblées sur les détenus et la lutte contre l'illettrisme ;
- le financement des dispositifs de la VAE ;
- la rémunération des stagiaires.

Le calcul du droit à compensation des compétences transférées s'effectue sur la base des moyennes actualisées des dépenses des trois années d'exécution précédant le transfert. Ce droit à compensation est établi par la DGEFP à environ **202,7 millions d'euros**. La répartition régionale des enveloppes a été communiquée à l'Association des régions de France. La Commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC) doit se prononcer le 18 novembre prochain sur le montant de la compensation, avant son inscription dans la loi de finances pour 2015. Votre rapporteur pour avis étudiera avec vigilance l'avis de la commission consultative afin de préserver les intérêts des régions.

Par ailleurs, le président de l'Association des régions de France s'oppose à la ponction de 60 millions d'euros sur les crédits dus aux régions au titre du CAS FNDMA, prévue dans le cadre du second PLFR pour 2014. Cette mesure se justifie, selon le Gouvernement, par une surévaluation, dans la LFI pour 2014, du produit de la contribution supplémentaire à l'apprentissage. Alors qu'une enveloppe de 220 millions d'euros était prévue, le produit s'élève à seulement 130 millions. L'Etat accepte de compenser un tiers du différentiel, soit 30 millions, mais souhaite mettre à contribution les régions pour supporter le solde.

Enfin, votre rapporteur pour avis considère que ce compte d'affectation spéciale, qui tire les conséquences de la réforme du financement de l'apprentissage initiée depuis 2013, n'apporte pas de réponse au problème de pilotage national de cette politique publique. Transférée aux régions, la compétence en matière d'apprentissage souffre d'un déficit de suivi statistique et d'un manque d'implication du ministère de l'éducation nationale, comme le déplore M. Martinot, ancien directeur de la DGEFP. De nouveaux équilibres sont sans doute à trouver entre l'Etat et les régions pour faire de l'apprentissage une voie d'excellence prisée par les jeunes.

*

* *

Compte tenu des différentes observations et des nombreuses interrogations de votre rapporteur pour avis, ainsi que des modifications apportées lors de l'examen du texte à l'Assemblée nationale, votre commission a donné un avis défavorable à l'adoption des crédits prévus pour la mission « Travail et emploi », des articles rattachés 62 et 63 (nouveau), et du compte d'affectation spéciale « financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage ».

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DU MINISTRE

Réunie le mercredi 5 novembre 2014, sous la présidence de M. Alain Milon, président, la commission procède à l'audition de François Rebsamen, ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, sur le projet de loi n° 2234 (AN-XIVe) de finances pour 2015.

M. Alain Milon, président. – Nous accueillons M. François Rebsamen, ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social.

Pouvez-vous, monsieur le Ministre, nous présenter les grandes lignes de votre budget après le vote de l'Assemblée nationale intervenu lundi soir ?

M. François Rebsamen, ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social. – Le budget de la mission « Travail et emploi » est un budget d'exigence qui poursuit trois objectifs : lutter contre le chômage ; faire mieux avec à peu près autant ; répondre à l'urgence. Dans un contexte de réduction des déficits, c'est aussi un budget d'exception car ses crédits restent globalement stables à 11,3 milliards d'euros contre 11,4 milliards l'an passé (- 1 %).

Nous voulons être plus efficaces. Depuis 2012, Pôle emploi a gagné 4 000 postes. Son budget est sanctuarisé, à hauteur de 1,519 milliard d'euros. Conformément à la convention tripartite conclue avec l'Unedic et l'Etat, Pôle emploi devra améliorer l'accompagnement des demandeurs d'emplois tout en développant une offre spécifique à destination des petites entreprises, ce qui suppose des gains d'efficience et des redéploiements internes.

Nous consacrons aussi 240 millions à l'insertion par l'activité économique (IAE), soit 40 millions de plus qu'en 2012. Une indexation des aides au poste sur l'évolution du Smic est prévue en 2015. L'effort total pour les structures de l'IAE s'élève à 820 millions, en incluant les 580 millions d'euros alloués aux contrats aidés que nous transformons en aide au poste, comme le demandaient les professionnels. Une part variable de ces aides sera fonction de la réalisation des objectifs, comme le retour à l'emploi des publics accueillis.

Chaque euro dépensé doit être utile. Cela implique de faire des choix, pas toujours consensuels, mais tel est le prix de l'efficacité. La vocation initiale des maisons de l'emploi a en partie disparu avec la création de Pôle emploi. Dès 2013, nous avons étudié leur plus-value et, en 2014, nous avons recentré leurs missions. Parce qu'il me faut être équilibré et juste, je propose de reconduire leurs crédits de fonctionnement (26 millions d'euros), mais je refuse tout financement spécifique complémentaire. En revanche, je m'engage à ce qu'elles aient accès aux crédits communs d'accompagnement des mutations économiques en cas de projet à haute valeur ajoutée. Le contexte implique de concentrer les efforts pour offrir le plus rapidement une solution d'emploi ou de formation.

Nous prenons aussi des mesures de saine gestion comme la mobilisation des réserves dormantes de l'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (Agefiph) ou du Fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP), à hauteur de 29 millions pour chacune de ces entités. Leurs missions n'en seront pas affectées : la trésorerie du FIPHFP s'élève à plus de 394 millions d'euros. La politique en faveur des personnes handicapées n'est pas touchée, ses moyens ont augmenté de 20 % depuis 2012, et j'ai accueilli favorablement un amendement à l'Assemblée nationale qui prévoit 500 aides au poste supplémentaires pour les entreprises adaptées, pour un coût de 7 millions d'euros.

Nous concentrons nos efforts, notamment en direction de la jeunesse. Ainsi, nous sommes le premier pays en Europe à mettre en œuvre la garantie jeunes avec un budget de 164 millions d'euros de crédits de paiement, dont plus 30 millions de crédits européens. Dès 2015, le dispositif concernera 50 000 jeunes qui ne sont ni en emploi, ni en formation, ni en stage. Il s'agit ainsi d'offrir aux jeunes les plus éloignés de l'emploi, ou qui ont décroché, un accompagnement et une allocation pour suivre une formation en entreprise. L'expérimentation en cours depuis novembre 2013 sur dix territoires sera élargie à dix nouveaux territoires et un nouvel appel à projet a été lancé.

Les missions locales recevront 188,8 millions d'euros au titre de la subvention principale de l'Etat, qui avait été augmentée de 10 millions cette année, et 269 millions au total en incluant les crédits d'accompagnement de la garantie jeunes et des emplois d'avenir.

Le chômage des jeunes a été contenu. Nous avons atteint l'objectif de 150 000 emplois d'avenir. L'Assemblée nationale a porté de 50 000 à 65 000 le nombre de contrats prévus en 2015, ce qui correspond à des crédits de paiement de 1,3 milliard d'euros, et 1,7 milliard en autorisations d'engagement.

Tous les gouvernements ont eu recours aux emplois aidés. Ils préparent à l'emploi et aident les jeunes à rester en prise avec le marché du travail. Leur utilité sociale est certaine. Nous améliorons leur qualité et leur ciblage. Nous leur consacrons une enveloppe de 3,2 milliards d'euros pour financer notamment 300 000 contrats aidés non marchands (soit 1,6 milliard d'euros), et 80 000 contrats aidés dans le secteur marchand (soit deux fois plus qu'en 2014) ; nous ciblons ce dispositif très efficace sur les seniors, les chômeurs de longue durée ou les handicapés.

L'apprentissage doit être une voie d'excellence et non une orientation par défaut. Nous créons une prime de 1 000 euros pour les entreprises de moins de 250 salariés qui embauchent un apprenti. Cette prime concernera tous les contrats signés depuis le 1^{er} juillet 2014. Pour les entreprises de moins de 11 salariés, la prime s'élèvera à 2 000 euros. La politique en faveur de l'apprentissage ayant donné lieu à bien des allers-retours, nous entendons stabiliser le dispositif.

La réforme du financement de l'apprentissage entrera en vigueur le 1^{er} janvier. Nous dégagerons 150 millions d'ici 2017 en faveur des centres de formation des apprentis, qui en ont besoin. Même si la qualité des formations est parfois inégale, accueillir les jeunes dans des conditions matérielles qui ne font pas honneur à notre République ne valorise pas cette filière.

Nous consolidons aussi les ressources des régions, compétentes en matière d'apprentissage. Leurs recettes, indexées sur la masse salariale, augmenteront de 65 millions d'euros en 2015, hors compensation intégrale des primes d'apprentissage. Le Gouvernement compense ces primes par des crédits budgétaires et surtout par des recettes fiscales, notamment la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques : l'article 13 du PLF pour 2015 a ainsi affecté aux régions 255 millions d'euros.

Ce budget, réalisé dans un contexte contraint, est un budget de mobilisation. Nous préparons l'avenir et l'emploi de demain.

M. Michel Forissier, rapporteur pour avis. – *Comme vous le déclariez dans un entretien au journal Le Parisien le 25 octobre dernier, « nous sommes en échec ». Nous partons d'un constat partagé. Quelles conséquences concrètes en tirez-vous pour la mission « Travail et emploi » en 2015 ?*

La dette de l'Unedic devrait s'élever à 24,9 milliards d'euros en 2015. Ce niveau préoccupant ne sera pas amélioré par la nouvelle convention assurance chômage qui ne réalisera que 450 millions d'économies annuelles par rapport à l'ancienne convention. La commission des finances du Sénat s'en est inquiétée et souhaite que le Parlement soit mieux informé. Quel message souhaitez-vous faire passer aux partenaires sociaux en vue de la nouvelle convention ?

Seuls 21 370 contrats de génération avaient été signés au 31 mai 2014. Vous tablez sur 20 000 nouveaux contrats en 2015, soit un cinquième de l'objectif initial. Demanderez-vous aux partenaires sociaux de revoir leur copie et de modifier l'accord national interprofessionnel ? Ce dispositif constitue-t-il une arme pour endiguer le chômage ou bien un outil secondaire, une simple variable d'ajustement budgétaire ?

