



N° 2260

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 octobre 2014.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2015** (n° 2234),

PAR Mme VALÉRIE RABAULT,
Rapporteuse Générale
Députée

ANNEXE N° 47

TRAVAIL ET EMPLOI

FINANCEMENT NATIONAL DU DÉVELOPPEMENT
ET DE LA MODERNISATION DE L'APPRENTISSAGE

Rapporteur spécial : M. Christophe CASTANER

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I. UN BUDGET MARQUÉ PAR LE RENFORCEMENT DU PROGRAMME 102 ET L'APPARITION DE NOUVEAUX DISPOSITIFS EN FAVEUR DES JEUNES	9
A. LE PROGRAMME 102 ACCÈS ET RETOUR A L'EMPLOI : UN EFFORT TOURNÉ VERS LES JEUNES ET LES PUBLICS EN DIFFICULTÉ	9
1. Le maintien des dispositifs en faveur des publics éloignés de l'emploi	10
2. La création d'une garantie jeune et l'accompagnement des jeunes en difficulté .	11
a. La « garantie jeune »	11
b. Les écoles de la deuxième chance (E2C)	11
c. L'établissement public d'insertion de la défense (Epidé)	12
d. Le fonds pour l'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ)	12
3. Des moyens maintenus pour le service public de l'emploi et un recentrage des missions en faveur des publics les plus éloignés de l'emploi	13
a. Un recentrage de Pôle emploi sur les publics en difficulté	13
b. Une évolution majeure en matière de sous-traitance	15
c. Un renforcement nécessaire du contrôle des demandeurs d'emploi	15
d. Des moyens maintenus en faveur des missions locales	16
e. Les maisons de l'emploi : des moyens en restriction	17
4. Un renforcement majeur de l'insertion par l'activité économique (IAE)	18
5. Une redéfinition de la politique de contrats aidés	19
6. Allocation d'équivalent retraite (AER) et allocation transitoire de solidarité (ATS) : une réponse globale à des situations difficiles	20
7. L'aide à l'emploi des personnes handicapées	22
B. LA POURSUITE DE LA MODERNISATION DU MINISTÈRE DU TRAVAIL (PROGRAMME 155)	23
1. Une participation du programme 155 à la réduction des dépenses publiques	23
2. La nécessité de préserver les moyens dévolus à la DARES	23

C. LE PROGRAMME 111 : DES CHANTIERS EN COURS D'ACHEVEMENT	24
1. Une hausse de la dotation budgétaire liée au financement des organisations syndicales	24
2. Le report des élections prudhommales	25
3. Une réforme de l'inspection du travail qui progresse	25
II. UN PROGRAMME 103 MARQUÉ PAR DE FORTS EFFETS DE PÉRIMÈTRE	26
A. LE RENFORCEMENT DES OUTILS D'ANTICIPATION ET D'ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES À TRAVERS LE PROGRAMME 103	26
1. La fusion des dispositifs d'activité partielle : une réforme qui montre son utilité	26
2. Une montée en charge progressive des contrats de génération	28
3. Des crédits supplémentaires pour l'accompagnement des licenciés économiques à travers le contrat de sécurisation professionnelle (CSP)	29
4. Une dotation globale de restructuration faiblement dotée	30
5. Les allocations temporaires dégressives : un outil dont la pertinence n'est pas certaine	31
6. La réduction des crédits consacrés à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC)	32
7. Le dispositif Nacre est maintenu	34
8. Le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM) : un outil malheureusement réformé par le bas	34
B. LA RÉFORME DE LA POLITIQUE EN FAVEUR DE L'APPRENTISSAGE	36
1. Les crédits du compte d'affectation spéciale <i>Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage</i>	38
2. La compensation des exonérations de charges sociales pour les apprentis	39
3. La réforme du système de bonus-malus	40
C. LA RÉFORME DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE	41
1. Les compétences conservées par l'État	41
2. La mise en place du compte personnel de formation	42
3. Une ambition forte au service de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi	42
III. REMARQUES TRANSVERSALES SUR LE CHAMP COUVERT PAR LA MISSION TRAVAIL ET EMPLOI	42
A. L'AMÉLIORATION DE LA SITUATION FINANCIÈRE DE L'Afpa	42
B. LA GARANTIE DES SALAIRES : UN MOYEN DE PRÉSERVER LES SALARIÉS DES CONSÉQUENCES DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES	44
C. L'ENCADREMENT DES STAGES POUR UNE MEILLEURE INSERTION PROFESSIONNELLE DES JEUNES	45

EXAMEN EN COMMISSION	47
<i>Article 62</i> : Contribution de l'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (AGEFIPH) : au financement des contrats aidés.....	51
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	55

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 57 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial.

INTRODUCTION

L'amélioration de la situation de l'emploi reste la priorité du Gouvernement qui met en place, pour l'année 2015, des dispositifs nouveaux en faveur des jeunes (garantie jeunes) et des personnes les plus éloignées du marché du travail (recentrage de Pôle emploi en faveur des publics les plus en difficulté et accroissement des moyens humains de l'opérateur public).

À cet égard, le budget de la mission *Travail et emploi* demeure à un niveau élevé avec 11,1 milliards d'euros (hors compte d'affectation spéciale *Pension*) inscrits dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2015. Si, à périmètre constant, on constate un léger recul des crédits qui passent de 10,8 milliards d'euros en 2014 à 10,4 pour 2015, celui-ci s'explique principalement par des effets de périmètre comme la sortie du budget de l'emploi des primes d'apprentissage, désormais versées directement par les régions.

En outre, l'effort budgétaire demandé au ministère du Travail sur certaines de ses dépenses est également dû au financement du Pacte de responsabilité et de solidarité qui correspond à une mesure forte en faveur de l'emploi dans notre pays, notamment à travers la réduction des cotisations salariales pour les entreprises.

Concernant le pilotage de la mission, le Rapporteur spécial réaffirme son attachement au respect des partenaires sociaux et du dialogue social. Il convient d'être vigilant à ce que ceux-ci puissent être pleinement parties des réformes qui sont menées dans ce domaine essentiel que sont les politiques de l'emploi.

I. UN BUDGET MARQUÉ PAR LE RENFORCEMENT DU PROGRAMME 102 ET L'APPARITION DE NOUVEAUX DISPOSITIFS EN FAVEUR DES JEUNES

A. LE PROGRAMME 102 ACCÈS ET RETOUR À L'EMPLOI : UN EFFORT TOURNÉ VERS LES JEUNES ET LES PUBLICS EN DIFFICULTÉ

Les crédits du programme 102 progressent légèrement (+ 2 %) passant de 7,2 à 7,5 milliards d'euros pour 2015. Cette progression résulte essentiellement :

– de l'augmentation de la subvention au fonds de solidarité qui finance l'allocation spécifique de solidarité (ASS) (+ 578 millions d'euros). Le fonds de solidarité voit ainsi sa subvention d'équilibre progresser pour compenser le transfert à d'autres bénéficiaires (Fonds national des solidarités actives – FNSA – et Caisse nationale d'assurance maladie de travailleurs salariés – CNAMTS) des recettes fiscales dont il bénéficiait jusqu'à maintenant. La dépense relative à l'ASS continue elle de progresser, passant de 2 442 millions d'euros en 2014 à 2 625 millions d'euros en PLF 2015 ;

– de la montée en charge de la « garantie jeunes » qui coûtera 132,7 millions d'euros en 2015, contre 30 en 2014 pour un volume de 9 000 jeunes fin 2014 et 50 000 d'ici à fin 2015 Ces financements État seront complétés par un financement communautaire (Fonds social européen – FSE) de 31,5 millions d'euros en 2015 ;

– de la progression des crédits consacrés à l'insertion par l'activité économique (IAE) de 1,5 %, pour un montant de 240 millions d'euros à périmètre constant en PLF 2015. La réforme en cours se traduira, comme au second semestre 2014, par un transfert d'environ 90 000 contrats aidés en aides au poste pour les ateliers et chantiers d'insertion (ACI).

ÉVOLUTION DE LA DOTATION BUDGÉTAIRE DES PRINCIPAUX DISPOSITIFS DES PROGRAMMES 102 ET 103 ENTRE LA LFI 2014 ET LE PLF 2015

(en millions d'euros)

	LFI 2014 CP	PLF 2015 CP	Évolution 2014-2015	Évolution 2014-2015
102	7 240	7 497	4 %	257
Subvention de l'État au fonds de solidarité	1 117	1 695	52 %	578
Maison de l'emploi	33	26	- 21 %	- 7
CAE	1 808	1 558	- 14 %	- 250
CIE	136	207	53 %	71
Emplois d'avenir	1 246	1 199	- 4 %	- 47
Participation AGEFIPH emplois aidés		- 29		
Garantie jeunes – volet aide	20	86	326 %	65
Missions locales	189	189	0 %	0
Mesure de périmètre				
Financement extrabudgétaire AGEFIPH emplois aidés		29		
Transferts des recettes fiscales affectées au Fonds de solidarité		- 327		
Total programme 102 hors mesure de périmètre	7 240	7 199	- 1 %	- 41
103	2 879	2 906	1 %	26
Accès aux compétences clés	53	0	- 100 %	- 53
GPEC et appui-conseil – contrat de génération	90	64	- 29 %	- 26
Activité partielle	120	120	0 %	0
Contrats de génération	165	234	42 %	69
Dotations de décentralisation	264	24	- 91 %	- 241
Mesure de périmètre				
Décentralisation		202		
Exonérations TEPA		- 516		
Total programme 103 hors mesure de périmètre	2 879	2 592	- 10 %	- 288
Total programme 103 hors mesure de périmètre et hors effet baisse naturelle de la DGD apprentissage	2 879	2 832	- 2 %	- 47
Total 102-103	10 120	10 403	3 %	283
Total 102-103 hors mesure de périmètre	10 120	9 791	- 3 %	- 329

Source : DGEFP.

1. Le maintien des dispositifs en faveur des publics éloignés de l'emploi

En dehors du recentrage des moyens de Pôle emploi vers l'accompagnement des publics en difficulté, le budget de la mission *Travail et Emploi* maintient les crédits consacrés aux dispositifs ciblés pour les publics éloignés de l'emploi ou en chômage de longue durée.

Ainsi, le co-financement État de l'allocation de rémunération de fin de formation (R2F) versé au Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) est ajusté à 80 millions d'euros (en hausse de 7 millions d'euros par rapport à la LFI 2014 mais en recul par rapport à l'exécution 2013 de 100 millions d'euros).

2. La création d'une garantie jeune et l'accompagnement des jeunes en difficulté

a. La « garantie jeune »

Mise en place à l'automne 2013 avec une première vague de 9 000 jeunes sur dix territoires, la « garantie jeunes » monte en charge en 2015 avec l'entrée de nouveaux territoires dans l'expérimentation pour atteindre un objectif de 50 000 jeunes dans le dispositif fin 2015 conformément aux objectifs affichés par le Premier ministre lors de la Grande conférence sociale de juillet 2014.

C'est ainsi que la dotation pour le dispositif passe de 30 millions d'euros en AE et en CP en LFI 2014, à 148 en AE et à 133 en CP en PLF 2015, soit une augmentation de 118 millions d'euros en AE et de 103 en CP.

Des cofinancements communautaires sont prévus pour les régions éligibles aux crédits de l'initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ). Compte tenu de l'effort consenti pour la « Garantie jeunes », les crédits sur les autres dispositifs en faveur des jeunes sont en légère diminution : le contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) recule ainsi de 10 millions d'euros et le Fonds pour l'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ) perd 0,6 million d'euros.

b. Les écoles de la deuxième chance (E2C)

En 2013, le budget total des écoles a atteint 75,2 millions d'euros (+ 8 % par rapport à 2012). Cette progression est inférieure à la progression des jeunes accueillis (+ 8,5 % en 2013). La part de l'État représente 22,3 % du financement total, soit 16,8 millions d'euros. Le réseau des écoles communique chaque année le coût moyen par jeune accueilli (5 201 euros pour 2013) et le coût par place occupée (8 585 euros). Ce coût, calculé pour la première fois en 2012 (7 701 euros) correspond au rapport entre le nombre de places occupées dans l'année et la durée moyenne de présence de tous les jeunes durant cette même période. Au titre des crédits 2013, 14 150 jeunes ont été accueillis en 2013 (soit + 11 % par rapport à 2012).

Les E2C ont des résultats constants et encourageants depuis plusieurs années. 6 670 jeunes sont sortis dans l'année 2013, parmi eux, 58 % (soit 3 844 jeunes) ont trouvé une sortie positive (59 % en 2009 et 2010, 58 % en 2012) soit :

- 17 % en contrats de travail ;
- 20 % vers une formation qualifiante ou diplômante ;
- 12 % en contrats alternance ;
- 9 % en contrats aidés.

L'effort financier de l'État est donc maintenu en 2015 à son niveau de 2014, soit 24 millions d'euros.

c. L'établissement public d'insertion de la défense (Epide)

L'Epide dispose de dix-huit centres pouvant accueillir au total 2 085 jeunes et répartis sur 15 régions du territoire métropolitain. Ils fonctionnent selon un principe d'internat, reposent sur une discipline et un règlement intérieur stricts, ainsi que sur le port de tenues uniformes, visant à éliminer toute discrimination sociale. Les classes ont des effectifs réduits (15 volontaires en moyenne) ce qui permet de donner les meilleures chances de réussite pédagogique. L'Epide a inséré durablement 47,5 % des volontaires accueillis en 2013. Le nombre de « sorties positives » est ainsi en hausse de 9,3 % en 2013.

Dans le cadre du contexte budgétaire qui est celui de l'ensemble de l'administration et de ses établissements publics, l'Epide comme les autres opérateurs est amené à réfléchir à la rationalisation de son dispositif. À cet égard, le Rapporteur spécial pense que le pilotage de l'Epide, en coordination avec le ministère du Travail, doit être renforcé.

Depuis l'adoption du contrat d'objectifs et de moyens de l'établissement le 2 février 2009, le budget de l'Epide (hors recettes non budgétaires de l'établissement) était plafonné à 85 millions d'euros par an jusqu'à la fin 2011.

