



N° 1428

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2013.

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 2014** (n° 1395),

PAR M. CHRISTIAN ECKERT,
Rapporteur Général
Député

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 RENFORCÉ QUI TRADUIT LA PRIORITÉ GOUVERNEMENTALE ACCORDÉE À L'AMÉLIORATION DE LA SITUATION DE L'EMPLOI EN FRANCE	9
A. DES CRÉDITS EN HAUSSE MALGRÉ LA POURSUITE DE LA RATIONALISATION DES EFFECTIFS ET DES COÛTS DU MINISTÈRE DU TRAVAIL	9
1. Le périmètre de la mission <i>Travail et emploi</i> connaît des évolutions notables	10
2. Les avancées permises par la loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi	10
3. Un renforcement des moyens qui profite essentiellement au programme 102 Accès et retour à l'emploi	14
4. Des moyens supplémentaires pour le service public de l'emploi qui devrait s'accompagner d'une rationalisation des structures.....	23
5. Un renforcement majeur de l'insertion par l'activité économique (IAE).....	31
B. DES PROGRÈS MAJEURS DANS LA PRISE EN CHARGE DES SENIORS ET DES TRAVAILLEURS HANDICAPÉS	33
1. Allocation d'équivalent retraite et allocation transitoire de solidarité : une réponse globale à des situations difficiles.....	33
2. L'aide à l'emploi des personnes handicapées : un maintien de l'aide au poste....	35
C. LA POURSUITE DE LA MODERNISATION DU MINISTÈRE DU TRAVAIL (PROGRAMME 155)	36
D. LE PROGRAMME 111 : DES PROGRÈS VERS L'ABOUTISSEMENT DE NOMBREUX CHANTIERS IMPORTANTS	38
1. Une dotation budgétaire relativement stable.....	38
2. Le chantier de la représentation syndicale	40
a. La représentativité syndicale : un chantier qui montre des premiers résultats	40
b. La représentativité patronale : une méthodologie à définir.....	40
3. La réforme de l'inspection du travail permettra une organisation des services mieux adaptée aux problématiques contemporaines.....	42

4. Les services de santé au travail bénéficient de crédits stables.....	43
5. Un nouveau cycle de formation des responsables syndicaux démarre en 2014 ...	44
6. Bilan du Fonds de soutien à la pénibilité.....	45
II. DES EFFORTS CONTINUS EN FAVEUR DE L'ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE.....	46
A. UN NOUVEAU PROGRAMME 412 DESTINÉ À LA FORMATION ET AUX MUTATIONS ÉCONOMIQUES	47
1. Des objectifs en appui du programme de la seconde Conférence sociale	47
2. Des financements qui apportent un complément utile aux dispositifs déjà existants.....	48
B. LE RENFORCEMENT DES OUTILS D'ANTICIPATION ET D'ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES À TRAVERS LE PROGRAMME 103.....	48
1. Des dispositifs d'activité partielle simplifiés et renforcés	49
2. La création et le financement des contrats de génération	51
3. Des crédits supplémentaires pour l'accompagnement des licenciés économiques à travers le contrat de sécurisation professionnelle (CSP).....	52
4. La dotation globale de restructuration	57
5. Les allocations temporaires dégressives : un outil dont la pertinence n'est pas certaine.....	59
6. L'anticipation des mutations économiques : une place à conforter pour la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.....	60
a. L'appui à la signature de conventions de GPEC	60
b. Le développement des plateformes de mutation	61
7. Les mesures d'âge : des réformes qui laissent persister certaines difficultés	62
8. Le dispositif NACRE est maintenu.....	63
C. LA RÉFORME DE LA POLITIQUE EN FAVEUR DE L'APPRENTISSAGE	64
1. Les crédits du compte d'affectation spéciale <i>Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage</i>	65
2. Le calibrage du compte d'affectation spéciale.....	69
3. État des lieux en matière de dépenses fiscales en faveur de l'apprentissage.....	70
4. Dispositifs en faveur de l'apprentissage	71
5. La collecte de la taxe d'apprentissage	73
D. LA RÉFORME DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE : UN IMPORTANT CHANGEMENT DE PÉRIMÈTRE ET D'ORIENTATION.....	74
1. Le débasage de la dotation générale de décentralisation	75
2. La création du service public régional de la formation.....	76
3. La rémunération des stagiaires de la formation professionnelle.....	76
4. La mise en place du compte personnel de formation.....	77

5. Une ambition forte au service de la formation professionnelle des demandeurs d'emplois.....	78
6. Le contrôle et le financement de la formation professionnelle.....	79
III. REMARQUES TRANSVERSALES SUR LE CHAMP COUVERT PAR LA MISSION TRAVAIL ET EMPLOI	81
A. LA FIN ACTÉE DES PRÉLÈVEMENTS SUR LE FONDS PARITAIRE DE SÉCURISATION DES PARCOURS PROFESSIONNELS.....	81
B. L'AMÉLIORATION DE LA SITUATION FINANCIÈRE DE L'AFPA	81
C. LE RESSERREMENT DE L'EXONÉRATION DE COTISATIONS BÉNÉFICIAIRE AUX ORGANISMES D'INTÉRÊT GÉNÉRAL	82
EXAMEN EN COMMISSION	85
<i>Article 77 Suppression des indemnités compensatrices forfaitaires (ICF) et création d'une prime à l'apprentissage.....</i>	87
<i>Article 78 Recentrage de l'exonération des cotisations employeurs en faveur des organismes d'intérêt général et associations en zone de revitalisation rurale ..</i>	93
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	99

INTRODUCTION

La mission *Travail et emploi*, qui porte les moyens de la première priorité du Gouvernement, c'est-à-dire la lutte contre le chômage, bénéficie d'une augmentation significative de ses crédits en 2014. En effet, les crédits de la politique de l'emploi s'élèvent à 11,14 milliards d'euros en crédits de paiement (CP) dans le projet de loi de finances (PLF) 2014, soit une hausse de 7 % par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2013 (10,31 milliards d'euros). Les autorisations d'engagement se maintiennent à 12,29 milliards d'euros.

Ce choix découle notamment de la situation de l'emploi, avec près de 3,23 millions de chômeurs inscrits en catégorie A, soit 10,5% de la population active, en octobre 2013, au terme de cinq années de hausse presque constante. Par ailleurs, le nombre de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi en catégories B et C s'établit désormais à 1 566 200 en France métropolitaine. Au total, le nombre de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi en catégories A, B, C s'établit ainsi à 4 851 900 en France métropolitaine fin août 2013 (5 148 200 en incluant les départements et territoires d'outre-mer).

Cependant, le Rapporteur spécial tient à souligner que la politique gouvernementale, tournée prioritairement vers l'amélioration de la situation de l'emploi et des entreprises, commence à produire des effets. La montée du chômage s'est en effet ralentie et l'on a constaté une légère diminution du chômage en août 2013 (-0,4 % si l'on neutralise les effets de la non-reliance de plusieurs inscriptions due aux défaillances du système technique). En outre, le chômage des moins de 25 ans est également en diminution depuis quatre mois. Cette tendance, due à une politique active sur le front de l'emploi ainsi qu'à un léger rebond de la croissance, permet d'espérer un renversement de la courbe du chômage au cours des prochains mois.

Les efforts du Gouvernement pour 2014 se traduisent notamment par le maintien en volume de 340 000 contrats aidés non marchands ainsi que, conformément à l'engagement du Président de la République, par la création programmée de 150 000 emplois d'avenir d'ici la fin 2014. Le rythme actuellement observé est conforme à ces prévisions même si la barre est haute. Dans le contexte économique et social présent, cette politique est pleinement assumée : comme l'a rappelé le ministre de l'Économie et des finances Pierre Moscovici « *nous n'avons pas l'emploi aidé honteux* »⁽¹⁾. C'est aussi dans cet esprit que les moyens du service public de l'emploi sont renforcés.

(1) Pierre Moscovici, audition devant la commission des Finances de l'Assemblée nationale, 25 septembre 2013.

Le Gouvernement renforce également les dispositifs d'accompagnement des mutations économiques. À cet égard, malgré des difficultés liées aux négociations obligatoires préalables à la signature de contrats dans les entreprises de plus de 300 salariés, la montée en puissance des accords d'entreprise concernant les contrats de génération devraient permettre d'atteindre plus de 100 000 contrats signés en 2014, renforçant ainsi l'emploi des jeunes et des *seniors* et confortant la solidarité intergénérationnelle. Par ailleurs, le dispositif d'activité partielle, simplifié et renforcé, bénéficie de crédits supplémentaires, de même que le contrat de sécurisation professionnelle. En outre, un nouveau programme 412 rassemble les crédits d'intervention en vue de la formation des demandeurs d'emplois.

Le budget 2014 de la mission *Travail et emploi* est donc conforme aux orientations définies par le Président de la République : soutien à l'emploi, simplification des dispositifs, hausse des moyens du service public de l'emploi et attention portée à l'efficacité des politiques de l'emploi.

I. UN BUDGET RENFORCÉ QUI TRADUIT LA PRIORITÉ GOUVERNEMENTALE ACCORDÉE À L'AMÉLIORATION DE LA SITUATION DE L'EMPLOI EN FRANCE

Pour la seconde année, le budget de l'emploi augmente pour faire face à la crise économique et sociale que traverse le pays. Face à la situation de l'emploi, c'est un budget offensif avec 11,14 milliards d'euros en crédits de paiement et 12,28 milliards d'euros ouverts en autorisations d'engagement, il se situe de fait largement au-dessus de la trajectoire triennale définie par la loi de programmation des finances publiques (LFPF). En effet, le budget de l'emploi n'aurait dû être que de 9,75 milliards d'euros en 2014 selon celle-ci.

A. DES CRÉDITS EN HAUSSE MALGRÉ LA POURSUITE DE LA RATIONALISATION DES EFFECTIFS ET DES COÛTS DU MINISTÈRE DU TRAVAIL

La répartition des crédits de paiement au sein de la mission s'effectue selon le schéma suivant :

- 7,2 milliards d'euros sur le Programme 102,
- 2,9 milliards d'euros sur le Programme 103,
- 786,4 millions d'euros sur le Programme 155,
- 70,9 millions d'euros sur le Programme 111,
- 150 millions d'euros sur le Programme 412,
- 825 millions d'euros au titre du compte d'affectation spéciale *Fonds national pour le développement et la modernisation de l'apprentissage*.

VUE D'ENSEMBLE DU BUDGET DE LA MISSION TRAVAIL ET EMPLOI (HORS APPRENTISSAGE)

Mission Travail et Emploi (montants exprimés en €)	Autorisations d'engagement					Crédits de paiement				
	2012	2013	Evol. 2012 2013	PLF 2014	Evol. 2013 2014	2012	2013	Evol. 2012 2013	PLF 2014	Evol. 2013 2014
Prog. 102 - Accès et retour à l'emploi	5 421 897 408	7 822 678 427	+44,3%	7 548 695 177	-3,5%	5 373 475 753	5 715 594 680	+6,4%	7 222 456 000	+26,4%
Prog. 103 - Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	3 847 570 367	3 721 604 654	-3,3%	3 691 151 661	-0,8%	3 907 070 367	3 739 041 714	-4,3%	2 914 088 721	-22,1%
Prog. 111 - Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	63 304 949	78 569 657	+24,1%	123 443 602	+57,1%	80 584 949	78 819 718	-2,2%	70 897 321	-10,1%
Prog. 155 - Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	738 308 088	819 958 593	+11,1%	776 474 771	-5,3%	742 058 088	782 668 593	+5,5%	786 545 174	+0,5%
Prog. 412 - Formation et mutations économiques (nouveau en 2014)	/	/	/	150 000 000	/	/	/	/	150 000 000	/
TOTAL	10 071 080 812	12 442 811 331	+23,5%	12 139 765 211	-2,4%	10 103 189 157	10 316 124 705	+2,1%	10 993 987 216	+6,6%

Source : ministère du Travail.

L'essentiel des crédits ouverts profite ainsi au programme 102 *Accès et retour à l'emploi*, dont les crédits augmentent de 5,71 milliards d'euros en 2013 à 7,22 milliards d'euros en 2014. À l'inverse, on constate une diminution notable des crédits du programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi*, dont les crédits passent de 3,73 milliards d'euros en 2013 à 2,91 milliards d'euros en 2014. Les programmes 111 et 155 bénéficient de crédits stables d'une année sur l'autre.

1. Le périmètre de la mission *Travail et emploi* connaît des évolutions notables

S'agissant du périmètre de la mission, deux évolutions majeures sont à souligner dans le cadre du projet de loi de finances pour 2014. En premier lieu, un nouveau programme 412 permettra de distinguer et d'identifier les investissements d'avenir bénéficiant à la mission *Travail et emploi*, comme aux autres missions de l'État. Dénommé ici *Formation et mutations économiques*, il a pour objectif de mieux anticiper les mutations économiques et d'accompagner le développement de solutions locales pour y répondre. Il s'appuiera sur des engagements réciproques et durables des membres d'un consortium, associant notamment les acteurs économiques et de la formation locaux autour d'une offre d'accompagnement globale : ingénierie de nouvelles formations, accueil et hébergement des stagiaires, formation des enseignants, appui aux démarches innovantes d'organisation du travail, de gestion prévisionnelle des compétences et d'amélioration des conditions de travail. Sa finalité est expliquée plus en détail dans la partie consacrée aux mutations économiques de ce rapport.

Le second changement de périmètre concerne la suppression de l'indemnité compensatrice de formation (ICF). En effet, l'article 77 du projet de loi de finances pour 2014 prévoit la suppression des indemnités compensatrices forfaitaires (ICF) et la création d'une prime à l'apprentissage versée par les régions, mais compensée par l'État. Cette mesure impacte directement le financement du compte d'affectation spéciale puisqu'une partie de la compensation sera assurée à partir de celui-ci en 2014. Les modalités de cette réforme sont expliquées plus en détail dans la partie consacrée au Fonds national pour le développement et la modernisation de l'apprentissage.

2. Les avancées permises par la loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi

a. Les principales évolutions induites par la loi

La loi relative à la sécurisation de l'emploi vise à mieux sécuriser les salariés et les employeurs avec une méthode – le dialogue social dont le champ est renforcé – et un objectif : faire disparaître la peur de l'embauche chez les employeurs et la peur de perdre leur emploi pour les salariés.

À cette fin, elle a prévu des mesures s'inscrivant dans trois axes stratégiques :

- créer de nouveaux droits pour les salariés,
- lutter contre la précarité dans l'emploi et dans l'accès à l'emploi,
- favoriser l'anticipation négociée des mutations économiques pour développer les compétences, maintenir l'emploi et encadrer les licenciements économiques.

Si l'examen du budget 2014 ne se limite évidemment pas aux réformes introduites par la loi de sécurisation de l'emploi, le Rapporteur spécial juge nécessaire d'en rappeler certains aspects essentiels :

● La loi instaure de nouveaux droits pour les salariés afin de sécuriser leurs parcours professionnels

Elle généralise la couverture complémentaire collective « santé » pour les salariés et améliore la portabilité des couvertures « santé » et « prévoyance » pour les demandeurs d'emploi.

Elle crée un compte personnel de formation, ainsi qu'un conseil en évolution professionnelle venant en appui d'un parcours professionnel ascendant.

Elle instaure un dispositif de mobilité volontaire sécurisée qui permet aux salariés de bénéficier d'une suspension de leurs contrats de travail pour travailler dans une autre entreprise, avec une période de droit au retour au cas où les salariés ne souhaiteraient finalement pas donner une suite à ce nouveau projet professionnel.

Elle renforce l'information des salariés, avec la consultation du comité d'entreprise sur les orientations stratégiques de l'entreprise et le regroupement des informations transmises aux institutions représentatives du personnel dans une base de données unique, et prévoit **la présence d'administrateurs représentants des salariés au sein du conseil d'administration des grandes entreprises**.

● La loi comporte des mesures de sécurisation des parcours professionnels et de lutte contre la précarité

Elle prévoit la mise en place de droits rechargeables à l'assurance chômage dans la convention d'assurance chômage qui sera négociée fin 2013, afin que les chômeurs ne soient plus dissuadés de reprendre un emploi par crainte de subir un nouveau licenciement qui leur ferait perdre leurs droits à indemnisation précédemment acquis.

Elle instaure une modulation des cotisations au régime d'assurance chômage pour les contrats à durée déterminée (CDD) courts, en fonction de la nature du contrat de travail, de sa durée, du motif de recours, de l'âge du salarié ou de la taille de l'entreprise.

Elle encadre le recours au temps partiel en exigeant une durée minimale hebdomadaire de travail de 24 heures, à défaut d'accord collectif, et précisant les modalités de rémunération des heures complémentaires.

• La loi renforce les dispositifs d'anticipation des mutations économiques ou d'accompagnement des restructurations et en crée de nouveaux pour mieux couvrir les différentes étapes et difficultés que peuvent connaître les entreprises et leurs salariés.

Elle renforce la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC), en particulier le lien entre le plan de formation et la négociation sur les orientations stratégiques.

Elle instaure la faculté d'organiser par accord collectif des actions de mobilité interne, en dehors de tout projet de licenciement.

Pour faire face aux difficultés conjoncturelles, elle simplifie les différents dispositifs préexistants de chômage partiel en un seul dispositif d'activité partielle, bénéficiant d'un meilleur niveau d'indemnisation (pour toute heure chômée l'entreprise recevra une allocation cofinancée par l'État et l'Unédic du niveau de celle de l'activité partielle de longue durée) et prévoyant des engagements adaptés pour les entreprises y recourant de manière récurrente. Cette fusion des dispositifs existants fait l'objet d'un traitement spécifique en troisième partie de ce rapport.

Pour faire face à des difficultés plus profondes et plus durables, les entreprises pourront négocier des accords de maintien dans l'emploi consistant, en contrepartie d'un engagement de maintien des emplois, à aménager la durée du travail, son organisation et la rémunération des salariés, avec une clause de retour à meilleure fortune.

Si, les difficultés de l'entreprise rendent nécessaires des suppressions d'emploi, la loi réforme profondément la procédure du licenciement économique collectif en visant à développer le dialogue social et à améliorer la qualité des mesures sociales de reclassement des salariés, ainsi qu'à simplifier et à sécuriser les procédures pour éviter leur enlisement qui nuit aussi bien aux salariés qu'aux employeurs.

Elle crée, pour finir, une obligation de recherche de repreneur pour les entreprises ou groupes *in bonis* d'au moins 1 000 salariés dont le projet de licenciement collectif a pour conséquence la fermeture d'un site.

b. Un impact financier neutre mais une fiscalité davantage tournée vers l'emploi

Certaines de ses mesures ont un impact financier direct mais dont l'équilibre entre nouvelles recettes et nouvelles dépenses est garanti.

• Cotisations chômage modulables pour les CDD courts

La loi relative à la sécurisation de l'emploi pose le principe de la modulation des taux des contributions patronales d'assurance chômage permettant ainsi aux partenaires sociaux de pouvoir introduire dans la convention d'assurance chômage (avenant du 29 mai 2013 entré en vigueur le 1^{er} juillet 2013) les termes de l'article 4 de l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013. Cet accord prévoit :

– le maintien de la contribution employeur sur les CDI, les contrats d'intérim ainsi que les CDD de remplacement et saisonniers à 4 % ;

– une hausse de trois points de cotisation pour les CDD de moins d'1 mois, hors CDD d'usage (soit un passage de 4 % à 7 %) ;

– une hausse de 1,5 point de cotisation sur les CDD de 1 à 3 mois, hors CDD d'usage (soit un passage de 4 % à 5,5 %) ;

– une hausse de 0,5 point de cotisation sur les CDD d'usage de moins de 3 mois (soit un passage de 4 % à 4,5 %).

Parallèlement, est introduite une exonération de contributions patronales pour l'embauche en CDI d'un jeune de moins de 26 ans pour les trois premiers mois d'emploi (quatre mois dans les PME de moins de 50 salariés).

L'impact sur le solde financier devrait être globalement neutre : s'agissant de la majoration de la part employeur de la contribution d'assurance chômage, la recette attendue peut être estimée entre 150 et 200 millions d'euros par an dont un quart provenant des CDD dits d'usage.

S'agissant de l'exonération de la contribution patronale à l'assurance chômage pour les jeunes de moins de 26 ans embauchés en CDI pendant leurs trois ou quatre premiers mois (en fonction de la taille de l'entreprise) du contrat, elle représenterait également un coût compris entre 150 et 200 millions d'euros. Au total, la majoration des contributions au titre des CDD courts et l'exonération de contributions lors de l'embauche d'un jeune en CDI devraient donc s'équilibrer.

Ces évaluations, réalisées en amont de la mise en œuvre du dispositif de modulation restent nécessairement fragiles en raison notamment de leur sensibilité à la conjoncture. C'est d'ailleurs ce que prévoit l'article 11 de la loi selon lequel « avant le 1^{er} juillet 2015, le Gouvernement remet au Parlement un rapport dressant un bilan des effets sur la diminution des emplois précaires de la mise en œuvre de la modulation des taux de contribution à l'assurance chômage, afin de permettre, le cas échéant, une amélioration de son efficacité ».

- Droits rechargeables

Le régime d'assurance chômage contribue à la sécurisation des parcours des salariés, tant en leur assurant un revenu de remplacement qu'en leur permettant de bénéficier des dispositifs d'accompagnement destinés à accéder à des emplois durables. Ce dispositif de « droits rechargeables » consiste pour les salariés, en cas de reprise d'emploi consécutive à une période de chômage, à conserver le reliquat de tout ou partie de leurs droits aux allocations du régime d'assurance chômage non utilisés, pour les ajouter, en cas de nouvelle perte d'emploi, aux nouveaux droits acquis au titre de la période d'activité ouverte par cette reprise d'emploi. Le concept consiste ainsi à modifier les règles de la réadmission : lorsqu'un demandeur d'emploi se réinscrit après une période d'activité suffisante pour se voir ouvrir de nouveaux droits, ceux-ci ne sont pas comparés avec les précédents mais cumulés, en tout ou partie.

C'est une avancée importante de la couverture des demandeurs d'emploi, quand aujourd'hui moins d'un sur deux est indemnisé.

Actuellement, près d'un tiers des entrées en indemnisation, concernant plus de 700 000 allocataires par an, induisent une perte de droits potentiels à indemnisation par rapport aux périodes cotisées. La masse de droits potentiels à indemnisation annulés par cette procédure est estimée, pour l'année 2010, à 6,6 milliards d'euros environ. Ce potentiel reste théorique car les allocataires ne consomment pas tous l'intégralité de leurs droits ouverts. Potentiellement, la mesure aura donc un effet coûteux pour l'UNEDIC.