Selon la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares), seulement 43 % des jeunes entrés en emploi d'avenir avant juin 2013 ont eu accès à une formation, souvent partielle. Comment remédier à cette faiblesse ? En outre, comment expliquez-vous le taux élevé de rupture (27,5 % en 2013 selon le bleu budgétaire) ?

Le projet de loi de finances prévoit 80 000 contrats aidés dans le secteur marchand, contre 50 000 en 2014. Un amendement de M. Le Roux à l'Assemblée nationale a augmenté de 30 000 le nombre de contrats aidés dans le secteur non marchand, les portant à 300 000. Où trouverez-vous les 175 millions de crédits de paiement nécessaires ? Ne faudrait-il pas poursuivre le rééquilibrage amorcé par le Gouvernement en faveur du secteur concurrentiel ?

Les assises de l'apprentissage ont témoigné de la prise de conscience tardive du gouvernement des difficultés que connaît la voie de l'alternance. Comment financerez-vous l'enveloppe de 60 millions pour la nouvelle prime à l'apprentissage de 1 000 euros introduite après l'article 62 ? Ne serait-il pas nécessaire de mettre en place, avec les régions, un pilotage national de l'apprentissage avec des objectifs partagés ? Le rôle de l'éducation nationale est important. J'ai dirigé une entreprise de taille de pierre ; nous embauchions des apprentis. Il faut inventer une nouvelle politique.

Enfin l'Etat a décidé de prendre en charge le différé d'indemnisation des intermittents du spectacle, institué par la nouvelle convention d'assurance chômage. L'Unedic estime que ce différé représente 100 millions en année pleine. Comment cette prise en charge se traduit-elle concrètement dans le projet de loi de finances 2015 ?

M. François Rebsamen, ministre. – *Mon constat concernait tous les gouvernements. L'échec est collectif. En 40 ans, notre PIB a été multiplié par deux, le taux de chômage par trois. Il est de 9,7 % en France métropolitaine, et non de 11 % comme le prétend M. Gattaz, si l'on prend la même base de référence que les autres pays. Il a connu un pic à 10,7 % sous le gouvernement d'Alain Juppé, pourtant très populaire. On compte 3,4 millions de chômeurs de catégorie A ; ils étaient 680 000 en 1975. J'observe au passage que nous sommes un des seuls pays à comptabiliser comme chômeur quelqu'un qui a travaillé 78 heures dans le mois. A l'exception de la période 1997-2001, le chômage n'a cessé de monter. Il avait un petit peu baissé avant 2008, mais depuis lors, avec la crise, sa hausse est continue. Tel était le sens de mon constat. Nous avons fait le choix du chômage de masse pour préserver les insiders au détriment des chômeurs. Tout le monde y participe, tout le monde le sait, mais on ne le dit pas.*

Le déficit de l'Unedic est la conséquence de cette situation. Son budget est très sensible aux variations du chômage. Si celui-ci augmente, les prestations augmentent mais les cotisations diminuent. C'est soit la double peine, soit la double gratification. Une légère amélioration de l'emploi se traduit immédiatement par une nette amélioration des comptes de l'Unedic. Si l'Union européenne investissait davantage, le déficit se résorberait...

Notre système est très protecteur ; l'indemnisation peut durer deux ou trois ans. Le taux de pauvreté des chômeurs français est resté stable à 38 %. En Allemagne, qui a créé 7,5 millions de mini-jobs, le taux est passé de 38 % à 63 %. Les taux de cotisation, en contrepartie, sont relativement élevés : 2,4 % du salaire brut pour les salariés, 4 % pour les employeurs.

Les partenaires sociaux, à la demande du Gouvernement, ont consenti des efforts. Le déficit était de 4,1 milliards en 2013 ; il sera de 3,7 milliards environ en 2014, ce qui représente une économie totale de 800 millions d'économie par rapport au système antérieur.

Le contrat de génération, c'est vrai, n'a pas donné les résultats escomptés. Avant la fin de l'année, 35 000 demandes auront été enregistrées. Si cela reste loin des objectifs initiaux, 70 000 personnes sont concernées : la moitié sont des jeunes embauchés, l'autre moitié des seniors maintenus en emploi. On prévoit 40 000 nouvelles demandes d'aide en 2015. Le dispositif a été élargi car nombre d'entreprises n'ont plus de senior dans leurs rangs. Nous avons doublé la prime de 4 000 euros dans le cas d'une embauche conjointe d'un jeune et d'un senior. En outre, nombre de branches ont signé des accords pour mettre en œuvre le contrat de génération.

Je ne partage pas votre point de vue sur les emplois d'avenir. Les commentaires qui sont parus récemment dans un journal ne correspondent pas aux conclusions d'une étude de la Dares. Celle-ci a montré que les contrats d'avenir constituaient un bon outil pour favoriser l'insertion des jeunes : en 2013, 82 % des jeunes signataires n'ont pas le baccalauréat ; 40 % n'ont aucun diplôme ; 36 % sont issus des zones urbaines sensibles, des zones de revitalisation rurale ou de l'outre-mer ; 66 % des emplois d'avenir dans le secteur marchand sont des CDI, 56 % de l'ensemble des contrats ont une durée de plus de trois ans. Le taux de rupture est très faible, 9 % après 6 mois, ce qui témoigne de la qualité de l'accompagnement. Chaque convention prévoit une formation ; 43 % des jeunes ont suivi une formation un an après avoir signé leur contrat, cela paraît décevant mais la durée des contrats est souvent de trois ans. Finalement, le taux de chômage des jeunes a baissé de 1,2 % en un an.

Les contrats aidés représentent 3 milliards de crédits de paiement, contre 3,2 milliards l'an passé. Au total, 445 000 contrats sont prévus, 15 000 de plus que cette année, mais nous sommes encore loin du pic des 555 000 contrats aidés atteint à la fin des années 1990.

Le nombre des contrats marchands prévus augmente de 40 000 à 80 000 - comme vous je considère qu'il s'agit d'une excellente piste. Les contrats non marchands seront 300 000, contre 340 000 en 2014. Notre préoccupation constante est d'améliorer la qualité des contrats aidés. C'était d'ailleurs déjà l'une de mes préoccupations lors du Grenelle de l'insertion en 2008. La durée des CAE est un élément essentiel de prévention contre le retour dans la précarité. Je la surveille avec attention. En 2012, elle était de 6 mois ; en 2014, elle est de 11,3 mois. Nous ciblons les publics les plus fragiles, et proposons des formations en accompagnement, parfois qualifiantes.

Vous avez raison, l'apprentissage doit être une cause nationale. Il participe à la lutte contre le chômage et constitue aussi un outil pour préparer l'avenir, notamment pour les artisans qui souhaitent préparer leur succession. Un pilotage national serait souhaitable mais les compétences relèvent des régions. Je compte sur vous pour suivre l'utilisation des crédits. Certains métiers supposent une transversalité nationale. Les enveloppes de 175 millions pour les contrats aidés et de 60 millions pour la nouvelle prime d'apprentissage seront financées par la solidarité ministérielle, non par des taxes supplémentaires.

Ce sont les partenaires sociaux qui, dans le cadre de la nouvelle convention sur l'assurance chômage, ont modifié les annexes 8 et 10 relatives aux intermittents du spectacle. Suite aux difficultés suscitées par les nouvelles règles du différé, une mission de réflexion sur l'intermittence du spectacle a été confiée par le Gouvernement à Jean-Patrick Gille, Hortense Archambaud et Jean-Denis Combrexelle, qui fera des propositions avant la fin de l'année. En outre, le Gouvernement a décidé que les règles du différé pour les intermittents sont celles antérieures à la nouvelle convention. Je crains que ce soit mon budget qui assure la prise en charge du manque à gagner pour l'Unédic.

M. Michel Forissier, rapporteur pour avis. – Chaque élu local peut le constater les contrats d'avenir posent un problème à la sortie. L'obligation de formation n'est pas suffisante pour offrir des perspectives professionnelles aux jeunes à la fin du contrat.

La situation dont vous héritez dure depuis longtemps. L'opposition entre cols blancs et blouses grises est ancienne. L'éducation nationale accorde la priorité à l'enseignement général. L'apprentissage n'est pas considéré comme une filière à part entière, comme en Allemagne, mais comme une sous-formation. N'avoir qu'un diplôme de l'enseignement professionnel ne m'a pourtant pas empêché de faire mon chemin dans la vie. Notre frein est d'ordre culturel. Outre la prime, il faudrait que les entreprises qui embauchent des apprentis voient leur rôle social reconnu. Il ne suffit pas de s'enorgueillir de faire entrer une poignée de jeunes doués issus des banlieues par la petite porte dans les grandes écoles, nous avons besoin d'une politique de masse. N'en déplaise aux ayatollahs de l'éducation nationale, la meilleure arme est l'apprentissage. Les intentions affichées doivent trouver une traduction dans les documents budgétaires.

M. François Rebsamen, ministre. – Il existe deux sortes de contrats aidés. Nous utiliserons beaucoup les 80 000 contrats dans le secteur marchand dans le cadre du plan senior car il importe de les aider à reprendre pied dans l'entreprise. Le taux de retour à l'emploi dans le cadre des CIE est de 60 %, contre 30 % pour les CAE. Nous avons allongé la durée des contrats afin d'augmenter les chances de trouver un autre emploi à leur issue.

Je partage votre position sur l'apprentissage. Lors de la dernière conférence sociale, une table ronde a eu lieu sur ce thème avec l'éducation nationale. Cette dernière entend par apprentissage l'alternance qui concerne les jeunes déjà diplômés, ce qui est très bien pour l'image. Mais la difficulté concerne les jeunes sans formation que les entreprises ne se bousculent pas pour embaucher. Le problème est culturel, depuis l'éducation nationale jusqu'aux entreprises...