Toutefois, la participation de la mission *Travail et emploi*, qui était originellement fixée à 50 millions d'euros par an, a été revue à la baisse dans le cadre de l'effort général de réduction des dépenses publiques (instruction du Premier ministre de janvier 2010). Pour 2014, le budget global s'élève ainsi à 75,7 millions d'euros, dont 45 millions d'euros au titre du présent programme 102 et 22,1 au titre du programme 147 *Politique de la ville* de la mission *Politiques des territoires*. Cette dotation est reconduite à 45 millions d'euros en 2015.

d. Le fonds pour l'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ)

Enfin, il est prévu de dédier 17,4 millions d'euros au Fonds pour l'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ) contre 18 en LFI 2014, afin de stabiliser l'offre de service destinée aux jeunes en difficulté. Le renouvellement de la convention pluriannuelle d'objectifs des missions locales devrait prévoir des évolutions dans les critères d'octroi des aides, afin de garantir leur efficacité dans le déroulement et la sécurisation des parcours d'accès à l'emploi. Cette légère diminution des crédits participe entre autres au financement de la « garantie jeunes ».

3. Des moyens maintenus pour le service public de l'emploi et un recentrage des missions en faveur des publics les plus éloignés de l'emploi

Les moyens du service public de l'emploi sont préservés en 2015 avec la stabilisation :

– du montant de la subvention à Pôle emploi à 1 519 millions d'euros et de ses effectifs à 46 742 équivalents temps plein (ETP) ;

– du financement des missions locales à 188,8 millions d'euros (hors accompagnement des emplois d'avenir) ;

– les crédits des maisons de l'emploi (MDE) sont stabilisés à 26 millions d'euros, mais en recul de 10 par rapport à la LFI 2014, du fait de la fin du financement exceptionnel des projets de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) en 2014.

a. Un recentrage de Pôle emploi sur les publics en difficulté

Concernant Pôle emploi, la convention pluriannuelle tripartite entre l'État, l'Unédic et Pôle emploi prévoit que :

– sous réserve de l'inscription des crédits en loi de finances, de 2012 à 2014, l'État contribuera au financement des dépenses des sections 3 et 4 du budget de Pôle emploi par une subvention pour charges de service public à hauteur de 1 360 millions d'euros par an ;

– conformément à l'article L. 5422-24 du code du travail, et sous réserve de modifications conventionnelles, la contribution annuelle de l'Unédic est fixée à 10 % de l'assiette des contributions correspond à 10 % des cotisations chômage versées par les salariés et les employeurs recouvrées et encaissées deux ans auparavant, soit un montant de 3 025 millions d'euros en 2012.

Le Rapporteur spécial s'étonne que soit maintenu ce système qui tend à faire diminuer les ressources de Pôle emploi quand le chômage augmente et inversement. Il serait nécessaire de repenser ce dispositif.

Néanmoins, pour l'exercice 2015, compte tenu de la conjoncture économique et du maintien du chômage à un niveau élevé, il a été décidé de maintenir une stabilité de la subvention annuelle pour charge de service public, soit 1 519 millions d'euros. Cette stabilité doit néanmoins s'accompagner d'une gestion raisonnable des crédits mis en réserve : en PLF 2014, la dotation de Pôle emploi pour charge de service public s'élevait en effet à 1 537 millions d'euros, pour être rabaisée à 1 519 en LFI après l'adoption d'un amendement gouvernemental. Sur cette dotation, 30 millions d'euros avaient été mis en réserve par rapport à la somme prévue initialement en PLF, c'est-à-dire que Pôle emploi a réellement pu dépenser 1 507 millions d'euros en 2014. Il convient donc de veiller, en 2015, à ce que la dotation réelle, après mise en réserve des crédits, ne soit pas inférieure à ce montant si l'on souhaite une réelle stabilité des crédits.

La dotation budgétaire de pôle emploi a ainsi évolué comme suit :

ÉVOLUTION DE LA DOTATION BUDGÉTAIRE DE PÔLE EMPLOI

	LFI 2013	Exec 2013	LFI 2014	2015
AE	1 467	1 487	1 519	1 519
CP	1 467	1 487	1 519	1 519

Source : ministère du Travail.

Le Rapporteur spécial constate que les résultats en matière de retour à l'emploi pour les demandeurs d'emploi de longue durée restent inférieurs aux objectifs fixés, même si le nombre de sorties vers l'emploi durable de ces derniers a augmenté entre juin 2012 et juin 2013. Le nombre de chômeurs éloignés durablement du marché du travail dépasse les ainsi les 738 000 demandeurs d'emploi en 2013, contre moins de 500 000 fin 2011.

En revanche, ces demandeurs d'emploi sont plus fréquemment en accompagnement renforcé (18,3 %, contre 14,6 % pour l'ensemble des demandeurs d'emploi) et guidé (53,6 %, contre 46,7 % pour l'ensemble des demandeurs d'emploi) que suivi (24,2 %, contre 37,2 %). Ce constat a conduit l'opérateur à apporter trois types de réponses :

– le développement de l'accompagnement global, 1 000 conseillers qui seront dédiés à cette nouvelle modalité d'accompagnement avec un objectif, fixé dans la feuille de routes sociale 2014, de 60 départements engagés d'ici juillet 2015 ;

– l'annonce dans le cadre de la conférence sociale des 7 et 8 juillet de l'accompagnement supplémentaire de 80 000 demandeurs d'emploi dans la modalité renforcée, venant s'ajouter aux 190 000 qui en bénéficient déjà ;

– le recentrage des contrats aidés marchands sur les publics qui en ont le plus besoin, c'est-à-dire les *seniors* et les demandeurs d'emploi de longue durée.

Ces évolutions positives s'inscrivent pleinement dans le plan stratégique 2015 voulu par la direction de Pôle emploi.

Le Rapporteur spécial souhaite que ces évolutions s'accompagnent également d'un renforcement des moyens humains dédiés à la relation avec les entreprises, comme cela a été décidé par la direction générale de Pôle emploi.

En revanche, il considère qu'il convient de faire attention à ce que les nouveaux moyens décidés par Pôle emploi en faveur de l'emploi des jeunes, à savoir la création de conseillers spécialisés dans l'accompagnement renforcé des jeunes, n'interfèrent pas avec les actions des missions locales.

b. Une évolution majeure en matière de sous-traitance

Il convient de souligner une évolution majeure au sein de Pôle emploi en ce qui concerne le recours aux opérateurs privés de placement (OPP)⁽¹⁾. Un nouveau schéma se met actuellement en place pour réinternaliser le placement des chômeurs en difficulté et pour recourir plus largement à l'externalisation des chômeurs plus « autonomes ».

Cela se traduira par la réinternalisation de l'accompagnement de 137 000 demandeurs d'emploi en difficulté d'insertion professionnelle, la sous-traitance de l'accompagnement de 500 000 demandeurs d'emploi plus autonomes et le redéploiement de 700 conseillers aujourd'hui affectés à la modalité interne de « suivi » vers la modalité interne d'« accompagnement renforcé ». Le redéploiement de conseillers en vue d'accroître les portefeuilles d'accompagnement renforcé, sera financé par l'abandon du recours aux opérateurs pour ces publics. Le coût total de la nouvelle prestation « *Activ'emploi* » est estimé à 85 millions d'euros, soit l'équivalent des prestations OE et TVE qu'elle est destinée à remplacer.

En ce qui concerne les OPP, une évolution positive devrait voir le jour avec la mise en place d'une grille de rémunération différenciée en fonction du profil des demandeurs d'emploi. La Cour des comptes a en effet proposé, dans son rapport de mai 2014 sur le recours par Pôle emploi aux opérateurs privés de placement, la modulation de la rémunération en fonction du profil du demandeur d'emploi et des perspectives de reclassement sur la zone géographique de recherche d'emploi. Le Rapporteur spécial, à l'initiative du rapport demandé à la Cour, partage pleinement cette recommandation.

En effet, on a pu constater que, pour certains publics dont le retour à l'emploi est jugé difficile par les OPP, il pouvait y avoir une mise à l'écart (« *effet parking* »). Le mode de rémunération prévu par les marchés doit ainsi pouvoir intégrer une appréciation de la performance en fonction de la nature des publics et, partant des difficultés rencontrées. Par ailleurs, la définition de la rémunération au résultat dans les nouveaux marchés pourra être enrichie qualitativement par une prise en compte, sous la forme d'une prime, de la satisfaction des demandeurs d'emploi, du taux de chômage du bassin d'emploi ou du taux de reclassement d'une cohorte.

c. Un renforcement nécessaire du contrôle des demandeurs d'emploi

Le contrôle des demandeurs d'emploi est un sujet récurrent et souvent mal compris. Pôle emploi a lancé, en juin 2013, une expérimentation organisationnelle afin de mieux contrôler la recherche effective d'emploi par les demandeurs d'emploi. Cette expérimentation vise à dissocier la fonction de contrôle de la fonction de conseil. Plusieurs modalités de contrôle sont ainsi expérimentées :

(1) Cf. *Rapport de la Cour des comptes*.

– un contrôle aléatoire qui porte sur des demandeurs d’emploi tirés au hasard ;

– un contrôle ciblé en fonction du profil du demandeur d’emploi, en particulier de ceux qui ont bénéficié d’une formation et de ceux qui recherchent un emploi dans des secteurs en tension ;

– un modèle mixte qui allie les deux approches précédentes.

Le Rapporteur spécial remarque, en accord avec la direction de Pôle emploi, que la nouvelle approche de l’opérateur, fondée sur la différenciation du suivi des demandeurs d’emploi, implique nécessairement des modalités de contrôle plus évoluées. En effet, si l’effort porte prioritairement sur le suivi renforcé des chômeurs en difficulté, il faut également que les chômeurs plus autonomes, dont le suivi par Pôle emploi s’opère sur un mode plus souple, puissent faire l’objet de contrôles organisés de manière efficace.

Cela ne préjuge pourtant pas d’une attitude : les résultats dont dispose Pôle emploi à ce jour montre que les radiations fondées sur l’absence de recherche effective d’emploi sont minoritaires (moins de 10 %) et loin derrière l’absence de présentation aux entretiens individuels. Il n’est donc pas justifié d’extrapoler sur la proportion de chômeurs qui ne rechercheraient pas d’emploi.

Il convient également de souligner que le renforcement de la capacité de Pôle emploi à organiser des contrôles, qui devrait faire l’objet d’une discussion dans le cadre des négociations sur la convention tripartite puis devant le conseil d’administration de Pôle emploi au 1^{er} trimestre 2015, rend secondaire le débat sur les offres raisonnables d’emploi (ORE) qui se révèle en pratique très difficile à contrôler. La voie du contrôle des démarches positives de recherche d’emploi, qui repose sur des critères plus objectifs et moins nombreux, apparaît plus à même de répondre au but poursuivi.

d. Des moyens maintenus en faveur des missions locales

Les crédits des missions locales (ML) sont reconduits à 189 millions d’euros, hors dispositif d’accompagnement des emplois d’avenir et contrats de génération.

Toutefois, les crédits d’accompagnement pour la mise en œuvre des emplois d’avenir passent de 45 à 15 millions d’euros, ce qui s’explique par le fait que la majorité des contrats d’emplois d’avenir ont déjà été signés et ne nécessitent donc plus qu’un suivi. Par ailleurs, les moyens des missions locales sont renforcés par la montée en charge des crédits d’accompagnement pour la « garantie jeune » (47 millions d’euros dans le PLF 2015).

Le Rapporteur spécial prend acte de cette évolution bien que les moyens mis en œuvre pour les deux dispositifs que constituent la « garantie jeunes » et les emplois d'avenir ne soient pas vraiment substituables. Il convient ainsi de faire attention à la capacité des missions locales de garantir un suivi efficace et approfondi des jeunes en emplois d'avenir, ce qui est une des clés de réussite du dispositif. C'est pourquoi le Rapporteur spécial a déposé un amendement visant à majorer de 15 millions d'euros les crédits des missions locales.

e. Les maisons de l'emploi : des moyens en restriction

Les financements de l'État ont été recentrés sur les deux axes sur lesquels l'action des maisons de l'emploi (MDE) est à forte plus-value. L'arrêté du 18 décembre 2013, portant avenant au cahier des charges des maisons de l'emploi, prévoit que l'État finance leur action d'ensemblier concernant l'anticipation des mutations économiques et le développement de l'emploi local.

Ainsi, en LFI 2014, les crédits alloués aux maisons de l'emploi s'élèvent à :

– 24,44 millions d'euros au titre des conventions pluriannuelles d'objectifs (soit 26 millions d'euros prévus en PLF minorés de la mise en réserve) ;

– 9,3 millions d'euros au titre des appels à projets relatifs à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences territoriales (soit 10 millions d'euros prévus par un amendement présenté par le Rapporteur spécial) ;

– 3,72 millions d'euros au titre des contrats de plan État-région (soit 4 millions d'euros prévus en PLF, minorés de la mise en réserve) ainsi que 9,3 millions d'euros correspondant au solde des conventions d'investissement conclues avant 2010.

La répartition des enveloppes régionales a été arrêtée à la fin du mois de janvier sur la base de critères objectifs (population couverte, actions menées par les maisons de l'emploi sur les deux axes conservés et masse salariale de celles-ci). À la mi-juillet, les financements versés aux maisons de l'emploi s'élevaient à 41 % des crédits de paiement. À ce stade de l'année, un seul projet de rapprochement entre maisons de l'emploi a été recensé. Il convient de noter cependant que de nombreuses maisons de l'emploi se rapprochent sans fusionner, en mettant en œuvre en commun certaines actions, ou en mutualisant tout ou partie de leurs fonctions support. Il est à noter que, sur un total de 203 maisons de l'emploi répertoriées sur le territoire, 187 structures labellisées poursuivent leur activité à ce jour.

Cet effort va se poursuivre en 2015, avec la reconduction des crédits à hauteur de 26 millions d'euros. Toutefois, les maisons de l'emploi ne bénéficient plus de crédits au titre des contrats de plan au vu du nouveau cahier des charges relatif à l'emploi pour la période 2014-2020, ni des crédits débloqués par l'amendement parlementaire de la LFI 2014. Ainsi, le mouvement de rapprochement et de rationalisation des maisons de l'emploi doit se poursuivre.