Néanmoins, l'introduction des droits rechargeables permettra d'accroître la couverture du régime au bénéfice des parcours les plus heurtés et donc d'améliorer la sécurisation de leurs parcours professionnels.

3. Un renforcement des moyens qui profite essentiellement au programme 102 Accès et retour à l'emploi

Le programme 102 *Accès et retour à l'emploi* est le programme le plus doté de la mission *Travail et emploi*. Son responsable est la déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP). Ce programme connaît une augmentation substantielle de ses crédits de paiement en 2014 (7,2 milliards d'euros contre 5,7 milliards d'euros en 2013), notamment puisqu'il supporte les contrats aidés et les emplois d'avenir. Le recul des autorisations d'engagement à 3,7 milliards d'euros (4,3 milliards d'euros en 2013) résulte de l'inscription relative aux emplois d'avenir, réalisée pour l'essentiel en 2013.

a. Des ressources en adéquation avec la montée en puissance des contrats aidés

Les contrats aidés, notamment les emplois d'avenir, constituent un appui précieux à la politique de l'emploi. Si le volume global des contrats uniques d'insertion marchands (CUI-CIE) et non marchands (CUI-CAE) se maintient au

niveau de 2013 (340 000 emplois aidés non marchands type CAE et 40 000 contrats aidés marchands type CIE), il convient de prendre en compte une augmentation de leurs crédits, qui correspond à une augmentation progressive de la durée des contrats pour un objectif fixé à douze mois en 2014, ainsi que la montée en puissance des emplois d'avenir. Concernant ces derniers, l'objectif de 100 000 emplois d'avenir à la fin 2013 sera, selon toute vraisemblance, atteint et même dépassé.

Au total, les crédits des emplois aidés s'élèvent à 3,3 milliards d'euros en crédits de paiement soit une progression de 50 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2013.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS POUR LES CONTRATS AIDÉS

Prog	Dispositif	Exécution 2012		LFI 2013 AE	LFI 2013 CP	PLF 2014 AE	PLF 2014 CP
		AE	CP				
102		2 342 380 743	1 989 538 134	4 284 429 390	2 168 345 643	3 613 061 584	3 269 222 408
	Contrats aidés dans les DOM	32 549 893	33 843 715	35 210 083	35 910 083	34 400 542	34 400 542
	Chantier de développement local (Mayotte)	2 070	2 070	2 039 600	2 039 600	2 039 600	2 039 600
	Congé solidarité (secteur marchand - outre mer)	9 396 107	9 202 440	7 000 000	7 000 000	5 282 564	5 282 564
	Contrats d'accès à l'emploi DOM	14 199 671	14 216 157	12 237 600	12 237 600	12 479 904	12 479 904
	Contrats d'insertion par l'activité	7 013	7 005	3 569 300	3 569 300	3 569 300	3 569 300
	Contrats emploi consolidés DOM	949 068	949 068	914 783	914 783	885 274	885 274
	Contrats emploi solidarité	7 876 960	9 337 583	10 000 000	10 000 000	10 000 000	10 000 000
	Stage d'insertion et de formation professionnelle	118 000	129 391	148 800	148 800	144 000	144 000
	Contrats aidés marchands	200 348 744	163 281 812	201 545 647	186 546 224	164 497 679	135 626 273
	CUI marchand	200 348 744	163 281 812	201 545 647	186 546 224	164 497 679	135 626 273
	Contrats aidés non marchands	1 969 483 110	1 652 412 606	1 726 406 518	1 479 247 791	2 198 293 570	1 807 942 205
	CUI non marchand	1 969 483 110	1 652 412 606	1 726 406 518	1 479 247 791	2 198 293 570	1 807 942 205
	Emplois d'avenir	140 000 000	140 000 000	2 320 567 141	466 641 544	1 215 869 693	1 291 253 288
	Emplois d'avenir	140 000 000	140 000 000	2 320 567 141	466 641 544	1 215 869 693	1 291 253 288
Total		2 342 380 743	1 989 538 134	4 284 429 390	2 168 345 643	3 613 061 584	3 269 222 408

Source : PAP 2014.

- Les emplois d'avenir

Les emplois d'avenir diffèrent des contrats aidés classiques en ce sens que l'accent est mis sur l'accompagnement, sur la durée des contrats et sur la formation, lesquels doivent permettre aux bénéficiaires de s'insérer durablement sur le marché du travail. 56 000 emplois d'avenir sont en place au mois d'octobre 2013, dont 35 % dans les collectivités territoriales, pour un objectif de 100 000 à la fin de l'année 2013 et de 150 000 contrats signés en 2014, ce qui constituera le rythme annuel pour les années suivantes.

Ils bénéficient de 1,3 milliard d'euros en crédits de paiement (soit 800 millions d'euros de plus qu'en 2013) pour financer leur montée en puissance.

Il convient de souligner que la cible des emplois d'avenir, à savoir les jeunes peu ou pas qualifiés de 16 à 25 ans, est largement atteinte puisque 87 % des bénéficiaires d'emplois d'avenir ont un niveau inférieur au bac. Par ailleurs, 30 % des emplois d'avenir sont signés dans les zones prioritaires : zones urbaines sensibles, zones de revitalisation rurale et outre-mer.

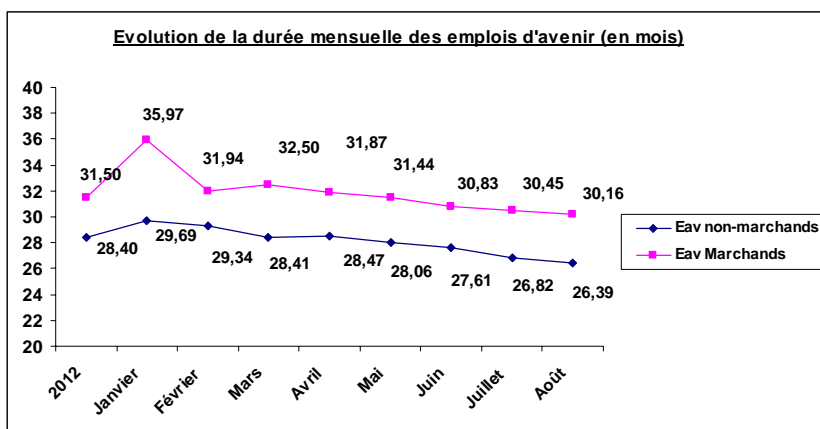
Le Rapporteur spécial constate néanmoins une grande disparité géographique dans la prescription et regrette que certaines grandes collectivités, telles que Marseille, n'utilisent pas cette faculté offerte de lutter contre le chômage des jeunes.

En outre, l'accompagnement, confié aux missions locales pendant la durée du contrat, doit se faire dans la durée afin que les bénéficiaires puissent progresser individuellement. L'État doit ainsi veiller à ce que le niveau des formations dispensées par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) aux jeunes accueillis par les collectivités soit conforme aux ambitions affichées. En effet, seuls 40 % des employeurs dans le secteur non marchand s'engagent à faire accéder les jeunes recrutés en emploi d'avenir à une qualification, et seulement 25 % dans le secteur marchand. Reste aussi la question de la pérennité de ces emplois.

La loi portant création des emplois d'avenir dispose que la durée des emplois d'avenir conclus sous forme de contrat à durée déterminée est de trois ans, en ouvrant la possibilité de conclure des emplois d'avenir d'une durée minimale d'un an.

Afin de faciliter la conclusion des emplois d'avenir dans un contexte de visibilité financière réduite des structures employeuses, des consignes ont été données en mars 2013 aux missions locales et à Cap emploi d'utiliser à bon escient les souplesses autorisées par la loi, donc de conclure des emplois d'avenir d'une durée d'un ou deux ans.

L'évolution de la durée moyenne des emplois d'avenir traduit cette orientation, avec une diminution de la durée moyenne des emplois d'avenir. La durée moyenne des emplois d'avenir non-marchands est ainsi passée de 29,69 mois en janvier 2013 à 26,39 mois en septembre 2013. L'hypothèse retenue pour la loi de finances initiale pour 2013 et le projet de loi de finances pour 2014 pour les flux de nouveaux contrats est une durée moyenne de 24 mois.



Source : ASP, données de réalisation en cumul depuis le début de l'année.

A contrario, la **part des CDI dans les embauches d'emplois d'avenir n'a cessé d'augmenter** depuis le début d'année passant de 5 % des contrats en février/mars à 10,8 % des contrats à fin août 2013.

Au 31 août 2013, 90,5 % des contrats signés affichaient une durée hebdomadaire de 35 heures.

Il convient donc d'être optimiste par rapport à la durée des contrats. À cet égard, face à la réticence de certains employeurs potentiels, il convient de rappeler qu'ils ne perdent rien à signer des contrats longs puisqu'aucune sanction n'est prévue en cas de rupture du contrat et que seul le bénéfice de l'aide disparaît alors.

– Les contrats uniques d'insertion

Les contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE)

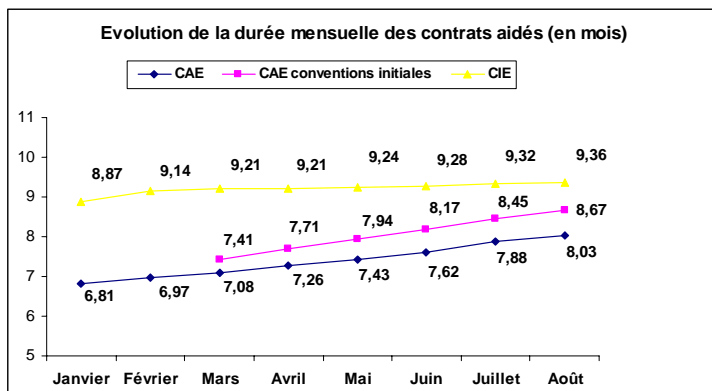
Si le volume des contrats aidés du secteur non marchand, à travers le volet contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE) des contrats uniques d'insertion (CUI), se maintient en objectif annuel à 340 000 contrats, ceux-ci disposent d'une enveloppe supplémentaire de 300 millions d'euros en crédits de paiement (soit + 22 % par rapport à 2013). Le coût total des CUI-CAE s'élève ainsi à 1,8 milliard d'euros en crédits de paiement (+ 300 millions d'euros, soit + 22 %) correspondant à 432 000 contrats signés en 2013 et 340 000 nouveaux en 2014. Le Rapporteur spécial soutient la politique du Gouvernement visant à stabiliser le volume annuel des contrats aidés.

Toutefois, le risque de dépassement de la cible annuelle sera encore présent tant que l'amélioration sur le marché du travail ne se manifestera pas par une décrue du chômage. À cet égard, le Rapporteur spécial invite le Gouvernement à la prudence, afin que les dépassements répétés observés en exécution depuis plusieurs années sur les crédits consacrés aux contrats aidés ne se traduisent pas par une aggravation des contraintes budgétaires pour les autres missions de l'État (le surgel opéré en fin d'année 2012 avait ainsi contraint de nombreux ministères à revoir leurs crédits disponibles à la baisse).

Dans le cadre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté, le ministère du Travail s'attache à favoriser des parcours d'insertion de qualité qui favorisent l'emploi durable.

Exigence forte portée par le Ministre, l'allongement de la durée des contrats a été mise en œuvre dès le premier semestre 2013 (circulaire du 22 février 2013 portant allongement de la durée moyenne des nouveaux CAE). Les nouveaux contrats sont ainsi conclus sur une durée moyenne de douze mois.

La durée moyenne constatée traduit bien cette orientation, **la durée moyenne des CAE étant passée de 6,81 mois en janvier 2013 à 8,26 mois fin septembre 2013 et de 9,04 mois pour les nouveaux contrats à cette même date** (données en flux cumulés de janvier à septembre 2013).



Source : ASP, données de réalisation en cumul depuis le début de l'année.

Les contrats aidés du secteur marchand

L'enveloppe consacrée aux contrats initiative emploi (CIE) est de 135,6 millions d'euros en 2014 (186 millions d'euros en 2013) correspondant à 50 000 contrats signés en 2013 et 40 000 nouveaux contrats en 2014. Le coût en 2014 des entrées 2013 repose sur une hypothèse de durée moyenne des CUI-CIE de 10,08 mois, d'une durée hebdomadaire de 33 heures et sur la conclusion en 2013 de 50 000 contrats. La diminution des crédits s'explique par une cible de 40 000 contrats en 2014.

Le Rapporteur spécial pense que l'objectif de 50 000 contrats type CIE n'est pas illégitime au regard d'un taux d'insertion durable dans l'emploi (contrats de plus de six mois) supérieur pour les CIE que pour les CAE, en plus d'une prise en charge moyenne équivalente à 30,7 % du SMIC, soit un montant inférieur aux contrats type CIE. Il convient cependant d'éviter un effet d'éviction par rapport aux emplois classiques.

b. Un effort accru en direction des jeunes hors contrats aidés

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2014, l'État mobilise 304,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement pour assurer un accompagnement renforcé des jeunes vers l'emploi, conformément à la volonté du Président de la République de faire de l'emploi des jeunes une priorité, en particulier à travers les dispositifs suivants :

– les missions locales et permanences d'accueil, d'information et d'orientation (178,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement) ;

– l'allocation servie aux bénéficiaires d'un contrat d'insertion dans la vie sociale – CIVIS (50,0 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement) ;

– le fonds pour l’insertion professionnelle des jeunes – FIPJ et les mesures d’accompagnement (22 millions d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement) ;

– les écoles de la deuxième chance (24 millions d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement) ;

– la garantie jeunes (30 millions d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement).

– Les missions locales et PAIO

Le réseau des missions locales et des permanences d’accueil, d’information et d’orientation est chargé d’informer, d’orienter et de mettre en œuvre des parcours personnalisés d’insertion au profit des jeunes confrontés à des difficultés d’ordre social ou professionnel, notamment au travers du contrat d’insertion dans la vie sociale (CIVIS). Outre l’accompagnement vers l’emploi de l’ensemble des jeunes en demande d’insertion (720 000 en moyenne), ces structures ont pour objectif l’entrée de 160 000 nouveaux jeunes en CIVIS, dont 50 % doivent être de niveau infra V et V sans diplôme.

Les crédits prévus en projet de loi de finances pour 2014 s’élèvent à 178,80 millions d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement pour 466 structures.

En outre, afin d’assurer l’accompagnement du dispositif, et notamment des bénéficiaires par les conseillers des missions locales pendant leur parcours en emploi d’avenir, 45 millions d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement sont prévus en 2014 au titre des emplois d’avenir, ce qui représente une montée en puissance des crédits conforme aux charges supplémentaires qu’elles devront assumer.

L’accompagnement, confié aux missions locales pendant la durée du contrat, doit se faire dans la durée afin que les bénéficiaires puissent progresser individuellement. Cet accompagnement est essentiel pour que le dispositif des emplois d’avenir atteigne ses objectifs.

En outre, afin de soutenir l’accès à l’emploi des jeunes, les missions locales seront accompagnées, pour celles qui rentrent dans l’expérimentation, pour la mise en œuvre de la garantie jeune. Suite à la conférence de lutte contre la pauvreté qui s’est tenue en décembre 2012, la garantie jeune verra en effet le jour dès la fin de l’année 2013. Ce dispositif permettra, de manière expérimentale sur dix territoires, de proposer aux jeunes en grande difficulté d’insertion un contrat d’accompagnement intensif vers l’emploi ou la formation, accompagné d’une allocation équivalente au RSA.

Dans tous ces domaines, les missions locales représentent donc un acteur d'accompagnement efficace et proche des jeunes. L'offre de service des missions locales doit permettre de créer des parcours dynamiques, en mobilisant la palette d'outils d'insertion à destination des jeunes et notamment les contrats d'alternance (contrats de professionnalisation et d'apprentissage), l'offre de formation construite avec les Régions dans les contrats de plan régionaux pour le développement de la formation professionnelle (CPRDFP) et les mesures du fonds pour l'insertion professionnelle des jeunes destinées à compléter l'offre des partenaires territoriaux. Le rapporteur spécial souhaite attirer l'attention sur la tension de plus en plus forte constatée au sein des missions locales dont les fonctions se développent de plus en plus et sur lesquelles le Gouvernement s'appuie de plus en plus. C'est en ce sens qu'il propose de renforcer les crédits mis à disposition des ML.

– Allocation aux bénéficiaires d'un contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS)

Cette allocation est versée au jeune inscrit dans un parcours d'insertion prévu par le CIVIS pendant les périodes durant lesquelles il ne perçoit ni une rémunération au titre d'un emploi ou d'un stage, ni une autre allocation. L'allocation ne peut excéder 450 euros par mois et 1 800 euros par an. Le projet de loi de finances pour 2014 repose sur une hypothèse de 135 000 bénéficiaires du CIVIS en 2014 et d'un montant moyen de 370 euros par an. Le total de crédits prévus au titre de cette allocation est donc de 50 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, en reconduction par rapport à 2013.

– Le Fonds d'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ) et les mesures d'accompagnement

Ce fonds est destiné à financer des actions complémentaires à l'accompagnement personnalisé et renforcé des jeunes confrontés à des obstacles multiples qui peuvent être des freins à leur insertion professionnelle. Les principales actions financées par ce fonds sont les suivantes :

– les aides indirectes (crédits prévus : 15 millions d'euros) permettent le financement d'actions de prise en charge des jeunes (forums emploi, prospection d'entreprises, levée des freins à la mobilité, préparation de concours) ainsi que le soutien à l'innovation, l'expérimentation, l'évaluation des bonnes pratiques ;

– les aides directes (crédits prévus : 3 millions d'euros) permettent le financement d'actions visant la sécurisation des parcours des jeunes (logement, transport, achat de vêtements de travail, alimentation, garde d'enfant).

Ce fonds est couplé à d'autres leviers d'accompagnement, auxquels est allouée une enveloppe de 4 millions d'euros comme les actions de parrainage qui visent à faciliter l'accès ou le maintien dans l'emploi de personnes rencontrant des difficultés d'insertion professionnelle (en particulier les jeunes) en les faisant accompagner par des personnes bénévoles.

L'ensemble de ces actions représente ainsi 22 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit une hausse de 2 millions d'euros par rapport à la loi de finances pour 2013, en cohérence avec la logique de l'amendement parlementaire, soutenu par le Rapporteur spécial lors de la discussion budgétaire pour 2013, de 1,5 million d'euros supplémentaires en faveur de l'accompagnement des jeunes.

- Les écoles de la deuxième chance

Les écoles de la deuxième chance (E2C) s'adressent aux jeunes de moins de 26 ans sortis du système éducatif sans diplôme ni qualification professionnelle. Fondées sur une pédagogie innovante et différente des schémas scolaires classiques (formation individualisée), elles ont pour objectif l'insertion sociale et professionnelle des jeunes qu'elles accueillent sans autre critère que leur motivation, en leur permettant de développer des compétences, de construire leur projet personnel et professionnel et ainsi gagner en autonomie. Depuis 2009, l'État a souhaité contribuer dans une logique de co-financement, au déploiement des écoles dans le cadre d'un partenariat renforcé avec les conseils régionaux (principal financeur des écoles et unique financeur de la rémunération des stagiaires) et avec l'ensemble des partenaires locaux.

Plus de 13 000 jeunes ont été accueillis en 2012, soit une progression de près de 14 % par rapport à 2011). En 2013, il est prévu d'accueillir plus de 22 000 jeunes. Pour 2014, comme en 2013, 24 millions d'euros sont inscrits au titre des écoles de la deuxième chance. Le Rapporteur spécial pense que la spécificité de ces structures, comme des missions locales, doit être préservée.

- La création de la garantie jeunes

Complétant cette offre de service en direction des jeunes et s'inscrivant dans une dynamique européenne, une expérimentation de la garantie jeunes est prévue à partir de la rentrée 2013, pour 10 000 jeunes sur dix territoires. Elle vise les jeunes sans perspective, sans ressource et en risque de marginalisation. Elle se compose d'une garantie d'accès à des expériences professionnelles ou de formation dans le cadre d'un parcours dynamique et co-construit, et d'une garantie de ressources en appui de cet accompagnement

Une seconde vague sera lancée en 2014 avec un objectif de 30 000 jeunes (ce dispositif a vocation en rythme de croisière à bénéficier à 100 000 jeunes).

Cette aide est versée pendant un an renouvelable. Son montant maximum est fixé par référence au revenu de solidarité active (RSA) (hors forfait logement), soit 433,75 euros par mois. Lorsque le cumul de l'aide avec les revenus d'activité du jeune dépasse 733,75 euros, l'aide devient dégressive. Dans ces conditions, le coût moyen mensuel estimé pour l'allocation est de 325 euros.

Le coût unitaire de l'accompagnement par les missions locales est de 1 600 euros par an et par jeune. Des coûts de mise en œuvre de l'expérimentation sont prévus à hauteur de 2 millions d'euros permettant notamment de financer la formation des acteurs et l'évaluation de l'expérimentation.

Pour 2014, le coût total de ce dispositif pour l'État est évalué à 30 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Un cofinancement communautaire (Fonds social européen et initiative européenne pour la jeunesse) est prévu pour permettre de compléter les coûts de mise en œuvre de l'expérimentation.

– L'Établissement d'insertion de la Défense (EPIDE)

Mis en place par l'ordonnance du 2 août 2005, l'Établissement d'insertion de la défense (EPIDE) est chargé de l'organisation et de la gestion du dispositif d'accompagnement à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes sans diplôme, sans titre professionnel ou en voie de marginalisation. Il est placé sous la triple tutelle du ministre chargé de la Défense, du ministre chargé de la Ville et du ministre chargé de l'Emploi. Le contrat de volontariat signé par chaque jeune Volontaire junior (VJ) permet de recevoir une formation comportementale, générale et professionnelle délivrée dans les centres fonctionnant sous le régime de l'internat, gérés et administrés par l'EPIDE. C'est un contrat de droit public (pas un contrat de travail). Le volontaire est astreint au port de l'uniforme.

Le volontaire perçoit une allocation mensuelle de 210 euros, versée à terme échu et bénéficie d'une protection sociale. Il bénéficie en outre d'une formation : le contrat initial est conclu par un jeune pour une période de huit mois au cours desquels une remise à niveau en lecture, écriture et calcul lui est dispensée. Cette période de formation est sanctionnée par le certificat de formation générale.

FINANCEMENT DE L'EPIDE DEPUIS 2009

(en millions d'euros)

	2009	2010	2011	2012	2013
LFI	50	48,5	46,9	46,6	45
Exécution	48,5	48,5	48,9	46,6	45 (Prévisionnel)

Source : ministère du Travail.