Mme Catherine Procaccia. – Sans oublier les parents !

M. François Rebsamen, ministre. – Ceux-ci sont induits en erreur et considèrent, à tort, l'apprentissage comme une voie d'échec. Or nous avons besoin de ces professions. La fonction publique, avec 700 apprentis, n'a pas montré l'exemple... Nous manquons de maîtres d'apprentissage. Nous cherchons à lever les freins à l'apprentissage. Bien des tâches sont interdites aux apprentis. Comment expliquer qu'un apprenti de 17 ans ne soit pas autorisé à monter sur un escabeau pour cueillir une pomme quand son aîné de 65 ans le fait ? Je présenterai plusieurs mesures au conseil d'orientation sur les conditions de travail (Coct) pour faciliter la vie des chefs d'entreprise qui embauchent des apprentis et placer ceux-ci en situation sans les mettre en danger.

M. Jean-Noël Cardoux. – Vos propos en témoignent, vous êtes convaincu de l'utilité des contrats aidés dans le secteur marchand. Le rapport de la Dares montre que le taux de sortie en CDI est de 60 %, contre seulement 30 % pour les contrats aidés non marchands. Pourquoi ne pas y recourir davantage ?

Les entreprises manquent de confiance. Vous rétablissez la prime d'apprentissage après l'avoir supprimée. Un pas en avant, un pas en arrière, c'est préjudiciable. L'Etat a transféré la compétence sur l'apprentissage aux régions. Celles que redessine la nouvelle carte territoriale représentent-elles le bon échelon pour mener une politique de proximité à cet égard ? Que comptez-vous proposer pour que l'Etat reprenne la main sur ce sujet ?

M. Jean-Pierre Godefroy. – Il y a à Cherbourg une maison de l'emploi et de la formation depuis 1991. Les crédits des maisons de l'emploi et de la formation s'élèvent à 26 millions. L'an passé, 10 millions ont été distribués dans le cadre d'appels à projet. Les plus performantes sont aussi les plus inquiètes, parce qu'elles ont besoin de visibilité. Au niveau local, elles réunissent les entreprises, les élus, les enseignants au service d'un projet d'avenir, pour dynamiser un bassin d'emploi. Comment comptez-vous les soutenir ? Comment les 40 millions de crédits communs seront-ils alloués ? Les maisons performantes craignent une mise en concurrence, avec des projets in fine, pas toujours performants. Levez les inquiétudes, monsieur le Ministre.

M. Jean-Marie Morisset. – Votre budget est en baisse alors que la situation de l'emploi se détériore. Nous étions en droit d'attendre un budget plus volontariste ! Vous poursuivez votre politique de contrats aidés, qui ne sont pas la panacée. D'ailleurs, les résultats ne sont pas toujours au rendez-vous : le chômage des jeunes a repris sa hausse depuis le début de l'année. Quelle réponse proposez-vous pour les seniors ? Le nombre de contrats de professionnalisation pour les plus de 45 ans diminue et vos aides également, ce que je regrette.

Les maisons de l'emploi, très appréciées dans nos territoires en tant qu'outils rassemblant les acteurs au service du développement économique, ne disposent plus des moyens de leurs missions. Il est urgent que l'Etat leur confirme son soutien, c'est la demande expresse des responsables qui les animent et des collectivités qui les accompagnent. Pouvez-vous les rassurer ?

Mme Catherine Procaccia. – Une étude réalisée lors de la création de Pôle emploi avait montré que nombre de ces maisons de l'emploi n'étaient pas très efficaces. Pourrait-on concentrer les crédits sur celles qui le sont ?

Si je me réjouis de vos propos sur la réforme de l'apprentissage, j'ai entendu que M. Macron s'apprêtait lui aussi à déposer des mesures sur ce sujet en janvier. Un peu de cohérence et de stabilité serait souhaitable... La situation risque de devenir incompréhensible, en particulier pour les TPE.

Je n'ai jamais souscrit au principe de la garantie jeunes. Vous nous avez dit qu'il s'agissait d'une expérimentation sur dix territoires – qu'est-ce qu'un territoire ? Vous entendez porter le nombre des bénéficiaires de 6 000 à 50 000, avec le coût que cela entraînera. N'est-ce pas un développement prématuré, en l'absence d'expérimentation ? Ou bien on annonce clairement la création d'un RSA-jeunes, ce qui les placerait d'emblée en situation d'assistantat, ou bien on procède à une véritable expérimentation.

M. Philippe Mouiller. – Vous avez, monsieur le Ministre, évoqué la réforme des contrats aidés dans le domaine non-marchand. Les ateliers et chantiers d'insertion (ACI) connaissent d'importantes difficultés de fonctionnement, du fait notamment d'une mauvaise coordination de leurs financeurs, de la notification très tardive du montant de leurs aides, enfin des délais de versement, pouvant aller jusqu'à deux ans, des aides de l'Etat ou du Fonds social européen (FSE). Les ACI, qui représentent pourtant le dernier outil d'accompagnement de situations sociales très difficiles, obtiennent des résultats très encourageants, en particulier lorsqu'ils s'associent à une entreprise parrainant l'un de leurs membres.

Les territoires où existaient des comités de bassins d'emploi et une culture de dialogue territorial ont été les grands bénéficiaires de la réforme des maisons de l'emploi. Plutôt qu'une évaluation nationale uniforme, des critères spécifiques doivent leur être appliqués.

La fonction publique recèle un important gisement de contrats d'apprentissage potentiels. Un progrès décisif serait accompli si elle bénéficiait pour l'exploiter du même système dérogatoire que le secteur privé.

Mme Isabelle Debré. – Nous avons déjà fait beaucoup d'expérimentations avec la fonction publique : travaux d'intérêt collectif (TUC) en 1984, contrats emploi solidarité (CES) en 1990, emplois jeunes en 1997... A l'heure où les collectivités doivent diminuer leurs dépenses de personnel, le gisement me semble se trouver plutôt dans le secteur marchand. Seuls 33 000 contrats de génération ont été signés en dix-huit mois : c'est loin d'être une réussite. Les emplois d'avenir ont coûté 470 millions en 2013 et 1,4 milliard en 2014. Cette somme n'aurait-elle pas été beaucoup mieux employée à la réforme de la formation professionnelle ? Pourquoi ne pas la coupler avec la grande réforme de l'apprentissage, vivement attendue, et récemment annoncée par Emmanuel Macron ? Encore faudrait-il que l'éducation nationale joue le jeu...

Vous nous annoncez votre intention de prélever vingt-neuf millions sur les fonds destinés à l'insertion professionnelle des personnes handicapées pour financer les contrats aidés. Cette somme bénéficiera-t-elle à ce public, ou sera-t-elle dispersée ? Votre réponse intéressera aussi Claire-Lise Champion.

M. Olivier Cadic. – *De nombreux jeunes, ne trouvant plus de travail en France, optent pour la mobilité professionnelle. La ligne « Emploi formation » du budget de l'action extérieure de l'Etat, qui se montait à 800 000 euros, vient d'être supprimée. Cela menace de nombreux services d'accompagnement à l'emploi : mon collègue Christophe Frassa a alerté M. Fabius sur la disparition probable du service de Buenos-Aires, qui chaque année trouve cent cinquante emplois et reçoit de France deux cents demandes de stages. Le centre Charles Péguy, à Londres, place mille personnes par an, pour un coût voisin, pour l'Etat, de soixante euros par emploi : grâce à lui les « oubliés de Saint-Pancras » trouvent un travail dans les trois quatre jours. Nos comités dans les consulats travaillent aux questions d'emploi et de formation professionnelle grâce à ce budget. La mobilité professionnelle est désormais une nécessité. Je suis moi-même inondé de demandes de stages... Le ministère de l'emploi pourrait-il reprendre à son compte l'action d'accompagnement abandonnée par le ministère des affaires étrangères ?*

Mme Patricia Schillinger. – *Près d'un million et demi de chômeurs ont subi des ruptures conventionnelles. Celles-ci ont-elles été suivies de nouvelles embauches ? Ces ruptures correspondent souvent à des placements en pré-retraite.*

Dans un rapport en 2012 sur les collectivités territoriales et l'emploi au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat, je signalais qu'il y avait à Marseille 474 structures qui s'occupaient de l'emploi et de l'insertion, peu coordonnées entre elles. Certaines situations appellent des révisions.

Sénatrice depuis dix ans, j'entends chaque année revenir la question de l'apprentissage. Peu de sénateurs sont passés par cette voie ou ont un enfant qui l'a fait. Le mien, si : il a suivi un CAP et a passé un bac pro. Si beaucoup de jeunes sont volontaires, les maîtres d'apprentissage font parfois peu d'efforts. Quant aux élèves des BTS en formation alternée, les entreprises ne veulent plus les embaucher alors que ces jeunes, déjà formés, leur apportent beaucoup.

M. Jean-Pierre Caffet. – *La collectivité nationale consent, à travers le Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et le Pacte de responsabilité, un effort considérable en faveur des entreprises : 40 milliards en 2017. Si des résultats temporaires communiqués par France stratégie indiquent que le CICE est bien utilisé à des fins d'investissement, il semble que les contreparties du Pacte de responsabilité tardent à prendre corps. Je ne suis pas partisan des objectifs chiffrés et déclinés entreprise par entreprise, mais les engagements du monde patronal pour l'utilisation de cette manne en faveur de l'emploi, notamment dans les discussions de branche, sont insuffisants. Que peut-on espérer de ces négociations dans un avenir proche ?*

M. Eric Jeansannetas. – Dans une situation économique difficile, ce sont les jeunes qui souffrent le plus, surtout s'ils sont dépourvus de diplôme, en rupture avec l'éducation, voire avec leur famille. Il ne leur reste d'autre porte à pousser que celle d'une mission locale. Les mesures que vous nous annoncez donneront aux conseillers les outils qui leur manquent pour leur proposer des parcours d'insertion sociale et professionnelle. Je salue votre directive à destination des directions régionales leur demandant de ne pas déroger aux critères des emplois d'avenir et de les réserver au public cible : les jeunes qui resteraient autrement au bord de la route, sans solution pour entrer dans la vie active. Il faut néanmoins se réserver le droit de déroger dans certains cas spécifiques.