4. Un renforcement majeur de l'insertion par l'activité économique (IAE)

Le Rapporteur spécial se réjouit que le PLF 2015 renforce considérablement les moyens financiers des structures de l'insertion par l'activité économique (SIAE) (240 millions d'euros à périmètre constant).

Intervenue en 2014, la réforme du financement du secteur a, en effet, permis d'harmoniser le financement apporté aux différentes structures tout en intéressant ces dernières par l'intermédiaire d'une aide au poste modulée en fonction de plusieurs critères (situation des publics à l'entrée de la SIAE, efforts d'insertion, résultats notamment vis-à-vis du retour à l'emploi des publics accueillis...). En 2015, l'intégralité de la programmation se fera sous forme d'aide au poste et une modulation comprise entre 0 et 10 % des financements de la structure sera mise en place sur la base des indicateurs constatés en 2014.

Il est à noter que, en début de gestion 2015, une partie des crédits des contrats aidés de type accompagnement vers l'emploi (CAE) viendra abonder les financements des structures d'insertion par l'activité économique. Ce versement sera calibré sur les enseignements tirés de la programmation du second semestre 2014 en termes de conventionnement des aides au poste dans les ateliers et chantiers d'insertion.

À noter également que le financement de l'État à l'insertion par l'initiative économique a été majoré de 15 millions d'euros par la LFI 2014 (les crédits État remplaçant les crédits européens de manière pérenne).

L'année 2015 est la première année d'application pleine de la réforme. Plusieurs enjeux se présentent à ce titre :

– l'articulation des acteurs du secteur et des pouvoirs publics au sein des instances de gouvernance comme les conseils départementaux de l'IAE ;

– l'articulation des financeurs de l'IAE autour de la poursuite du cofinancement des conseils généraux des aides au poste dans les ateliers et chantiers d'insertion (à l'instar de ce qui était pratiqué pour les contrats aidés), de la mise en place de conférence des financeurs, de la mise en place du dossier unique de financement et du système d'information de l'IAE (extranet) ;

– la montée en puissance de la part modulée de l'aide au poste, dont la détermination s'appuiera sur des indicateurs permettant d'apprécier la nature du public accueilli, de leur accompagnement et la qualité de leur insertion professionnelle à l'issue de leur parcours ;

– la mobilisation au profit du public accueilli dans les SIAE des outils déployés dans le cadre de la loi n° 2014-288 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale du 5 mars 2014 (période de mise en situation professionnelle, préparation opérationnelle à l'emploi, etc.).

5. Une redéfinition de la politique de contrats aidés

Le volume de contrats aidés fait l'objet d'une évolution à la baisse en ce qui concerne les contrats d'accompagnement vers l'emploi (CAE), c'est-à-dire les contrats non marchands, tandis que l'effort en faveur des contrats marchands (contrat initiative emploi – CIE) est accru.

Le Rapporteur spécial tient à rappeler, au-delà des évolutions affichées dans le PLF pour 2015, que les contrats aidés font couramment l'objet d'abondements budgétaires en cours d'année, en fonction des évolutions de la conjoncture. Ainsi, il convient de prendre en compte ce pilotage infra-annuel récurrent qui corrige les insuffisances constatées en cours d'exécution.

Le PLF 2015 prévoit cependant un léger reflux sur les contrats aidés du secteur non marchand et les emplois d'avenir dont le coût global se situe à 2,95 milliards d'euros. Ces crédits se répartissent de la manière suivante :

– **Emplois d'avenir** : 1,2 milliard d'euros en CP (- 77 millions d'euros par rapport à la LFI 2014) correspondant à 100 000 contrats signés en 2013, 95 000 en 2014 et 50 000 nouveaux en 2015 ; la LFI 2014 prévoyait un flux de nouvelles entrées de 50 000, objectif revu en cours d'exercice à 95 000 contrats, y compris les emplois d'avenir professeur (10 000).

– **Contrats aidés non marchands (CAE)** : 1,5 milliard d'euros en CP (- 278 millions d'euros par rapport à la LFI 2014) correspondant à 350 000 contrats signés en 2014 et 270 000 nouveaux en 2015 avec un objectif maintenu de durée de douze mois pour les conventions initiales. Cette inflexion des flux en 2015 est définie en cohérence avec les effets attendus des mesures d'allègement du coût du travail dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité sur l'emploi ; la LFI 2014 prévoyait un objectif de 340 000 nouveaux contrats, 10 000 contrats supplémentaires ont été autorisés en cours d'année. On constate donc une diminution de 70 000 contrats aidés non marchands entre la LFI 2014 et le PLF 2015.

À noter que la programmation à hauteur de 270 000 contrats en PLF 2015 s'entend avant mesure de débasage au titre de la réforme du financement des ateliers et chantiers d'insertion.

– **Contrats aidés marchands (CIE)** : 206,90 millions d'euros (+ 186 millions d'euros par rapport à la LFI 2014) correspondant à 50 000 contrats signés en 2014 (40 000 en LFI et enveloppe supplémentaire de 10 000 octroyée fin avril 2014) et 80 000 nouveaux contrats en 2015, conformément aux annonces par le Premier ministre à l'occasion de la Grande conférence sociale du 7 juillet 2014. Les *seniors* sont particulièrement visés par cette politique de contrats aidés du secteur marchand. Il convient de souligner que près de 66 % des personnes ayant bénéficié d'un CIE trouvent un travail dans les six mois qui suivent la fin de leur contrat. En outre, près de 70 % de ceux qui trouvent un travail obtiennent un contrat à durée indéterminée. Le Rapporteur spécial se réjouit donc de l'effort accru porté sur ce type de contrat.

Par ailleurs, l'allongement de la durée moyenne des contrats, initié en 2012 et visant à se rapprocher de douze mois sera confirmé en 2015, afin d'améliorer leur efficacité en termes d'insertion.

Une expérimentation visant à rénover les modes de gestion des contrats aidés pour permettre une meilleure insertion professionnelle pour les publics les plus en difficulté grâce à une contractualisation pluriannuelle avec certains employeurs est lancée au cours du deuxième semestre 2014 et se déploiera tout au long de l'année 2015. Cette contractualisation pourra porter en particulier sur les paramètres de prise en charge des contrats aidés et sur la mise en œuvre de parcours de formation plus ambitieux.

Enfin, un remplacement du CAE-DOM, dont les prescriptions sont régulièrement en baisse, par le CIE dans les départements et territoires d'outre-mer est à l'étude pour une mise en œuvre courant 2015 ou début 2016.

6. Allocation d'équivalent retraite (AER) et allocation transitoire de solidarité (ATS) : une réponse globale à des situations difficiles

Les dotations au titre de l'AER et de l'ATS connaissent une diminution de près de 62 %, passant de 152 à 57 millions d'euros pour 2015. Dans le contexte de crise économique qui a rendu particulièrement difficile la situation de certains demandeurs d'emploi âgés de plus de 55 ans, l'AER a été prolongée à titre exceptionnel, en 2009 puis en 2010.

Toutefois, le dispositif n'enregistre plus d'entrées depuis le 1^{er} janvier 2011, mais le stock de bénéficiaires au 31 décembre 2010 continue d'en bénéficier jusqu'au nouvel âge de la retraite instaurée par la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites (disposition prévue par l'article 106).

Le financement de l'AER lors de sa création en 2002 a été confié au fonds de solidarité. Depuis le 1^{er} janvier 2009, le fonds finance uniquement le stock des bénéficiaires de l'AER 2002. Le coût de la prise en charge du stock devrait représenter 79,30 millions d'euros de dépenses pour environ 6 445 bénéficiaires en 2014 et 45,30 millions d'euros de dépenses pour environ 3 667 bénéficiaires (mandatés) en 2015. Le financement de l'AER 2009 ainsi que de l'AER 2010 est en revanche directement assuré sur les crédits du programme 102 *Accès et retour à l'emploi* (l'allocation est versée par Pôle emploi). Le coût du stock des bénéficiaires de l'AER 2009 et 2010 devrait s'élever à 86 millions d'euros en 2014 pour environ 7 350 bénéficiaires et 54 millions d'euros pour environ 4 362 bénéficiaires en 2015.

Pour répondre à la situation des chômeurs âgés en fin de droits n'ayant pas encore atteint l'âge légal de la retraite, il a également été institué une allocation transitoire de solidarité (ATS) dont les conditions d'accès ont été élargies par la suppression de la condition d'âge (60 ans à l'expiration des droits à l'allocation de

retour à l'emploi – ARE– versée par Pôle emploi) par un décret du 4 mars 2013. Il convient de souligner le caractère exceptionnel de l'ATS, qui vise à prendre en compte la situation particulière des personnes nées en 1952 et 1953 et en situation délicate sur le marché du travail : la suppression définitive de l'AER en 2010, conjuguée à la réforme des retraites de 2010, les avait directement touché.

La logique poursuivie par cette allocation conduit donc à ce qu'elle soit réservée, exclusivement à ces personnes ayant effectivement validé le nombre de trimestre requis pour une retraite à taux plein à la fin de leurs droits à indemnisation chômage, sans pouvoir liquider leur pension de retraite du fait du recul de l'âge légal de départ. Ainsi, le décret du 4 mars 2013 précise expressément que pour bénéficier de l'ATS, les demandeurs d'emploi doivent *« justifier de la durée d'assurance définie au deuxième alinéa de l'article L. 351-1 du code de la sécurité sociale pour l'ouverture du droit à une pension vieillesse à taux plein à l'extinction de leurs droits à l'allocation d'assurance chômage »*.

Certains demandeurs d'emploi nés en 1952 et 1953 (cibles de l'ATS 2013) n'ont pas pu bénéficier de l'ATS dans la mesure où elles ne remplissaient pas la condition du nombre de trimestres requis au titre de l'assurance retraite à la fin de leurs droits à l'assurance chômage. L'étude de la situation de ces demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi, au 31 décembre 2010, et exclus du dispositif ATS montre que le nombre de personnes qui auraient pu potentiellement bénéficier de l'ATS 2013 après avoir acquis le nombre de trimestres requis après l'extinction de leurs droits à l'assurance chômage (par exemple en cours d'indemnisation à l'allocation spécifique de solidarité) et avant d'avoir atteint l'âge légal de départ à la retraite est évalué à environ 907. Ces demandeurs d'emploi ont aujourd'hui pour la plupart atteint l'âge légal de départ en retraite et bénéficient de leur pension à taux plein. Les derniers départs à la retraite interviendront, au plus tard, fin février 2015, compte tenu du calendrier de report progressif de l'âge légal de départ à la retraite à 62 ans.

Il est prévu un montant de dépenses pour 2014 au titre de l'ATS 2013 de près de 60 millions d'euros pour 4 716 bénéficiaires et de 3 millions d'euros en 2015 pour 248 bénéficiaires. Cette baisse importante des crédits budgétés en PLF 2015 s'explique par le nombre résiduel de personnes concernées par la mesure en 2015. En effet, le dispositif sera clos fin février 2015 puisque les dernières personnes issues des générations 1952 et 1953 auront atteint l'âge légal de liquidation de la pension de retraite.

ÉVOLUTION DES DISPOSITIFS AER ET ATS ENTRE LA LFI 2014 ET LE PLF 2015

(en millions d'euros)

AE=CP	Coût		Effectifs	
	LFI 2014	PLF 2015	LFI 2014	PLF 2015
Effectifs = nombre de mandats mensuels				
AER	86	54	7 350	4 362
AER 09	35,5	21	2 930	1 700
AER 10	50,5	33	4 420	2 662
ATS	66	3	5 199	248
ATS 11	6,1	-	483	-
ATS 13	59,9	3	4 716	248
Total	152	57	12 549	4 610

Source : ministère du Travail.

Si la question des personnes n'ayant pas bénéficié de l'AER puis de l'ATS semble ainsi en passe d'être résolue, le Rapporteur spécial souhaite néanmoins que s'ouvre une réflexion plus générale sur la situation des *seniors* qui se retrouvent au chômage quelques années avant de pouvoir percevoir leur pension. Sans revenir sur le système des pré-retraites, un mécanisme général pourrait néanmoins être instauré afin d'éviter le basculement de certains d'entre eux dans la pauvreté.

7. L'aide à l'emploi des personnes handicapées

Le PLF propose d'utiliser à compter de 2015 et jusqu'en 2017, au bénéfice de l'Agence de services et de Paiement (ASP), une contribution annuelle de 29 millions d'euros à la charge de l'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (AGEFIPH) en vue de contribuer au financement des emplois aidés en faveur des travailleurs handicapés, lesquels représentent en 2013 9,2 % des bénéficiaires de l'ensemble des contrats aidés (contrat unique d'insertion et emplois d'avenir).

Cette contribution, qui minore les crédits du programme 102, ne remet pas en cause les missions de l'AGEFIPH qui dispose de réserves conséquentes (340 millions d'euros). Les travailleurs handicapés sont un public prioritaire des contrats aidés. À ce titre, ils font l'objet d'un taux de prise en charge majoré fixé par arrêté préfectoral (pour les contrats uniques d'insertion) dans le cadre des orientations ministérielles annuelles et de mesures spécifiques dans le code du travail.

Cette participation s'inscrit parmi les missions de l'association prévues par l'article L. 5214-1 du code du travail qui indique que : « *Le fonds de développement pour l'insertion professionnelle des handicapés a pour objet d'accroître les moyens consacrés à l'insertion des handicapés en milieu ordinaire de travail* ».

Au-delà des contrats aidés, le Rapporteur spécial estime également nécessaire la création de 500 postes supplémentaires pour travailleurs handicapés, ainsi que le Gouvernement s’y était engagé à travers le Pacte triennal pour l’emploi des personnes en situation de handicap (le pacte mentionnait même la création de 1 000 postes par an sur trois ans).

B. LA POURSUITE DE LA MODERNISATION DU MINISTÈRE DU TRAVAIL (PROGRAMME 155)

1. Une participation du programme 155 à la réduction des dépenses publiques

Le programme 155 *Conception, gestion et évaluation des politiques de l’emploi et du travail* constitue le programme support de la mission *Travail et Emploi*. Les crédits de paiement affectés à ce programme seront en légère baisse pour l’année 2015 (– 1,5 %) : ils passeront de 594,20 à 585,60 millions d’euros (dépenses de personnel incluses).