En 2012, le plafond d'emplois a été révisé à 968 équivalents temps plein (ETP) au lieu des 959 arrêtés en loi de finances. Pour mémoire, en 2011 l'EPIDE n'avait pas respecté son plafond d'emploi et comptait 968 ETP au lieu des 964 prévus. Cette situation s'est régularisée en 2013 et l'EPIDE respecte désormais son plafond d'emplois. Pour 2014, il est prévu 45 millions d'euros à périmètre constant.

PRINCIPALES DONNÉES CHIFFRÉES

	2009	2010	2011	2012
Nombre de places occupées en moyenne sur 12 mois	1 896	1 992	2 047	2 018
Jeunes (VI et VJ) intégrés dans en parcours	2 275	2 390	3 269	2 969 (dont 85 VJ)
Dont jeunes issus d'un quartier prioritaire de la politique de la ville	33,5 %	ND	34,1 %	37,2 %
Taux d'attrition (abandons)	39 %	32 %	35 %	47 %
Sorties positives (tout type d'emploi ou de formation)	943	1 243	1 408	1 293
Taux de sorties en emploi durable sur 12 mois	21 %	22 %	22 %	19 %
Réussite au certificat de formation générale	556	435	463	440
Coût annuel d'une place occupée	39 398 €	40 754 €	39 424 €	41 290 €

Source : ministère du Travail.

Le Rapporteur spécial constate néanmoins une augmentation des abandons en 2012 et une légère décreue du nombre de sorties positives, alors même que le coût annuel d'une place occupée augmente légèrement. Les raisons de cette évolution devraient être communiquées au Parlement.

En outre, dans un souci de cohérence des dispositifs d'insertion des jeunes portés par le gouvernement, l'EPIDE va nécessairement être amené à évoluer et ainsi à mieux s'articuler avec l'offre 2^{ème} chance s'adressant aux jeunes. Ces évolutions, que le ministère de l'Emploi souhaite impulser en liaison avec les autres ministères, prendront du temps et se feront en partenariat étroit avec la direction de l'établissement et ses salariés. Elles permettront, à terme, d'assurer son équilibre budgétaire et de mieux répondre aux besoins des jeunes sur les territoires.

4. Des moyens supplémentaires pour le service public de l'emploi qui devrait s'accompagner d'une rationalisation des structures

Les crédits du principal opérateur public, Pôle emploi, sont renforcés en 2014 pour permettre à ce dernier de financer les 4 000 postes supplémentaires actés depuis un an et de mettre en œuvre un accompagnement renforcé des demandeurs d'emplois. Par ailleurs, l'État se désengage de certaines structures afin de favoriser l'émergence d'une cohérence territoriale des politiques de l'emploi.

a. Un renforcement des moyens de Pôle emploi

Pôle emploi connaît une hausse substantielle de ses moyens, qui sont portés à 1 537 millions d'euros (+ 70 millions d'euros par rapport à 2013) afin de financer les 2 000 CDI supplémentaires décidés en mars 2013 (après 2 000 CDI ouverts en juillet 2012). Cette hausse correspond à la participation financière de l'État au titre du renfort de 2 000 CDI supplémentaires en 2013, qui prend effet au 1^{er} septembre et dont le coût global est financé à deux tiers par l'État et à un tiers par Pôle emploi.

CALENDRIER PRÉVISIONNEL DE RECRUTEMENT

	Prévisions
Juillet 2013	500
Août 2013	350
Septembre 2013	350
Octobre 2013	400
Novembre 2013	400
TOTAL	2 000

Source : Pôle emploi.

Une partie seulement des surcoûts liés à l'intégration des 2 000 CDI étant couverte, Pôle emploi doit réaliser des économies pour financer le reliquat des dépenses supplémentaires en masse salariale et en fonctionnement. Il convient par ailleurs de rappeler que l'opérateur doit faire face à certaines charges que la subvention pour charges de services publics ne couvre pas. Il s'agit notamment de l'augmentation de la masse salariale globale (effet GVT) et de l'inflation (évolution des coûts d'énergie, charges afférentes aux locaux...).

Cette progression des moyens et des effectifs s'inscrit dans le cadre du plan stratégique 2015 de l'opérateur qui prévoit une différenciation des modalités d'accompagnement en fonction du profil du demandeur d'emploi. Ainsi, trois modalités de suivi et d'accompagnement sont proposées par des conseillers dans le cadre de portefeuilles de taille décroissante afin d'être au plus proche des besoins du demandeur :

– suivi pour les demandeurs les plus proches du marché de l'emploi et dont l'autonomie dans la recherche d'emploi est la plus grande, avec une supervision par le conseiller référent de la recherche d'emploi et de la transmission d'offres au demandeur. Les portefeuilles de cette modalité ont une fourchette indicative de 200 à 350 demandeurs d'emploi ;

– accompagnement guidé pour les demandeurs d’emploi qui nécessitent d’être appuyés par leur conseiller référent dans la recherche d’emploi, notamment à travers des contacts dont la nature et la fréquence sont personnalisées. Les portefeuilles de cette modalité ont une fourchette indicative de 100 à 150 demandeurs d’emploi ;

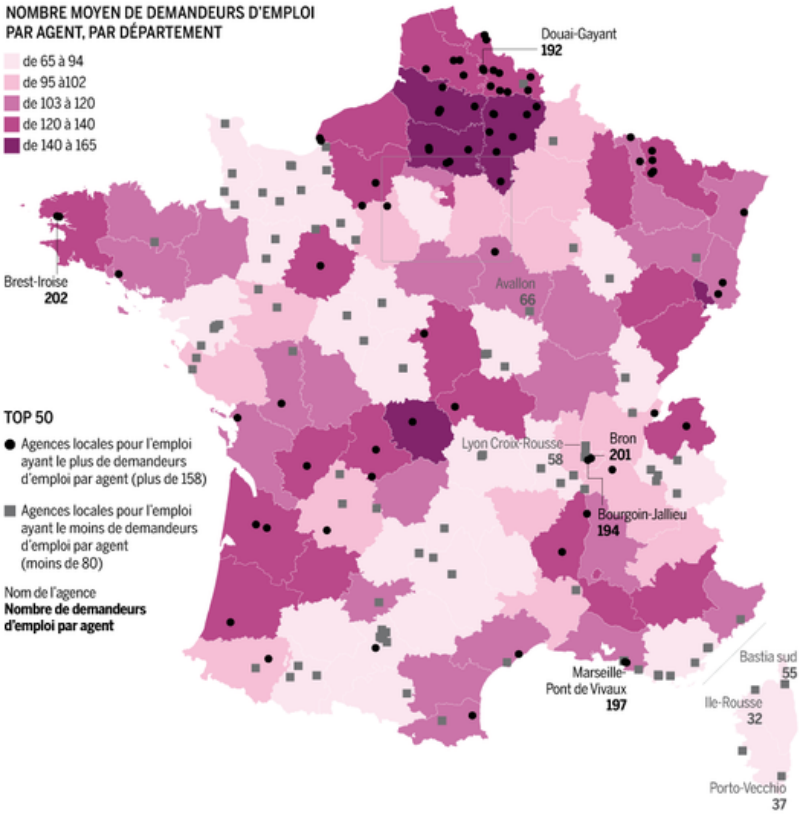
– accompagnement renforcé pour les demandeurs d’emploi qui ont besoin d’être fortement accompagnés par leur conseiller référent dans leur trajectoire de retour à l’emploi, notamment à travers des contacts dont le rythme et le contenu répondent au besoin du demandeur. Les portefeuilles de cette modalité doivent contenir au plus 70 demandeurs d’emploi.

Au 26 août 2013, les renforts d’ores et déjà recrutés se répartissaient ainsi : 65 % en guidé, 10 % en renforcé et 25 % en suivi.

Le Rapporteur spécial se réjouit également que les modalités de répartition de ces effectifs supplémentaires permettent de tendre vers un rééquilibrage des ressources au regard de la charge par région. En effet, les disparités entre régions vont du simple au double. En Picardie, la moyenne est ainsi de 150,2 chômeurs par conseiller, contre 66 en Corse. Le Nord-Pas-de-Calais et la Lorraine, malgré leurs taux de chômage élevés, affichent respectivement 136,4 et 127 chômeurs par conseiller. À l’opposé, en Basse-Normandie et en Midi-Pyrénées, deux régions au taux de chômage inférieur à la moyenne nationale, chaque conseiller suit moins de 100 chômeurs. C’est pourquoi 1 200 équivalents temps plein, parmi les nouveaux recrutements, sont consacrés à ce rééquilibrage.

NOMBRE MOYEN DE DEMANDEURS D'EMPLOI PAR AGENT, PAR DÉPARTEMENT

- de 65 à 94
- de 95 à 102
- de 103 à 120
- de 120 à 140
- de 140 à 165



TOP 50

- Agences locales pour l'emploi ayant le plus de demandeurs d'emploi par agent (plus de 158)
- Agences locales pour l'emploi ayant le moins de demandeurs d'emploi par agent (moins de 80)

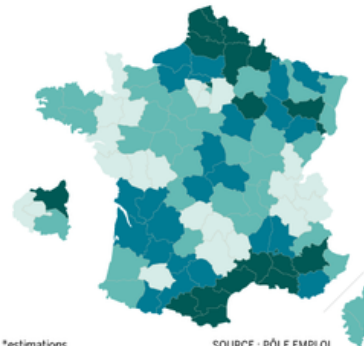
Nom de l'agence
Nombre de demandeurs d'emploi par agent



TAUX DE CHÔMAGE PAR DÉPARTEMENT AU PREMIER TRIMESTRE 2013*, EN %

- de 6.3 à 8.9
- de 9 à 10.4
- de 10.5 à 11.9
- de 12 à 15.5

Moyenne France métropolitaine : 10,4 %



En outre, le rééquilibrage s'applique aussi en faveur des quartiers en difficulté. En effet, sur les cinquante agences qui disposent du moins de moyens, beaucoup sont situées dans des communes du quart nord de la France (Picardie et Nord-Pas-de-Calais) ou des territoires en difficulté, comme Marseille, Beauvais, Cambrai ou Vierzon. Des agences situées en zones urbaines sensibles comme à Cenon, dans l'agglomération de Bordeaux, ou à Bron, près de Lyon, affichent aussi un nombre de chômeurs par conseiller au-delà des 150. En ce sens, à la fin juin 2013, 11 451 agents dont 9 693 conseillers en activité assurent leurs missions au sein d'une agence implantée dans un quartier ou accueillant au moins 15 % de publics issus de zones urbaines sensibles (ZUS), ce qui représente une évolution de plus de 400 emplois par rapport à 2013.

Pour continuer dans cette logique, Pôle emploi va davantage veiller à ce que les dispositifs de pilotage intègrent comme un indicateur incontournable la part des résidents en ZUS, notamment au niveau régional qui semble le niveau de pilotage le plus adapté. Pour ces publics, les critères ont été élargis pour intégrer les jeunes de niveau bac + 3 en recherche d'emploi depuis douze mois au cours des dix-huit derniers mois.

Une difficulté probable à moyen terme sur le financement de l'opérateur

Le Rapporteur spécial s'inquiète par contre des modalités de financement de l'opérateur sur le long terme. La contribution de l'UNEDIC au financement de Pôle emploi représente en effet 10 % des cotisations encaissées et affectées au titre de l'exercice n-2. Par conséquent, en 2013, le montant de la contribution de l'Unédic au budget de Pôle emploi, assise sur les cotisations encaissées en 2011, s'élève à 3 138 millions d'euros (soit une augmentation de + 112,9 millions d'euros par rapport à 2012, soit + 3,7 %). En 2014, son montant, assis sur les cotisations encaissées en 2012, s'élèvera à 3 187 millions d'euros (soit une augmentation de + 49,3 millions d'euros par rapport à 2013, soit + 1,6 %).

Mais, en 2015, la contribution sera calculée en fonction des cotisations 2013, année où le chômage a connu un pic, notamment lors du premier semestre. La contribution à Pôle emploi sera certainement moindre. Par ailleurs, il existe un contexte économique très difficile pour l'Unedic, qui fait face à une dette cumulée de 18,4 milliards d'euros. À cet égard, le Rapporteur spécial souhaite que le Gouvernement puisse établir un schéma de financement à moyen et long terme de l'opérateur. Il convient de réfléchir à un mode de financement adapté pour un organisme dont l'autonomie devrait lui permettre de disposer de ressources pérennes et non dépendantes de la conjoncture.

Le recours à des opérateurs privés de placement (OPP)

Le Rapporteur spécial avait émis des doutes, dans son rapport sur le budget de la mission pour 2013, quant au recours massif aux OPP par Pôle emploi pour l'accompagnement des demandeurs d'emplois. Une étude de la DARES, publiée en janvier 2013, tend à confirmer ces craintes. En effet, selon cette

enquête, huit mois après le début de l'accompagnement, 43 % des bénéficiaires du projet *Cap vers l'entreprise*, ou CVE qui est l'outil de placement de Pôle emploi, sont en emploi, contre seulement 38 % des bénéficiaires de *Trajectoire emploi*, outil de placement des OPP. La proportion d'emplois durables (CDI, contrats de six mois ou plus, création d'entreprise) est en outre plus élevée pour les bénéficiaires de *Cap vers l'entreprise* que pour les bénéficiaires de *Trajectoire emploi*. En tenant compte des différences de caractéristiques observables des demandeurs d'emploi accompagnés, les OPP affirmant que leur sont confiés les publics les plus difficiles, les écarts de résultats entre opérateurs privés et Pôle emploi sont un peu plus faibles, mais ils persistent et restent significatifs. Même constat concernant les licenciés économiques en conventions de reclassement personnalisé (CRP) ou en contrats de transition professionnelle (CTP), depuis remplacés par le contrat de sécurisation professionnelle (CSP), suivis par Pôle emploi : 57 % sont en emploi 13 mois après le début de l'accompagnement, contre 49 % de ceux suivis par un opérateur privé.

Le Rapporteur spécial rappelle donc une nouvelle fois que le recours aux OPP n'est pas une réponse adaptée face aux insuffisances de moyens d'accompagnement. C'est également un mauvais choix stratégique : le coût du placement pour un OPP, bien que difficile à évaluer correctement en raison de l'absence de centralisation fiable des données, semble souvent excéder le coût de placement par Pôle emploi. En revanche, la question d'un recours ciblé aux OPP, pour une sous-traitance de spécialité, demeure une approche valable.

Revenir sur cette orientation nécessite cependant de réfléchir globalement au fonctionnement en capacité de Pôle emploi au regard des aléas de la conjoncture économique. Si le recours aux OPP ne doit pas être supprimé dans sa globalité, il semble qu'il ait atteint aujourd'hui un volume excessif par rapport à son efficacité.

b. Vers une réforme des maisons de l'emploi

Le financement de l'État aux maisons de l'emploi a progressivement diminué depuis 2009, passant de 100 millions d'euros à 63 millions d'euros en 2013. Dans le projet de loi de finances pour 2014, elles connaissent une diminution de leurs crédits de paiement à 40 millions d'euros (– 36 %) et de leurs autorisations d'engagements à 26 millions d'euros (– 50 %). Cette diminution des crédits correspond à la volonté du Gouvernement de recentrer leurs missions, conformément aux recommandations du rapport de notre collègue Monique Iborra ⁽¹⁾ ainsi qu'aux dispositions de la modernisation de l'action publique (MAP) voulue par le Premier ministre Jean-Marc Ayrault.

(1) Rapport n° 1107 du 5 juin 2013 <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i1107.asp>.

Dans son précédent rapport, le Rapporteur spécial avait déjà souligné que trop d'acteurs contribuent au service public de l'emploi, ce qui entraîne des effets de concurrence et un manque d'articulation stratégique entre les différentes logiques poursuivies par ces structures. En outre, les maisons de l'emploi ont des missions extrêmement variées à travers le territoire et souvent tournées vers l'accompagnement des mutations économiques. En effet, la diversité des actions menées (diagnostic, études, organisation de forum, appui à la création d'entreprise, développement des clauses sociales, ...), la sous-traitance très fréquente de celles-ci (25 % des dépenses en moyenne, et pouvant atteindre parfois jusqu'à 80 %) et l'absence régulière de comptabilité analytique ne permet pas de garantir une priorisation des fonds État. L'IGAS appelle à une « *démarche renforcée de recherche de maître des coûts de gestion et de visibilité renforcée des actions* » et la mise en place d'un « *système d'information unique* » permettant le suivi de leurs activités.

En outre, la montée en puissance des plateformes de mutation économiques, qui permettent une synergie entre les Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi, les collectivités territoriales et les partenaires sociaux, pourrait conduire à marginaliser les actions menées par les MDE.

Le Rapporteur spécial est néanmoins conscient de l'inquiétude que peuvent susciter ces orientations. Il convient donc de souligner que ce désengagement de l'État ne signifie pas forcément une disparition programmée des maisons de l'emploi. En effet, si l'État cherche à redéployer les moyens de la politique de l'emploi vers les structures directement tournées vers la prise en charge des publics en difficulté, rien n'empêche les collectivités territoriales qui le souhaiteraient, notamment les communautés d'agglomération, de reprendre à leur compte le financement des maisons de l'emploi sur des missions territoriales bien identifiées. Par ailleurs, l'État continuera d'assurer un financement par appel à projets, à l'image de l'expérimentation des « plateformes d'appui aux mutations économiques » auxquelles ont candidaté nombre de MDE.

Enfin, il est indispensable que, dans son plan de recrutement, Pôle emploi accorde une attention particulière à l'intégration des ex-agents des MDE.

c. Le maintien d'une subvention d'équilibre élevée au Fonds de solidarité

Le Fonds de solidarité, créé par la loi du 4 novembre 1982, rassemble et gère les moyens de financement des allocations du régime de solidarité versées aux demandeurs d'emploi ne pouvant bénéficier des allocations d'assurance chômage. Il collecte à cette fin la contribution exceptionnelle de solidarité, à laquelle sont soumis les salariés des employeurs du secteur public et parapublic lorsque ces derniers n'ont pas adhéré au régime de l'assurance chômage. Conformément aux dispositions du code du travail, ces allocations sont versées à leurs bénéficiaires par d'autres opérateurs, et principalement par Pôle Emploi.

Le montant de la subvention que l'État verse au Fonds de solidarité correspond à l'écart entre la prévision de dépenses et le montant de ressources propres du fonds, l'État apportant ainsi une subvention d'équilibre. La prévision de dépenses du Fonds de Solidarité au titre de l'année 2013 est évaluée à environ 2 369 millions d'euros. Pour ce même exercice, les ressources du Fonds de solidarité sont constituées :

- du produit de la collecte de la contribution exceptionnelle de solidarité de 1 % perçue sur la rémunération des agents des employeurs placés sous le régime de l'auto-assurance, estimé à 1 385 millions d'euros ;

- du produit du prélèvement de solidarité sur les revenus du patrimoine et les produits de placement pour un montant prévisionnel de 149,60 millions d'euros ;

Le montant de la subvention d'équilibre versée par l'État s'élève donc en 2013 à 834,20 millions d'euros.

Au titre de l'année 2014, le montant des dépenses prévisionnelles du Fonds de solidarité s'élève à environ 2 658 millions d'euros. Pour ce même exercice, les ressources prévisionnelles du fonds sont constituées :

- de la collecte de la contribution exceptionnelle de solidarité de 1 %, dont l'estimation s'élève à 1 400 millions d'euros ;

- du produit du prélèvement de solidarité sur les revenus du patrimoine et les produits de placement pour un montant prévisionnel de 141,2 millions d'euros.

Le montant de la subvention d'équilibre qui sera versée par l'État au Fonds de solidarité en 2014 s'élève donc à 1 116,7 millions d'euros.

Le Rapporteur spécial note que la hausse de la subvention d'équilibre au Fonds de solidarité en 2014 s'explique notamment par la croissance de la dépense liée à l'allocation spécifique de solidarité (ASS), principale dépense du fonds (environ 98 % de la dépense totale). Le maintien du chômage à un haut niveau pèse sur cette dépense qui demeure évaluée au-dessus de 2 milliards d'euros, ce qui justifie pleinement les orientations du Gouvernement en faveur de l'emploi.

**MONTANTS DES CRÉDITS OUVERTS ET CONSOMMÉS EN 2012
ET PRÉVISIONS DE DÉPENSES POUR 2013 ET 2014 PAR ALLOCATION**

(en millions d'euros)

	2012		2013	2014
	LFI	Exécution**	LFI	PAP
ASS	2 150,66	2 141,74	2 109,79	2 442
ACCRES ASS	32,90	39,24	42	42,2
Prime forfaitaire	43,26	66,21	71	76,6
AER (stock réglementation 2002)	121,96	201,95	129	79,3

AFF (stock réglementation 2006)	17,41	9,77	10	10,1
AFD	6	5,67	6	6,6
APS	1	0,9	1	1,1
TOTAL*	2 381,1	2 465,8	2 368,79	2 657,9

* incluant les dispositifs aujourd'hui éteints et ne figurant pas dans ce tableau.

** Résultat des comptes financiers du FDS.

Source : PAP 2014.

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

À l'occasion d'un déplacement à Pessac le 24 septembre 2013, le Premier ministre a annoncé le financement immédiat de 1 000 postes supplémentaires dans les associations ou entreprises d'insertion par l'activité économique. Dans la perspective de la réforme souhaitée par le Premier ministre, une provision de 25 millions d'euros sera inscrite en 2014 ⁽¹⁾.

Au total, les moyens de l'insertion par l'activité économique augmenteront de 25 millions d'euros (autorisations d'engagement et crédits de paiement) par rapport à 2013, pour atteindre 222 millions d'euros en projet de loi de finances pour 2014.

Le Rapporteur spécial avait souhaité, dans son précédent rapport spécial, que la question d'une revalorisation de l'aide aux postes soit étudiée. En ce sens, il avait porté un amendement visant à majorer de 10 millions d'euros les crédits à destination des structures d'insertion par l'activité économique (SIAE). Si ces crédits n'ont pas bénéficié dans l'immédiat à ces structures, dans l'attente d'une réforme du financement, ils sont bel et bien utilisables dorénavant. À cet égard, l'instruction ministérielle du 8 octobre 2013 précise les mesures de répartition des crédits supplémentaires.