Les missions locales sont des associations réunissant des élus locaux, des responsables patronaux, syndicaux... Contrairement au cas évoqué par Patricia Schillinger, il n'y a qu'une mission locale dans mon département. Celles de ma région discutent actuellement des conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens avec le conseil régional, qui annonce des baisses des dotations, en mettant en avant l'absence de compensation intégrale par l'Etat des primes d'apprentissage. Pouvez-vous rappeler votre engagement à compenser intégralement ces primes ?

Mme Françoise Gatel. – Les emplois aidés dans les collectivités répondent à de vrais besoins. Une vision de long terme est cependant nécessaire : il est douteux que nous retournions jamais à une société du plein emploi. Des interruptions probables dans nos vies professionnelles rendent la formation continue indispensable. Les collectivités font preuve de civisme en accueillant des emplois aidés mais lorsque ceux-ci viendront à leur terme, elles ne pourront financer les postes correspondants. Nous devons anticiper cette transition.

On ne parle de l'apprentissage que lorsque la situation de l'emploi est mauvaise, et l'on semble découvrir à chaque fois qu'il constitue une véritable filière de réussite. Pour Mme Touraine, il va apparemment de soi que « seize ans, c'est l'âge du lycée », comme elle nous l'a déclaré il y a quelques jours. Certains jeunes opèrent pourtant d'autres choix de vie. Organisons des campagnes de promotion de l'apprentissage, montrons des jeunes qui ont démarré au bas de l'échelle et sont en voie de réussite : les choses iront mieux quand les parents seront fiers que leur enfant soit apprenti. La formation professionnelle dépend aujourd'hui de votre ministère, et les responsables de l'orientation de celui de l'éducation nationale -aussi ne parlent-ils de l'alternance que dans les lycées. Un lien entre ces responsables et ceux de la formation professionnelle est indispensable. Pourquoi les écoles de commerce, par exemple, ne relèvent-elles pas de votre ministère, alors qu'elles promeuvent la formation professionnelle tout comme les centres de formation des apprentis ?

Avoir un enfant en apprentissage entraîne des coûts considérables, parce qu'il lui faut parfois avoir deux, voire trois lieux d'habitation et acheter des équipements particuliers. La garantie jeunes devrait être destinée en priorité à ceux qui s'engagent courageusement dans la vie professionnelle.

M. François Rebsamen, ministre. – Les maisons de l'emploi, qui ne couvrent qu'un tiers du territoire national, sont efficaces lorsqu'elles sont en lien avec un bassin d'emploi. J'ai sauvé leur budget de fonctionnement. Je leur ouvre la possibilité, lors des appels à projets, d'aller frapper à la porte des Direccte pour demander des aides relatives à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) territoriale. J'envisage de mettre en place une mission parlementaire pour déterminer des critères d'évaluation sur lesquels nous pourrions nous appuyer pour mieux doter les meilleures d'entre elles. Certaines collectivités locales les aident beaucoup, d'autres pas du tout. J'ai demandé un tableau précis, maison de l'emploi par maison de l'emploi, avec les clefs de financement, que je m'engage à vous communiquer.

Mme Procaccia remarquait de façon très pertinente ce que j'ai moi-même constaté à Dijon, où nous avons créé une maison de l'emploi : lorsque l'Etat a décidé de fusionner l'ANPE et les Assedic pour créer Pôle emploi, cette nouvelle entité a reçu des missions qui relevaient auparavant, en partie au moins, des maisons de l'emploi. Un effort de rationalisation s'impose : les maisons de l'emploi doivent s'orienter davantage vers la prospective, la réflexion, le bassin d'emploi, les formations qualifiantes, et plus du tout vers leur ancienne fonction de placement, qui échoit désormais à Pôle emploi. Nous avons travaillé avec les collectivités ; Mme Bouillaguet a rédigé un rapport sur le bilan des maisons de l'emploi, je vous communiquerai toutes les informations nécessaires pour améliorer l'affectation des crédits.

Quant aux 41 milliards d'euros consacrés à augmenter la compétitivité des entreprises, il est trop tôt pour en chercher les contreparties : c'est la première année que le CICE entre en application, et à hauteur de 4 % contre 6 % en 2015. Des investissements ont en tout cas été effectués, qui, pour paraphraser Helmut Schmidt, préparent les emplois de demain.

J'ai réuni les cinquante branches professionnelles les plus importantes parmi les sept cents que compte la France (nous espérons revenir à cent sur dix ans) ; elles représentent près de 12 millions de salariés. Quarante-quatre ont au moins élaboré un calendrier ; cinq ne sont pas encore réunies, et elles concernent les pharmaciens, mais aussi les cabinets médicaux, les concierges et gardiens d'immeubles, ou encore les prestataires de la restauration collective. Enfin, la branche des experts comptables s'est réunie mais a décidé de ne pas se mobiliser, peut-être en raison du projet de réforme des professions réglementées...

N'ayez pas de crainte, l'insertion par l'activité économique sera bien assurée. Notre budget a baissé de 1 % ? Il avait augmenté de 20 % depuis 2012 et se monte à 11,3 milliards. Les contrats aidés ne coûtent pas très cher aux collectivités locales, l'Etat en supportant la charge à 80 % ou 85 %. Ils sont réellement bénéfiques pourvu qu'ils durent bien un an.

La garantie jeunes est une initiative européenne : l'Union met 6,5 milliards sur la table pour les jeunes sans emploi, stage ni formation. Les décrocheurs forment chaque année un flux de 130 000 personnes que la société a intérêt à arrêter en amont, sous peine qu'il lui coûte cher en aval : nous avons 600 000 départs en retraite par an, mais 740 000 entrées sur le marché du travail. La France reçoit 660 millions d'euros, soit 10 % de l'enveloppe européenne, derrière l'Espagne (1,35 milliard) et l'Italie (900 millions).

Il ne s'agit pas d'un RSA-jeunes : un accompagnement sera assuré par les missions locales, qui veilleront à ce qu'en contrepartie des 440 euros mensuels, le bénéficiaire effectue un stage en immersion en entreprise. Les jeunes que j'ai rencontrés se sont félicités de ce que la garantie jeunes et l'accompagnement d'une mission locale leur aient ouvert la porte d'une entreprise. C'était d'ailleurs une demande des partenaires à la fin de la grande conférence sociale. Un effort important sera nécessaire pour passer, d'ici l'année prochaine, des 6 500 bénéficiaires actuels aux 50 000 prévus. Nous veillerons à ce que cette garantie ne devienne pas une allocation d'assistantat. C'est la raison d'être du suivi pour lequel chaque mission reçoit 1 600 euros par jeune.

Une ponction de 29 millions d'euros est bien prévue sur les réserves dormantes de l'Agefiph et du FIPHFP. Elle servira à financer 20 000 emplois aidés pour des personnes handicapées.

Les ruptures conventionnelles se sont multipliées. Il est certes difficile de comprendre que 453 cadres de Pôle emploi en aient bénéficié au moment de la fusion... avant de s'inscrire à Pôle emploi. Si les entreprises sont très demandeuses de ce dispositif, je suis pour ma part plus réservé.

Les missions locales fonctionnent très bien en général. J'ai bien constaté, pour avoir autrefois présidé la commission de la formation professionnelle au conseil régional, que les objectifs de l'apprentissage étaient quantitativement toujours les mêmes : 500 000, alors que nous n'avons jamais dépassé 400 000 contrats. Nous venons de perdre 8 %. Tandis que certains jeunes peinent à trouver un stage, les entreprises et les partenaires sociaux professent leur enthousiasme pour l'apprentissage. Nous conduisons une campagne de promotion nationale, en sollicitant des entreprises comme la Fnac qui parlent aux jeunes. Nous atteindrons nos objectifs, pourvu que nous ne changions pas une nouvelle fois de dispositif. Je veillerai à agir en concertation avec M. Macron.

Je vous invite, monsieur Cadic, à solliciter le ministre concerné par votre demande, mon budget ne pouvant y répondre.

M. Alain Milon, président. – Merci beaucoup, monsieur le Ministre.

II. EXAMEN DE L'AVIS

Réunie le mercredi 19 novembre 2014, sous la présidence de M. Alain Milon, président, La commission examine le rapport pour avis de M. Michel Forissier sur la mission « Travail et emploi » du projet de loi de finances pour 2015, les articles rattachés 62 et 63 (nouveau), et le compte d'affectation spéciale « financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage ».

M. Michel Forissier, rapporteur pour avis. – Le budget de la mission « Travail et emploi » s'élève, pour 2015, à 11,1 milliards d'euros de crédits de paiement, soit une baisse de l'ordre de 3 % par rapport à 2014.

Cette baisse relative des crédits s'explique essentiellement par la volonté du Gouvernement de maîtriser l'évolution du déficit public, alors même que le chômage continue sa progression.

Comme vous le savez, il existe principalement deux méthodes différentes pour mesurer le taux de chômage.

La première, utilisée dans les comparaisons internationales, est définie par le Bureau international du travail (BIT), et consiste à suivre le nombre de personnes sans emploi, disponibles pour en prendre un dans les quinze jours, et en recherche active. Selon l'INSEE, en moyenne sur le deuxième trimestre 2014, le taux de chômage, au sens du BIT, s'élève à 10,2 % de la population active en France, contre 10,1 % au premier trimestre. Si l'on considère uniquement la France métropolitaine, avec 2,8 millions de personnes au chômage, le taux de chômage atteint 9,7 % et demeure stable par rapport au trimestre précédent.