Les dépenses de personnel atteindront 441,80 millions d’euros. C’est moins que pour 2014 où ce poste de dépense représentait 447,60 millions d’euros (– 1,3 %). Cela s’explique notamment par la suppression de 150 ETP l’an prochain (contre – 137 en 2014). Le montant des crédits tient compte également de l’enveloppe catégorielle permettant de financer le plan de requalification de l’inspection du travail (1,80 million d’euros en 2015).

En ce qui concerne le plafond d’emplois du ministère, il est fixé à 9 753 ETPT (équivalent temps plein annuel Travaillé) pour 2015, contre 9 900 pour 2014. Cela correspond à une diminution de 1,5 % des effectifs.

Par rapport à la LFI 2014, le PLF 2015 présente un certain nombre d’économies hors crédits de personnel. Ainsi, les crédits de fonctionnement courant, de communication, de formation (hors Institut National du Travail de l’Emploi et de la Formation Professionnelle) ainsi que les dépenses de personnel hors titre 2 des services d’administration centrale et des services déconcentrés connaissent une baisse de 5 % ; les opérateurs dont la direction de l’animation, de la recherche et des études statistiques (DARES) a la tutelle (Centre d’étude pour l’emploi - CEE – et Centre d’études et de recherches sur les qualifications – CEREQ) voient leur dotation baisser de 2 %.

2. La nécessité de préserver les moyens dévolus à la DARES

Avec 165 personnels et un budget de 6,4 millions d’euros, la DARES constitue la plus petite des trois directions du ministère du Travail. Son rôle n’en est pas moins essentiel, puisque la DARES publie en permanence des revues et études de qualité qui constituent un outil indispensable pour le suivi et le déploiement des politiques de l’emploi. Or, depuis plusieurs années, son budget et son plafond d’emplois sont affectés par des réductions de crédits et de personnel

qui, bien que modeste chaque année (– 500 000 euros et – 2 ETP en PLF 2015), finissent par s’accumuler et menacer la capacité de la DARES à assurer la publication régulière de l’ensemble de ses revues. Désormais, les réductions d’emplois porteront en effet sur des postes de chargés d’études et de statistiques, la DARES ne disposant plus de marges de manœuvre au niveau des fonctions support.

Le Rapporteur spécial souhaite que ne soit pas fragilisé cet indispensable outil de connaissance qui alimente la réflexion publique et politique. Il sera vigilant à l’évolution réelle de ses crédits dans la programmation triennale.

C. LE PROGRAMME 111 : DES CHANTIERS EN COURS D’ACHEVEMENT

L’évolution du programme 111 *Amélioration de la qualité de l’emploi et des relations de travail* se caractérise par le caractère cyclique d’environ 60 % de ses dépenses (c’est le cas notamment du financement de l’opération de mesure de l’audience syndicale dans les très petites entreprises qui donne lieu à une élection fin 2016) et par l’introduction par la loi du 5 mars 2014 de deux nouveaux dispositifs, en particulier la création d’un fonds paritaire pour le financement des organisations syndicales et patronales auquel l’État participe à hauteur de 10 millions d’euros.

Par conséquent, le montant des crédits de paiement accordés au programme 111 pour 2015 est en augmentation par rapport à 2014 : de 70 millions d’euros, les crédits atteindront 82 millions d’euros l’an prochain, soit une hausse de 17 %.

Néanmoins, le programme 111 s’inscrit dans l’objectif de réduction des dépenses publiques entre 2015 et 2017. Hors nouveaux dispositifs et dispositifs cycliques, la trajectoire des dépenses du programme 111 est de – 1 % dans le PLF 2015, – 3 % dans le PLF 2016 et – 3 % dans le PLF 2017, en AE et CP.

1. Une hausse de la dotation budgétaire liée au financement des organisations syndicales

En application de la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l’emploi et à la démocratie sociale, l’État ne versera plus directement de subventions aux organisations syndicales à compter du 1^{er} janvier 2015. Cette subvention sera versée au fonds paritaire de financement mutualisé des organisations syndicales de salariés et des organisations professionnelles d’employeurs prévu par la loi (*cf.* articles L. 2135-9 et suivants du code du travail). Ce fonds doit être mis en place d’ici à la fin de l’année. Il sera géré paritairement par les organisations syndicales de salariés et professionnelles d’employeurs. La répartition des crédits entre les organisations syndicales de salariés, dont la clé sera précisée par un décret publié avant la fin de l’année, sera fonction de leur audience aux élections professionnelles.

L'État sera associé à la gestion du fond via un commissaire du Gouvernement. La loi prévoit par ailleurs, d'une part, l'établissement d'un rapport annuel établi par les organisations syndicales de salariés et les organisations professionnelles d'employeurs bénéficiant de financements du fonds paritaire, détaillant l'utilisation qui a été faite des crédits perçus et, d'autre part, la transmission par le fonds chaque année avant le 1^{er} octobre au Gouvernement et au Parlement d'un rapport détaillant l'utilisation des différents crédits.

Sur le reste des objectifs du programme 111, les crédits de paiement restent stables. Le soutien national au développement de la négociation collective se poursuit ainsi à hauteur de 24 millions d'euros.

2. Le report des élections prudhommales

Par ailleurs, ce projet de budget tient compte d'une réforme structurelle d'ampleur à l'échelle du programme, à savoir l'abandon de l'élection générale pour les conseillers prud'hommes, dégageant ainsi 106 millions d'euros d'économie sur cinq ans.

Cependant, les crédits relatifs à la formation des conseillers prud'hommes sont maintenus à hauteur de 7,75 millions d'euros en AE et à 7,57 millions d'euros de CP. Pour un effectif de près de 14 500 conseillers élus, ces crédits permettront de financer un peu plus de 31 000 jours de formation. La formation des conseillers prud'hommes étant assurée par des établissements publics d'enseignement supérieur ou par des organismes privés, cette dépense constitue un transfert aux autres collectivités.

3. Une réforme de l'inspection du travail qui progresse

L'année 2014 a vu le dispositif réglementaire modifiant l'organisation de l'inspection du travail se déployer. L'année 2015 sera consacrée à la mise en œuvre opérationnelle du renforcement des approches collectives des situations impliquant tous les acteurs internes et externes. Les travaux relatifs à l'évolution des modes d'intervention se concrétiseront et assureront une meilleure homogénéité de l'action sur le territoire et un recentrage sur les situations à risque pour les salariés. Ces évolutions, partagées par l'ensemble des acteurs économiques et sociaux, permettront de mettre en valeur que le respect des réglementations et de l'ordre public social constituent l'un des leviers de la compétitivité des entreprises.

*

* *

II. UN PROGRAMME 103 MARQUÉ PAR DE FORTS EFFETS DE PÉRIMÈTRE

Les crédits de paiement pour le programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* sont stabilisés à hauteur de 2,9 milliards d'euros dans le PLF 2015. À périmètre constant, ils diminuent toutefois significativement (– 10 %) passant de 2,9 à 2,4 milliards d'euros.

Il convient de noter que le périmètre de ce programme est très fortement touché par le processus de décentralisation et l'évolution des relations financières avec les régions, processus déjà amorcé en 2014 avec la suppression de la dotation globale de décentralisation (DGD) formation professionnelle (– 900 millions d'euros), et qui se poursuit en 2015 avec la fin des primes Indemnités compensatrices forfaitaires (– 500 millions d'euros au final) et la mise en œuvre de la loi du 5 mars 2014 (– 200 millions d'euros). De plus, les compensations d'exonération de charges sociales, essentiellement au titre de l'apprentissage, diminuent de 3 % à 1,52 milliard d'euros sous l'effet de la baisse du nombre d'apprentis et de la baisse des cotisations sociales de la branche famille dans le cadre du Pacte de responsabilité.

Ce processus joue également en sens inverse : la budgétisation des exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires (dites « TEPA ») majore le périmètre de la mission *Travail et emploi* de 516 millions d'euros en 2015⁽¹⁾.

Le Rapporteur spécial se réjouit néanmoins de la hausse ou du maintien des crédits de la plupart des dispositifs d'accompagnement des mutations économiques (activité partielle, contrats de génération, Fonds national pour l'emploi, contrat de sécurisation professionnelle), à l'exception notable des crédits consacrés à l'accompagnement des mutations économiques (GPEC) qui reculent de 30 % à 40 millions d'euros, contre 64 en LFI 2014.

A. LE RENFORCEMENT DES OUTILS D'ANTICIPATION ET D'ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES À TRAVERS LE PROGRAMME 103

1. La fusion des dispositifs d'activité partielle : une réforme qui montre son utilité

La loi de sécurisation de l'emploi du 14 juin 2013 a opéré une refonte profonde du chômage partiel, appelé désormais activité partielle, afin de simplifier un outil difficilement lisible du fait de l'empilement de réformes successives au cours des dernières années. Reprenant les principes énoncés par les partenaires sociaux à l'article 19 de l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013,

(1) Actuellement assurée par une fraction de TVA de 0,34 %, la compensation de ce dispositif sera effectuée par crédits budgétaires, mode de compensation de droit commun pour les dispositifs d'exonération ciblés (géographiques ou sectoriels) en principe prises en charge par le budget de la mission Travail et emploi.

l'article 16 de la loi a posé le cadre d'une simplification profonde en fusionnant les différents étages du dispositif antérieur (allocation de base, allocation complémentaire conventionnelle, allocation d'activité partielle de longue durée - APLD) en un dispositif unique d'allocation d'activité partielle, dont l'accès est facilité et dont les conditions de mise en œuvre sont adaptables en fonction de la situation des entreprises contraintes de réduire temporairement leur activité.

Il a également renforcé l'attractivité de cet outil, véritable alternative au licenciement, en augmentant l'indemnisation des heures chômées pour les employeurs, ainsi que le niveau d'indemnisation garanti aux salariés subissant une réduction de leur temps de travail. Enfin, en autorisant la mise en œuvre de tous les types de formation professionnelle pendant les périodes de sous activité pour améliorer les compétences des salariés, il renforce la compétitivité de l'entreprise et sécurise davantage les emplois.

Cette réforme porte déjà ses fruits puisque l'on constate une augmentation sensible du recours à l'activité partielle qu'il s'agisse du volume d'heures autorisées à être chômées (94,5 millions d'heures, soit + 20,2 %), du nombre d'autorisations (22 000 autorisations, soit + 1,3 %) ou de la durée moyenne autorisée (3,5 mois au lieu de 2,5 mois, soit + 28 jours). Par ailleurs, l'objectif de diversification des secteurs est en passe d'être atteint :

- la part des heures de travail autorisées à être chômées progresse également pour les entreprises tertiaires : 43,2 % des heures autorisées, contre 40,7 % lors de la même période précédente ;

- dans le même temps, même si l'industrie manufacturière concentre toujours la plus forte part d'heures de travail autorisées à être chômées, celle-ci affiche une nette diminution : 28,2 % des heures autorisées au bénéfice de l'industrie, contre 33,6 % à la même période précédente (– 5,4 points). Il s'agit de la plus forte baisse enregistrée par secteur d'activité ;

- Une augmentation de la part des entreprises de moins de 50 salariés : elles en concentrent en effet 89,3 % des autorisations accordées, contre 86,3 % sur la même période précédente, soit + 3,1 points. Les trois autres tranches d'effectif salarié (50 à 249, 250 à 999, 1 000 et plus) enregistrent *a contrario* toutes une diminution de leur part respective.

Ainsi, le montant des crédits budgétaires en PLF 2015 est de 120 millions d'euros, pour tenir compte du niveau élevé d'heures consommées en 2013 et en 2014. Un fonds de concours au titre du cofinancement par l'Unédic permet de compléter ce financement. Toutefois, on constate, au 15 juillet 2014, que 154 millions d'euros ont déjà été consommés au titre de l'activité partielle. Le Rapporteur spécial pense qu'il sera nécessaire à l'avenir d'anticiper un niveau plus haut de crédits pour accompagner la montée en puissance de ce dispositif essentiel pour lutter contre le chômage.

2. Une montée en charge progressive des contrats de génération

De la même manière, le Rapporteur spécial se réjouit de la montée en charge du contrat de génération qui entraîne une progression des crédits de 165 millions d'euros en LFI 2014 à 234 millions d'euros en PLF 2015 (+ 40 %), soit 40 000 contrats de génération supplémentaires pour 2015. Rappelons que ce dispositif, qui permet aux entreprises de moins de 300 salariés qui embauchent un jeune en contrat à durée indéterminée (CDI) tout en gardant un *senior* de bénéficier d'une aide de 4 000 euros par an pendant trois ans, doit atteindre un objectif de 500 000 contrats signés d'ici 2017. Conformément à la demande du Président de la République, ces contrats vont prochainement être élargis, afin de permettre aux entreprises d'en bénéficier si elles embauchent un *senior* tout en gardant un jeune, et améliorer l'aide quand il s'agit du recrutement.

Au 30 septembre 2014, 32 408 demandes d'aides ont été enregistrées et 26 897 ont été acceptées (96,4 %) : l'aide au contrat de génération a ainsi facilité le recrutement de 23 400 jeunes de moins de 26 ans en CDI, et le maintien en emploi ou recrutement du même nombre de *seniors*, soit au total plus de 46 800 bénéficiaires. En cumulé depuis mars 2013, 70 % des demandes d'aide concernent des entreprises de moins de 50 salariés (en cumul à la date du 30 septembre 2014), et 30 % des demandes d'aides pour les entreprises de 50 à moins de 300 salariés.

La nécessité pour les entreprises de 50 salariés et plus d'être couvertes par un accord de branche ou d'entreprise ou un plan d'action jusqu'à la loi du 5 mars 2014, laquelle a assoupli ces conditions, a entraîné un démarrage plus lent pour ces entreprises. Elle continue d'augmenter depuis au même rythme, et s'est établie en septembre 2014 à 35 % des demandes d'aide, niveau proche de ce que suggérait la répartition des embauches par taille d'entreprise avant la mise en œuvre du contrat de génération. La nécessité de couverture et le temps des négociations dans ces entreprises, avant les dispositions de la loi du 5 mars 2014, expliquent le « retard » pris par ces entreprises par rapport aux entreprises de moins de 50 salariés, et la tendance de mobilisation de ces entreprises devraient se poursuivre.