La distribution de ces crédits s'inscrit d'ailleurs dans le cadre d'une réflexion globale, notamment à travers la publication d'un rapport IGAS-IGF en janvier 2013 ⁽²⁾. Le Rapporteur spécial se réjouit qu'une concertation visant une réforme concrète ait été depuis menée par le Conseil national pour l'insertion par l'activité économique. De cette réforme, plusieurs points d'avancée majeurs sont à souligner :

- l'indexation de l'aide au poste sur le SMIC ;
- la disparition des financements du Fonds social européen dans l'aide au poste socle des entreprises d'insertion, ce qui introduisait de l'insécurité et de la lourdeur administrative pour les structures ;

(1) 10 millions d'euros avaient été introduits par amendement parlementaire en loi de finances initiale pour 2013, qui n'ont pas encore été consommés.

(2) Le financement de l'insertion par l'activité économique, rapport conjoint IGAS-IGF, janvier 2013.

– le montant socle de l'aide au poste en entreprise d'insertion est fixé à 10 000 euros, ce qui représente une revalorisation de 319 euros ;

– la généralisation de l'aide au poste à toutes les structures, avec un montant socle et une partie modulée dépendant de trois critères : public accueilli, efforts d'insertion mis en place et résultats d'insertion.

Le Rapporteur spécial constate que l'indexation et la revalorisation semblent parfois insuffisantes aux yeux des structures d'insertion, puisque si l'indexation avait été mise en œuvre dès 2002 pour les entreprises d'insertion, date de la dernière revalorisation, l'aide au poste serait en effet à 14 000 euros contre 10 000 euros aujourd'hui. Au regard du contexte budgétaire et de l'absence de toute mesure en faveur de l'insertion par l'activité économique depuis près de dix ans, l'effort consenti par le Gouvernement en 2014 est considérable et marque un véritable changement de cap. Il demeure cependant une interrogation sur le fait que cette indexation commence ou non dès 2014. Le Rapporteur spécial estime légitime, au regard de la non-indexation de cette aide depuis plus d'une décennie, de fixer l'indexation dès l'exercice 2014.

Par ailleurs, d'autres mesures vont renforcer l'insertion par l'activité économique, notamment dans le cadre du projet de loi sur l'économie sociale et solidaire en discussion au Sénat à partir du 6 novembre. Ces mesures porteront notamment sur l'obligation pour les éco-organismes de recourir davantage aux associations et entreprises de l'insertion par l'activité économique, et la généralisation des clauses d'insertion dans les marchés publics.

L'ensemble de ces mesures devrait permettre au secteur de l'IAE de changer d'échelle dans ses structures, dans son organisation et, surtout, dans ses ambitions, ce qui est souhaité par plusieurs responsables du secteur. Outre les économies d'échelle qui seraient alors permises, le Rapporteur spécial appuie ces efforts et la nécessité de favoriser l'émergence d'une économie responsable, fondée sur une approche sociale et territoriale de l'insertion et du développement. Il estime ainsi nécessaire que l'État continue d'être le garant de la solidarité nationale, alors même que les collectivités territoriales n'ont pas d'obligations concrètes à financer le secteur de l'IAE (à l'exception des départements qui doivent mener des actions en faveur de l'insertion, sans que celles-ci ne profitent obligatoirement aux SIAE).

Plusieurs mesures complémentaires permettraient d'accélérer et de renforcer ce changement de dimension :

– la mise en place par l'État d'un système de péréquation des dotations par région, afin de garantir des ressources équilibrées sur l'ensemble du territoire ;

– un financement renforcé des pôles territoriaux de coopération économique (PTCE), que l'on peut qualifier de « pôles de compétitivité » de l'économie sociale et solidaire.

Si ces réflexions doivent être approfondies et étudiées, l'objectif est bel et bien d'accompagner ces mutations structurelles des SIAE pour contribuer à l'émergence d'une économie plus responsable.

Les dispositifs locaux d'accompagnement

Les dispositifs locaux d'accompagnement (DLA) sont des structures associatives qui assurent des services d'accompagnement professionnel destinés à la consolidation technique et financière des employeurs de l'économie sociale et solidaire (associations, coopératives, mutuelles...) et du secteur de l'insertion par l'activité économique. L'objectif est de les consolider et de pérenniser leurs activités créatrices d'emplois.

MOYENS DES DISPOSITIFS LOCAUX D'ACCOMPAGNEMENT

P103	Exécution 2010	Exécution 2011	Exécution 2012	LFI 2013	PLF 2014
en M€	11,9	10,9	11,6	10,4	10,4

Source : ministère du Travail.

Outre les financements État, les dispositifs locaux d'accompagnement bénéficient également du soutien financier de la Caisse des dépôts et consignation, du Fonds social européen (FSE) ainsi que de nombreuses collectivités territoriales (régions, départements et intercommunalités). Ainsi, en 2012, le budget annuel des 105 dispositifs et des 18 C2RA (échelons départemental et régional du dispositif) s'établissait au niveau des conventionnements à un total de 25,68 millions d'euros, soit une hausse de 4 % par rapport à 2011, répartis entre l'État (11,04 millions d'euros)⁽¹⁾, la Caisse des Dépôts (4,97 millions d'euros), les collectivités territoriales (4,69 euros), le FSE (4,19 millions d'euros) et les autres financeurs (0,79 million d'euros). La part de l'État dans le total des conventionnements s'établissait donc à 44,65 %.

Depuis la mise en place du dispositif en 2002, près de 42 000 structures d'utilité sociale ont bénéficié de l'action d'un dispositif local d'accompagnement. Le nombre d'emplois consolidés s'établit à 530 000.

B. DES PROGRÈS MAJEURS DANS LA PRISE EN CHARGE DES SENIORS ET DES TRAVAILLEURS HANDICAPÉS

1. Allocation d'équivalent retraite et allocation transitoire de solidarité : une réponse globale à des situations difficiles

La loi de finances pour 2002 avait institué, sous conditions de ressources, l'allocation équivalent retraite (AER) qui garantit un niveau minimum de ressources aux demandeurs d'emploi qui ne peuvent percevoir leur pension de

(1) L'écart par rapport à l'exécution figurant dans le tableau s'explique par un effet de décalage entre ce qui est conventionné au titre d'une année et ce qui est effectivement payé au cours de cette année.

retraite, faute d'avoir 60 ans, alors qu'ils ont validé 160 trimestres au titre de l'assurance vieillesse. L'AER, définie à l'article L. 5423-18 du code du travail, forme juridiquement un revenu de remplacement unique. Ses modalités varient selon que le bénéficiaire perçoit ou non l'aide au retour à l'emploi (ARE). Cette allocation du régime de solidarité est toutefois progressivement apparue en contradiction avec l'évolution du marché du travail et les orientations de la politique de l'emploi visant à favoriser l'emploi des *seniors*. C'est pourquoi l'article 132 de la loi de finances pour 2008 a supprimé la possibilité d'ouvrir de nouveaux droits à l'AER à compter du 1^{er} janvier 2009.

Néanmoins, compte tenu de la forte hausse du taux de chômage enregistrée depuis le premier trimestre 2009 et des difficultés économiques subies par de nombreux demandeurs d'emploi, l'AER a été rétablie à titre exceptionnel. Cette décision répondait au constat de la dégradation du marché du travail qui a rendu particulièrement difficile la reprise d'une activité professionnelle par les demandeurs d'emploi, et tout particulièrement les demandeurs d'emploi *seniors*. C'est donc pour concilier l'objectif de promouvoir l'emploi des *seniors* et la nécessité de protéger les citoyens les plus touchés par la crise que la possibilité d'ouvrir de nouveaux droits en AER a été prorogée pour l'année 2009 par le décret n° 2009-608 du 29 mai 2009, puis pour l'année 2010 par le décret n° 2010-458 du 6 mai 2010.

Depuis le 1^{er} janvier 2009, le Fonds de solidarité a à sa charge le financement du stock de bénéficiaires d'AER (article 132 de la loi de finances pour 2008), ce qui devrait représenter 79,3 millions d'euros pour environ 6 445 bénéficiaires en 2014.

Pour faire face à des cas spécifiques, le Gouvernement précédent a également instauré une allocation transitoire de solidarité (ATS). Il s'agit d'une allocation transitoire et exceptionnelle qui vise à prendre en compte la situation particulière des demandeurs d'emploi indemnisés, à la date de la publication de la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites, pour lesquels les mesures de report de l'âge légal ont pu créer un défaut d'allocation imprévu entre la fin de leur période d'indemnisation chômage et la date de liquidation de leurs droits à la retraite. Le dispositif permet d'éviter notamment que des situations négociées avant la loi sur la réforme des retraites soient remises en cause par celle-ci. Par conséquent, l'ATS est destinée aux demandeurs d'emploi nés entre le 1^{er} juillet 1951 et le 31 décembre 1953 qui remplissent les conditions suivantes :

– être indemnisés au titre de l'allocation d'assurance chômage à la date la publication de la loi portant réforme des retraites (le 10 novembre 2010) ;

– avoir atteint au moins l'âge de 60 ans à l'extinction de leurs droits à l'allocation d'assurance chômage ;

– ne pas avoir atteint le nouvel âge légal de départ à la retraite ;

– avoir le nombre de trimestres nécessaires à une retraite à taux plein à l’extinction de leurs droits à l’allocation d’assurance chômage.

Ce dispositif ne concerne donc que les demandeurs d’emploi nés en 1951, 1952 et 1953 puisqu’il s’agit des seules générations qui pouvaient espérer liquider leur retraite à taux plein à l’âge de 60 ans à l’expiration de leurs droits à l’ARE avant la réforme des retraites. L’ATS peut être versée, en remplacement de l’allocation de solidarité spécifique (ASS) ou du revenu de solidarité active (RSA), aux demandeurs d’emploi ayant épuisé leurs droits à l’allocation d’aide au retour à l’emploi (ARE). On parle alors d’ATS de remplacement.

Ce dispositif exceptionnel et transitoire s’éteindra à la fin de l’année 2014. Plus de 12 000 demandeurs d’emploi pourront bénéficier de l’ATS dont la gestion a été confiée à Pôle emploi. Le coût global du dispositif est évalué à 39,8 millions d’euros (net des économies au titre de l’ASS) : 35,3 millions d’euros pour l’ATS de remplacement et 4,5 millions d’euros pour l’ATS de complément. Le coût estimé de ce dispositif est de 10 millions d’euros en 2013 et 6,1 millions d’euros en 2014.

L’ATS 2013 : une extension notable du dispositif

Toutefois, en 2013, le gouvernement a décidé d’élargir le champ de l’ATS. En effet, les conditions d’éligibilité de l’ATS instaurée en 2011 n’ont pas permis de prendre en compte la situation de certains demandeurs d’emploi. Tel est par exemple le cas des personnes licenciées et indemnisées au titre de l’allocation d’aide au retour à l’emploi (ARE) avant le 31 décembre 2010, ayant validé le nombre de trimestres nécessaire pour pouvoir bénéficier d’une retraite à taux plein et qui pensaient percevoir l’AER à l’expiration de leur droit à l’assurance chômage jusqu’à ce qu’ils atteignent l’âge légal de départ à la retraite. Tel est l’objet du décret du 4 mars 2013 instituant à titre exceptionnel une allocation transitoire de solidarité pour certains demandeurs d’emploi (« ATS 2013 »). Le dispositif est mis en place à compter du 1^{er} mars 2013 et prend fin au 31 décembre 2015. Le montant de l’ATS et les conditions de ressources pour ouvrir droit à l’ATS sont identiques à ceux de l’AER et de l’ATS 2011. 7 800 demandeurs d’emploi pourraient bénéficier de ce dispositif dont le coût global pluriannuel, a été évalué à 145 millions d’euros. Il est prévu un montant de dépenses pour 2014 au titre de l’ATS 2013 de 66 millions d’euros.

Le Rapporteur spécial se réjouit de l’adaptation de ce dispositif qui permet d’apporter une réponse globale à des problèmes réels qui concernaient plusieurs milliers de personnes.

2. L’aide à l’emploi des personnes handicapées : un maintien de l’aide au poste

La loi du 11 février 2005 relative à l’égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées pose le principe de non-

discrimination des personnes handicapées dans le domaine de l'emploi, en promouvant l'accès aux dispositifs de droit commun et en faisant du travail en milieu ordinaire une priorité (mobilisation des contrats aidés des secteurs marchands et non-marchand). À ce titre, l'action n° 2 couvre principalement le financement des aides au poste en entreprises adaptées et représente 336,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, répartis de la façon suivante :

- l'aide au poste dans les entreprises adaptées pour un montant de 289,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement ;

- la subvention spécifique versée aux entreprises adaptées pour un montant de 40 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement ;

- les mesures en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés (programmes régionaux pour l'insertion des travailleurs handicapés et aides individuelles) pour un montant de 7 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

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

Comme en 2013, le ministère du Travail va poursuivre sa réforme en 2014, autour du projet de « ministère fort » voulu par Michel Sapin. Cela se traduit par la poursuite des efforts de rationalisation des effectifs ainsi que par une large réorganisation des fonctions supports. Au niveau budgétaire, le programme 155 connaît ainsi une légère diminution de ses moyens (– 1,7 % par rapport à 2013).

Les crédits ouverts s'élèvent ainsi à 776 millions d'euros en autorisations d'engagement et 786 millions d'euros en crédits de paiement. Ils comprennent 639,9 millions d'euros au titre des dépenses de personnel ainsi que 136 millions d'euros en autorisations d'engagement et 146 millions d'euros en crédits de paiement au titre des dépenses de fonctionnement, d'investissement et d'intervention.

a. La rationalisation des effectifs et le souci d'un meilleur pilotage

Le programme 155 *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail* porte l'ensemble des emplois et des crédits de titre 2 des programmes de la mission *Travail et emploi* (programmes 102, 103, 111 et 155).

Le schéma d'effectifs pour 2014 respecte la programmation pluriannuelle établie en 2013. La diminution des effectifs sera de 137 équivalents temps plein en 2014 puis de 134 en 2015. La contribution du programme 155 à l'effort de maîtrise des effectifs de l'État permettant les créations d'emplois prévues dans les secteurs prioritaires, se traduit par une baisse des effectifs à hauteur de

137 équivalents temps plein en 2014 après 141 ETP en 2013 et donc une baisse du plafond d'emplois, à périmètre constant, à hauteur de 185 équivalents temps plein travaillé (– 91 équivalents temps plein travaillé au titre du schéma d'emplois 2013 et – 94 au titre du schéma d'emplois 2014).

S'agissant des crédits de titre 2, cela se traduit en 2014, à périmètre constant, par une stabilisation des crédits hors CAS Pensions à leur niveau de 2013, soit 447,51 millions d'euros. S'agissant des crédits de hors titre 2, le montant des crédits de paiement augmente de 1,5 % essentiellement en raison du transfert en projet de loi de finances pour 2014 vers le programme 155 de 5,1 millions d'euros correspondant à la quote-part du ministère en charge de l'économie pour le financement des moyens de fonctionnement des DIRECCTE. Il ne s'agit donc pas d'une augmentation des coûts de fonctionnement. Le montant des autorisations d'engagement diminue de 45 millions d'euros, soit de 25 %, en raison de la budgétisation en 2013 de 42,7 millions d'euros en autorisations d'engagement du bail de l'immeuble Max Hymans hébergeant notamment la Délégation générale pour l'emploi et la formation professionnelle.

b. Le projet de réorganisation des fonctions support du ministère

Le projet de « ministère fort » constitue un effort exceptionnel en faveur des services, notamment des services déconcentrés, qui voient leurs missions confortées. Ce travail participatif, initié dès le mois de novembre 2012, doit permettre de développer les moyens des DIRECCTE, en accroissant le nombre d'agents de catégorie A, pour impulser les négociations sur le domaine de la formation professionnelle et des plans de sauvegarde de l'emploi. Le Rapporteur spécial souhaite notamment que les DIRECCTE puissent bénéficier de personnels qualifiés pour l'analyse économique de la santé des groupes, afin que cette évaluation, notamment concernant la revitalisation des territoires, ne soit pas faite uniquement « à la louche ». En outre, l'organisation de l'inspection du travail sera renouvelée (ce point sera détaillé dans le chapitre suivant).

Concernant le programme 155, la réorganisation des fonctions support est un chantier important qui passe notamment par la fusion du Secrétariat général du ministère du Travail et du ministère des Affaires sociales. De manière globale, il faut souligner que depuis plusieurs années le ministère a fait porter sur les fonctions support, notamment un effort important de rationalisation et de mutualisation. Les services des ressources humaines ont dû gérer de nouveaux agents issus de la fusion des services d'inspection en 2009-2010 et les agents en provenance des ministères, sans bénéficier de moyens supplémentaires. Il convient de souligner que peu d'agents du ministère de l'économie sont venus renforcer les équipes des secrétariats généraux des DIRECCTE. L'effort de gestion de proximité repose donc quasiment exclusivement sur le ministère du travail.

Enfin, la réorganisation des fonctions support passe aussi par la mutualisation, en 2014, des ressources humaines, des systèmes d'information, de l'immobilier, de la logistique et des affaires budgétaires et financières, au sein de

directions communes aux trois ministères sociaux : affaires sociales-santé, jeunesse-sports, travail-emploi. Ces trois directions remplacent les anciennes directions chargées de ces fonctions support : Direction des affaires financières, informatiques, immobilières et des services et Direction des ressources humaines pour le secteur des affaires sociales et des sports et Direction de l'administration générale et de la modernisation des services pour le travail. Cette refonte de l'organisation des services communs de l'administration centrale des ministères sociaux est orientée vers la professionnalisation par métier et la rationalisation des dépenses de fonctionnement courant, en particulier dans les domaines « bureautique » et « immobilier ».

Le Rapporteur spécial note une certaine inquiétude au sein des services support du ministère, dont les charges de travail se sont alourdies sans moyens supplémentaires. Il convient donc de faire attention à ne pas trop déséquilibrer l'effort budgétaire demandé au détriment des fonctions supports.

D. LE PROGRAMME 111 : DES PROGRÈS VERS L'ABOUTISSEMENT DE NOMBREUX CHANTIERS IMPORTANTS

Le programme a pour objectif l'amélioration des conditions d'emploi et de travail des salariés du secteur concurrentiel (15,9 millions de personnes), au moyen de plusieurs leviers : la qualité du droit, sa diffusion et le contrôle de sa mise en œuvre, le conseil et l'appui au dialogue social.

1. Une dotation budgétaire relativement stable

Le programme 111 bénéficiera de 70,8 millions d'euros de crédits de paiement et de 123,4 millions d'euros d'autorisations d'engagements en 2014. Si les crédits de paiement diminuent légèrement par rapport à 2013 (78,8 millions d'euros), les autorisations d'engagement augmentent fortement (78,5 millions d'euros).

L'importante hausse des autorisations d'engagement sur le programme est essentiellement due à l'ouverture du prochain cycle triennal relatif au financement de la formation économique, sociale et syndicale (FESS) au titre duquel 72 millions d'euros d'autorisations d'engagement ont été inscrits, répondant ainsi au souhait du gouvernement de redonner toute sa place au dialogue social.

En crédits de paiement, cette légère baisse des crédits concerne les lignes suivantes :

– la recherche et à l'exploitation des études en matière de santé et sécurité au travail qui voit ses autorisations d'engagement augmenter de 21,9 % (de 3,97 millions d'euros à 4,84 millions d'euros), tandis que les crédits de paiement sont en baisse de 21,8 % (de 4,61 millions d'euros à 3,61 millions d'euros). Ces ressauts s'expliquent en grande partie par le caractère cyclique des conventions engagées en la matière ;

– la ligne relative aux « Élections prud’homales », qui prévoit 11,09 millions d’euros d’autorisations d’engagement et 7,62 millions d’euros de crédits de paiement en 2014 s’inscrit en baisse, alors que les crédits inscrits s’élevaient à 36,6 millions d’euros d’autorisations d’engagement et à 10,6 millions d’euros de crédits de paiement (baisse de 69,7 % des autorisations d’engagement et de 28,1 % des crédits de paiement). Cette variation à la baisse correspond au calendrier prévu pour cette opération électorale, qui doit aboutir, au terme de la loi du 15 octobre 2010, au renouvellement des conseillers prud’hommes fin 2015 au plus tard ;

– la ligne budgétaire consacrée à la mesure de l’audience syndicale qui présente des variations à la baisse en autorisations d’engagement (de 4,4 millions d’euros en 2013 à 2,6 millions d’euros pour 2014) mais également en crédits de paiement (de 5,8 millions d’euros à 2,8 millions d’euros pour 2014, soit une baisse de 51,7 % des crédits de paiement) ; ce moindre coût en 2014, se justifie par le caractère cyclique de ce dispositif, qui permet de mesurer la représentativité syndicale tous les quatre ans. Ainsi, l’année 2013 avait permis à la fois l’achèvement budgétaire du 1^{er} cycle 2009-2012, et le lancement du deuxième cycle 2013-2016 ; au contraire, l’année 2014 ne concernera que la poursuite de la mesure de la représentativité syndicale (projet MARS), le prochain scrutin permettant de mesurer l’audience dans les très petites entreprises (projet TPE) étant fixé en 2016 et ne nécessitant aucun crédit à ce titre pour 2014 ;

– la ligne relative au Fonds d’amélioration des conditions de travail voit ses crédits baisser de 13,5 % en autorisations d’engagement et crédits de paiement (de 2,59 millions d’euros à 2,24 millions d’euros) ;

– les crédits dévolus à la formation des conseillers prud’hommes sont en baisse de 2,4 % pour les autorisations d’engagement (de 7,04 millions d’euros à 6,87 millions d’euros) et de 4,5 % pour les crédits de paiement (de 7,17 millions d’euros à 6,85 millions d’euros). La dégressivité de ces crédits s’explique par la baisse progressive du nombre de journées de formation attribuées au cours du cycle quinquennal. En effet, le besoin de formation des conseillers prud’hommes est très fort les deux premières années d’exercice de leur mandat, notamment pour les nouveaux élus. Ce besoin se réduit au fur et à mesure des années de pratique ;

– enfin la ligne qui finance le soutien aux acteurs du dialogue social enregistre une baisse de 4 % de ses crédits en autorisations d’engagement et crédits de paiement par rapport à 2013 (de 2,53 millions d’euros à 2,43 millions d’euros).

2. Le chantier de la représentation syndicale et patronale

a. La représentativité syndicale : un chantier qui montre des premiers résultats

L'année 2014 sera marquée par le début du deuxième cycle de la réforme de la représentativité des organisations syndicales dont la mise en œuvre a conduit à la publication de l'arrêté du 30 mai 2013 fixant la liste des organisations syndicales reconnues représentatives au niveau national et interprofessionnel.