La seconde méthode, spécifique à notre pays, vise à suivre chaque mois le nombre de demandeurs d'emplois inscrits à Pôle emploi. Selon la dernière publication conjointe de la Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (Dares) et de Pôle emploi, on compte en France métropolitaine, fin septembre 2014, 3,432 millions de personnes dans la catégorie A, qui regroupent les personnes sans emploi tenues de réaliser des actes positifs de recherche d'emploi, soit une hausse annuelle de 4,3 %. Le nombre de demandeurs d'emploi des catégories A, B et C, qui doivent réaliser des actes positifs de recherche d'emploi et qui peuvent être en activité réduite ou longue, atteint 5,128 millions, soit une hausse de 5,7 % en un an. Toutes catégories confondues (A, B, C, D et E), on compte 5,8 millions demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi fin septembre 2014, soit une progression annuelle de 5,8 %.

Quelle que soit la méthode de calcul retenue, les prévisions s'avèrent moroses. En France métropolitaine, le chômage, au sens du BIT, progresserait de 0,1 point fin 2014 (9,8 % de la population active) puis de 0,3 point en 2015, pour atteindre 10,1 %. L'inversion de la courbe du chômage ne semble pas à l'ordre du jour. L'évolution du taux de chômage est tributaire du taux de croissance de l'économie, estimée par le Gouvernement à 1 % en 2015.

Bien évidemment, la hausse du chômage n'est pas sans conséquence sur les comptes de l'assurance chômage. La note de prévision de l'Unédic du 29 septembre dernier table sur un déficit de 3,8 milliards en 2014 et 3,7 milliards en 2015. La dette devrait atteindre cette année 21,4 milliards, soit un peu moins que le niveau attendu dans la note de prévision de septembre 2013 (22,2 milliards d'euros), grâce aux économies engendrées par la nouvelle convention assurance chômage. Mais elle devrait atteindre un nouveau record avec 24,9 milliards l'an prochain, soit 7 milliards supplémentaires par rapport au niveau atteint en 2013. Elle représentera alors neuf mois de recettes de l'Unédic, contre six mois lors du dernier pic en 2005.

En soi, il n'est pas choquant que le déficit de l'assurance chômage se creuse en période de faible croissance, c'est même utile d'un point de vue macro-économique. Encore faut-il que ce rôle contra-cyclique ne mette pas en péril les finances du régime. Certes, la situation est aujourd'hui sous contrôle, car l'Unédic emprunte actuellement sur les marchés à un taux seulement supérieur de dix points de base par rapport à l'Etat, mais un durcissement des taux ne peut être exclu à moyen terme. Surtout, il faudra plusieurs années consécutives d'excédents et donc de forte croissance économique pour résorber la dette.

Je voudrais tout d'abord présenter les grands axes de la mission, avant d'aborder les articles 62 et 63 qui lui sont rattachés puis le compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage » (FNDMA).

Les crédits de la mission « travail et emploi » s'articulent autour de quatre grands axes.

Le premier axe concerne l'accès et le retour à l'emploi, à travers le programme 102 qui concentre les deux tiers des crédits de la mission.

Les crédits de paiement du programme atteindront 7,5 milliards d'euros en 2015, en progression de 3,5 % par rapport à la loi de finances initiale (LFI) de 2014. En revanche, les autorisations d'engagement, qui s'élèvent aussi à 7,5 milliards en 2015, sont en repli de 1 %.

Le soutien de l'Etat à Pôle emploi constitue le premier volet de cette mobilisation, puisque sa subvention pour charge de service public s'élèvera à 1,519 milliard d'euros pour 2015, soit la reconduction des crédits ouverts en 2014. Je rappelle que l'Etat, pour la première fois, a mis en réserve, cette année, 30 millions sur cette subvention, comme pour tous les opérateurs de l'Etat.

Les chantiers que mène Pôle emploi sont nombreux : l'amélioration du suivi des demandeurs d'emploi, l'expérimentation de l'accompagnement global en accord avec l'Association des départements de France, le renforcement du moteur de recherche pour les offres d'emploi, ou encore la clarification des relations avec les autres acteurs de l'emploi.

Le deuxième volet concerne la hausse des dépenses de solidarité et de justice sociale de l'Etat. Le Fonds de solidarité, alimenté par la contribution exceptionnelle de solidarité de 1 %, bénéficiera l'an prochain d'une contribution considérable d'équilibre de l'Etat, à hauteur de 1,7 milliard, contre 1,1 milliard en

2014. Il s'agit, en effet, de faire face à la hausse de 160 millions des dépenses du fonds, celles-ci atteignant 2,8 milliards d'euros en 2015, et aux changements d'affectation de ses ressources. 93 % des dépenses concernent uniquement l'allocation de solidarité spécifique (ASS). Le Gouvernement estime que plus de 460 000 personnes bénéficieront de l'ASS l'an prochain, estimée à 470 euros environ pour un mois de trente jours.

Lors de son intervention télévisée jeudi 8 novembre, le Président de la République a exprimé le souhait d'étendre l'Allocation transitoire de solidarité (ATS) aux personnes nées entre 1954 et 1956, ou de créer un dispositif similaire. L'ATS dite « 2013 », d'un montant journalier de 34,78 euros pour les personnes nées entre 1952 et 1953, assure la transition pour les personnes qui justifient d'un nombre de trimestres suffisant pour prendre la retraite à taux plein mais qui n'ont pas encore atteint l'âge minimal de départ. Lors de leur audition, les représentants de la Direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle (DGEFP) nous ont indiqué que cet engagement présidentiel, qui n'est pas chiffré, ne devrait pas trouver de traduction dans le PLF pour 2015 au Sénat, mais dans un autre texte financier.

Le troisième volet concerne les dotations de l'Etat aux maisons de l'emploi. Le PLF pour 2015 prévoit une enveloppe de 26 millions d'euros en AE et CP pour le fonctionnement de ces structures, contre 36 millions en AE et 50 millions en CP ouverts dans la loi de finances initiales pour 2014. Le ministre du travail, lors de son audition devant notre commission, a expliqué avoir sauvé leurs crédits de fonctionnement. A travers l'arrêté du 18 décembre 2013 portant avenant au cahier des charges des maisons de l'emploi, le financement par l'Etat de ces structures ne concerne plus que le développement de l'anticipation des mutations économiques (par exemple à travers la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences territorialisée), et le développement local de l'emploi (en favorisant le recours aux clauses sociales). Je crois, pour ma part, qu'il faut, par principe, éviter de multiplier les acteurs en matière de politique de l'emploi, notre pays souffrant déjà d'un « mille-feuilles » institutionnel qui nuit aux demandeurs d'emploi, aux entreprises et aux élus locaux. Pour autant, il conviendrait d'établir des critères objectifs pour encourager les maisons de l'emploi qui sont utiles dans leur bassin d'emploi, comme s'y est engagé le ministre du travail.

Le quatrième volet concerne les contrats aidés au sens large, qui demeurent la clef de voûte de la mission « Travail et emploi ». Ces contrats bénéficieront de pratiquement 3 milliards d'euros en AE et CP, soit plus du quart des crédits de la mission « travail-emploi ». Ce poids considérable est toutefois en régression cette année puisque l'enveloppe s'élevait à 3,6 milliards en AE et 3,3 milliards en CP dans le PLF pour 2014. Les emplois aidés regroupent les contrats uniques d'insertion (CUI), les emplois d'avenir et les dispositifs emploi spécifiques à l'outre-mer.

Selon le PLF initial pour 2015, les CUI – CAE, ou contrats d'accompagnement dans l'emploi, qui concernent le secteur non marchand, bénéficieront, en 2015, d'une enveloppe de 1,6 milliard d'euros en AE et CP, en forte baisse par rapport au PLF pour 2014 (respectivement 2,2 milliards en AE et 1,8 milliard en CP). Le Gouvernement se fixe un objectif de 270 000 CAE en 2015, contre 340 000 en 2014. Comme toujours, les crédits prévus pour financer le CUI-CIE, ou contrat initiative emploi, spécifiques au secteur marchand, sont beaucoup plus modestes. Ils s'élèvent à 332 millions en AE et 207 millions en CP, pour financer 80 000 contrats l'an prochain. Toutefois, le PLF 2014 n'avait prévu que 165 millions d'euros en AE et 136 millions d'euros en CP pour financer initialement 40 000 contrats.

Je salue le rééquilibrage qui a été amorcé dans le PLF pour 2015 afin de donner plus de poids aux contrats aidés dans le secteur marchand. En effet, selon une étude de la Dares de septembre dernier, « six mois après la fin de leur contrat, 66 % des personnes sorties d'un contrat unique dans le secteur marchand (CUI-CIE) sont en emploi, contre seulement 36 % des personnes sorties d'un contrat aidé du secteur non marchand (CUI-CAE) ».

Je regrette néanmoins que l'amendement présenté par M. Le Roux et adopté en séance publique à l'Assemblée nationale brise cette dynamique. Cet amendement tend notamment à financer 45 000 contrats aidés supplémentaires, à raison de 30 000 CAE et 15 000 emplois d'avenir, ainsi que 5 000 services civiques, mais ne prévoit aucun contrat aidé supplémentaire dans le secteur marchand. Le coût de ces mesures avoisine 160 millions en CP et 465 millions en AE.

Le projet de finances initial, pour 2015, prévoit aussi une enveloppe dédiée aux emplois d'avenir, de 1,2 milliard d'euros en CP et 1,1 milliard en AE, contre respectivement 1,3 milliard et 1,2 milliard dans le PLF pour 2014. L'objectif du candidat François Hollande, lors de l'élection présidentielle, de créer 150 000 emplois d'avenir est largement dépassé, puisque selon le bleu budgétaire, 94 633 contrats ont été conclus en 2013, 94 801 contrats devraient l'être en 2014 et 50 000 autres sont prévus pour 2015. Une étude de la Dares d'octobre 2014 indique que le bilan qualitatif est également favorable, sauf sur deux points :

- d'une part, les métiers exercés en emplois d'avenir s'avèrent sensiblement les mêmes que pour les autres contrats aidés classiques (CUI), malgré un ciblage initial sur des secteurs innovants ou à forte utilité sociale ou environnementale ;

- d'autre part, seuls 43 % des jeunes entrés dans le dispositif avant juin 2013 ont réalisé au moins une formation (sans précision sur leur durée), alors que chaque contrat en emploi d'avenir doit comporter au moins une action de formation.