À noter enfin que, dans le cadre du déploiement du contrat de génération, une prestation d'appui-conseil a été prévue par la loi du 1^{er} mars 2013 à destination des entreprises de moins de 300 salariés, afin de les inciter ou les accompagner dans la conclusion d'un accord/plan d'action contrat de génération. Une enveloppe a été budgétée à hauteur de 30 millions d'euros en 2013 et de 20 millions d'euros en 2014 pour financer cette prestation.

3. Des crédits supplémentaires pour l'accompagnement des licenciés économiques à travers le contrat de sécurisation professionnelle (CSP)

La loi n° 2011-893 du 28 juillet 2011 pour le développement de l'alternance et la sécurisation des parcours professionnels a instauré le contrat de sécurisation professionnelle (CSP) à la suite de l'accord national interprofessionnel du 31 mai 2011 relatif au CSP.

Le dispositif du CSP devrait faire l'objet d'une renégociation des partenaires sociaux avant la fin 2014. Les grandes lignes du dispositif ne devraient toutefois pas être fondamentalement remises en cause. Pour 2015, le coût du dispositif pour l'État est ainsi évalué à 125 millions d'euros sur la base d'une hypothèse de 144 000 nouveaux salariés, soit une légère évolution par rapport aux crédits prévus en LFI 2014 (120 millions d'euros).

Par ailleurs, comme le prévoyait l'accord, une expérimentation de l'accompagnement mis en œuvre dans le cadre du CSP aux anciens titulaires de contrat à durée déterminée, de contrat d'intérim et de contrat de chantier a été lancée depuis le début de l'année 2012 sur 31 territoires au bénéfice d'un potentiel de 8 700 personnes.

L'État participe au financement des dépenses liées aux mesures d'accompagnement en versant à Pôle emploi un forfait de 800 euros par bénéficiaire. L'Unédic participe pour un montant équivalent. L'État prend également en charge la moitié du surcoût d'allocation par rapport à l'allocation de retour à l'emploi (ARE) pour les adhérents qui avaient entre un et deux ans d'ancienneté dans leur entreprise au moment de leur licenciement. Dans le cadre de l'expérimentation aux anciens titulaires de contrats à durée déterminée, l'État verse un forfait de 900 euros par bénéficiaire, l'Unédic participe quant à elle à hauteur de 700 euros.

D'après les données disponibles dans l'extranet dédié au dispositif, près de 315 000 personnes ont adhéré au CSP depuis septembre 2011, dont près de 64 000 depuis le début de l'année 2014 (en légère diminution par rapport au premier semestre 2013). Le stock de bénéficiaires à fin juin 2014 s'élève à plus de 102 000 personnes (contre 111 000 un an auparavant). Depuis le démarrage du dispositif, plus de 121 000 formations ont été engagées dans le cadre du dispositif, soit plus de 41 % des bénéficiaires de CSP. La durée moyenne de ces formations est de 213 heures. Depuis le début du dispositif, 27 % des cohortes de bénéficiaires étaient en emploi à l'issue du dispositif, près des deux tiers des bénéficiaires ayant retrouvé un emploi sont en CDI. Des travaux d'évaluation sont actuellement menés par l'Unédic et les services du ministère, afin d'alimenter la renégociation du dispositif par les partenaires sociaux.

4. Une dotation globale de restructuration faiblement dotée

Le Rapporteur spécial regrette néanmoins que la ligne budgétaire Dotation globale de restructuration, qui correspond à une dotation globale et déconcentrée au niveau régional pour permettre une gestion souple et au plus près du terrain des dispositifs d'accompagnement social des restructurations, demeure si faiblement dotée. En LFI 2014, 31,5 millions d'euros ont été inscrits. Au 30 juin 2014, la dépense se montait à 17,50 millions d'euros en AE et 6,68 millions d'euros en CP. Le PLF 2015 a reconduit le montant budgété en 2014 à hauteur de 31,5 millions d'euros.

Or, le FNE formation est un outil adaptable qui permet de financer des projets particulièrement exemplaires de manière souple. À titre d'exemples, des conventions ont pu être mobilisées aussi bien pour aider une entreprise à passer un cap difficile que pour accompagner un changement du mode de production (ex. l'imprimerie ESTRABOLS fabriquant des étiquettes adhésives pour le secteur vini-viticole), ou pour l'aider à se repositionner sur de nouveaux secteurs d'activité (ex. la société ARMOR GREEN dans l'Ille-et-Vilaine qui, initialement positionnée sur les panneaux photovoltaïques, s'est réorientée vers les biomasses et la méthanisation).

Au titre de 2013, 188 conventions de FNE formation ont été conclues au bénéfice de 14 928 bénéficiaires potentiels. Sur le total du budget des actions de formation prévu (43 millions d'euros), le FNE formation contribue à hauteur de près de 13,8 millions d'euros, soit 33 % du montant total des conventions. Les entreprises contribuent au financement des formations à hauteur de 27 % du coût total, les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) à hauteur de 18 %, les collectivités locales à hauteur de 18 % et le Fonds social européen (FSE) 4 %.

Le nombre d'heures de formations programmées grâce à ce cofinancement s'est élevé à 822 000 heures, soit une moyenne de 59 heures par bénéficiaire.

UTILISATION DU FNE FORMATION ET COÛT POUR L'ÉTAT DEPUIS 1999

Années	Nombre de conventions signées	Nombre de bénéficiaires potentiels	Coût total État (en M€)
1999	175	5 383	8,48
2000	131	3 203	6,05
2001	168	2 092	7,59
2002	105	2 500	6,59
2003	73	2 397	5,74
2004	67	1 297	4,98
2005	60	1 259	4,12
2006	51	1 263	9,56
2007	70	1 747	6,94
2008	48	1 319	3,17
2009	252	8 078	20,94
2010	533	18 129	38,5
2011	183	15 114	18,0
2012	245	20 910	24,10
2013	188	14 928	13,80

Source : DARES et DGEFP pour 2012.

Au sein de la dotation globale prévue au PLF 2015, 23,5 millions d'euros ont été identifiés pour le FNE formation.

5. Les allocations temporaires dégressives : un outil dont la pertinence n'est pas certaine

Les allocations temporaires dégressives (ATD) permettent de favoriser le reclassement externe des salariés licenciés pour motif économique, par une compensation financière partielle ou totale de la perte de salaire dans l'emploi de reclassement. Cette compensation est versée pour deux ans. La convention d'ATD s'inscrit dans le cadre d'une procédure de licenciement pour motif économique. Le reclassement doit avoir lieu dans un délai d'un an maximum à compter de la notification du licenciement. L'aide de l'entreprise qui licencie ou de l'État pour compenser pour partie ou en totalité la perte de salaire, dans le cadre des conventions d'ATD, n'est soumise qu'à la CSG, à taux réduit, ainsi qu'à la CRDS.

L'aide de l'État est plafonnée à 200 euros par mois pendant deux ans. À titre exceptionnel, elle peut être plafonnée à 300 euros par mois sur décision conjointe du préfet et du trésorier payeur général pour les salariés d'entreprise dans l'incapacité de contribuer au financement du dispositif ou situées dans des bassins d'emploi sinistrés.

UTILISATION DES ATD DEPUIS 1999

Années	Nombre d'adhésions individuelles	Coût total État (en M€)
1999	2 501	10,83
2000	3 012	14,92
2001	3 095	13,87
2002	2 963	11,3
2003	3 630	10,82
2004	5 414	13
2005	3 765	13,9
2006	4 057	10,7
2007	3 927	8,30
2008	4 476	9,09
2009	5 152	9,49
2010	4 875	9,88
2011	3 869	8,54
2012	2 191	8,40
2013	1 932	5,37
2014	580 (fin avril)	2,51

Source : DARES, DGEFP.

En PLF 2015, un montant de 11 millions d'euros est maintenu par rapport à 2014, malgré la chute continue de l'utilisation du dispositif. En l'état, le plafonnement de l'aide attribuée au titre des ATD à hauteur de 200 ou 300 euros ne semble pas suffisant pour rendre cet outil attractif.

6. La réduction des crédits consacrés à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC)

Dispositif souterrain et peu visible puisqu'il n'agit que sur le long terme, l'aide au conseil GPEC est particulièrement mobilisée pour renforcer les moyens d'entreprises qui ne disposent pas de moyens en interne (directeur des ressources humaines, expert-comptable) et qui ne sont pas en capacité de construire une ingénierie en matière de ressources humaines.

L'État mobilise les dispositifs Engagement pour le développement de l'emploi et des compétences (EDEC) et Aide au conseil GPEC pour accompagner les branches, les secteurs professionnels ou les territoires confrontés à des mutations économiques. Ces dispositifs anticipent l'impact des mutations économiques au sein de secteurs ou de branches, incitent les entreprises, notamment les PME à mener des actions en faveur des salariés de bas niveau de qualification, renforçant ainsi leur employabilité. Cette politique de

développement de l'emploi et des compétences encourage et soutient les TPE/PME pour optimiser la gestion de leurs ressources humaines dans le cadre de plans d'actions RH.

Dans le contexte de crise économique, l'État et les régions ont organisé un soutien aux secteurs particulièrement touchés et ont contractualisé avec les partenaires sociaux afin de soutenir l'emploi et éviter au maximum les licenciements. Toutefois, les crédits alloués à ce dispositif sont en recul de 30 % à 40 millions d'euros en PLF 2015 contre 64 en LFI 2014.

Le Rapporteur spécial constate et regrette cette baisse des moyens d'action, d'autant plus que 18 accords de branche ou sectoriels ont été signés au niveau national pour la presse, la presse numérique, les industries agroalimentaires, l'automobile, les industries du papier carton, l'aide à domicile, les professions libérales, le textile-habillement-cuir, les centres sociaux, la bijouterie, la conchyliculture, le travail temporaire, le recyclage, les transports, le raffinage, les industries de la santé, la vente directe. Un accord spécifique sur les emplois d'avenir a également été mis en œuvre.

De plus, ces accords engagent les acteurs à entrer dans une démarche collective autour du dialogue social. À titre d'exemple, les démarches engagées dans le cadre de l'accord sur les industries agroalimentaires ont permis aux acteurs de signer un accord interprofessionnel sur le contrat de génération.

Il convient toutefois de souligner qu'en dépit de cette baisse, les actions de GPEC bénéficieront en 2015 de 125 millions d'euros inscrits sur l'ancien programme 412 (supprimé en PLF 2015) au titre du programme d'investissement d'avenir. Ces crédits serviront à financer les projets qui remporteront l'appel d'offres prochainement organisé par le Commissariat général à l'investissement (CGI) en coordination étroite avec le ministère du Travail. La baisse des crédits constatés sur le dispositif GPEC piloté en administration centrale doit donc être relativisée.

Enfin, en dehors des actions sectorielles, la politique menée par l'État a aussi consisté à permettre la mise en œuvre de projets territoriaux d'anticipation. Ainsi, treize plateformes territoriales d'appui aux mutations économiques ont été mises en œuvre dans le cadre du pacte compétitivité emploi. Ces plateformes ont vocation à mobiliser les principaux acteurs (État, Régions, entreprises, organisations professionnelles et syndicales, OPCA et OPACIF...) dans des bassins où les enjeux pour l'emploi et le développement économique sont particulièrement périlleux et où le tissu économique est en forte mutation.

7. Le dispositif Nacre est maintenu

En 2014, la baisse observée sur les deux dernières années du taux de pérennité des entreprises créées dans le parcours Nacre devrait se poursuivre. Ainsi, la prévision pour 2014 s'établit à ce stade à 76 %. Ce taux reflète en premier lieu la conjoncture économique et la baisse observée n'est pas spécifique au dispositif Nacre, mais concerne bien l'ensemble des entreprises nouvellement créées.

Les orientations de travail fixées pour 2014 et 2015 sont les suivantes :

– renforcer l'articulation du dispositif Nacre avec l'ensemble des dispositifs existants sur les territoires pour l'aide à la création d'entreprise ;

– favoriser un meilleur ciblage des publics en faveur des personnes les plus éloignées de l'emploi (demandeurs d'emploi de longue durée, bénéficiaires de minima sociaux, bénéficiaires résidant dans les quartiers de la politique de la ville, jeunes, personnes faiblement qualifiées) ;

– réviser les critères d'éligibilité du prêt Nacre, afin que ce dernier bénéficie en priorité à des personnes ayant un faible apport personnel.

La dotation budgétaire au PLF 2015 d'un montant de 28,61 millions d'euros en autorisations d'engagement et 25,11 millions d'euros en crédits de paiement permet d'engager le parcours des 20 000 nouveaux bénéficiaires et d'assurer le paiement de l'ensemble des bénéficiaires en cours d'accompagnement. Les montants des AE et des CP sont différents depuis le 1^{er} janvier 2013.

8. Le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM) : un outil malheureusement réformé par le bas

Outil ambitieux mis en place dans le cadre européen pour lutter contre certains effets pervers de la mondialisation, le FEM peut intervenir dans les trois cas suivants :

a) licenciement d'au moins 500 salariés d'une entreprise, sur une période de quatre mois, y compris des travailleurs pendant leur emploi chez les fournisseurs ou producteurs en aval de ladite entreprise ;

b) licenciement, pendant une période de neuf mois, d'au moins 500 salariés dans un secteur d'activité (plusieurs entreprises sans lien nécessaire entre elles), dans une, deux régions mais aussi désormais plus de deux régions contiguës à certaines conditions ;

c) dans le cas de marchés du travail de taille réduite ou dans des circonstances exceptionnelles, une demande de contribution du FEM peut être jugée recevable même si les conditions prévues au point a) ou b) ne sont pas entièrement satisfaites, lorsque des licenciements ont une incidence grave sur l'emploi et l'économie locale. Dans ce cas, le montant cumulé des contributions au titre de ces circonstances exceptionnelles ne peut excéder chaque année 15 % du FEM.

Le FEM ne cofinance que des mesures actives de reclassement. Il s'agit des dépenses dont l'objectif est de permettre le reclassement externe des salariés licenciés (l'aide à la recherche d'un emploi, l'orientation professionnelle, la formation et le recyclage sur mesure, ainsi que l'aide au reclassement externe et la valorisation de l'entrepreneuriat ou l'aide à l'emploi indépendant, etc.). Les dépenses passives (les sommes versées aux salariés mais non liées à la recherche d'un emploi et à une démarche de reclassement, comme les indemnités de licenciement qui compensent en fait un préjudice, ou encore les mesures de portage jusqu'à la retraite) ne sont pas éligibles.