Cet arrêté fixe la liste des organisations syndicales représentatives ainsi que leur poids pour la négociation collective. Cette liste est la suivante :

- la Confédération générale du travail (CGT) : 30,63 %
- la Confédération française démocratique du travail (CFDT) : 29,71 %
- la Confédération générale du travail – Force ouvrière (CGT-FO) : 18,28 %
- la Confédération française de l'encadrement – Confédération générale des cadres (CFE-CGC) : 10,76 %
- la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) : 10,62 %

En outre, pendant de la réforme de la représentativité syndicale, la question de la représentativité des organisations d'employeurs, avec ses spécificités propres, appelle également une assise juridique plus solide dont l'élaboration constituera un chantier prioritaire pour la fin de l'année 2013 et l'année 2014.

Le prochain scrutin permettant de mesurer l'audience dans les très petites entreprises (projet TPE) étant fixé en 2016, il ne nécessite aucun crédit à ce titre pour 2014.

b. La représentativité patronale : une méthodologie à définir

Aujourd'hui, la représentativité patronale repose en premier lieu sur le mécanisme de la reconnaissance mutuelle ou réciproque par les organisations de leur représentativité. Ce processus de reconnaissance mutuelle s'opère sous le contrôle de l'administration et du juge qui peuvent être saisis par les parties revendiquant ou contestant leur représentativité. L'administration peut intervenir pour diligenter, à la demande d'une partie, une enquête de représentativité. Le ministère du Travail examine alors la représentativité de l'organisation patronale par rapport à l'ensemble du champ d'application de l'accord professionnel ou de la convention collective dans lequel elle souhaite négocier.

Alors que la mise en place de la réforme de la représentativité des organisations syndicales de salariés issue de la loi du 20 août 2008 s'achève, une réforme de la représentativité patronale s'avère désormais nécessaire tant au

niveau national et interprofessionnel qu'au niveau des branches. Lors de la Grande conférence sociale des 9 et 10 juillet 2012, il a été acté dans la feuille de route sociale, que la question de la représentativité patronale serait abordée sur la base des propositions à venir des organisations représentatives d'employeurs.

En octobre 2012, le ministre du Travail, M. Michel Sapin, a réaffirmé la nécessité d'une réforme de la représentativité et a dit attendre les propositions patronales d'ici à l'été 2013. Une position commune a été présentée par le MEDEF, la CGPME et l'UPA le 19 juin 2013, à la veille de la seconde Grande conférence sociale. Ce document fixe un certain nombre de principes autour desquels pourrait être construite la représentativité patronale au niveau national et interprofessionnel :

– un champ de représentativité correspondant aux activités économiques couvertes par les entreprises adhérentes, notamment le commerce, l'industrie, la construction et les services pour le niveau national et interprofessionnel ;

– une représentativité « montante » fondée sur l'adhésion des entreprises aux organisations de branches ou de secteurs relevant des quatre activités mentionnées ci-dessus ainsi que la présence d'entreprises sur l'ensemble du territoire national ;

– une reprise des critères de la représentativité syndicale en prenant en compte le poids ainsi que l'influence, l'indépendance (notamment financière) et la transparence ;

– une application pragmatique de ces principes pour ne pas déstabiliser la négociation sociale.

Cette position commune demande toutefois à être complétée ainsi que le prévoit la feuille de route issue de la Grande conférence sociale de 2013 :

« Le Gouvernement prend acte de la position commune exprimée par les organisations patronales représentatives au niveau national et interprofessionnel concernant la représentativité patronale. Elle constitue un pas en avant dans la nécessaire définition des règles de cette représentativité. Cette position pose un socle de principes dont la déclinaison opérationnelle appelle un travail complémentaire de la part de ces organisations patronales, en particulier s'agissant de l'articulation avec les autres organisations (« hors champ »), de l'application au niveau des branches professionnelles et de l'incidence sur l'appréciation de la validité juridique des accords.

Le ministre chargé du dialogue social confiera au directeur général du travail la mission de faciliter ce travail complémentaire et de proposer au Gouvernement les mesures d'évolution du droit nécessaires pour en assurer la mise en œuvre effective dans un cadre juridique sécurisé. Il remettra ses propositions en octobre 2013. »

C'est dans ce contexte que, conformément à la mission qui lui a été confiée le 27 juin 2013 par M. Michel Sapin, M. Jean-Denis Combrexelle, directeur général du travail, a engagé des travaux sur le sujet en vue de rendre son rapport à l'échéance indiquée. L'organisation des branches est en effet essentielle pour progresser dans la voie d'un dialogue social responsable et professionnel. L'État pourrait ainsi se voir conférer un « pouvoir d'ingénierie » des branches, dès lors que celles-ci n'apparaissent pas suffisamment solides. Cela doit conduire à terme à une réduction forte du nombre de branches (près de 1 000 actuellement).

3. La réforme de l'inspection du travail permettra une organisation des services mieux adaptée aux problématiques contemporaines

La réforme de l'inspection du travail a suscité des inquiétudes au sein du ministère du Travail, tenant notamment à la préservation de l'indépendance et des moyens humains de l'inspection. Le Rapporteur spécial remarque néanmoins que les principes posés par la réforme, à travers le projet de ministère fort, vont dans le bon sens et correspondent à une volonté de mieux adapter l'organisation des services d'inspection, notamment au regard de la nécessité de contrôle des conditions de travail au sein des grandes entreprises qui nécessitent une coopération poussée des agents.

Dans ce contexte, il est prévu une disparition des sections d'inspection du travail actuelles (composées d'un inspecteur pour les entreprises de plus de 50 salariés, de deux contrôleurs du travail pour les entreprises de moins de 50 salariés et d'un secrétariat) et leur remplacement par des unités de contrôle (UC) réunissant entre 8 et 12 agents. Aujourd'hui, à une section d'inspection correspond (sauf exception) un secteur géographique au sein duquel l'inspection du travail exerce le contrôle de toutes les entreprises relevant du code du travail. Cette organisation garantit un échelon de proximité pour les usagers et exclut une répartition du contrôle des entreprises en fonction de leur caractère sensible ou des implications politiques de tel ou tel dossier. Dorénavant, la répartition des entreprises et des secteurs géographiques sera en partie confiée aux directeurs d'UC, ce qui laisse planer une inquiétude sur le caractère de proximité des sections (actuellement, chaque entreprise n'a qu'un seul interlocuteur).

À cette inquiétude, le Rapporteur spécial répond que, sur la totalité des contrôles opérés par l'inspection du travail, 50 % seulement doivent être des contrôles programmés (35 % de contrôles sur cinq priorités nationales ; 15 % déterminés par l'échelon régional, compte tenu des spécificités de chaque région). Les 50 % de contrôles restants relèveront toujours des choix locaux des inspecteurs et contrôleurs du travail, notamment au regard des demandes émanant localement des salariés ou des institutions représentatives du personnel (IRP) ou de la survenue d'accidents de travail ou de conflits collectifs.

En outre, le projet prévoit la disparition du corps des contrôleurs du travail (qui contrôlent actuellement les entreprises de moins de 50 salariés), intégrés en tant qu'inspecteurs du travail. Ainsi, 500 contrôleurs du travail seront promus

inspecteurs du travail dans les trois années qui viennent. Le corps comptant près de 1 500 contrôleurs, il existe une inquiétude sur le maintien des effectifs de contrôle à terme. Cependant, le ministre Michel Sapin a réaffirmé à maintes occasions que le corps de l'inspection du travail ne serait pas affaibli et a prévu, en tout état de cause, une période transitoire de dix ans durant laquelle les contrôleurs du travail seront associés aux travaux des inspecteurs du travail à part égale. Dans ce cadre, le Rapporteur spécial soutient le projet de fusion des corps qui s'accompagne d'une professionnalisation accrue (augmentation du nombre d'agents de catégorie A). L'inspection du travail doit donc se repositionner pour s'adapter aux évolutions sociales.

4. Les services de santé au travail bénéficient de crédits stables

L'ANACT et le troisième plan de santé au travail

L'année 2014 doit permettre d'élaborer le troisième Plan santé au travail pour la période 2014-2018. Parallèlement, l'année 2014 verra la préparation de réformes importantes, décidées lors de la Grande conférence sociale de juin 2013. Celles-ci viseront notamment à renforcer la gouvernance de la santé au travail, à mieux prévenir les situations de pénibilité, l'usure et la désinsertion professionnelles et à renforcer l'efficacité du dispositif de veille et d'expertise. L'accompagnement des démarches d'amélioration de la qualité de vie au travail, notamment par l'ANACT (11 millions d'euros sont inscrits au titre de la subvention pour charge de service public de l'ANACT en projet de loi de finances pour 2014) et le réseau des ARACT (dont le pilotage sera renforcé dans le cadre du nouveau contrat d'objectif et de performance), dans le prolongement de l'accord national interprofessionnel conclu par les partenaires sociaux, sera également un axe marquant de l'activité du ministère.

À noter que l'ANACT gère le Fonds d'amélioration des conditions de travail (FACT). En 2012, l'ANACT a reçu 137 demandes de subvention au titre du FACT. 96 ont été retenues, pour un montant global de 1,7 million d'euros. Elles étaient réparties comme suit :

- 35 % étaient portées par des entreprises comptant moins de 50 salariés ;
- 53 % étaient portées par des entreprises comptant entre 50 et 250 salariés ;
- 4 % étaient portées par des branches ;
- 8 % résultaient d'une action collective.

Le Rapporteur spécial estime que l'ANACT doit poursuivre ses efforts pour recentrer son activité sur l'analyse des conditions de travail, notamment dans les PME. Par ailleurs, en ce qui concerne la pénibilité, il note que les critères doivent faire l'objet d'une attention particulière pour ne pas fragiliser l'industrie française, notamment dans les secteurs de l'automobile et du BTP. À cet égard, il constate que le Fonds national de soutien relatif à la pénibilité, doté de 21 millions d'euros,

n'a consommé que 50% des crédits lui étant affectés, ce qui pose de façon plus aiguë la question de la définition des seuils de pénibilité.

• La réforme de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation (Anses)

La nouvelle agence est structurée autour de trois grands pôles métiers : l'évaluation des risques, les laboratoires de référence et de recherche et l'agence nationale du médicament vétérinaire (ANMV). L'Anses résulte de la fusion de l'Afssa (Agence française de sécurité sanitaire des aliments) et de l'Afset (Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail), qui a principalement concerné le pôle d'évaluation des risques. En 2012, 207 propositions ont été reçues par l'Anses, contre 224 en 2011 et 147 en 2010. À l'issue du processus de sélection, 31 projets ont été retenus. Ils seront financés pour un montant global de 5,8 millions d'euros. À travers cet appel à projets de recherche, l'Anses et ses partenaires poursuivent le travail de soutien aux communautés de recherche en santé- environnement et en santé-travail engagé depuis plusieurs années et déclinent, sous forme de thèmes de recherche, les objectifs du plan Santé au travail et du plan national Santé-environnement. Ainsi, parmi les projets financés en 2012 :

- 3 portent sur les agents biologiques ;
- 13 portent sur des agents chimiques, avec une mention spéciale pour les perturbateurs endocriniens (5 projets) et les mélanges (4 projets) ;
- 6 portent sur les radiofréquences ;
- 3 portent sur les nanoparticules et les particules fines ;
- 10 sont directement liés à la thématique santé-travail ;
- 5 ont une forte dimension sciences humaines et sociales.

Face à la montée en puissance des risques sanitaires, révélée par des scandales récents, le Rapporteur spécial salue le maintien des crédits en faveur de la santé et souhaite conforter le pilotage institutionnel par la direction générale du travail (DGT) car l'enjeu de l'indépendance de l'ANSES est crucial vis-à-vis de nos citoyens. La neutralité fonctionnelle de la DGT est en effet une garantie que d'autres ministères auraient plus de difficultés à porter.

5. Un nouveau cycle de formation des responsables syndicaux démarre en 2014

En application de l'article L. 2145-3 du code du travail, l'État apporte une aide financière à la formation économique, sociale et syndicale des salariés appelés à exercer des responsabilités syndicales. Cette dernière est assurée soit par les centres de formation rattachés aux organisations syndicales de salariés reconnues représentatives au niveau national, soit par des instituts spécialisés agréés chaque année par le ministère du travail. Ces subventions sont encadrées

par des conventions triennales signées entre la direction générale du travail et chacun des organismes. 72 millions d'euros d'autorisations d'engagement correspondent à l'ouverture d'un nouveau cycle triennal couvrant la période 2014-2016. 24 millions d'euros de crédits de paiement correspondent aux paiements associés à la première année de ces conventions triennales 2014-2016.

Ce nouveau cycle explique la forte hausse des autorisations d'engagement sur l'ensemble du programme 111, et particulièrement sur l'action 3 *Dialogue social et démocratie sociale*, dont les crédits passent de 6 à 77 millions d'euros entre 2013 et 2014.

En outre, afin de tenir compte des observations formulées par la Cour des comptes dans son rapport de 2008 et afin de parvenir à plus de transparence dans l'usage des subventions, le ministère du Travail a réalisé un triplement de ses contrôles durant la période 2008-2010 (180 stages contrôlés par an), modalités maintenues pour la période 2011-2013. Le nombre de stagiaires ayant reçu une formation dans ces organismes connaît une légère diminution (46 127 en 2012 contre 47 487 en 2011, soit -2,86 %). Comme pour les années précédentes, la grande majorité de ces stagiaires a été formée dans des centres rattachés directement aux organisations syndicales (42 497 en 2012 contre 44 220 en 2011). Le coût moyen d'une journée-stagiaire a diminué après une forte augmentation en 2011 (180,69 euros en 2012 contre 204,74 euros en 2011 et 165,37 euros en 2010).

La négociation sur une nouvelle convention pour la période 2014-2016 va être lancée au début du dernier trimestre 2013. Le Rapporteur spécial recommande de renforcer les moyens apportés à ce dispositif afin de contribuer à la qualité et la pérennité du dialogue social. De nombreuses réformes ont en effet été placées, au cours des derniers mois, sous l'égide de la négociation collective (formation professionnelle, gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, épargne salariale, contrat de génération, pénibilité, égalité professionnelle entre les femmes et les hommes notamment), ce qui accroît les besoins de formation des représentants syndicaux et des représentants du personnel.

6. Bilan du Fonds de soutien à la pénibilité

Il convient de rappeler que ce fonds a été créé à titre expérimental pour une durée de 3 ans qu'il a donc vocation à s'éteindre au 31 décembre 2013. Il était destiné à contribuer, sous forme de subventions, au financement de travaux ou d'actions d'expertise, d'ingénierie, de tutorat ou encore de formation pour lutter contre la pénibilité dans une entreprise éligible.

Les conditions d'éligibilité à ce fonds ont d'emblée été très strictes. En effet l'entreprise avait l'obligation d'être couverte par un accord de branche ou, par un accord d'entreprise créant un dispositif d'allègement ou de compensation de la charge de travail des salariés occupés à des travaux pénibles. Peu de branches et d'entreprises ont négocié un tel accord qui est bien distinct des

accords en faveur de la prévention de la pénibilité prévus par l'article L. 138-29 du code de la sécurité sociale (accords ou plans d'action relevant du 1 % pénibilité). En conséquence, la montée en charge du dispositif a été plutôt lente avec, pour l'exercice 2012, 25 dossiers déposés par des entreprises auprès des CARSAT.

Pour autant, beaucoup d'entreprises ont déposé un dossier avant la date limite du 2 septembre 2013 et, à l'heure actuelle, près de 225 dossiers sont actuellement à l'étude, ce qui pourrait représenter une dépense de près de 13 millions d'euros. Un bilan est prévu et sera présenté en 2015, quand tous les dossiers auront été soldés.

Ce fonds n'est pas pérennisé car il touche un trop petit nombre d'entreprises. Le compte personnel de prévention de la pénibilité et le renforcement de la négociation en faveur de la prévention de la pénibilité (1 % pénibilité) sont des leviers de plus grande ampleur pour prévenir la pénibilité dans l'entreprise ; c'est le sens du projet de loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites actuellement en cours d'examen par le Parlement.

II. DES EFFORTS CONTINUS EN FAVEUR DE L'ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Le programme 103 porte les efforts de l'État en faveur de l'anticipation et l'accompagnement des mutations économiques dans les entreprises, les branches et les territoires. Il regroupe des actions directes en faveur de l'accompagnement des salariés et des entreprises, telles que l'activité partielle, le contrat de génération, le contrat de sécurisation professionnelle (CSP) ou les mesures en faveur de l'alternance et de la formation professionnelle ; ainsi que diverses mesures en faveur de l'anticipation des mutations économiques, à travers la politique de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) et de soutien aux accords de développement de l'emploi et des compétences (ADEC).

Ce volet anticipation a été au cœur de la deuxième « Grande conférence sociale » organisée en juin 2013. Des travaux de la conférence sont ressortis quatre axes principaux :

– pour mieux anticiper l'évolution des emplois et des besoins en compétences des entreprises, il est nécessaire de renforcer la capacité collective d'observation et de prospective. Le Commissariat général à la stratégie et à la prospective sera chargé de l'animation d'un réseau d'observation et de prospective des emplois et des compétences associant l'État, les partenaires sociaux, les régions, les observatoires prospectifs de branche, les organismes producteurs de travaux de prospective, etc. Cette animation de réseau devra permettre de mieux coordonner les travaux nationaux, régionaux et sectoriels ;

– les décideurs publics et les acteurs économiques doivent développer des stratégies partagées d'anticipation des évolutions économiques et technologiques, afin d'améliorer l'identification des emplois et des compétences et de faire évoluer

l'offre de formation initiale et continue. Dans cette perspective, les partenaires sociaux ont souhaité lors de la Grande conférence sociale qu'une réflexion s'engage quant à une relance des négociations de branches ou interbranches sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ;

– le développement des transitions professionnelles sera facilité par le renforcement des dynamiques de filières autour des enjeux de compétences et d'emploi et par la construction de passerelles inter-filières entre des secteurs fragilisés vers les secteurs susceptibles d'offrir à court ou moyen terme des opportunités durables d'emploi ;

– une réflexion sera ouverte sur la gouvernance territoriale afin d'améliorer l'intervention en matière d'accompagnement des bassins en reconversion ou en transformation, et les projets de territoires tels que les plateformes d'appui aux mutations économiques.

Enfin, il convient de souligner que le volet anticipation et accompagnement des mutations économiques bénéficie pour 2014 d'un nouveau programme chargé de retracer les investissements d'avenir de l'État dans ce domaine.

A. UN NOUVEAU PROGRAMME 412 DESTINÉ À LA FORMATION ET AUX MUTATIONS ÉCONOMIQUES

1. Des objectifs en appui du programme de la seconde Conférence sociale

Le programme *Formation et mutations économiques* du nouveau programme d'investissements d'avenir s'inscrit en appui des objectifs déterminés par la Conférence sociale de juin 2013. Il s'appuiera sur des engagements réciproques et durables des membres d'un consortium, associant notamment les acteurs économiques et de la formation locaux autour d'une offre d'accompagnement globale : ingénierie de nouvelles formations, accueil et hébergement des stagiaires, formation des enseignants, appui aux démarches innovantes d'organisation du travail, de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et d'amélioration des conditions de travail.

Les partenariats pour la formation professionnelle et l'emploi privilégieront de manière prioritaire les jeunes en insertion professionnelle, les demandeurs d'emploi ainsi que les salariés en emploi engagés dans un parcours de mobilité.

Les projets, que le programme d'investissement d'avenir pourrait co-financer aux côtés des acteurs qui les portent, devront se distinguer par le caractère innovant et exemplaire de la démarche proposée. Un nombre limité de

projets pourra être sélectionné et contribuera notamment à faciliter les transitions professionnelles dans les bassins d'emploi en mutations, dans les filières et métiers en développement, dans le cadre d'un dialogue territorial avec les partenaires sociaux et les collectivités locales garantissant l'inscription du projet dans les territoires concernés.

2. Des financements qui apportent un complément utile aux dispositifs déjà existants

Le programme en lui-même consiste à doter la Caisse des dépôts et consignations des crédits du programme d'investissements d'avenir. Le suivi des objectifs assignés par l'État à ce programme d'investissement d'avenir et à l'opérateur en charge de la réalisation de ce programme sera effectué par l'opérateur au fur et à mesure des appels à projet et du décaissement des fonds. Les subventions allouées à ces projets devront jouer un rôle d'amorçage et n'ont pas vocation à se substituer aux financements de droit commun en matière d'emploi et de formation professionnelle initiale et continue. Elles compléteront les financements apportés par les porteurs de projets.

Une enveloppe de 150 millions d'euros est allouée au programme, qui permettra de financer les projets sélectionnés dans le cadre d'un appel à projet permanent ouvert jusqu'en 2018.

Les projets éligibles devront intégrer un pourcentage minimum de ressources externes de 50 %, et devront présenter, par ailleurs, des éléments permettant d'apprécier le caractère innovant, exemplaire et transférable du projet. Le programme d'investissement d'avenir relatif au développement de l'alternance, a permis d'observer un coût moyen par bénéficiaire de l'ordre de 15 000 euros. Dans ce cadre, le budget prévu devrait permettre de financer la cible attendue de 10 000 bénéficiaires par année de formation. Les coûts de gestion sont évalués à 1,5 % de l'enveloppe globale.

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

Les crédits consacrés au développement de l'emploi et à la formation professionnelle s'élèvent à 2,9 milliards d'euros en crédits de paiement et 3,6 milliards d'euros en autorisations d'engagement en 2014. Si les autorisations d'engagement sont quasi-stables d'une année sur l'autre, les crédits de paiement chutent, en apparence, assez fortement (de 3,7 milliards d'euros en 2013 à 2,9 milliards d'euros en 2014).

Cette diminution apparente des crédits est en réalité liée à la réforme de l'indemnité compensatrice forfaitaire (ICF) et à l'évolution du reste de la dotation générale de décentralisation (DGD), sous forme de fiscalité directe affectée aux conseils régionaux, qui entraînent la suppression des crédits budgétaires inscrits sur le programme 103, soit 1 452 millions d'euros en autorisations d'engagement

et en crédits de paiement inscrits en 2013. Cette mesure de périmètre pour le budget de l'emploi contribue à une meilleure autonomie financière des régions. La nouvelle étape de décentralisation de la formation professionnelle conduira les acteurs du territoire à clarifier leur rôle et à mieux se coordonner, avec la perspective de rendre le dispositif global de la formation professionnelle plus lisible. À périmètre constant (hors rebasage de la DGD), les crédits de paiement augmentent de 2,7 %⁽¹⁾.

1. Des dispositifs d'activité partielle simplifiés et renforcés

Les dispositifs d'activité partielle constituent une des principales mesures directes et concrètes d'accompagnement des entreprises en difficulté. Ce dispositif, dont l'objectif est de ne pas recourir à des licenciements en cas de difficultés transitoires d'une entreprise, pose néanmoins deux problèmes tenant à sa complexité et à sa méconnaissance par les entreprises.