Le cinquième et dernier volet concerne l'effort de l'Etat pour l'accompagnement des publics les plus en difficulté. Cet effort se traduit par une enveloppe d'un milliard d'euros, en hausse sensible par rapport au PLF 2014 (876 millions d'euros) ainsi répartis.

Tout d'abord, l'accompagnement renforcé des jeunes vers l'emploi bénéficiera de 407 millions en AE. Les crédits destinés aux missions locales et aux permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO) bénéficieront de 188,8 millions, montant quasi équivalent à celui de 2014. L'amendement de M. Le Roux prévoit également une dotation de 15 millions supplémentaires pour les missions locales au titre de l'accompagnement et du suivi des emplois d'avenir, portant l'effort total à 30 millions. Par ailleurs, le déploiement de la Garantie jeunes bénéficiera de 148 millions en AE et 133 millions d'euros en CP, qui viennent s'ajouter à un cofinancement communautaire de 31 millions en CP.

Ensuite, les mesures en faveur des personnes handicapées seront financées à hauteur de 350 millions, soit 13 millions de plus qu'en 2014. L'Assemblée nationale a adopté un amendement de Mme Iborra, rapporteure pour avis de la commission des affaires sociales, tendant à créer 500 aides au poste supplémentaires au profit des entreprises adaptées, conformément aux engagements pris lors du pacte triennal pour l'emploi des personnes handicapées, signé par le gouvernement fin 2011, pour un coût évalué à 7 millions.

Par ailleurs, les mesures en faveur de l'insertion par l'activité économique (IAE) augmentent de 30 millions, pour atteindre 252,5 millions en 2015, dans le cadre de la généralisation de l'aide au poste pour toutes les structures de l'IAE.

Enfin, le secteur de l'aide sociale bénéficiera d'une enveloppe stable de 12 millions.

J'en viens maintenant au deuxième grand axe de la mission, l'accompagnement des mutations économiques et le développement de l'emploi, à travers le programme 103, qui concentre un quart des crédits et compte trois actions. Les crédits de paiement de ce programme, en légère progression de 26 millions d'euros, atteignent 2,9 milliards d'euros en 2015, tandis que les autorisations d'engagement connaissent une forte contraction de 515 millions, s'élevant à 3,1 milliards d'euros.

La première action porte surtout sur l'effort de l'Etat en faveur des contrats de génération. Le PLF pour 2015 prévoit une enveloppe de 244 millions d'euros en CP, et 490 millions en AE, tablant sur 40 000 aides nouvelles en 2015. Le Gouvernement indique qu'entre mars 2013 et le 31 mai 2014, seulement 21 370 demandes d'aide pour chaque binôme d'un contrat de génération ont été acceptées. Force est donc de constater que l'objectif initial de conclure 100 000 contrats de génération par an, soit 500 000 sur la période du quinquennat, s'avère pour l'heure hors de portée, sans doute à cause des règles trop complexes de ce nouveau dispositif, malgré de récents aménagements et la création d'une incitation financière pour embaucher des seniors. Depuis l'année dernière, les crédits du contrat de génération servent malheureusement trop souvent de variable d'ajustement en cours d'examen budgétaire.

La deuxième action du programme porte sur l'amélioration de l'accès à la qualification par le développement de l'alternance et de la certification, et bénéficie de 1,47 milliard d'euros (contre 1,8 milliard dans le PLF pour 2014), ainsi répartis.

Le développement de l'alternance bénéficiera de 1,3 milliard, soit 100 millions de moins qu'en 2014. Le Gouvernement estime que 408 000 contrats d'apprentissage seront concernés par ces exonérations de cotisations sociales, contre 450 000 dans le PLF pour 2014 : nous aurons sans doute l'occasion de revenir sur les causes de la chute du nombre d'apprentis.

L'action porte également la subvention à l'Association pour la formation professionnelle des adultes (Afp) à 85,6 millions d'euros, soit 9 millions de plus qu'en 2014. Cette subvention occupe, somme toute, une place mineure dans le budget de l'association, car 90 % de ses ressources dépendent dorénavant des marchés privés et publics. L'audition du directeur général de l'Afp a montré que la situation financière de l'association demeure très fragile et déficitaire, malgré le plan de refondation adopté en 2012. Il est indispensable, selon moi, que le Premier ministre s'empare de ce dossier, par nature interministériel, pour régler la question du transfert de l'Etat vers les régions des locaux utilisés par l'Afp, et prendre en compte la spécificité des centres de formation à rayonnement national, qui ne peuvent pas être soutenus exclusivement par les régions.

L'action prévoit également une dotation aux régions de 23,5 millions d'euros pour compenser la prime en faveur des contrats d'apprentissage conclus dans les entreprises de moins de onze salariés (en plus de l'affectation d'une part de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques).

Enfin, près de 800 millions seront consacrés à l'action 3 relative au développement de l'emploi, soit trois fois plus que dans le PLF pour 2014. Il s'agit toutefois d'une hausse en trompe l'œil car le Gouvernement a fait le choix, à compter de 2015, de faire supporter, par la mission « Travail et emploi », les allègements de cotisations sociales issus de la loi dite Tpe, maintenus pour les entreprises de moins de vingt salariés, soit environ 500 millions.

Le troisième axe de la mission concerne l'amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail, à travers le programme 111, doté de 133 millions d'euros en AE et 82 millions d'euros en CP (contre respectivement 122 millions et 70 millions ouverts en 2014).

La première action du programme, consacrée à la santé et à la sécurité au travail, sera financée par 26,1 millions d'euros en AE et 26,5 millions d'euros en CP.

Les quatre cinquièmes de crédits couvrent des dépenses de fonctionnement à travers des subventions pour charge de service public, en légère baisse, versées à l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (Anact) à hauteur de 10,8 millions et l'Agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) pour 8,8 millions.

Dédiée au renforcement de la qualité et de l'effectivité du droit, la deuxième action du programme sera dotée de 9,9 millions d'euros, soit deux fois moins qu'en 2014. Cette baisse des crédits s'explique essentiellement par l'anticipation de la suppression de l'élection des conseillers prud'homaux au profit de leur désignation fondée sur l'audience des partenaires sociaux, à travers le projet de loi que le Sénat a adopté en octobre dernier.

Enfin, consacrée à l'amélioration du dialogue social et de la démocratie sociale, la troisième action bénéficiera de 97,5 millions (contre 77 millions en 2014) afin notamment de financer le nouveau fonds paritaire instauré par la loi du 5 mars 2014.

Le quatrième axe de la mission a trait aux moyens humains du ministère à travers le programme 155 qui démontre sa participation à l'effort de maîtrise des effectifs de l'Etat.

Les crédits de paiement de ce programme, de l'ordre de 770 millions d'euros en 2015, sont en baisse de 15 millions et traduisent une réduction de 150 équivalents temps plein annuel travaillé (ETPT) par rapport à 2014, portant ainsi le plafond d'emplois de la mission à 9 750 ETPT.

Dans le même temps, la réforme de l'inspection du travail, qui consiste notamment à transformer les postes de contrôleurs du travail en inspecteurs, suit son cours. La première promotion de 130 inspecteurs du travail stagiaires, regroupant les contrôleurs qui ont réussi l'examen professionnel, est arrivée sur des fonctions de contrôle en juin 2014, tandis que 205 nouveaux inspecteurs sont attendus en 2015.

Je voudrais maintenant aborder les deux articles rattachés à la mission.

L'article 62 prévoit que l'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (Agefiph) participera au financement des contrats aidés jusqu'en 2017 à travers une contribution annuelle de 29 millions d'euros. L'exposé des motifs précise que seuls sont concernés les contrats aidés à destination des travailleurs handicapés. Un amendement du Gouvernement, adopté en séance publique à l'Assemblée nationale, a également prévu une contribution similaire et dans les mêmes conditions du fonds d'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP). Compte tenu de l'incertitude qui demeure sur le fléchage de ces contributions, et de l'absence de précision du ministre du travail lors de son audition devant notre commission, je vous propose un avis défavorable à l'adoption de l'article 62.

L'article 63, introduit par amendement du Gouvernement à l'Assemblée nationale, institue une prime au recrutement d'apprentis, conforme aux engagements du Gouvernement suite aux Assises de l'apprentissage du 19 septembre dernier.

La pérennité de l'aide est conditionnée à la signature, avant le 1er juillet 2015, d'un accord de branche comportant des engagements qualitatifs et quantitatifs en matière de développement de l'apprentissage.

L'attitude du Gouvernement a suscité bien des incompréhensions car, vous vous en souvenez, la loi de finances pour 2014 avait justement supprimé les indemnités compensatrices forfaitaires (ICF) au bénéfice d'une compensation pour les primes à l'apprentissage ciblées sur les entreprises de moins de 11 salariés. La nouvelle prime, dont le coût est estimé à 60 millions d'euros, est moins ambitieuse que les anciennes primes car elle ne concernera que les entreprises de moins de 250 salariés qui augmentent leur nombre d'apprentis.

Un amendement du Gouvernement sur la mission « Travail et emploi », adopté en seconde délibération, indique que le coût de l'amendement de M. Le Roux et de cette nouvelle prime sera supporté pour 90 millions par un redéploiement de crédits au sein de la mission (en raison d'une nouvelle révision à la baisse des contrats de génération), le solde étant pris en charge par le budget général.