L'objectif du fonds est ainsi d'inciter à mettre en œuvre des mesures sociales d'accompagnement d'un montant supérieur à celles résultant des seules obligations légales nationales, non pas pour toutes les restructurations mais seulement pour certaines d'entre elles.

Jusqu'à la fin de l'année 2013, le FEM était doté de 500 millions d'euros par an, dont moins de la moitié était consommé en vertu de règles d'éligibilité trop strictes. Depuis le début de l'année 2014, ses nouvelles règles d'intervention sont devenues plus souples, en ce que, notamment, elles ont ajouté le critère de la crise économique à celui de la mondialisation. Le taux de financement est également passé de 65 % des coûts engagés au-delà des obligations susmentionnées à 60 %.

Dans le même temps, le Rapporteur spécial regrette que le budget dévolu au FEM ait été limité à 130 millions d'euros par an, soit la dépense annuelle maximale qui a été constatée depuis le début de la mesure en 2007, contre 500 millions d'euros auparavant. Cet effet ciseau qui consiste à élargir les critères d'attribution pour répondre à la sous-consommation des crédits et à réduire ces mêmes crédits à leur niveau de consommation antérieure est illogique et regrettable.

Rappelons ainsi que le FEM, dans les cas où il a pu être mobilisé, a permis de venir en aide aux salariés d'entreprises sous-traitantes de Peugeot et de Renault dans le domaine automobile, à ces deux entreprises majeures ainsi qu'à Air France et à d'autres sociétés importantes, pour un montant cumulé de plusieurs dizaines de millions d'euros. À l'heure où le chômage et les défaillances d'entreprises ne faiblissent pas, cette aide devrait être augmentée et non réduite.

B. LA RÉFORME DE LA POLITIQUE EN FAVEUR DE L'APPRENTISSAGE

Le PLF 2015, dans la ligne de la LFI 2014, poursuit la décentralisation et la réforme de l'apprentissage. Le cap fixé par le Président de la République en matière d'apprentissage est d'atteindre un flux moyen de 500 000 apprentis à partir de 2017. Si, en 2013, le nombre de contrats d'apprentissage a enregistré une baisse de 8 % sur l'année 2013, la réforme mise en œuvre par le Gouvernement devrait permettre d'inverser cette tendance.

CONTRAT D'APPRENTISSAGE

Régions	Entrées 2010	Entrées 2011	Entrées 2012	Entrées 2013 (données provisoires)
Ile-de-France	54 701	60 800	62 762	55 656
Champagne-Ardenne	6 100	5 958	5 883	5 494
Picardie	9 527	8 250	8 136	7 624
Haute-Normandie	9 673	9 172	9 139	7 931
Centre	13 447	13 891	13 641	13 281
Basse-Normandie	7 740	7 529	7 834	7 219
Bourgogne	8 011	7 562	7 607	6 651
Nord-Pas-de-Calais	14 389	14 059	12 263	12 351
Lorraine	11 495	11 751	9 781	10 470
Alsace	11 364	9 307	10 767	9 145
Franche-Comté	6 717	6 202	6 406	5 842
Pays de la Loire	18 423	17 407	18 178	16 153
Bretagne	13 358	14 375	12 727	10 681
Poitou-Charentes	9 146	8 772	10 118	8 605
Aquitaine	12 342	13 184	13 236	12 586
Midi-Pyrénées	12 151	11 864	12 266	12 279
Limousin	2 256	2 777	2 757	1 971
Rhône-Alpes	25 837	27 092	28 139	26 639
Auvergne	6 063	6 027	7 472	7 596
Languedoc-Roussillon	8 967	11 721	10 941	9 529
Provence-Alpes-Côte- d'Azur	21 109	21 373	22 173	20 593
Corse	1 169	1 387	1 502	1 326
Guadeloupe	775	943	633	915
Martinique	593	1 183	877	415
Guyane	285	349	121	142
La Réunion	2 081	2 109	1 932	1 899
Total France entière	287 719	295 044	297 291	272 993

Source : ministère du Travail.

1. Les crédits du compte d'affectation spéciale *Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage*

À compter de 2015, le CAS ne sera plus alimenté que par la part de la taxe d'apprentissage réaffectée aux régions (51 % de cette dernière), soit un rendement prévisionnel de 1,5 milliard d'euros pour 2015. En dépenses, il sera chargé du reversement aux régions de l'intégralité du produit de cette fraction régionale à l'apprentissage. Il convient de noter qu'une fraction complémentaire de 150 millions d'euros de taxe intérieure de consommation sur ces produits énergétiques (TICPE) sera en outre affectée aux régions dans le cadre du PLF au titre du plan de soutien de l'apprentissage présenté dans le cadre de la grande conférence sociale (mesure LFR 2014).

Cela se traduira par la fin des primes aux employeurs d'apprentis (ICF) dont la suppression a été décidée l'année dernière. Les dotations de compensation de cette prime aux régions passent ainsi de 264 millions d'euros en 2014 à 24 en 2015 (- 90 %). Il convient de rappeler que les nouvelles primes apprentissages, qui ne concernent que les entreprises de moins de 11 salariés, ont été financées en contrepartie d'un recentrage du crédit d'impôt apprentissage sur les niveaux de qualification les plus bas (jusqu'à bac + 2) pour un montant équivalent et sont compensées aux régions sous la forme d'une affectation de TICPE de l'ordre de 260 millions d'euros (elles ne s'imputent donc plus sur le budget de l'emploi). Il en va de même pour la nouvelle aide conditionnée aux engagements de branches.

Dans le même temps, le Gouvernement a souhaité que la conclusion d'un contrat d'apprentissage dans une entreprise de moins de 50 salariés à partir du 1^{er} juillet 2014 ouvre droit à une aide de 1 000 euros versée par la région sous réserve que l'entreprise soit couverte « *par un accord de branche* » comportant des « *engagements qualitatifs et quantitatifs* » pour le « *développement de l'apprentissage* ».

Par ailleurs, à la suite de la fusion de la taxe d'apprentissage et de la contribution au développement de l'apprentissage, la loi du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014 a fixé la répartition de la taxe d'apprentissage à partir de 2015 qui sera faite de la manière suivante :

– une première fraction de 51 % (soit 1 491 millions d'euros en 2015) est attribuée aux régions. Cette fraction, complétée par une part de TICPE (146 millions d'euros en 2015), constitue la ressource régionale composée d'une :

- part fixe (1,54 milliard d'euros), qui assure à chaque région la stabilité de ses ressources par rapport à la situation actuelle,
- part variable (92 millions d'euros), qui sera répartie entre les régions de manière à valoriser l'accroissement du nombre d'apprentis.

S'agissant de la TICPE (146 millions d'euros) qui contribue au financement de la ressource régionale à l'apprentissage, le gouvernement a souhaité au cours des discussions sur le PLFR 2014 majorer la part de taxe d'apprentissage revenant aux centres de formation d'apprentis (CFA) et a affecté en contrepartie aux régions une part de TICPE pour permettre que la ressource régionale à l'apprentissage soit maintenue à son niveau prévu dans le PLFR initial (soit 1 637 millions d'euros). L'État a ainsi augmenté son effort de 146 millions d'euros par cette affectation de TICPE ;

– une deuxième fraction de 26 % (part dite « quota ») est attribuée aux centres de formation d'apprentis et aux sections d'apprentissage, qui bénéficieront en outre du produit de la contribution supplémentaire à l'apprentissage. Les entreprises pourront librement affecter l'ensemble de ces ressources ;

– une troisième fraction de 23 % (part dite « barème ») sera affectée par les entreprises au financement de formations technologiques et professionnelles initiales hors apprentissage. Elle correspond à un recentrage des listes de formations initiales technologiques et professionnelles et des organismes éligibles à un financement au titre du barème.

Le Rapporteur spécial souhaite néanmoins que soit précisés les modalités de la répartition financière de la taxe entre les régions et les dotations du futur Fonds national de péréquation entre les régions. Il convient également de noter que les grandes écoles s'inquiètent de la réduction de la part des fonds librement affectés par les entreprises.

Par ailleurs, le réseau de collecte de la taxe d'apprentissage a été rationalisé passant de 145 organismes collecteurs à 46.

2. La compensation des exonérations de charges sociales pour les apprentis

Les compensations d'exonération de charges sociales, essentiellement au titre de l'apprentissage, diminuent de 3 % à 1,52 milliard d'euros sous l'effet de la baisse du nombre d'apprentis et de la baisse des cotisations sociales de la branche famille dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité.

Il convient de noter que le contrat d'apprentissage est un contrat aidé, à travers des dispositifs fiscaux, des exonérations ou des primes :

L'exonération des cotisations sociales salariales et patronales : est totale (à l'exception des cotisations dues au titre des accidents du travail et des maladies professionnelles) pour les entreprises de moins de 11 salariés et artisans et seulement partielle pour les autres employeurs. Son coût est de 1 337 millions d'euros en 2014 et 1 275 en 2015.

Ce dispositif, mis en place depuis 1971, est bien connu des entreprises. Il a été constaté qu'il était particulièrement incitatif pour les employeurs sur l'embauche d'un apprenti car il permet une baisse directe et visible du coût du travail. Facilement mise en œuvre, cette baisse du coût de l'apprenti est immédiate et non conditionnée à des critères spécifiques.

Le crédit d'impôt apprentissage de 1 600 euros, bénéficiant aux employeurs d'apprentis, est désormais, depuis la LFI 2014, ciblé sur la première année de formation conduisant à un diplôme ou un titre à finalité professionnelle de niveaux III, IV ou V, pour lesquels le crédit d'impôt revêt un effet incitatif important en réduisant le coût à l'embauche de l'apprenti.

Toutefois, le dispositif actuel 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 mentionné à l'article L. 130-1 du code du service national. Un dispositif transitoire a également été instauré pour les crédits d'impôts calculés au titre de l'année 2013.

En 2014, le coût du dispositif est de 380 millions d'euros. En 2015, le recentrage du crédit d'impôt en réduit le coût : la dépense fiscale est estimée à 300 millions d'euros environ.

Les salaires versés aux apprentis sont exonérés d'impôt sur le revenu. L'exonération s'applique à l'apprenti personnellement imposable ou au contribuable qui l'a à sa charge.

Le coût de ce dispositif pour l'État est de 300 millions d'euros.

3. La réforme du système de bonus-malus

Les modalités d'application du bonus-malus, notamment la définition de l'effectif (au sens du code du travail et non de la sécurité sociale) et les différents seuils applicables manquent de lisibilité et donc sont considérées comme complexes pour les entreprises assujetties.

C'est pourquoi, la loi de finances rectificative pour 2014 a instauré une mesure de simplification concernant le dispositif du bonus. En effet, à compter du 1^{er} janvier 2015 l'aide dite « bonus », versée aux entreprises de 250 salariés et plus qui respectent le quota d'alternants, est remplacée par une réduction d'impôt de même montant venant en déduction du montant de la taxe d'apprentissage à acquitter au titre du hors quota.

Par ailleurs, le dispositif du malus a vocation à se stabiliser à compter de 2016 avec le passage du seuil de contrats favorisant l'insertion professionnelle de 4 % à 5 % qui entraînera la fin de l'évolution annuelle du barème de la CSA.

C. LA RÉFORME DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Enfin, il convient de noter que la réforme de la formation professionnelle poursuit le transfert des compétences au profit des régions en matière de formation professionnelle, ce qui a des conséquences directes sur le programme 103.

Ainsi, le montant total des crédits décentralisés au titre de la loi du 5 mars 2014 s'élève à près de 196 millions d'euros répartis entre les actions en faveur de la formation : Actions ciblées à destination des personnes placées sous main de justice (12 millions d'euros) et Accès aux compétences clés (48 millions d'euros), la reconnaissance des compétences acquises par les personnes (validation des acquis de l'expérience) (4 millions d'euros) et la rémunération des stagiaires (132 millions d'euros).

1. Les compétences conservées par l'État

Il est toutefois à noter que la validation des acquis de l'expérience (VAE) conserve des crédits en PLF 2015 à hauteur de 2,91 millions d'euros en AE et en CP pour conduire des actions de sensibilisation et de promotion de celle-ci, contribuer au financement des projets collectifs mis en œuvre sur le territoire afin de favoriser l'accès à cette validation et prendre en charge l'instruction des dossiers et l'évaluation des candidats sur les titres professionnels dans les centres agréés (hors Afp). Le renforcement du rôle des régions dans le cadre du service public régional de la formation professionnelle, explique la forte baisse des crédits par rapport à 2014. En effet, à compter de 2015, les régions financeront les prestations d'accompagnement des candidats recevables à la validation des acquis de l'expérience sur les titres professionnels du ministère chargé de l'emploi, compétences assumées jusqu'à maintenant par l'État.

La rémunération des stagiaires voit également une dotation inscrite en PLF 2015, à hauteur de 28,78 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement pour la rémunération des actions qualifiantes :

- publics suivis par la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) ;
- publics suivis par l'administration pénitentiaire ;
- publics relevant des établissements à gestion déléguée ;
- travailleurs handicapés, hors publics suivis dans les centres rééducation professionnelle.

2. La mise en place du compte personnel de formation

L'article 1^{er} de la loi du 5 mars 2014 instaure, au 1^{er} janvier 2015, un compte personnel de formation (CPF) se différenciant de l'actuel droit individuel à la formation (DIF, supprimé) sur deux points essentiels : il ne concerne pas que les salariés du privé, mais également les chômeurs, et peut-être à terme les indépendants et les fonctionnaires, et il pourra être alimenté jusqu'à 150 heures (en huit ans) contre 120 heures pour le DIF. Au-delà, des abondements supplémentaires peuvent être effectués par l'employeur, le salarié, Pôle emploi ou encore les conseils régionaux. Ce compte permettra d'accéder à des formations visant à « *acquérir des compétences attestées en lien avec les besoins de l'économie* ». Des listes seront déterminées par les partenaires sociaux.