Pour ces raisons, le « chômage partiel » demeure largement moins utilisé que dans les pays européens voisins de la France comme l'Allemagne ou l'Italie. Même en 2009, au plus fort de la crise, le recours au chômage partiel n'a pas représenté plus de 14 000 équivalents temps plein (ETP) essentiellement parce que cet instrument est inadapté aux PME en raison de sa complexité. Il n'est donc bien employé que par les grandes entreprises industrielles comme le montre le fait que l'industrie automobile représente à elle seule 18 % des heures utilisées dans ce cadre.

Toutefois, l'analyse de l'exécution du budget 2012 montre que l'utilisation des dispositifs d'activité partielle a connu une progression en 2012. Celle-ci a en effet augmenté de plus de 40 % par rapport à 2011 en nombre d'heures effectivement chômées (26,6 millions d'heures au 31 décembre 2012). La dotation prévue en 2012, qui s'élevait à 30 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, s'est donc révélée insuffisante (92,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement ont finalement été consommés).

a. Des crédits en hausse

La programmation pluriannuelle 2013-2014-2015 est construite sur une amélioration de l'activité économique des entreprises engendrant ainsi un recours moindre au dispositif d'activité partielle, portant ainsi le montant inscrit au titre de ces années à 70 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement (soit le niveau de la consommation enregistrée en 2011). Cependant, au 30 juin 2013, 108 millions d'euros ont été consommés au titre de l'activité partielle. Dans ces conditions, le montant 2014 a été revu et porté à 120 millions d'euros, pour tenir compte du niveau élevé d'heures consommées en 2013.

(1) Cette progression modérée masque les hausses importantes sur les autres dispositifs du Programme 103 tels que l'activité partielle (+ 50 millions d'euros) ou le contrat de sécurisation professionnelle (+ 50 millions d'euros).

Cette hausse des crédits ne s'explique évidemment que par rapport à la simplification du dispositif et dans la perspective de sa montée en puissance assumée tant par le Gouvernement que par la plupart des partenaires sociaux.

b. La simplification du dispositif

Reprenant les principes énoncés par les partenaires sociaux à l'article 19 de l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013, l'article 16 de la loi relative à la sécurisation de l'emploi 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.

c. Une indemnisation plus avantageuse pour les entreprises et pour les salariés

L'allocation d'activité partielle est alignée sur le niveau de l'APLD ce qui augmente significativement les montants versés aux entreprises par rapport au régime de base actuel (+ 60 % par heure chômée). Cette allocation reste cofinancée par l'État et l'Unedic dans les mêmes conditions qu'actuellement : l'Unedic finance 2,90 euros par heure chômée et le reste est à la charge de l'État soit : 4,84 et 4,33 euros par heure chômée selon la taille de l'entreprise. Une entreprise de 1 à 250 salariés percevra pour chaque heure chômée par salarié : 7,74 euros tandis qu'une entreprise de plus de 250 salariés percevra 7,23 euros. Par ailleurs, la réforme permet un taux de remplacement très favorable pour les salariés placés en activité partielle : un salarié percevra ainsi 70 % de son salaire brut horaire par heure chômée soit un taux de remplacement équivalent à environ 84 % de son salaire net horaire. Si ce salarié décide de suivre une formation pendant ses heures chômées, il percevra alors 100 % de son salaire net horaire.

d. Des règles plus souples et mieux adaptées

La définition de contreparties plus souples et adaptées, modulées en fonction de l'importance du recours à l'activité partielle est mise en œuvre avec cette réforme. L'entreprise pourra ainsi soit réduire le temps de travail des salariés soit procéder à une fermeture temporaire de tout ou partie de son établissement sans limitation dans le temps (suppression de la limite des six semaines au-delà de laquelle les salariés basculaient auparavant automatiquement sur Pôle emploi). Mais le Gouvernement maintient la demande d'autorisation préalable afin d'offrir un cadre sécurisé aux entreprises : l'autorité administrative disposera d'un délai de quinze jours pour rendre sa décision. À défaut, l'autorisation de placement en activité partielle est accordée tacitement.

En outre, si l'entreprise demande à bénéficier de nouveau de l'activité partielle dans les 36 mois suivant sa précédente demande, l'autorité administrative examinera en concertation avec l'entreprise, les contreparties exigibles en tenant compte de la situation économique de l'entreprise, de ses perspectives à court et moyen terme, d'un éventuel accord d'entreprise sur l'activité partielle et de l'avis des instances représentatives du personnel. La nature des contreparties n'est pas limitée et pourra porter sur le maintien dans l'emploi des salariés, des actions spécifiques de formation, des actions en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, la mise en place d'actions visant à rétablir la situation économique de l'entreprise.

Le Rapporteur spécial se réjouit de cette réforme qui va dans le sens qu'il avait souhaité dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2013 : permettre le repositionnement de l'activité partielle parmi les outils principaux des politiques de l'emploi et d'accompagnement des difficultés des entreprises, tout en garantissant aux salariés un haut niveau d'indemnisation. Unifiée et simplifiée, l'activité partielle devrait enfin connaître un développement similaire à celui observé dans les autres pays européens.

2. La création et le financement des contrats de génération

La sécurisation des trajectoires professionnelles suppose de permettre l'accès à une qualification professionnelle répondant aux besoins des entreprises et des bassins d'emploi. Le contrat de génération est ainsi porteur d'une ambition quantitative (augmenter le taux d'emploi des jeunes et des *seniors*) mais aussi qualitative : en favorisant les recrutements en CDI pour les jeunes, condition d'accès à une véritable autonomie, et en facilitant le maintien en emploi des salariés *seniors* jusqu'à leur départ en retraite en aménageant leurs conditions de travail.

Le projet de loi de finances pour 2014 prévoit une enveloppe élevée pour les contrats de génération : ils font l'objet d'une première inscription de 1,2 milliard d'euros en autorisations d'engagement et de 390 millions d'euros en crédits de paiement. L'inscription correspond à une cible de 100 000 contrats en 2014 (le stock 2013 a été revu à la baisse avec une cible de 60 000 contrats en fin d'année). Au total, ce sont donc au moins 460 000 contrats de génération qui pourraient être financés à l'horizon de 2017.

IMPACT FINANCIER DU CONTRAT DE GÉNÉRATION

(en millions d'euros)

2013	2014	2015	2016	2017
181,3	539	790,4	919,4	901,3

NB : Ce coût inclut les mesures complémentaires d'accompagnement prévues à destination des PME pour la mise en place des accords relatifs aux contrats de génération.

Source : ministère du Travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social.

Il est néanmoins clair que la montée en puissance du dispositif est un peu plus longue que prévue. Au 13 septembre, un peu plus de 10 000 demandes

d'aides (10 624) ont été enregistrées (soit plus de 20 000 emplois, jeunes et seniors). Il convient de souligner, comme le ministre l'a fait remarquer, qu'« *un contrat de génération ne crée pas d'emploi, c'est un accélérateur d'embauche* ». À ce titre, il suppose notamment, pour les entreprises de plus de 300 salariés, la négociation préalable d'un accord « intergénérationnel » pour pouvoir bénéficier de l'aide ensuite dans le cadre du recrutement d'un jeune et du maintien en emploi d'un senior. Quant aux entreprises de 50 à 300 salariés, elles accéderont plus largement à l'aide lorsqu'elles seront davantage couvertes par des accords de branche. Des premiers accords de branche ont été conclus ou sont en voie de l'être, une vingtaine est en négociation : ce mouvement doit et va s'accélérer.

Comme tout dispositif nouveau, le contrat de génération connaît donc une montée en puissance progressive. L'exemple des emplois d'avenir devrait à cet égard inciter chacun à la prudence du commentaire : leur prétendu échec, prédit pendant des mois au printemps, a laissé la place à une forte montée en charge, conforme aux objectifs ambitieux qui étaient fixés.

Par ailleurs, un dispositif d'appui-conseil a été mis en place afin de faciliter la mise en œuvre du contrat de génération en incitant les entreprises à développer des politiques et des outils de gestion des âges favorables à l'intégration des jeunes et au maintien dans l'emploi des salariés âgés. La dotation prévue à cet effet pour 2014 est de 20 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Toutefois, il est probable que l'ensemble des crédits prévus pour 2014 ne sera pas consommé, ce qui permettra des redéploiements, notamment en faveur de l'apprentissage.

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

a. Le principe et la montée en puissance financière du dispositif

La loi du 28 juillet 2011 pour le développement de l'alternance et la sécurisation des parcours professionnels a instauré un contrat de sécurisation professionnelle (CSP), qui remplace la convention de reclassement personnalisé (CRP) et le contrat de transition professionnelle (CTP), suite à l'accord national interprofessionnel du 31 mai 2011 relatif au CSP. Comme la CRP ou le CTP, le CSP s'adresse aux salariés qui disposent des droits suffisants pour prétendre à l'allocation de retour à l'emploi (ARE) dont le licenciement économique est envisagé dans une entreprise non soumise à l'obligation de proposer un congé de reclassement. En cas de défaut de proposition de l'employeur, Pôle emploi peut proposer le CSP au salarié qui vient s'inscrire comme demandeur d'emploi.

Le CSP, d'une durée maximale de douze mois, a pour objet le suivi d'un parcours de sécurisation professionnelle pouvant comprendre des mesures d'accompagnement, des périodes de formation et des périodes de travail au sein d'entreprises ou d'organismes publics. Pendant la durée de ce contrat, et en dehors des périodes durant lesquelles il exerce une activité rémunérée, son titulaire, qui avait un an d'ancienneté dans son entreprise au moment de son licenciement, perçoit une « allocation de sécurisation professionnelle » (ASP) égale à 80 % du salaire brut moyen perçu au cours des douze mois précédant la conclusion du CSP.

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'Unedic participe pour un montant équivalent. L'État prend également en charge la moitié du surcoût d'allocation par rapport à l'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 menée en direction des anciens titulaires de contrats à durée déterminée, l'État verse un forfait de 900 euros par bénéficiaire, l'Unedic participe quant à elle à hauteur de 700 euros.

Près de 195 000 personnes ont adhéré au CSP depuis septembre 2011, dont plus de 60 000 depuis le début de l'année 2013. Depuis le démarrage du dispositif, plus de 69 000 formations ont été engagées dans son cadre. Pour 61 % d'entre elles, la durée de formation a été d'au moins cinq jours. Pour 13 % d'entre elles, cette durée dépasse six mois. Un peu plus de 16 000 périodes de travail en entreprise ont été effectuées. La durée moyenne de ces périodes en entreprises s'élève à deux mois et demi.

Le dispositif a donc été budgété à hauteur de 70 millions d'euros en 2013. La consommation s'élève, à fin juin, à 41,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 36,84 millions d'euros en crédits de paiement. Pour 2014, le coût du dispositif pour l'État est évalué à 120 millions d'euros sur la base d'une hypothèse de 110 000 entrées. Cela représente donc une progression de 50 millions d'euros par rapport à 2013, ce qui signe la montée en puissance du dispositif.

COÛT DÉTAILLÉ DU CONTRAT DE SÉCURISATION PROFESSIONNELLE POUR L'ANNÉE 2012

(en millions d'euros)

	Employeurs / Salariés	État	Unedic	FPSPP	Total
Allocation ⁽¹⁾	443,61	23,19	736,33	-	1 203,13
Accompagnement	-	76,65	76,65	-	153,30
Formation ⁽²⁾	-	59,70	-	73,01	132,71
Total	443,61	159,56	812,89	73,01	1 489,15

(1) La contribution nette de l'Unedic aux dépenses d'allocation est de 1 200,13 millions d'euros diminuée de 443,61 millions d'euros de contributions liées aux préavis et au droit individuel à la formation (DIF).

(2) Le montant des engagements (dépense prévisionnelle) s'est élevé à 132,71 millions d'euros au total. Sur ce total, le financement FSE doit s'élever à 45 %, soit un peu moins de 60 millions d'euros. La dépense réelle est en règle générale assez proche de la dépense engagée.

b. Les améliorations pouvant être apportées au dispositif

À l'occasion d'un rapport de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) de l'Assemblée nationale concernant « *La prévention et l'accompagnement par la puissance publique des plans de sauvegarde de l'emploi* », rendu public le 4 octobre 2013, le Rapporteur spécial, qui a mené à bien ce travail avec Véronique Louwagie (députée UMP de l'Orne), a rappelé que ce dispositif pouvait faire l'objet d'améliorations notables (*cf.* propositions du rapport).

En premier lieu, la dimension individuelle du CSP peut parfois constituer un obstacle dans la recherche de solutions collectives pour des salariés dont le parcours professionnel, les qualifications ou la mobilité géographique sont proches. Cette difficulté concerne particulièrement les licenciements collectifs importants (au-delà de 100 ou 200 personnes), notamment lorsqu'ils interviennent suite à la fermeture de site. En effet, si l'on prend l'exemple du volailler Doux qui s'est séparé de 1 000 salariés en août 2012, on constate qu'une majorité de ces salariés était constituée par un personnel féminin peu qualifié et relativement âgé.

Or, non seulement le maintien du collectif de travail après un licenciement économique peut parfois être utile pour permettre aux salariés de rebondir, mais il peut également répondre à une logique économique, dans la mesure où il ne conduit pas les salariés d'une même entreprise et possédant le même profil à élaborer les mêmes projets professionnels et donc à entrer potentiellement en concurrence. Dans le cas de la « *success story* » incarnée par la reconversion des salariées de l'entreprise Lejaby, c'est bien le maintien du collectif de travail et une reconversion collective qui a permis la réussite de la reconversion. Il y a donc une cohérence à chercher des solutions collectives pour des salariés dont les profils et le bassin de vie et d'emploi sont identiques.

Par ailleurs, le CSP n'est pas opérationnel pour le traitement de restructurations importantes et multisites. On constate parfois des difficultés notables dans la gestion d'importants dossiers de restructurations (difficultés de mise en œuvre d'un pilotage consolidé, éclatement de l'accompagnement confié sur chaque site à un opérateur privé de placement différent et à Pôle emploi, difficulté à bénéficier d'un traitement collectif, etc.).

Conformément aux recommandations de la MEC, le Rapporteur spécial recommande donc de réfléchir à la création d'un mécanisme intermédiaire permettant de conserver les bénéfices individuels attachés au CSP, tout en mobilisant la partie des financements prévus pour l'accompagnement au sein d'une cellule de reconversion ayant une visée collective. Il s'agirait ainsi d'allier logique individuelle et logique collective dans une optique stratégique pour le bassin d'emploi. Une telle cellule, que l'on pourrait qualifier comme visant l'« appui à la reconversion collective » pourrait, dans un premier temps, être réservée à des cas de licenciements collectifs importants pour lesquels une solution de reconversion au niveau local ou au niveau national (en cas de restructurations multisites) apparaîtrait évidente ou nécessaire pour éviter un choc social.

Son financement pourrait être assuré à la fois par les ressources tirées du volet « accompagnement » du CSP (800 euros par salarié) et par un complément spécifique de l'État inscrit au programme 103 prélevé sur d'autres dispositifs dont l'utilité est moindre. L'activation de cette cellule pourrait être décidée par le ministre lui-même, lorsqu'il jugera qu'une situation sociale consécutive à un licenciement collectif de grande ampleur nécessite un traitement particulier. L'effet psychologique découlant d'un tel mécanisme serait également rassurant pour les salariés.

Enfin, il serait souhaitable de travailler à une meilleure articulation entre les mesures du plan de sauvegarde de l'emploi (PSE) et le contenu du CSP, en fonction des salariés concernés, afin d'optimiser leur accompagnement. Le contenu des PSE doit évoluer vers une meilleure complémentarité avec l'offre de service disponible dans le cadre du CSP et être articulée avec sa durée de douze mois maximum. Les mesures à mobiliser prioritairement doivent tenir compte des caractéristiques des personnes licenciées. Ainsi, la mise en place de budgets pour de la formation n'est pas forcément préférable à des aides à la mobilité.

Il importe également de permettre aux conseillers de Pôle emploi en charge du bénéficiaire du CSP d'être en mesure de connaître et de mobiliser les actions prévues au PSE, notamment en ce qui concerne les actions de formation. Trop souvent la mise en œuvre du PSE et l'accompagnement renforcé du salarié au titre du CSP restent deux logiques étrangères l'une à l'autre. En pratique, Pôle emploi ou l'opérateur privé de placement ne connaissent pas les mesures qu'ils peuvent mobiliser et ne savent pas toujours qu'un PSE est mis en œuvre. Cela a pour conséquence des mesures redondantes voire concurrentes, en matière de validation des acquis de l'expérience et de bilan professionnel. Cela renforce la portée de la proposition de la mission visant à associer Pôle emploi à la phase de négociation du PSE afin de pouvoir imaginer et discuter en amont des solutions possibles et de leur complémentarité. Le ministère du Travail a également fait état des recommandations visant la mise en place d'un référent PSE dans les directions territoriales de Pôle emploi, sans que le Rapporteur spécial n'ait eu d'éléments pour confirmer que cette orientation avait bien été appliquée.

- L'ouverture du contrat de sécurisation professionnelle aux contrats précaires

Dans le cadre d'un PSE (et *a fortiori* d'une liquidation) il devient difficile d'expliquer la différence d'intervention et de prise en charge possibles entre les statuts intérimaires et CDD et les CDI. Une ouverture du dispositif CSP à des publics précaires serait donc souhaitable.

Pourtant, lorsqu'une restructuration de grande ampleur à lieu, les salariés travaillant dans le cadre de contrats courts et précaires, notamment dans les entreprises sous-traitantes touchées par la restructuration d'une entreprise donneuse d'ordres, sont les premiers touchés.

À titre expérimental, il a donc été décidé en 2012 que le contrat de sécurisation professionnelle pourrait être ouvert aux demandeurs d'emploi en fin de CDD, en fin de mission d'intérim ou en fin de contrat de chantier visé à l'article L. 1236-8 du code du travail, sur un bassin d'emploi donné. Cette expérimentation couvre trente-deux bassins d'emploi et profite à 6 000 bénéficiaires arrivant au terme de leur CDD ou de leur intérim, sachant que les partenaires sociaux et l'État ont fixé une cible de 8 700 bénéficiaires maximum.

Elle concerne les personnes ayant droit à l'allocation de retour à l'emploi (ARE) – ce qui la distingue de l'accompagnement fourni au titre du CSP. Ce dispositif est très apprécié de ses bénéficiaires qui jouissent d'un suivi individualisé assuré par un référent unique et de services de proximité. L'accès à la formation constitue un levier important de leur reclassement.

Les premiers éléments de bilan, tels qu'ils ressortent de l'analyse sur l'ensemble des bassins d'emploi, malgré des différences notables entre ceux-ci, sont encourageants. En premier lieu, on constate que le taux d'accès à la formation est sensiblement identique à celui des bénéficiaires du CSP de droit commun (environ 30 %) et que le taux de retour à l'emploi durable est presque le même que pour les bénéficiaires de droit commun (environ 25 % dont 50 % de CDI), ce qui est très encourageant. En revanche, on constate que le taux de recours à des périodes de travail est très supérieur à celui constaté pour les bénéficiaires de droit commun (environ 35 % contre 10 %), ce qui est normal s'agissant d'un public habitué à reprendre des missions courtes et pour lequel l'usage des périodes de travail est facilité.

Se pose ainsi la question d'une extension générale du dispositif à tous les anciens titulaires de contrats courts indemnisés. Selon le ministère du Travail interrogé par la mission à ce sujet, en conservant une structure de coût identique (limitée à la prise en charge de l'accompagnement renforcé et des frais de formation), le coût de l'ouverture du CSP à l'ensemble des contrats courts s'élèverait à environ 327 millions d'euros, réparti comme suit :

ESTIMATION DU COÛT DE L'OUVERTURE DU CSP AUX CONTRATS COURTS

(en millions d'euros)

	Employeurs / Salariés	État	Unedic	FPSPP	Total
Allocation (1)	-	-	-	-	-
Accompagnement	-	112,50	87,50	-	200,00
Formation (2)	-	51,14	-	75,83	126,97
Total	-	163,64	87,50	75,83	326,97

Source : ministère du Travail.

Ce coût est basé sur les hypothèses suivantes :

- une population éligible de 894 000 personnes : c'est-à-dire environ un tiers de la population totale des personnes indemnisées en 2011, dont la DARES estime qu'un tiers sont des anciens titulaires de contrats courts ;

- un nombre annuel d'entrées de 125 000 : cette hypothèse est basée sur un taux d'adhésion de 14 %, constaté depuis le début de l'expérimentation ;

- un coût moyen d'accompagnement identique à celui de l'expérimentation, soit 1 600 euros par entrée (dont 900 euros à la charge de l'État et 700 euros à la charge de l'Unedic) ;

- un coût moyen de formation de 3 386 euros par bénéficiaire de formation ;

- un taux d'accès à la formation de 30 %.

Cette ouverture représenterait donc certes un coût non négligeable pour les finances publiques mais ce coût n'est pas démesuré, surtout si on le compare aux bénéfices attendus en termes d'accompagnement de salariés fragilisés et d'adaptation aux mutations économiques. Il s'agirait en effet de faciliter les transitions, ce qui profiterait non seulement aux salariés, mais également aux entreprises et aux territoires qui pourraient trouver là une main-d'œuvre plus aisément reconvertible.

Une solution intermédiaire pourrait être de n'envisager cette ouverture du CSP aux contrats courts que dans le cadre de restructurations ayant donné lieu à un PSE au sein de l'entreprise qui procède à la restructuration ou ayant directement impacté les entreprises sous-traitantes. Le PSE mis en place par l'entreprise donneuse d'ordres agirait ainsi comme le repère permettant d'étendre le champ du CSP aux contrats courts, sans procéder à une généralisation plus coûteuse.

4. La dotation globale de restructuration

La dotation globale de restructuration fait partie des outils qu'a l'État pour accompagner les mutations économiques, et notamment les entreprises et les salariés concernés par un plan de sauvegarde de l'emploi (PSE). Elle permet notamment de favoriser le reclassement des salariés dont le licenciement n'a pu être évité. Cette dotation globale est déconcentrée au niveau départemental à hauteur de 23,5 millions d'euros pour permettre une gestion au plus près du terrain et concerne les conventions de formation et d'adaptation du Fonds national de l'emploi (FNE). Par ailleurs, une dotation de 8 millions d'euros assure le financement des cellules d'appui à la sécurisation professionnelle (CASP). Mise en place en juillet 2012, cette prestation a été mise en œuvre dans une vingtaine d'entreprises et de groupes, principalement en liquidation judiciaire (80 %) au bénéfice de près de 4 000 salariés. Elle a ainsi permis d'accompagner très tôt, dans

un cadre collectif, des salariés dont le licenciement était inéluctable. Les salariés de l'entreprise Doux ont ainsi par exemple pu en bénéficier.