Je n'ai malheureusement pas pu vous présenter un amendement pour assouplir le dispositif de cette prime, passible de l'article 40 de la Constitution. C'est pourquoi je vous propose de ne pas adopter cet article.

Venons-en justement au Compte d'affectation spéciale (CAS) relatif à l'apprentissage, qui a été profondément remanié, compte tenu de la réforme du financement de l'apprentissage, initiée en 2013.

Le CAS ne dispose plus que d'une seule ressource financière, à savoir la fraction régionale de la taxe d'apprentissage, qui s'élèvera à 51 % du produit de la taxe d'apprentissage, soit 1,5 milliard d'euros attendus en 2015. Par conséquent, les recettes du CAS doubleront par rapport à cette année (774 millions d'euros).

L'affectation de cette ressource régionale pour l'apprentissage, précisée par l'article 13 de la première partie du présent PLF, remplace la part du quota de l'ancienne taxe d'apprentissage et de la contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA).

Côté dépenses, la maquette budgétaire du CAS subit un profond remaniement en 2015 puisque seul subsiste le programme 787 relatif à la répartition régionale de la ressource consacrée au développement de l'apprentissage, qui bénéficiera de 1,4 milliard d'euros de crédits, contre 490 millions d'euros en LFI pour 2014.

Le programme 790 est créé afin d'apporter une correction financière aux disparités régionales de la taxe d'apprentissage et inciter au développement de l'apprentissage, et sera doté de 93 millions d'euros.

Mais ce compte d'affectation spéciale ne permet pas d'apporter une réponse à un problème fondamental : celui de l'absence de pilotage national de l'apprentissage. Les régions sont désormais compétentes dans ce domaine, mais quid du suivi statistique, de la place de l'éducation nationale, de la responsabilité politique à l'égard de nos concitoyens ?

Au final, le volet travail et emploi du projet de loi de finances pour 2015 s'inscrit foncièrement dans la continuité des deux exercices précédents, et n'apporte aucun changement majeur, alors même que le chômage continue sa progression.

Certaines interrogations demeurent sans réponse dans le PLF pour 2015. Je pense notamment à l'engagement de l'Etat de prendre en charge le différé des indemnisations pour les intermittents du spectacle, estimé à 100 millions d'euros en année pleine.

Elu sénateur en septembre et nommé rapporteur pour avis, seulement depuis octobre, je n'ai pas eu le temps d'élaborer des amendements pour vous proposer un contre-projet cohérent, qui aurait porté notamment sur le rééquilibrage des contrats aidés au profit des contrats marchands, la baisse des crédits pour les emplois d'avenir, ou encore la promotion de l'apprentissage. Mais peut-être la commission des finances, qui se réunit en ce moment même sur le texte, modifiera-t-elle le PLF dans le sens souhaité.

C'est pourquoi je vous propose, à ce stade de la procédure, compte tenu de mes différentes observations et interrogations, et des modifications apportées par l'Assemblée nationale, de donner un avis défavorable à l'adoption des crédits prévus pour la mission « Travail et emploi », des articles rattachés 62 et 63, et du compte d'affectation spéciale « FNDMA ».

Mme Annie David. – Nous ne partageons pas les observations du rapporteur pour avis, mais nous ne souscrivons pas davantage aux orientations du PLF pour 2015. Nous estimons en effet que ce texte est la traduction budgétaire des récentes évolutions législatives que nous désapprouvons comme la suppression de l'élection prud'homale ou la réforme de l'inspection du travail. Je rappelle que les dispositions sur cette dernière réforme avaient initialement pris place dans le projet de loi relatif à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale, mais que suite aux critiques émises par le Sénat, ces dispositions avaient été supprimées, avec la promesse du ministre du travail de l'époque de créer un groupe de travail sur l'évolution de l'inspection du travail. Il en a malheureusement été autrement : ce groupe n'a jamais été mis en place et la réforme du système d'inspection du travail est passée par décret. Cette réforme est un jeu à somme nulle : les contrôleurs du travail deviendront inspecteurs, sans augmentation des effectifs. Aucune mesure n'est prévue dans le PLF pour 2015 en faveur des seniors, ou en matière de lutte contre l'amiante. Je désapprouve également la philosophie de l'article 62, qui porte préjudice à l'action de l'Agefiph et du FIPHFP. C'est pourquoi notre groupe s'abstiendra sur cette mission, les articles rattachés et le compte d'affectation spéciale.

M. Jean-Pierre Godefroy. – Je regrette que le rapporteur ait aussi rapidement traité de la question des maisons de l'emploi, d'autant qu'elles s'occupent aussi de formation professionnelle. La réflexion sur cette question essentielle pour les élus locaux doit être poursuivie. Sur les contrats aidés, je pense comme vous que nous devons trouver des moyens pour les développer dans la sphère marchande. Je suis en outre surpris par l'avis défavorable du rapporteur sur l'article 62. Lors de l'examen de la loi relative à l'égalité des droits et des

chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées en 2005, il existait un certain consensus pour relever la pénalité des employeurs qui ne respectaient pas les obligations légales en matière d'emploi de personnes handicapées, afin de financer des actions en faveur des personnes handicapées. Je reconnais que l'Agefiph et le FIPHFP, ce dernier intervenant au titre d'une fonction publique qui n'est pas toujours exemplaire, disposent de fonds de roulement importants qui ne sont pas suffisamment mobilisés. Mais le dispositif proposé à l'article 62 me semble approprié, car il est bien prévu que les deux contributions serviront à financer des contrats aidés à destination des personnes handicapées. Au lieu de proposer sa suppression, j'aurais préféré que le rapporteur interroge le ministre pour obtenir des assurances !

Mme Isabelle Debré. – L'avis défavorable du rapporteur sur l'article 62 est tout à fait justifié, car lors de son audition devant notre commission, le ministre du travail n'a pas été en mesure de me garantir que les contributions de l'Agefiph et du FIPHFP serviraient exclusivement à financer des contrats aidés à destination des personnes handicapées. Je vais aborder cette question avec notre collègue Claire-Lise Campion. Ces contributions pourraient être aussi fléchées vers l'intégration des enfants handicapés en milieu scolaire ordinaire. Notre groupe pourrait revoir sa position si des assurances nous sont données par le ministre.

M. Jean-Marie Morisset. – Je partage l'analyse de notre rapporteur : nous avons pléthore d'exemples de contributions détournées de leurs objectifs initiaux... Il convient donc de flécher explicitement les contributions de l'Agefiph et du FIPHFP vers les contrats aidés bénéficiant aux personnes handicapées. S'agissant des maisons de l'emploi, leurs crédits avaient été majorés l'année dernière de 10 millions d'euros suite à l'adoption d'un amendement parlementaire. Je regrette que le Gouvernement n'entende pas le message des parlementaires de tous bords politiques qui soutiennent les maisons de l'emploi dans leurs départements, alors qu'elles se sont restructurées et que le chômage continue d'augmenter. L'emploi des jeunes est une priorité du Gouvernement nous dit-on. Mais elle ne doit pas uniquement passer par le développement des contrats aidés. Pourquoi ne pas donner la priorité à l'apprentissage, qui est sans doute aussi performant ? Malheureusement, les mauvais coups ont été nombreux ces derniers temps et le nombre de contrats d'apprentissage signés est en chute libre : - 8,1 % en 2013 et - 14 % en 2014.

Mme Agnès Canayer. – En tant que présidente d'une maison de l'emploi, je puis témoigner que ce type de structure constitue un outil d'animation et de partenariat essentiel pour mettre les différents acteurs de la politique de l'emploi autour d'une même table. La baisse des crédits a entraîné la fermeture de vingt maisons de l'emploi en 2014 : il faut enrayer cette évolution. Quant aux contrats aidés, je rappelle qu'ils sont souvent portés par des associations et des collectivités territoriales dont les ressources sont limitées.

M. Philippe Mouiller. – J'ai rencontré récemment une association intervenant au profit des personnes handicapées, et qui est très inquiète par les dispositions de l'article 62. Le Gouvernement semblerait vouloir donner la priorité aux contrats aidés à destination des travailleurs handicapés, mais priorité ne signifie pas exclusivité ! C'est pourquoi j'approuve sans réserve la proposition de notre collègue Isabelle Debré.

M. René-Paul Savary. – Je souscris pleinement aux observations du rapporteur. Il n'y a aucun changement majeur dans la mission « Travail et emploi », alors même que le chômage continue de grimper : nous allons droit dans le mur ! Il aurait fallu cibler davantage les contrats aidés sur le secteur marchand. Le contrat de génération apportait une première réponse, mais il pâtit de règles trop rigides. De plus, le ministère du travail n'anticipe pas les conséquences de la réforme territoriale en cours de discussion au Parlement. Il serait pourtant nécessaire que les régions deviennent compétentes en matière d'emploi et de formation. Enfin, il y a dans ce texte deux véritables détournements de fonds. Tout d'abord, comme l'ont remarqué de nombreux collègues, les contributions de l'Agefiph et du FIPHEP ne sont pas fléchées. Elles auraient pu pourtant financer des aides à l'intégration pour les adultes et pour les enfants, à travers de nouveaux assistants de vie scolaire (AVS). Les besoins des enfants handicapés sont nombreux, et s'étalent tout au long de la journée, y compris en dehors de l'école. Ensuite, il serait logique que l'Etat, qui supporte déjà les dépenses liées à l'allocation de solidarité spécifique (ASS) et à l'allocation adulte handicapé (AAH), prenne en charge les dépenses liées au revenu de solidarité active (RSA), à la place des départements, aujourd'hui exsangues. Or, le PLF pour 2015 est muet sur toutes ces questions essentielles, ce qui est dramatique. C'est pourquoi je suivrai l'avis du rapporteur.