3. Une ambition forte au service de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi

Le financement du plan 100 000 formations prioritaires pour l'emploi recevra 100 millions d'euros dans le cadre du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) et 100 millions d'euros mis en œuvre par Pôle emploi (50 millions d'euros de l'État et 50 millions d'euros pris directement sur le budget de Pôle emploi). S'ajoutent des contreparties des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) et des financements complémentaires qui peuvent être décidés par les conseils régionaux ou par l'Agefiph (Association de gestion du Fonds pour l'insertion des personnes handicapées).

III. REMARQUES TRANSVERSALES SUR LE CHAMP COUVERT PAR LA MISSION TRAVAIL ET EMPLOI

A. L'AMÉLIORATION DE LA SITUATION FINANCIÈRE DE L'Afpa

Le Rapporteur spécial constate que l'action du Gouvernement a permis à l'Afpa (Association nationale pour la formation professionnelle des adultes) de surmonter une partie de ses difficultés, bien que cela ait nécessité de nombreuses réformes internes qui ne sont pas encore achevées. En vigueur depuis le 1^{er} janvier 2013, le plan de refondation a pour triple objectif, sur la période 2013-2017, de développer l'activité de l'Afpa, de transformer le modèle pédagogique pour adapter son offre aux attentes des financeurs et enfin de redresser la situation financière de l'association. Par conséquent, ce plan, soutenu par les pouvoirs publics, doit non seulement assainir la situation financière de l'Afpa, mais également lui permettre de se réformer en profondeur afin de pouvoir trouver pleinement sa place dans l'environnement concurrentiel de la formation professionnelle.

Ce plan vise notamment à transformer le modèle pédagogique pour adapter l'offre de l'Afpa aux attentes des financeurs. Ce changement passe par la restructuration de l'offre de formation et par la redynamisation de l'ingénierie. À cette fin, 50 ingénieurs de formation ont été affectés auprès des services régionaux

d'ingénierie. Ainsi, ces derniers peuvent venir en appui pour faire évoluer l'offre, la pédagogie conformément aux besoins des clients. Par ailleurs, pour 120 formations, l' Afpa a construit une nouvelle offre en misant sur la modularité et l'individualisation des parcours. Cette nouvelle offre modulaire s'inscrit dans le cadre la loi sur la formation professionnelle du 5 mars 2014 et devrait permettre à l' Afpa de proposer une offre plus attractive et plus compétitive. En parallèle, elle revoit la cartographie de ses centres en fonction d'une « offre nationale » et d'une « offre de proximité ».

Enfin s'agissant du redressement de la situation financière, l' Afpa a suivi la trajectoire définie dans le plan de refondation concernant l'évolution de ses charges, réduites de 50 millions d'euros depuis 2012. Les réalisations en termes de chiffre d'affaires sont inférieures aux objectifs : dans une conjoncture économique morose, les réformes en cours n'ont pas encore produit les effets escomptés. Ainsi, le chiffre d'affaires pour 2014 devrait s'établir aux alentours de 770 millions d'euros, contre un objectif de 784. Il serait cependant en légère progression par rapport à l'année précédente, et ce pour la première fois depuis quatre ans. Il apparaît donc que le plan de refondation devra faire l'objet d'une renégociation. Conformément au protocole de conciliation, l' Afpa a autorisé l'émission d'obligations associatives au profit de l'État à hauteur de 160 millions d'euros en 2013 et 2014 (APE) dans le cadre du financement long terme.

Les contributions des banques à l' Afpa ne sont pas disponibles pour des raisons de confidentialité.

DONNÉES CLÉS SUR L'AFPA :

Le chiffre d'affaires (au sens des produits d'exploitation) de l'année 2013 s'élève à 757,4 millions d'euros, en diminution de 6,4 % par rapport à 2012 (soit - 52,2 millions d'euros).

Les charges de personnel (hors coûts de restructuration) se sont élevées à 578,9 millions d'euros. Elles sont le premier poste de dépenses et représentent 76,4 % des produits. Elles sont en baisse de 21,3 millions d'euros par rapport à 2012, après une baisse de 10,4 millions d'euros en 2012 par rapport à 2011.

Les frais de fonctionnement (hors coûts de restructuration) s'établissent à 216 millions d'euros, en nette réduction par rapport à 2012 (- 9,1 millions d'euros), après une baisse de 21,9 millions d'euros en 2012. Ils représentent 28,5 % des produits.

L'excédent brut d'exploitation, hors coûts de restructuration, passe de - 15,8 millions d'euros en 2012 à - 37,6 en 2013. Cette évolution est le résultat de la baisse de chiffre d'affaires et d'une trop faible variabilité des charges qui n'ont pas pu être ajustées en conséquence : 85 % des charges sont des charges fixes, du fait notamment du poids de la main-d'œuvre et en particulier des effectifs de structure et d'une large infrastructure territoriale offrant un maillage exceptionnel mais coûteux en frais de fonctionnement.

Le résultat net s'établit à - 82,8 millions d'euros pour 2013, contre - 91,8 en 2012. Ce résultat net est grevé, à hauteur de - 23,6 millions d'euros, par la non reprise des subventions d'investissement pour lesquelles il n'y a pas d'engagement du financeur de renouveler la subvention à la fin de vie de l'investissement, en application d'une norme comptable spécifique aux associations.

Source : AFPA.

Par ailleurs, on note que l'Afpa bénéficie de crédits directs sur la mission *Travail et emploi*, à hauteur de 102,2 millions d'euros en PLF 2015 (15,2 millions d'euros au titre du programme 102 et 87 millions d'euros au titre du programme 103).

L'Association a donc pu surmonter les premières urgences mais sa situation n'est pas encore stabilisée et elle doit encore mener les réformes nécessaires pour s'adapter pleinement à l'ouverture du marché de la formation. Il conviendrait, pour l'aider dans cette démarche, que l'État trouve une solution définitive à la question de la mise à disposition des biens immobiliers qu'elle occupe, notamment par le biais de baux emphytéotiques.

B. LA GARANTIE DES SALAIRES : UN MOYEN DE PRÉSERVER LES SALARIÉS DES CONSÉQUENCES DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES

L'Association pour la gestion du régime de garantie des créances des Salariés (AGS) est un organisme patronal fondé sur la solidarité interprofessionnelle des employeurs et financé par leurs cotisations. Elle intervient en cas de redressement, de liquidation judiciaire de l'entreprise ou encore, sous certaines conditions, en procédure de sauvegarde. Elle garantit le paiement, dans les meilleurs délais, des sommes dues aux salariés (salaires, préavis, indemnités de rupture...) conformément aux conditions fixées par le code du travail.

En 2013, l'AGS est intervenue dans 25 000 procédures collectives sur 60 000, c'est-à-dire dans les cas où l'entreprise comptait un ou plusieurs salariés, pour un montant d'avance total de près de 2,1 milliards d'euros.

L'AGS a confié à la Délégation Unédic AGS, la gestion opérationnelle du régime de garantie. Celle-ci procède à l'indemnisation des salariés à la demande des mandataires de justice, par l'intermédiaire de centres opérationnels (centre de gestion et d'étude AGS). Depuis le 1^{er} janvier 2011, l'ACOSS est chargée, par l'intermédiaire du réseau des URSSAF, du recouvrement et de l'encaissement des cotisations des employeurs assujettis.

Le Rapporteur spécial a procédé à l'audition des membres du conseil d'administration de l'AGS, afin de connaître les difficultés qui se posent à l'association. Deux questions méritent d'être évoquées à ce titre.

D'une part, la réforme de la procédure des plans de sauvegarde de l'emploi (PSE), à travers la loi de sécurisation de l'emploi du 14 juin 2013, a conduit à accorder un rôle nouveau au juge administratif pour le contentieux lié à l'homologation des plans. Lorsque l'administration valide un plan et que cette validation est ensuite annulée par le juge administratif, les licenciements prononcés sont invalidés, ce qui entraîne l'AGS à devoir apporter son aide financière aux salariés licenciés. Or, une multiplication des invalidations pourrait conduire à un risque financier important pour l'AGS, qui pourrait menacer son équilibre financier.

D'autre part, l'ordonnance du 12 mars 2014, en réformant les procédures collectives, a permis de repenser l'aide aux entreprises en difficulté, en protégeant les droits des créanciers qui accepteraient de réinjecter de l'argent dans l'entreprise, c'est-à-dire en renforçant le recours au privilège de « *new money* ». Cette réforme positive aurait également pu se traduire par la possibilité offerte à l'AGS de s'adresser directement aux administrateurs judiciaires (et non pas seulement au mandataire judiciaire) afin qu'une action coordonnée et planifiée puisse s'opérer dès la phase d'observation. En offrant à l'AGS la possibilité de saisir l'administrateur judiciaire, les chances de développer un dialogue social approfondi et de trouver une sortie de crise favorable aux salariés comme à l'entreprise seraient ainsi accrues.

En tout état de cause, il est nécessaire de préserver cet outil de solidarité unique et rare que constitue l'AGS, en veillant à ne pas accroître la pression financière qu'elle subit, c'est-à-dire en prenant garde à ne pas lui demander de couvrir tous les risques liés au contrat de travail (dans les cas liés à l'amiante ou au précompte salarial) comme tend à le faire la jurisprudence de la chambre sociale de la Cour de cassation. En effet, le taux de cotisation, fixé aujourd'hui à 0,30 % de la masse salariale, pourrait alors grimper en flèche et risquerait de porter préjudice aux efforts entrepris par le Gouvernement pour développer la compétitivité des entreprises.

C. L'ENCADREMENT DES STAGES POUR UNE MEILLEURE INSERTION PROFESSIONNELLE DES JEUNES

Le Rapporteur spécial se réjouit de l'adoption de la loi n° 2014-788 du 10 juillet 2014 tendant au développement, à l'encadrement des stages et à l'amélioration du statut des stagiaires, à l'initiative du groupe socialiste. En vertu de cette loi, lorsque la durée d'un stage au sein d'une même entreprise (ou d'un autre organisme d'accueil) est supérieure à deux mois consécutifs ou, au cours d'une même année scolaire ou universitaire, à deux mois consécutifs ou non, le ou les stages font l'objet d'une gratification versée mensuellement. Ensuite, il ne sera plus possible pour un étudiant de rester plus de six mois en stage au sein d'une même entreprise.

Surtout, la loi augmente la rémunération minimale due aux stagiaires à hauteur de 523,26 euros, soit 15 % du plafond horaire de la sécurité sociale, contre 12,5 % auparavant.

Enfin, la proposition de loi instaure un plafond maximum de stagiaires en fonction des effectifs salariés, renforce les moyens d'identifier et de sanctionner les abus éventuels, instaure des autorisations d'absence et de congés, aligne le temps de présence des stagiaires sur celui des salariés, exonère d'impôt sur le revenu la gratification.

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de M. François Rebsamen, ministre du Travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social (voir le compte rendu de la commission élargie du 28 octobre 2014 à 17 heures 15⁽¹⁾), la commission des Finances examine les crédits de la mission Travail et emploi et du compte spécial Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage ainsi que l'article 62, rattaché (M. Christophe Castaner, rapporteur spécial).

La Commission examine d'abord les crédits de la mission Travail et emploi.

Elle est saisie de l'amendement n° II-CF57 du rapporteur spécial.

M. Christophe Castaner, rapporteur spécial. Il s'agit d'un amendement important, puisqu'il porte sur 200 millions d'euros. Même s'il ne s'agit pas pour nous de chercher à augmenter les masses financières, je rappelle que la mission *Travail et emploi* était dotée, en 2002, de 16,6 milliards d'euros. En 2012, lorsque nous sommes arrivés aux responsabilités, ce budget n'était plus que de 9,8 milliards d'euros.

En revanche, compte tenu de la situation actuelle du marché de l'emploi, il nous a semblé nécessaire, avec mes collègues du groupe socialiste, de renforcer les moyens d'intervention bénéficiant aux contrats aidés pour financer 50 000 contrats aidés supplémentaires. Ils se répartiront entre 35 000 contrats aidés non marchands de type contrat d'accompagnement vers l'emploi – CAE – et 15 000 emplois d'avenir.

Bien évidemment, l'accompagnement des emplois d'avenir nous semble essentiel. Ainsi, 185 millions d'euros serviront à financer les 50 000 contrats supplémentaires et 15 millions d'euros seront attribués aux missions locales au titre de l'accompagnement et du suivi des emplois d'avenir par les missions locales. Ils permettront de corriger une baisse un peu brutale des crédits d'accompagnement des missions locales dans le budget pour 2015.

Je sais que chacun ici est attaché aux emplois aidés. J'ai entendu tout à l'heure le mot « assistanat » dans la bouche d'un député de l'opposition et je constate que ces propos contrastent fortement avec les actions du précédent gouvernement qui, lors du premier semestre de l'année 2012, avait fortement utilisé les contrats aidés. Il n'était alors pas question d'assistanat.

M. Charles de Courson. Je voudrais savoir quelle sera la contrepartie concrète de cette augmentation ?

M. le rapporteur spécial. L'augmentation de crédits est gagée sur une réduction de la dotation consacrée aux contrats de génération.

M. Charles de Courson. L'enveloppe qui leur est consacrée serait-elle donc réduite à zéro ?

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2015/commissions_elargies/

M. le rapporteur spécial. C'est la proposition de l'amendement mais on peut souhaiter que, le moment venu, le Gouvernement décide de « lever le gage ».

M. Charles de Courson. S'il lève le gage, il faudra alors trouver des contreparties si l'on ne souhaite pas dégrader le solde budgétaire.

M. le rapporteur spécial. En effet, et nous laisserons alors le soin au Gouvernement de trouver les contreparties les plus adéquates.

M. Charles de Courson. Pouvez-vous nous dire si votre analyse consiste à dire que les contrats de génération ne fonctionnent pas et qu'on peut donc supprimer les crédits sur ce dispositif ?