À l'occasion du rapport précité de la MEC concernant « La prévention et l'accompagnement par la puissance publique des plans de sauvegarde de l'emploi », le Rapporteur spécial a rappelé que ce dispositif devrait être l'objet d'une attention renouvelée. En effet, la dépense relative à l'ensemble de ces dispositifs s'est élevée à 24,10 millions d'euros (en crédits de paiement) et 23,33 millions d'euros en autorisations d'engagement, sans qu'il soit possible d'individualiser la dépense selon sa nature. En loi de finances initiale pour 2013, 31,5 millions d'euros ont été inscrits alors qu'au 30 juin 2013, la dépense se montait seulement à 2,29 millions d'euros (en crédits de paiement) et 3,14 millions d'euros en autorisations d'engagement. On constate donc une sous-exécution récurrente des fonds alloués à ce dispositif, qui s'explique notamment par la disparition des cellules de reclassement consécutive à l'émergence du CSP.

Or, si le projet de loi de finances pour 2014 a reconduit le montant budgété en 2013 à hauteur de 31,5 millions d'euros, il serait souhaitable de redynamiser l'utilisation de ce dispositif, notamment dans son volet FNE formation. En effet, le FNE formation a pour objectif de faciliter la continuité de l'activité de l'entreprise en favorisant l'adaptation des salariés à de nouveaux emplois. La vocation première de cet outil est de favoriser le maintien dans l'emploi en interne mais l'aide du FNE peut, sous certaines conditions, faciliter les reclassements externes des salariés. Dans le contexte de la crise économique et financière, le recours au FNE Formation a été relancé en mars 2009, pour faciliter la mise en place de formations dans les entreprises comme alternative aux restructurations (« former plutôt que licencier »). Ce dispositif a un large champ d'intervention car il permet de financer deux types d'action de formation à savoir :

- les actions d'accompagnement, de positionnement, de bilan de compétence, de validation d'acquis de l'expérience,
- les actions de formation qualifiante ou facilitant la polyvalence des salariés.

Le FNE-formation est mobilisable dans le cadre d'une opération individuelle, avec une seule entreprise, ou d'une opération collective de formation, avec un groupement d'employeurs ou un organisme collecteur paritaire agréé (OPCA). Il fait l'objet d'une convention d'une durée pouvant aller jusqu'à douze mois, entre l'État et l'employeur, assortie d'un engagement de maintien dans l'emploi des salariés concernés pendant une période de six mois après le terme de la convention. De belles réussites ont été permises par le FNE formation, par exemple dans le cas de l'entreprise de lingerie Lejaby dont les salariés ont été réembauchés à Yssingeaux sur une activité nouvelle de maroquinerie de luxe. Au titre de 2012, 249 conventions de FNE formation ont été conclues au bénéfice de 21 102 bénéficiaires potentiels. Sur le total du budget des actions de formation prévu (près de 57 millions d'euros), le FNE formation contribue à hauteur de près de 20 millions d'euros, soit 34 % du montant total des conventions. Les

entreprises contribuent au financement des formations à hauteur de 27 % du coût total, les OPCA à hauteur de 17 % et le Fonds social européen (FSE) 4 %. L'effet de levier permis par le FNE est donc important.

À travers les auditions qu'ils ont menées, les auteurs du rapport ont ainsi pu constater que les actions entreprises dans le cadre du FNE-formation sont saluées par la quasi-totalité des acteurs. Il apparaît donc nécessaire de réactiver plus largement ce dispositif et de le doter de moyens plus conséquents.

Il faudrait notamment chercher à assouplir les obligations communautaires en matière d'aides publiques qui s'appliquent à des projets financés sur la base du FNE-Formation. En effet, le taux de financement du FNE-Formation ne peut être mobilisé qu'à hauteur maximale de 17 % de l'assiette éligible dans le respect des taux d'intensité d'aide maximum autorisés par le règlement général d'exemption (RGEC) par catégorie n° 800/2008 de la Commission du 6 août 2008. Ce taux peut être porté à 30 % en fonction de la situation de l'entreprise (ou du groupement d'employeurs) et des cofinancements mobilisables (notamment non cofinancement du FSE). D'autre part, tout projet de formation au bénéfice d'une entreprise ou d'un groupement d'employeurs pour lesquels un montant d'aides publiques supérieur à 2 millions d'euros est envisagé, que ces aides proviennent de sources locales, régionales, nationales ou communautaires, est soumis à l'obligation de notification préalable à la Commission européenne. Ces contraintes alourdissent et limitent les actions de l'État en faveur de la reconversion des salariés, alors même que l'Europe en fait une des priorités de sa politique d'emploi, notamment à travers les aides du FSE.

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

a. Description du dispositif

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 et au CRDS à taux réduit.

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.

b. Utilisation de ce dispositif

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	767	2,88

Source : DARES, DGEFP.

La dotation prévue pour 2014, d'un montant de 11 millions d'euros, est maintenue par rapport à 2013. La pertinence d'un tel dispositif dépend toutefois du niveau de salaire antérieur des personnes auxquelles il profite. Si les personnes concernées sont essentiellement des personnes ayant un haut niveau de revenu avant leur licenciement, la légitimité du dispositif est moindre et les sommes qu'il engage pourraient éventuellement être redéployées ailleurs (FNE formation ou Fonds national de revitalisation des territoires (FNRT) par exemple). De tels éléments d'évaluation n'ont pas été fournis au Rapporteur spécial qui s'interroge donc sur la pertinence de ce dispositif, en même temps qu'il constate le déclin continu de son utilisation.

6. L'anticipation des mutations économiques : une place à conforter pour la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences

a. L'appui à la signature de conventions de GPEC

L'aide au conseil et à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC), prévue par le décret du 25 janvier 2007, incite et aide les PME à anticiper leurs besoins en matière de gestion des ressources humaines.

Par ailleurs, les organisations professionnelles ou interprofessionnelles peuvent mettre en œuvre avec l'État, dans un cadre contractuel, les engagements de développement de l'emploi et des compétences (EDEC) pour anticiper et accompagner l'évolution des emplois et des qualifications. L'objectif des accords ainsi conclus, au niveau national et régional et qui peuvent être annuels ou pluriannuels, est d'anticiper les effets sur l'emploi des mutations économiques, de prévenir les risques d'inadaptation à l'emploi des actifs occupés et de répondre aux besoins de développement des compétences des salariés comme des entreprises.

En 2014, les besoins induits par les actions de GPEC/EDEC s'élèvent à 40 millions d'euros en autorisations d'engagement et 80 millions d'euros en crédits de paiement et doivent permettre de financer les accords déjà signés et les projets de nouveaux accords en 2014. Ces crédits sont en progression par rapport à 2013 (40 millions d'euros d'autorisations d'engagement contre 25 millions d'euros). Ils répondent aux besoins identifiés pour 2014, notamment pour la mise en œuvre du Pacte national pour la croissance qui prévoit la mise en place de 13 plateformes d'accompagnement aux mutations économiques ainsi que la perspective d'accords nouveaux dans la grande distribution ou le transport aérien. Toutefois, ils restent en retrait par rapport aux crédits effectivement consommés en 2013 (52 millions d'euros), ce qui peut freiner certaines dynamiques engagées.

b. Le développement des plateformes de mutation

La politique d'accompagnement et d'anticipation des mutations économiques s'est concentrée en 2013 sur l'accompagnement des secteurs fragilisés (notamment le secteur automobile), et sur la mise en place des nouveaux outils (convention d'appui conseil sur le contrat de génération et mise en place des plateformes d'accompagnement des mutations économiques décidée dans le cadre du pacte compétitivité emploi) et se poursuivra en 2014.

Le Rapporteur spécial soutient l'instauration des treize plateformes d'appui aux mutations économiques, qui constituent l'une des 35 mesures du Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi, présenté par le gouvernement le 6 novembre 2012. Elles visent à aider les entreprises à renforcer leur compétitivité – prioritairement les TPE/PME – et les salariés à adapter leurs compétences ou à préparer leur reconversion professionnelle face aux mutations économiques. Dans ce but, elles mettent à disposition des personnes et des entreprises concernées :

- des moyens d'information et d'accompagnement,
- la possibilité d'effectuer des bilans de compétences ou de valider leurs acquis,
- des offres de formation ou de reclassement,
- une mutualisation des ressources humaines, d'appui ressources humaines et de gestion des âges et compétences au bénéfice des entreprises locales.

Ces compétences sont rendues possibles par une coordination accrue des différents acteurs concernés (services de l'État, organismes de formation, organisations professionnelles ou syndicales, entreprises, collectivités locales, OPCA, Pôle emploi...), dont la mobilisation intervient en fonction des enjeux locaux spécifiques qui font l'objet d'un diagnostic commun. Les plateformes agissent ainsi au plus près du territoire et de ses besoins. À Saint-Nazaire, par exemple, la plateforme sera chargée d'accompagner les mutations sectorielles des secteurs de la construction navale, de l'aéronautique et des énergies marines renouvelables.

Le dispositif est doté d'un budget total de 14 millions d'euros, dont 4 millions apportés par l'État au titre du Pacte de compétitivité. Les 10 millions d'euros restants proviennent essentiellement de sources de financement privées (branches professionnelles, OPCA, entreprises, conventions de revitalisation...), publiques (collectivités locales, dont les régions...) et parapubliques (chambres consulaires) et du Fonds social européen (FSE).

Cette initiative visant à regrouper et à coordonner les acteurs, bien que trop récente pour qu'on puisse procéder à une véritable évaluation de son efficacité, va dans le bon sens pour pallier les difficultés réelles en termes de cohérence de l'action menée tant sur la formation professionnelle que sur l'aide à la reconversion.

7. Les mesures d'âge : des réformes qui laissent persister certaines difficultés

Afin de favoriser le maintien des *seniors* en emploi, les conditions d'accès aux dispositifs publics de préretraite ont été d'abord restreintes, puis les dispositifs ont été progressivement supprimés, conformément à la résolution du Parlement européen en date du 14 novembre 2010. Ainsi, la préretraite progressive (PRP) a été supprimée en 2005, les dernières entrées dans le dispositif de cessation d'activité de certains travailleurs salariés (CATS) (dont la base légale demeure) se sont effectuées en 2010 et les allocations spéciales du Fonds national de l'emploi (FNE) ont été supprimées à compter du 1^{er} janvier 2012 par l'article 152 de la loi de finances pour 2012⁽¹⁾.

Cette disparition progressive a conduit à une budgétisation de 76,3 millions d'euros en 2011, 48,6 millions d'euros en 2013 et 45 millions d'euros en projet de loi de finances pour 2014). Comme aucune nouvelle entrée ne serait plus possible, elle a seulement pour objet de financer le versement des allocations payées aux actuels bénéficiaires de l'allocation spéciale du FNE. Un cheminement similaire concerne les CATS, également en voie d'extinction : 17 millions d'euros ont été prévus en 2013 contre 25 millions d'euros en 2012. Seulement 9 millions d'euros sont prévus en 2014.

Cette politique est cohérente avec la nécessité d'œuvrer au relèvement des taux d'emplois des salariés de plus de 55 ans, pour faire face aux enjeux démographiques, consolider le financement du régime de retraites et renforcer le potentiel de croissance de l'économie française.

En 2012, le taux d'activité des *seniors* a continué à progresser. Il s'établit à 47,9 % pour les personnes âgées de 55 à 64 ans en métropole (44,4 % en 2011), et 72,5 % pour celles âgées de 55 à 59 ans (68,8 % en 2011). Le taux d'emploi a également évolué à la hausse. Il est de 44,5 % pour les personnes âgées de 55 à 64 ans en métropole (41,5 % en 2011) et 67,1 % pour celles âgées de 55 à 59 ans

(1) Seul subsiste aujourd'hui le dispositif de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante – CAATA – dispositif de sécurité sociale financé par la branche accidents du travail / maladie professionnelle.

(64 % en 2011). Le taux d'emploi des *seniors* est désormais supérieur de trois points à la moyenne européenne pour cette dernière tranche d'âge.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DE L'ASFNE

	Nombre de conventions signées	Entrées	Stock moyen
2003	2 191	7 071	33 313
2004	1 913	4 855	27 472
2005	1 628	4 048	22 080
2006	1 452	3 631	17 545
2007	1 064	3 400	14 717
2008	666	1 892	12 358
2009	818	1 766	12 341
2010	498	1 070	7 642
2011 (au 30 juin)	161	295	5 008

Source : ministère du Travail.

Face à cette situation, le Rapporteur spécial constate néanmoins qu'il existe un problème majeur dans notre pays quant à la capacité de certains *seniors* à retrouver un emploi après un licenciement, notamment en période de crise. Ainsi, l'État se retrouve face à un dilemme difficile à résoudre : en allongeant la période de cotisations nécessaire pour toucher une retraite à taux plein, il accroît les difficultés des salariés âgés dont l'emploi est supprimé et qui ont peu de chances de retrouver un autre poste de travail, dont le traitement relevait justement de la politique de pré-retraite.

Dans une certaine mesure, les entreprises ont pris le relais à travers des mécanismes de portage salarial. Ainsi, Sanofi a mis en place un système de ce type qui permet à un courtier de payer les salaires nets des préretraités. Cela pose néanmoins un problème pour les comptes de la sécurité sociale puisqu'une généralisation de ces dispositifs conduirait à creuser son déficit.

Il pourrait être utile de réfléchir à développer des mécanismes d'activité à temps partiel pour les salariés âgés, avec un complément de revenus financés par l'État, voire à un rétablissement temporaire de l'allocation spéciale du FNE, le temps de trouver d'autres réponses à la crise. Le dispositif pourrait par ailleurs être amélioré en enjoignant les allocataires de procéder à une recherche active d'emploi. Entre l'abandon pur et simple de toute mesure en faveur des *seniors* et leur activation dans le sens d'une recherche active d'emploi, il y a ainsi une marge qui peut être renforcée, au-delà des avancées permises par le contrat de génération et par l'allocation transitoire de solidarité.

8. Le dispositif NACRE est maintenu

Les crédits NACRE (nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'entreprise) sont stables en termes de crédits de paiement (25,1 millions d'euros) mais en recul en termes d'autorisations d'engagement (33 millions d'euros contre 43,5 millions d'euros en 2013). Ce recul s'explique par le passage en AE ≠ crédits de paiement au 1^{er} janvier 2013, qui a conduit à majorer les AE de manière

à pouvoir engager la totalité des autorisations d'engagement des projets signés avant 2013 en plus des AE relatives au flux 2013, expliquant ainsi les 10 millions d'euros supplémentaires en loi de finances pour 2013 par rapport au projet de loi de finances pour 2014.

En 2012, 10 333 entreprises supplémentaires ont été accompagnées, portant ainsi à près de 58 000 le nombre d'entreprises accompagnées depuis 2009. Le taux de création d'entreprises mesuré toutes cohortes confondues est de 59 % ; il augmente de deux points entre 2012 (64 %) et 2011 (62 %). Le taux moyen d'emploi observé est de 1,69 emploi, y compris celui du créateur, toutes cohortes confondues, pour les entreprises financées dans le cadre de la phase métier 2 du parcours NACRE. Les secteurs les plus représentés sont : les activités de services (30,2 %), puis les secteurs du commerce et réparations (27,1 %), l'hôtellerie, restauration (15 %) et la construction-BTP (12,6 %).

Les créateurs accompagnés dans le cadre de NACRE sont essentiellement des demandeurs d'emploi (82,5 %), parmi lesquels 82,3 % sont indemnisés par l'assurance chômage. En cumulé, 14 % des porteurs de projet accompagnés sont bénéficiaires de minima sociaux à l'entrée dans le parcours. La part des femmes accompagnées s'établit en moyenne (toutes cohortes confondues) à 39 % alors que la part des femmes constatée pour la création d'entreprises en France était de 28 % en 2010.

On compte 10 320 prêts à taux zéro décaissés en 2012 pour un montant total de 58,7 millions d'euros, soit un montant moyen de prêt de 5 593 euros. Le taux de pérennité à trois ans actuellement mesuré, c'est-à-dire le taux de survie des entreprises créées, trois ans après le démarrage de l'activité est de 84 % ; les données issues de l'enquête SINE et disponibles en 2014 permettront d'éclairer la lecture de ces résultats.

Ces éléments encourageants doivent inciter le Gouvernement à maintenir des financements suffisants pour garantir, sinon la montée en puissance du dispositif, au moins son maintien à un niveau correct pour les prochaines années.

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

Le développement de l'apprentissage est au cœur des préoccupations du Gouvernement dans le cadre de la priorité reconnue par le Président de la République à la jeunesse. C'est pourquoi le Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi a fixé l'objectif de faire progresser le nombre d'apprentis de 440 000 aujourd'hui à 500 000 en 2017.

Toutefois, les aides publiques à l'apprentissage représentent pour l'État une dépense de près de 3 milliards d'euros chaque année. Conduite dans le cadre de la modernisation de l'action publique, l'évaluation de ces aides a démontré que certaines d'entre elles, dont l'indemnité compensatrice forfaitaire et le crédit d'impôt pour les apprentis, étaient peu ciblées et n'étaient pas suffisamment

incitatives à l'embauche d'un apprenti. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement a souhaité faire évoluer les primes liées à l'apprentissage et recentrer le crédit d'impôt sur les apprentis les moins qualifiés.

Il convient de souligner que la ligne relative à la dotation globale de décentralisation (DGD) compensait jusqu'à présent aux régions, par des crédits budgétaires, le coût financier des compétences qui leur ont été transférées en matière de formation professionnelle et d'apprentissage. À compter de 2014, une réforme de l'indemnité compensatrice forfaitaire (ICF) et le financement du reste de la DGD sous forme d'affectation de recettes fiscales aux régions entraînent en parallèle la suppression des crédits budgétaires au titre de la DGD.

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

Le Fonds national de modernisation et de développement de l'apprentissage (FNDMA), créé par la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, a été transformé en un compte d'affectation spéciale dénommé *Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage* par la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011. Ce compte d'affectation spéciale constitue une mission budgétaire à part entière, parallèle aux crédits budgétaires de la mission *Travail et emploi*, rattachée au ministère du Travail. Il constitue un outil de transparence à l'égard du Parlement (le précédent fonds était un fonds extrabudgétaire qui échappait dont aux débats parlementaires) qui améliore la lisibilité et le suivi des dépenses dédiées à l'apprentissage.

1.- L'élargissement du périmètre du compte d'affectation spécial et la réforme des indemnités de compensation forfaitaire (ICF)

En 2013, le CAS a connu une hausse substantielle de ses moyens, qui résultait d'un important changement de périmètre. En effet, si ses recettes étaient anticipées à un niveau élevé (688 millions d'euros), ses crédits de paiement et ses autorisations d'engagement ont été portés à 825 millions d'euros (575 millions d'euros en 2012). Cette forte progression résultait de l'ajout, dans la partie dépenses, d'un alinéa supplémentaire introduit par l'article 35 du projet de loi de finances pour 2013, qui prévoit que le CAS contribue à hauteur de 250 millions d'euros à la compensation des indemnités forfaitaires compensatrices (IFC), mieux connues sous le nom de « primes d'apprentissage », à destination des régions. En effet, la loi relative à la démocratie de proximité a transféré le versement des primes d'apprentissage aux régions. L'État leur verse à ce titre une compensation budgétaire de 801 millions d'euros, inscrite sur le programme 103. Toutefois, sur ces 801 millions d'euros, seuls 550 millions sont effectivement utilisés. Par conséquent, le Gouvernement a décidé, en 2013, que les 250 millions d'euros restant ne seraient plus versés à partir du budget général mais à partir du CAS, qui permet une meilleure lisibilité et un meilleur suivi des dépenses engagées.

Il en a résulté cependant un écart de 137 millions d'euros entre les recettes et les dépenses. Cet écart a été compensé par la mobilisation des 160 millions d'euros d'excédent de trésorerie inscrits en 2013 sur le fond de roulement du CAS. En effet, celui-ci est largement excédentaire chaque année grâce au « quota » de 22 % de la taxe d'apprentissage qui lui est attribué.

En 2014, le Gouvernement va plus loin. À ce titre, le projet de loi de finances pour 2014 acte la suppression de l'indemnité compensatrice forfaitaire (– 550 millions d'euros) à compter du 1^{er} janvier 2014 et prévoit la création d'une nouvelle « prime à l'apprentissage » versée par les Conseils régionaux pour les entreprises de moins de 10 salariés.

Cette mesure s'inscrit dans une réforme d'ensemble des aides à l'apprentissage, concertée avec les acteurs du secteur et préparée par les travaux d'évaluation conduits dans le cadre de la modernisation de l'action publique. L'évaluation de ces aides a démontré que certaines d'entre elles, étaient peu ciblées et n'étaient pas suffisamment incitatives à l'embauche d'un apprenti. L'article 77 du projet de loi de finances pour 2014 prévoit ainsi de remplacer, dès 2014, l'indemnité compensatrice forfaitaire (ICF) par une nouvelle aide ciblée sur les très petites entreprises de moins de 10 salariés, pour lesquelles ce type d'aide joue un véritable effet levier en matière d'embauche d'apprentis.

Pour autant, les contrats d'apprentissage conclus avant le 31 décembre 2013 continueront de bénéficier d'une aide équivalente à l'ICF pour la première année de formation. Pour les deuxième et troisième années de formation, le montant de ces aides est maintenu à hauteur de 1 000 euros pour les entreprises de moins de 10 salariés, par cohérence avec le nouveau dispositif. Il est en revanche revu à la baisse pour les entreprises de plus de 10 salariés (500 euros pour la deuxième année de formation, et 200 euros pour la troisième). La compensation de l'État aux régions est ajustée selon ces nouveaux paramètres, sur la base du nombre de contrats d'apprentissage estimés au 31 décembre 2013.

Sur le plan financier, un amendement du Gouvernement à l'Assemblée nationale revisite le dispositif initialement prévu par le projet de loi de finances. Pour 2014, la compensation due aux régions, à la collectivité territoriale de Corse et au département de Mayotte au titre de ce dispositif est ainsi estimée à 431 millions d'euros.

En 2014, son financement sera assuré d'une part en mobilisant le fonds de roulement du compte d'affectation spécial, à hauteur de 50 millions d'euros, et d'autre part par des crédits versés à partir de la mission *Travail et emploi* à hauteur de 264 millions d'euros (qui proviendront notamment des crédits sous-consommés au titre des contrats de génération).