Mme Patricia Schillinger. – Je partage l'analyse de mon collègue Jean-Pierre Godefroy. Depuis dix ans que je suis sénatrice, je constate qu'un très faible nombre de parlementaires sont véritablement concernés par l'apprentissage. Très peu d'entre nous sont d'anciens apprentis... Je déplore en outre une forme de double langage chez les maîtres d'apprentissage, qui promeuvent cette formation en alternance, tout en dénonçant le coût financier des apprentis de plus de 18 ans. Or ces apprentis sont déjà formés et titulaires d'un CAP ou d'un bac professionnel ! Quelques entreprises détournent l'apprentissage de ses fins. Certaines régions comme l'Alsace ont été précurseurs en matière d'apprentissage. A nous, sénateurs, d'innover et de changer les mentalités, notamment des parents et des jeunes.

M. Olivier Cadic. – La mondialisation semble absente de la mission « Travail et emploi ». Or, il est essentiel de promouvoir la mobilité professionnelle des jeunes à l'international, surtout lorsqu'ils sont à la recherche d'un premier emploi. Une expérience à l'étranger est une chance, qui peut être valorisée de retour en France. Je regrette la disparition de la ligne « emploi formation » du budget de l'action extérieure de l'Etat, portée par le Ministère des affaires étrangères. C'est pourquoi je souhaite que le programme 103, censé accompagner les mutations économiques, prenne le relais.

Mme Nicole Bricq. – Dans quel cadre européen la Garantie jeunes sera-t-elle cofinancée ? Quelle sera la programmation pluriannuelle de ce cofinancement ? Combien toucheront les autres pays européens ?

M. Dominique Watrin. – Je déplore également le maigre bilan des contrats de génération, que mon groupe avait soutenus lors de leur création. Mais je ne crois pas, contrairement au rapporteur, que ces difficultés soient imputables à la complexité des règles pour obtenir une aide. Au contraire, cet échec relatif est plutôt lié à un manque d'exigence des pouvoirs publics vis-à-vis des entreprises, qui évincent trop souvent les seniors. Je rappelle que les grandes entreprises de distribution à dominante alimentaire bénéficient de 1,3 milliard d'euros d'exonération de charges sur les bas salaires et de 350 millions au titre du crédit d'impôt compétitivité emploi. Il conviendrait d'être plus directif à l'égard des entreprises qui perçoivent des aides, et de les conditionner à des créations d'emplois.

A l'occasion d'une question orale, j'ai interrogé le ministre du travail, le 14 octobre dernier, au sujet de l'allocation équivalent retraite (AER) et de l'allocation transitoire de solidarité (ATS). On compte aujourd'hui 907 personnes nées entre 1952 et 1953 qui bénéficient du dispositif de l'ATS. L'engagement du Président de la République d'étendre le dispositif aux personnes nées entre 1954 et 1956, ou de créer un dispositif similaire, me semble bien vague. Le collectif AER/ATS milite pour la défense des droits des personnes concernées. Il y a urgence à agir. Il est tout à fait indigne de laisser des personnes qui ont travaillé toute leur vie avec seulement 450 euros par mois pour vivre en attendant de toucher leur retraite.

M. Michel Forissier, rapporteur pour avis. – Au préalable, je voudrais indiquer à Mme Schillinger que je suis également issu de la formation professionnelle, et que l'un de mes petits-fils est actuellement en contrat d'apprentissage. Il n'y a donc pas lieu d'opposer les sénateurs entre eux et de pointer du doigt certains sénateurs « hors-sol », qui seraient éloignés des problématiques liées à l'apprentissage. En tant qu'ancien chef d'entreprise dans la marbrerie, la sculpture et la rénovation de bâtiments anciens, je puis vous assurer que 80 % de la formation des salariés passent par des contrats d'apprentissage et le compagnonnage.

S'agissant de l'inspection du travail, on comptait, fin 2013, 438 inspecteurs du travail hors section et 781 en section, 1670 contrôleurs du travail hors section et 1320 en section. Tous les contrôleurs du travail en section ont vocation à devenir inspecteur en passant un examen professionnel. Je rappelle que la première promotion de 130 inspecteurs stagiaires est arrivée sur des fonctions de contrôle en juin 2014 (205 sont attendus en 2015, comme en 2016). Quant à la réorganisation des services, sur un total de 27 directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte) et de directions ultra-marines, 15 ont déjà basculé et sont en train d'instaurer les nouvelles unités de contrôle (UC) territoriales, l'unité de contrôle régionale et le réseau régional de risques particuliers. Au 1^{er} janvier prochain, 232 UC territoriales et 27 UC régionales de lutte contre le travail illégal seront en place.

J'en viens aux maisons de l'emploi. On en compte aujourd'hui 176, contre 187 début 2014. Elles emploient 1 416 équivalents temps plein (ETP) en 2014, contre 1 491 ETP en 2013 : 86 % d'entre eux sont rémunérés par les maisons de l'emploi, 14 % sont mis à disposition par d'autres structures. Le PLF pour 2015 prévoit une enveloppe de 26 millions d'euros en AE et CP pour le fonctionnement des maisons de l'emploi. Ces crédits sont en forte baisse par rapport à 2014 : 36 millions d'euros en AE et 50 millions d'euros en CP. Les parlementaires avaient en effet souhaité compléter les crédits des maisons de l'emploi par une enveloppe supplémentaire de 10 millions d'euros, destinée à des projets relatifs à la gestion prévisionnelle des compétences (GPEC) territoriale, portés par celles-ci dans chaque région. L'arrêté du 18 décembre 2013 précité a limité le financement par l'Etat des maisons de l'emploi par l'Etat à deux cas de figure. Le débat parlementaire ne doit pas se focaliser sur les maisons de l'emploi, il faudra trouver des critères pour favoriser celles qui ont une réelle plus-value dans leur bassin d'emploi. Dans le Rhône, par exemple, nous avons privilégié les maisons de l'emploi virtuelles, sans nouveaux locaux pour éviter les coûts de structure, afin de mettre en réseau les différents acteurs des politiques de l'emploi.

Je voudrais rapidement rappeler les ressources des régions en matière d'apprentissage. Le système est fort complexe. Les régions recevront en 2015 plus de 1,6 milliard d'euros de l'Etat pour l'apprentissage, contre 1,57 milliard d'euros en 2014. 1,5 milliard proviendra de la nouvelle taxe d'apprentissage et 146 millions de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE). La somme ainsi collectée est alors séparée en deux parts : une part fixe de 1,544 milliard, et une part dynamique (93 millions d'euros cette année) en cas de surplus à se distribuer équitablement entre régions. La clef de répartition de ce surplus est la suivante : 60 % est fonction du nombre d'apprentis en région par rapport au total national ; 26 % est fonction du nombre d'apprentis de niveau inférieur au bac professionnel ; 14 % dépend du nombre d'apprentis préparant d'autres diplômes. Il faut ajouter à cette somme 340 millions d'euros au titre des anciennes indemnités compensatrices forfaitaires (ICF) pour les primes à l'apprentissage. Au total, les régions disposeront donc de 2 milliards d'euros en 2015.

Mais le problème de fond n'est pas tant le montant des ressources des régions, même si cela est très important, que l'absence de pilotage de la politique d'apprentissage au niveau national. L'Etat reste responsable politiquement de cette politique aux yeux de nos concitoyens. Il décide lui-même de la réforme des indemnités compensatrices de formation l'an dernier dans le PLF pour 2014, il crée cette année une nouvelle prime pour le recrutement des apprentis, mais il ne dispose plus de leviers d'action, car toutes les compétences « apprentissage » ont été transférées aux régions. Il faudrait trouver un équilibre entre l'Etat et les régions, comme le souhaite M. Martinot, ancien directeur de la DGEFP, que nous avons auditionné. Je souhaite, pour ma part, que le Sénat participe activement à cette réflexion.

Je voudrais indiquer à M. Cadic qu'il existe, dans l'action 2 du programme 103, une enveloppe de 850 000 euros pour l'aide à la mobilité des jeunes, mais qui ne concerne que l'Allemagne, et non le Royaume-Uni.

Vous avez raison, Madame Bricq, le dispositif de la Garantie jeunes est bien soutenu par l'Europe. Il était au cœur des réflexions des grandes conférences européennes sur l'emploi des jeunes, dont l'une s'est tenue à Paris le 12 novembre 2013. L'objectif des chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union européenne, et des représentants des institutions européennes, était alors de consacrer 45 milliards d'euros sur deux ans pour l'emploi des jeunes. Le bleu budgétaire de 2014 évoquait un co-financement de l'Europe, mais sans le chiffrer. Le bleu budgétaire du PLF pour 2015 est plus précis car il évoque une enveloppe européenne de 30 millions d'euros, mais il est muet sur la répartition des aides entre Etats membres, et sur la somme totale qui sera reçue par la France. Je vous invite à interroger le ministre sur cette question en séance publique lors de l'examen de la mission.

Je constate avec satisfaction que de nombreux collègues au sein de la commission souhaitent avancer sur les dossiers que nous venons d'évoquer ce matin, mais les logiques partisans freinent parfois malheureusement ces initiatives...

M. Alain Milon, président. – Je mets aux voix l'avis que nous propose le rapporteur.

La commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « travail et emploi », des articles rattachés 62 et 63 (nouveau), et des crédits du compte d'affectation spéciale « financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage ».

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS

- **Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEPP)**
Bertrand Martinot, ancien délégué général
- **Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Unédic)**
Vincent Destival, directeur général
- **Direction générale du travail (DGT)**
Valérie Delahaye-Guillocheau, chef de service
Philippe Moreau, chef de département
Eve Delhaye, attachée chargée du budget
- **Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)**
Emmanuelle Wargon, déléguée générale
Marianne Kermoal-Berthomé, sous-directrice en charge du financement et de la modernisation
Nicolas Thierse, chef de la mission des affaires financières
- **Pôle emploi**
Jean Bassères, directeur général
- **Association nationale pour la Formation professionnelle des adultes (AFPA)**
Hervé Estampes, directeur général