M. le rapporteur spécial. Si nous retirions 200 millions d'euros aux contrats de génération, ceux-ci ne seraient plus financés. Le Gouvernement devra donc lever le gage. J'ai d'ailleurs entendu le Président de la République indiquer ces derniers jours que nous trouverons les moyens nécessaires pour financer les dispositifs en faveur de l'emploi des jeunes. Le Gouvernement, plus particulièrement le ministère des Finances, devra prendre sur lui de trouver les crédits nécessaires pour financer à la fois les contrats de génération et les contrats aidés supplémentaires. L'imputation sur les contrats de génération évite ainsi de trouver d'autres gages que le Gouvernement aurait peut-être été moins enclin à lever.

Mme Marie-Christine Dalloz. Pourquoi 480 millions d'euros en autorisations d'engagement et 200 millions d'euros en crédits de paiement ? Il me semble que nous avons eu raison de dire, voici deux ans, que le financement des contrats de génération était mal calibré, ce que votre amendement semble le confirmer.

M. le rapporteur spécial. Il s'agit d'une programmation pluriannuelle, car les contrats aidés n'ont pas vocation à n'être financés que sur une année. Le dispositif des contrats de génération fonctionne, même si la montée en charge est plus longue qu'initialement prévu. 32 408 demandes ont été déposées au 1^{er} septembre et plus de 27 000 ont d'ores et déjà été acceptées. Les propositions d'élargissement de l'accès à ce dispositif qui sont actuellement portées par le Gouvernement devraient d'ailleurs faciliter le recours à ce type de contrats.

M. Jean-Patrick Gille. Je précise qu'il était nécessaire de présenter un amendement avec des montants en AE et en CP différents, car les emplois d'avenir ont une durée moyenne de 2,2 années et peuvent aller jusqu'à trois années.

Mme Véronique Louwagie. Je souhaiterais que le rapporteur spécial nous précise si les 200 millions d'euros inscrits en crédits de paiement sont compris dans les 480 millions d'euros d'autorisations d'engagement ou si ces deux montants sont cumulatifs.

M. le rapporteur spécial. Les 200 millions d'euros inscrits en crédits de paiement sont en effet compris dans les autorisations d'engagement. Le coût du dispositif en année pleine, hors crédits d'accompagnement des missions locales, représente environ 182 millions d'euros. Il s'agit donc de crédits qui permettront de financer les contrats aidés sur plus de deux années entières.

M. Arnaud Richard. Je voudrais saluer la transparence dont fait preuve le rapporteur spécial. Pourrait-il également nous dire s'il a bon espoir que le Gouvernement sera favorable à son amendement ?

M. le rapporteur spécial. Il est essentiel que nous gardions espoir.

La Commission adopte l'amendement n° II-CF57.

Les amendements n° II-CF37 et II-CF38 du rapporteur spécial ayant été retirés, la Commission est saisie de l'amendement n° II-CF36 du rapporteur spécial.

M. le rapporteur spécial. Nous avons largement discuté de la question des engagements pris par l'État dans le pacte triennal pour l'emploi des personnes handicapées, à savoir la création de 1 000 emplois par an sur trois ans. Cet objectif a été atteint lors des deux premières années et a ensuite été retardé. Le ministre a lui-même indiqué qu'il accepterait la création de 250 postes supplémentaires pour les personnes en situation de handicap. Cet amendement va légèrement au-delà, puisqu'il vous est proposé la création de 500 postes pour un montant total de 7 millions d'euros.

La Commission adopte l'amendement n° II-CF36.

Sur l'avis favorable du rapporteur spécial, la Commission adopte ensuite les crédits de la mission Travail et emploi ainsi modifiés.

Sur l'avis favorable du rapporteur spécial, la Commission adopte également les crédits du compte spécial Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage.

*

* *

Article 62

Contribution de l'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (AGEFIPH) au financement des contrats aidés

Le présent article vise à instituer une contribution de 29 millions d'euros sur le budget de l'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (Agefiph) au bénéfice de l'Agence de services et de paiement (ASP) sur la période 2015-2017. Cette contribution a pour objectif de contribuer au financement des emplois aidés en faveur des travailleurs handicapés.

I. L'AGEFIPH : MISSION ET FINANCEMENT

A. UNE MISSION DE SERVICE PUBLIC EXERCÉE POUR LE COMPTE DE L'ÉTAT

L'Agefiph est un organisme paritaire, géré à parité par des représentants des employeurs et des salariés ainsi que par des représentants d'associations de personnes handicapées et quelques personnalités qualifiées. Cette association a été instituée par la loi n° 87-517 du 10 juillet 1987 et complétée par la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour favoriser l'insertion professionnelle et le maintien dans l'emploi des personnes handicapées dans les entreprises du secteur privé. Il s'agit d'une mission de service public qui s'inscrit dans le cadre d'une convention signée avec l'État.

Les actions de l'Agefiph se divisent en trois grands pôles :

– la gestion des contributions émanant des entreprises : accueil et redistribution des fonds collectés ;

– le financement de projets : aides financières pour les personnes handicapées et les entreprises, services par des prestataires sélectionnés et financés par l'Agefiph ;

– le développement et l'organisation d'un réseau professionnel dont le but est d'optimiser les politiques régionales de formation des personnes handicapées, de développer leur accès durable à l'emploi et leur maintien dans l'emploi, et enfin d'encourager les entreprises qui ne respectent pas les quotas à employer des personnes handicapées en leur donnant toutes les clés pour comprendre et intégrer le handicap.

Depuis 2011, l'Agefiph exerce, par délégation et pour le compte de l'État, des compétences d'administration publiques :

- la reconnaissance de la lourdeur du handicap (RLH),
- le financement et la mise en œuvre des parcours de formation professionnelle qualifiante et certifiante des demandeurs d'emploi handicapés,
- le versement de la prime de reclassement aux sortants de centre de rééducation professionnelle (CRP).

Enfin, depuis 2013, l'État a transféré à l'Agefiph les compétences en matière de gestion et de contrôle de la déclaration annuelle obligatoire d'emploi des travailleurs handicapés (DOETH).

B. FINANCEMENT

Le financement de l'Agefiph repose sur l'obligation faite aux entreprises de 20 salariés et plus, depuis la loi du 10 juillet 1987, de compter au moins 6 % de personnes handicapées dans leur effectif. Pour satisfaire à cette obligation, les entreprises peuvent faire créer des postes adaptés, signer un accord sur l'emploi des personnes handicapées, accueillir en stage des personnes en situation de handicap ou verser une contribution à l'Agefiph.

Ainsi, l'Agefiph a, en 2013, collecté 441 millions d'euros provenant de 42 468 établissements. Le montant de ces contributions a baissé de 7,4 % entre 2012 et 2013, tandis que le nombre d'établissements s'acquittant de cette contribution a diminué de 8,5 %. Depuis sa création, l'Agefiph a redistribué la totalité des fonds collectés, soit plus de 4 milliards d'euros.

MONTANT DE LA CONTRIBUTION À VERSER À L'AGEFIPH PAR UNE ENTREPRISE NE RESPECTANT PAS LA RÈGLE DES 6 % DE SALARIÉS HANDICAPÉS

Taille de l'entreprise	Montant par bénéficiaire manquant	Soit par bénéficiaire manquant
De 20 à 199 salariés	400 fois le SMIC horaire	3 812 euros pour 2014 (3 772 euros en 2013)
De 200 à 749 salariés	500 fois le SMIC horaire	4 765 euros pour 2014 (4 715 euros en 2013)
750 salariés et plus	600 fois le SMIC horaire	5 718 euros pour 2014 (5 658 euros en 2013)
Entreprises à « quota zéro »	1 500 fois le SMIC horaire	14 295 euros pour 2014 (14 145 euros en 2013)

Source : AGEFIPH.

C. L'AGEFIPH ET LES CONTRATS AIDÉS

L'Agefiph propose des aides en complément des aides de droit commun, en particulier sous forme de contrats aidés :

– *aide aux contrats d'avenir dans le secteur marchand* : l'aide s'adresse aux employeurs du secteur marchand ayant recruté un jeune handicapé en contrat initiative emploi (CIE) dans le cadre du dispositif des emplois d'avenir. Il s'agit d'une aide financière d'un montant total de 10 300 euros pour un contrat à temps plein. Le montant est proratisé pour un contrat à temps partiel (sans pouvoir être inférieur au mi-temps) ;

– *aide senior au contrat de génération* : l'aide s'adresse aux employeurs éligibles au dispositif des contrats de génération au titre d'un recrutement ou du maintien dans l'emploi d'un salarié handicapé. Il s'agit d'une aide de 4 000 euros pour un contrat génération à temps plein ou de 2 000 euros pour un contrat génération à temps partiel d'au moins 16 heures par semaine ;

– *aide à la formation des salariés en contrats de génération* : l'aide s'adresse aux employeurs éligibles au dispositif des contrats de génération. Celle-ci prend en charge jusqu'à 80 % maximum du coût pédagogique d'une formation d'une durée comprise entre 100 et 250 heures, en complément des cofinancements mobilisables (Opta...). La formation est obligatoirement réalisée par un organisme de formation ;

– *aide à la formation des jeunes handicapés en emploi d'avenir* : l'aide s'adresse aux employeurs des secteurs marchand ou non marchand ayant recruté un jeune handicapé en contrat initiative emploi (CIE) ou en contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE) dans le cadre du dispositif des emplois d'avenir. Il s'agit d'une participation à hauteur de 80 % maximum du coût pédagogique d'une formation d'une durée comprise entre 100 heures minimum et 250 heures maximum, en complément d'un cofinancement (Opa, conseil régional...).

Au total, les personnes handicapées représentent 9,2 % des bénéficiaires de contrats aidés en 2013.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UN PRÉLÈVEMENT DE 29 MILLIONS D'EUROS SUR LA TRÉSORERIE DE L'AGEFIPH RÉITÉRÉ SUR TROIS ANS

L'article 62, rattaché à la mission *Travail et emploi*, propose d'instituer, pour 2015, 2016 et 2017, une contribution annuelle de 29 millions d'euros à la charge de l'Agefiph au bénéfice de l'Agence de services et de paiement (ASP). Cette dernière réservera cette dotation au financement des contrats uniques d'insertion et des emplois d'avenir, sans toutefois la flécher exclusivement au profit des personnes handicapées.

Cette contribution, d'un montant de 29 millions d'euros par année (soit 87 millions d'euros entre 2015 et 2017), sera financée sur le budget de l'Agefiph. À cet égard, il convient de souligner que le fonds de roulement de l'Agefiph (c'est-à-dire sa trésorerie disponible) était de 319 millions d'euros à la fin de l'année 2013. La capacité d'action de l'Agefiph ne devrait pas être affectée par ce prélèvement.

Toutefois, il conviendra d'être vigilant à ce que l'équilibre financier de l'Agefiph ne soit pas menacé à moyen terme par un effet double tenant d'une part à la ponction opérée par l'État au profit du budget général et, d'autre part, à la diminution progressive mais durable de ses ressources propres. En effet, au fur et à mesure de la mise en conformité des entreprises aux obligations légales concernant l'emploi des personnes handicapées, les ressources de l'Agefiph deviennent moins dynamiques alors que les engagements financiers de l'association se maintiennent à un niveau élevé. Pour 2013, l'Agefiph a ainsi distribué 489,4 millions d'euros pour un montant total de contribution équivalent à 441,5 millions d'euros, soit un déséquilibre de près de 48 millions d'euros. Si ce même déséquilibre devait se reproduire en 2015, la trésorerie de l'Agefiph pourrait être réduite d'un montant potentiel estimé à près de 77 millions d'euros (48 millions d'euros dus au déficit structurel de l'Agefiph auxquels s'ajouteraient 29 millions d'euros de prélèvement au profit de l'ASP).

Si cette situation apparaît parfaitement soutenable pour l'exercice 2015, il faudra veiller à l'évolution de la trésorerie de l'Agefiph pour 2016 et 2017.

Le dispositif proposé par l'article 62 permet néanmoins de préserver une partie des crédits destinés aux contrats aidés, lesquels connaissent une diminution significative puisque le PLF 2015 prévoit une réduction de 70 000 contrats aidés dans le secteur non-marchand par rapport au volume inscrit en loi de finances initiale pour 2014. Cette ponction sur le budget de l'Agefiph devrait ainsi permettre de préserver les emplois aidés destinés aux personnes handicapées et, plus largement, à l'ensemble des publics bénéficiaires.

*

* *

*Sur l'avis favorable du rapporteur spécial, la Commission **adopte** l'article 62, rattaché, sans **modification**.*

*

* *

ANNEXE :
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES
PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Délégation territoriale de la Fédération des particuliers employeurs (FEPEM) Ile-de-France : Mme Salomé Meiers Naem, présidente, MM. Jean-Rémy Acar, directeur général et Adrien Dufour, chargé de mission au Pôle des affaires publiques.

Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp) : M. Hervé Estampes, directeur général.

Ministère du travail, de l'emploi et à la formation professionnelle :

Mme Emmanuelle Wargon, déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), M. Pierre Romain, sous-directeur des mutations économiques et de la sécurisation de l'emploi et Mme Marianne Kermaal-Berthome, sous-directrice du financement et de la modernisation.

– M. Joël Blondel, directeur de la direction des ressources humaines (DRH-DIR), Mmes Marie-Françoise Lemaitre, sous-directrice et Eliane Galleri, adjointe à la sous-directrice

– M. Yves Struillou, directeur général à la direction générale du travail (DGT), MM. Philippe Moreau, sous-directeur et Jean-François Alloucherie, chef de bureau

Table ronde avec les syndicats :

FO : Mme Sylvie Veitl, assistante confédérale Secteur Emploi

CFDT : Mme Patricia Ferrand, secrétaire confédéral, service emploi – sécurisation des Parcours professionnels et M. Gilles Bensaid, secrétaire confédéral, service emploi – sécurisation des Parcours professionnels

CGT : Mme Isabelle Depuydt, conseillère confédérale (représente M. Thierry Lepaon, secrétaire général).

Régime de garantie des salariés (AGS) : MM. Jean-Charles Savignac, Président, Jacques Bahry, trésorier et Thierry Méteyé, directeur de la délégation Unédic.

Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) : Mmes François Bouygard, directrice et Christel Colin, chef de service.

Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat (APCMA) : M. François Moutot, directeur de l'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat (APCMA) et Mme Béatrice Saillard, directrice des relations institutionnelles.

Pôle emploi : M. Jean Bassères, directeur général et Mme Garance Yayer, chargée de relations extérieures à la direction générale.