Il faut ajouter à cela l'affectation d'une fraction des produits de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) aux régions, à

la collectivité territoriale de Corse et au département de Mayotte, pour un montant attendu de 117 millions d'euros.

En dehors des redéploiements de crédits à partir du budget général, le renforcement progressif du ciblage du crédit d'impôt en faveur de l'apprentissage (rendement de 117 millions d'euros en 2014) permettra à terme de compenser l'intégralité du coût lié à la prime versée aux entreprises de moins de 11 salariés. En effet, son rendement est estimé à 235 millions d'euros en année pleine.

Au total, les effets combinés de la réforme de l'indemnité de compensation forfaitaire et du crédit d'impôt dégageront à terme une économie totale de 550 millions d'euros sur le champ des aides à l'apprentissage.

En ce qui concerne le crédit d'impôt, la réforme vise à limiter son bénéfice au profit des jeunes préparant un diplôme de niveau III (baccalauréat +2 ans) à V (niveau inférieur au baccalauréat) pour lesquels les effectifs d'apprentis ont très peu progressé sur les dix dernières années. Cette mesure permet donc de répondre aux objectifs du Gouvernement à la fois en matière de développement de l'apprentissage et d'efficacité de la dépense publique. Pour l'impôt sur les bénéfices 2013 recouvré en 2014, l'embauche d'un apprenti continuera cependant à ouvrir le droit à un crédit d'impôt d'un montant de 1 600 euros par apprenti pour la première année de formation pour les apprentis préparant un diplôme équivalent ou inférieur à bac+2. Pour les apprentis en première année de formation préparant des diplômes de niveau supérieur ou pour ceux qui sont en deuxième et troisième années de formation, le montant du crédit d'impôt est réduit de 50 %. Le rendement estimé de la mesure en 2014 est donc de 117 millions d'euros.

Pour les années suivantes, le montant de la compensation due aux régions, à la collectivité territoriale de Corse et au département de Mayotte au titre des primes d'apprentissage diminuera à mesure que les effectifs d'apprentis bénéficiant des mesures transitoires diminueront (fin des contrats conclus avant le 1^{er} janvier 2014). Le coût du dispositif est ainsi estimé à 258,5 millions d'euros en 2015, 233 millions d'euros en 2016 et 231 millions d'euros à compter de 2017 et sera compensé par l'affectation de crédits budgétaires et d'une fraction de TICPE, couverts par les économies réalisées au titre du recentrage du crédit d'impôt.

Conformément à l'article 72-2 de la Constitution, le dispositif envisagé garantit donc aux régions le bénéfice de l'intégralité de la compensation due au titre des primes d'apprentissage. Si les ressources perçues par les régions devaient être inférieures au montant dû au titre de la compensation, la différence ferait l'objet d'une attribution d'une part correspondante du produit de la TICPE revenant à l'État.

MODALITÉS DE LA NOUVELLE AIDE EN FAVEUR DES RÉGIONS

Compensation de la suppression de l'ICF pour les contrats signés avant le 1^{er} janvier 2014			
	1 ^{ère} année de formation	2 ^{ème} année de formation	3 ^{ème} année de formation
Entreprise de moins de 11 salariés	Modalités en vigueur 1 360 €	1 000 €	1 000 €
Entreprises de 11 salariés et plus	Modalités en vigueur 1 360 €	500 €	200 €
Compensation de la nouvelle prime apprentissage à partir de 2014			
	1 ^{ère} année de formation	2 ^{ème} année de formation	3 ^{ème} année de formation
Entreprise de moins de 10 salariés	1 000 €	1 000 €	1 000 €

Source : ministère du Travail.

En dehors de ce changement de périmètre, la structure du compte d'affectation spécial se compose toujours de trois programmes :

a. Le programme 787 a pour but d'assurer une péréquation entre les régions des sommes perçues au titre de la taxe d'apprentissage et de procéder au versement des indemnités compensatrices forfaitaires

Depuis 2009, 200 millions d'euros sont répartis chaque année entre les régions afin de pallier les disparités de collecte de taxe d'apprentissage. Les critères de répartition, prévus à l'article D. 6241-12 du code du travail, sont les effectifs régionaux d'apprentis constatés en fin d'année précédente, ainsi que les disparités de taxe d'apprentissage perçue par apprenti dans chaque région pendant l'année précédente. En 2011, les régions Île-de-France (26,8 millions d'euros), Pays de la Loire et Rhône-Alpes (17 millions d'euros environ chacune) ont été les principales bénéficiaires de la péréquation. La Corse et le Limousin sont les régions métropolitaines qui perçoivent le moins de fonds issus de la péréquation (inférieur à 2 millions d'euros).

Dans le projet de loi de finances pour 2014, les crédits de la péréquation sont toujours de 200 millions d'euros, auxquels s'ajoute la compensation des indemnités compensatrices forfaitaires (IFC) à destination des régions à hauteur de 250 millions d'euros. L'ensemble des crédits du programme 787 sont donc maintenus par rapport à 2013.

b. Le programme 788 constitue le support des contrats d'objectifs et de moyens dédiés à l'apprentissage

Conclus entre l'État et les régions pour la période 2010-2015, les contrats d'objectifs et de moyens (COM) doivent permettre le cofinancement d'actions nouvelles et le développement de l'apprentissage. L'engagement de l'État en la matière s'élève à 1,7 milliard dans le cadre du FNDMA sur cette période. Pour

cette nouvelle génération de contrats, de nouvelles modalités de contractualisation ont été adoptées. L'enveloppe financière de chaque région a ainsi été déterminée au regard des engagements de la région en termes de progression des effectifs d'apprentis sur la durée du contrat et d'évolution moyenne annuelle des dépenses consacrées à l'apprentissage. Les objectifs qualitatifs ont ainsi cédé le pas à des objectifs quantitatifs plus aisément mesurables. À ce jour, les 26 régions ont signé un COM. Une clause de rendez-vous à mi-parcours (mi-2013) est prévue afin de réajuster éventuellement les enveloppes plafond, en fonction du degré d'avancement des régions au regard de l'objectif fixé pour 2015.

Pour 2014, les crédits prévus pour les COM s'élèvent donc de nouveau à 360 millions d'euros.

c. Le programme 789 est dédié à la contribution supplémentaire à l'apprentissage

Le programme 789 est dédié à la contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA) applicable aux entreprises de 250 salariés et plus embauchant moins de 4 % de salariés en alternance (seuil qui était de 3 % en loi de finances initiale pour 2012 et qui sera porté à 5 % en 2015). Les recettes collectées au titre du *malus* sont destinées à financer les *bonus* versés aux entreprises excédant le seuil de 4 % d'alternants. Cette aide est gérée par Pôle emploi avec lequel l'État conclut une convention de gestion. Le taux moyen d'alternants pour les entreprises de 250 salariés et plus pour l'année 2011 est estimé à 1,8 %. Le relèvement du seuil fait que les recettes issues de la contribution sont estimées à 235 millions d'euros pour 2013.

2. Le calibrage du compte d'affectation spéciale

Jusqu'en 2012, le compte a fait l'objet, chaque année, de report de crédits importants. Le solde reporté au 31 décembre 2012 s'est élevé à 250 millions d'euros en crédits de paiement. L'excédent de trésorerie s'est ainsi élevé à 250 millions d'euros fin 2012, principalement en raison de recettes dynamiques. Ainsi le niveau de recettes anticipé est en progression constante : il atteint 774 millions d'euros en projet de loi de finances pour 2014.

Ce fait avait conduit le Rapporteur spécial à penser que l'ampleur et le caractère systématique des reports montraient que les sommes prélevées sur la taxe d'apprentissage étaient trop importantes par rapport aux engagements réels du compte.

Toutefois, la compensation au titre des indemnités de compensation financière tend à inverser cette tendance. En 2014, les dépenses prévisionnelles s'établiront ainsi à 865 millions d'euros, soit un solde négatif de 91 millions d'euros. Si ce déficit sera aisément résorbé grâce aux excédents enregistrés jusqu'à cette année, il faut néanmoins faire attention à garantir l'équilibre des recettes et des dépenses sur le compte sur le long terme. Si les recettes devenaient trop excédentaires, il pourrait être utile de réfléchir au niveau de la taxe d'apprentissage.

3. État des lieux en matière de dépenses fiscales en faveur de l'apprentissage

Le contrat d'apprentissage est un contrat aidé, à travers des dispositifs fiscaux, des exonérations ou des primes. Ces aides sont pérennes ou parfois temporaires et comprennent :

– une exonération des cotisations sociales salariales et patronales : la prise en charge est totale (à l'exception des cotisations dues au titre des accidents du travail et des maladies professionnelles) pour les moins de 11 salariés et artisans et seulement partielle pour les autres employeurs.

MONTANT DE LA COMPENSATION AUX RÉGIMES DE SÉCURITÉ SOCIALE

(en millions d'euros)

2010	2011	2012	2013
939	1 289	1 335	1 249

Source : ministère du Travail.

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 en dépit du fait que l'employeur ne connaît pas précisément le montant exact de cette « aide ».

– un crédit d'impôt de 1 600 euros, pouvant être majoré à 2 200 euros pour certains publics tels que les apprentis handicapés.

MONTANT DU CRÉDIT D'IMPÔT

(en millions d'euros)

2010	2011	2012	2013
430	462	470	500

Source : ministère du Travail.

Perçu avec un décalage par rapport à la décision d'embauche, la visibilité et l'impact du crédit d'impôt sont limités pour les petites entreprises dont les aspects fiscaux sont très souvent gérés par un tiers. L'impact est plus marqué pour les grandes entreprises.

En projet de loi de finances pour 2014, un amendement gouvernemental vise à réformer le crédit d'impôt bénéficiant aux entreprises employant des apprentis (article 244 quater G du code général des impôts). Son caractère incitatif sera renforcé : le bénéficiaire du crédit d'impôt sera limité à la première année du cycle de formation des apprentis et pour les seuls apprentis préparant un diplôme d'un niveau inférieur ou égal à BAC+2.

La mesure aura un impact sur l'impôt sur les bénéfices 2014 recouvré en 2015. Son rendement est estimé à 235 millions d'euros. Le recentrage de ce crédit d'impôt permettra de dégager une économie équivalente au coût pérenne de la nouvelle prime d'apprentissage ciblée sur les employeurs de moins de 11 salariés. Au total, les effets combinés de la réforme de l'ICF et du crédit d'impôt dégageront à terme une économie totale de 550 millions d'euros sur le champ des aides à l'apprentissage.

Pour l'impôt sur les bénéfices 2013 recouvré en 2014, l'embauche d'un apprenti continuera à ouvrir le droit à un crédit d'impôt d'un montant de 1 600 euros par apprenti pour la première année de formation pour les apprentis préparant un diplôme équivalent ou inférieur à BAC+2. Pour les apprentis en première année de formation préparant des diplômes de niveau supérieur ou pour ceux qui sont en deuxième et troisième années de formation, le montant du crédit d'impôt est réduit de 50 %. Le rendement estimé de la mesure en 2014 est de 117 millions d'euros.

– une exonération de l'impôt sur le revenu de l'apprenti : elle concerne la part n'excédant pas le salaire minimum de croissance calculé sur une base annuelle.

MONTANT DE L'EXONÉRATION DE L'IMPÔT SUR LE REVENU

(en millions d'euros)

2010	2011	2012	2013
265	279	290	305

Source : jaune budgétaire.

Cette exonération bénéficie donc aux foyers imposables, qu'ils disposent de revenus modestes ou plus élevés, sans avoir d'effet sur les familles les plus défavorisées qui sont non imposables.

4. Dispositifs en faveur de l'apprentissage

Les crédits de l'action *Amélioration de l'insertion dans l'emploi par l'adaptation des qualifications et la reconnaissance des compétences* du programme 103, prévus à hauteur de 1 734 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement en 2014, traduisent l'effort de l'État consacré à la formation professionnelle dans le cadre de deux sous actions :

– sous-action 1 *Reconnaissance des compétences acquises par les personnes* ;

– sous-action 2 *Amélioration de l'accès à la qualification par le développement de l'alternance et de la certification*.

La dépense principale est le financement des contrats d'apprentissage.

a. Les contrats d'apprentissage

Les contrats d'apprentissage ont pour but de permettre à leur bénéficiaire d'acquérir une qualification professionnelle sanctionnée par un diplôme ou un titre à finalité professionnelle. Ils représentent la principale dépense du programme 103. Les contrats d'apprentissage associent des enseignements généraux, théoriques et pratiques dispensés dans des centres de formation d'apprentis ou des sections d'apprentissage avec l'acquisition d'une compétence professionnelle par l'exercice en entreprise d'une ou plusieurs activités professionnelles en relation directe avec les qualifications préparées. Ils s'adressent à des jeunes âgés de 16 à 25 ans.

Les contrats d'apprentissage sont exonérés de cotisations sociales dans les conditions prévues aux articles L. 6243-2 et suivants du code du travail. Ils bénéficient notamment d'un abattement de 11 points (20 points en outre-mer) sur l'ensemble des cotisations légales et conventionnelles. La rémunération horaire minimale de l'apprenti est définie en fonction du SMIC selon un taux variable, en fonction de l'âge et de son niveau dans le cycle de formation qui varie entre 25 et 78 %.

À partir des entrées réalisées sur 2012 et 2013, et celles à venir sur 2014, le stock prévisionnel de contrats en 2014 est de l'ordre de 450 000 contrats. Cela nécessite un besoin de financement de 1 401 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. Ainsi, les exonérations de cotisations sociales des contrats d'apprentissage enregistrent une hausse de leur dotation de 13,5 % (+ 167 millions d'euros) entre 2013 et 2014 passant de 1 234 millions d'euros à 1 401 millions d'euros.

À noter que l'exonération de cotisations sociales liée au régime social des micros entreprises, quant à elle, progresse de 108,1% (+ 33, millions d'euros) entre 2013 et 2014 passant de 31 millions d'euros à 64,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

b. L'aide aux développeurs d'apprentissage

De 2009 à 2012, les développeurs ont contacté environ 140 000 entreprises, pour 32 000 contrats d'apprentissage signés (et 1 750 contrats de professionnalisation). La prolongation d'un an de la convention signée le 12 février 2013 par le ministre délégué à la Formation professionnelle et à l'apprentissage fixe pour 2013 des objectifs plus ambitieux encore : 50 000 contacts avec des entreprises pour 10 000 contrats d'apprentissage. Leur action sera prioritairement ciblée sur les métiers de premiers niveaux de qualification, sur les entreprises n'employant aucun apprenti et sur les branches où l'apprentissage est peu développé.

Le soutien de l'État pour l'année 2013 représente 1,7 million d'euros. Cette mobilisation s'inscrit dans l'objectif du Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi de faire progresser le nombre d'apprentis de 435 000 aujourd'hui à 500 000 en 2017.

5. La collecte de la taxe d'apprentissage

La suite des discussions pour réformer l'apprentissage est prévue cet automne, avec une réforme de la taxe d'apprentissage qui doit être intégrée dans le projet de loi sur la formation professionnelle.

En effet, la loi du 16 juillet 1971 a créé les organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage (OCTA), aujourd'hui au nombre de 147. La loi du 17 janvier 2002 de modernisation sociale a rénové le régime juridique de la collecte de la taxe d'apprentissage en définissant les conditions d'habilitation des collecteurs. Ces organismes peuvent soit :

- être agréés par le ministère de l'emploi et de la formation professionnelle dans des conditions précises dans le cadre d'une demande transmise à la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) ;

- être habilités au niveau national au titre d'une convention cadre de coopération conclue avec le ministère de l'Éducation nationale, de l'Agriculture et/ou des Sports ou au titre d'un agrément interministériel ;

- être habilités au niveau régional en tant qu'établissement consulaire régional (chambres régionales de commerce et d'industrie, de métiers, d'agriculture) ou par agrément préfectoral régional.

Conformément aux dispositions des articles L. 6241-2, L. 6241-4, L. 6241-5 et R. 6241-7 du code du travail, les concours financiers à l'apprentissage (taxe d'apprentissage, contribution au développement de l'apprentissage (CDA) et CSA) sont versés obligatoirement par l'intermédiaire d'un ou plusieurs OCTA de son choix. Ces derniers doivent, dans le cadre de leur mission, s'assurer de la réalité et du bien-fondé des dépenses libératoires exposées par les entreprises assujetties à la taxe d'apprentissage.

Après déduction de la part de la taxe qui alimente le compte d'affectation spéciale, les fonds dits « libres » des OCTA sont constitués par les versements que les entreprises n'ont pas formellement fléchés. Pour répartir ces fonds libres, l'OCTA doit consulter une commission composée de représentants d'organisations syndicales de salariés et patronales, cette règle ne s'appliquant pas aux organismes consulaires.

Toutefois, les collectes des OCTA sont d'un montant extrêmement variable. Pour la taxe d'apprentissage elle-même (hors CDA et CSA), les montants collectés varient en effet de 2 000 euros à 390 millions d'euros. Le réseau de collecteurs est ainsi trop morcelé et de plus très concurrentiel.

Dans le cadre du volet apprentissage du futur projet de loi relatif à la formation professionnelle, une nouvelle réforme des OCTA est ainsi envisagée. Elle se fonderait sur trois axes prioritaires :

– rationaliser le réseau de collecteurs en conservant un niveau régional et un niveau national, mais en réduisant fortement le nombre d'OCTA à ces deux niveaux ;

– instaurer une obligation de concertation des OCTA avec les régions pour la répartition des fonds libres ;

– organiser une gouvernance paritaire systématique, a minima, pour traiter le mode de répartition des fonds libres.

D. LA RÉFORME DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE : UN IMPORTANT CHANGEMENT DE PÉRIMÈTRE ET D'ORIENTATION

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales confie à la région une compétence générale en matière de formation professionnelle. Désormais la région définit et met en œuvre une politique régionale pour les jeunes et les adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle.

Toutefois le législateur a souhaité que l'État demeure compétent pour conduire certaines actions, notamment en matière d'emploi ou au titre de la solidarité nationale, même si le texte ne mentionne plus de « compétence résiduelle de l'État ». Certaines compétences maintenues à ce titre demeurent encore à ce jour.

En conséquence, bien que les régions disposent de la compétence de droit commun en matière de formation professionnelle et l'apprentissage depuis 1982, l'État détient encore des compétences dites résiduelles qu'il est proposé de décentraliser.

Le paquet résiduel encore à la main de l'état concerne les volets suivants :

– l'organisation et le financement des **actions de formation pour les publics spécifiques** : détenus, compétences clés, rémunération des travailleurs handicapés...

– **certaines aides liées à l'alternance** (exonérations de cotisations lesquelles ne sont pas décentralisables, aides ponctuelles telles que celles créées dans le cadre du plan jeunes de 2009) ;

– le **développement de l'apprentissage au travers du FNDMA** et tout particulièrement de la contractualisation avec les régions sur ce sujet (COM Apprentissage) ;

– l'organisation et le financement des actions de formation professionnelle dans le cadre du dispositif **compétences clés, ainsi que le suivi et le pilotage des activités de lutte contre l'illettrisme.**

Dès lors, s'agissant des politiques de formations des publics spécifiques, le projet de loi de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires, adopté en conseil des ministres en avril dernier, propose de mettre fin au chevauchement des interventions de l'État et des régions en créant un véritable bloc de compétences au profit de la région, qui deviendrait alors l'autorité organisatrice de la politique de développement de la formation professionnelle sur son territoire. En effet, le pilotage des politiques de formations professionnelles est plus pertinent lorsqu'il est mis en œuvre au plus près de leurs bénéficiaires, et les dispositifs ayant fait l'objet d'une vision trop centralisée ont démontré l'inefficacité dont ils pouvaient être porteurs.

Dans ce contexte, le rôle de l'État couvrirait des **ambitions nouvelles** : l'État garant de l'égalité des citoyens et de l'équité des territoires doit poser le **cadre des garanties fondamentales**, commun à tous les territoires, afin que la décentralisation s'inscrive dans un cadre républicain.

Le projet de loi est guidé par la **volonté d'articuler fortement les politiques d'emploi et de formation** et par conséquent d'asseoir la **gouvernance de ces politiques sur une coordination** forte entre leurs décideurs : État, régions et partenaires sociaux.

Au-delà de la réforme à venir, sur laquelle le Rapporteur spécial ne peut pas anticiper sur le dialogue social en cours, l'actuel projet de loi de finances prévoit d'ores et déjà un certain nombre de réformes sur lesquelles il convient de revenir.

1. Le débasage de la dotation générale de décentralisation

Le débasage de la dotation générale de décentralisation (DGD) qui était affectée aux régions au titre de la formation professionnelle et de l'apprentissage (900 millions d'euros) va s'accompagner de l'affectation aux régions de recettes nouvelles plus dynamiques, conformément au Pacte de confiance et de responsabilité de juillet qui prévoit qu'« *en matière d'alternance et de formation professionnelle, les régions bénéficieront de recettes dynamiques, à hauteur des deux tiers du total des ressources qui leur seront affectées dans ce domaine* ».

L'article 25 du projet de loi de finances 2014 prévoit ainsi l'affectation de frais de gestion de la taxe d'habitation, de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), soit 600 millions d'euros, ainsi que d'une fraction supplémentaire de taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE), à hauteur de 300 millions d'euros.

2. La création du service public régional de la formation

Il poursuit l'objectif d'assurer l'accès effectif de tous à un premier niveau de qualification et la création du cadre juridique nouveau dit de « l'habilitation » répond à cette volonté.

Ce service public régional de la formation professionnelle tout au long de la vie permettra de clarifier les relations entre les régions et les acteurs du secteur, en insérant une disposition permettant aux régions de mettre en place un dispositif de mandatement par lequel les organismes de formation et autres professionnels de l'insertion seraient investis d'une mission d'intérêt économique général consistant à garantir à des personnes jeunes et adultes rencontrant des difficultés particulières d'apprentissage et d'insertion, un droit d'accès effectif à un premier niveau de qualification, et pourraient, à ce titre, percevoir des compensations d'obligations de service public.

Parmi les principes devant être respectés par tout service public de la formation professionnelle organisé par le conseil régional, se décline celui relatif à l'universalité de ce service public permettant à toute personne ayant des difficultés particulières d'apprentissage et d'insertion d'en bénéficier, **quelle que soit sa région de résidence**.

En conséquence, le projet de loi prévoit qu'un décret fixe les conditions de la prise en charge par la région de résidence du coût de la formation d'une personne accueillie dans une autre région, garantissant ainsi la mobilité des stagiaires, mais aussi le maintien décentralisé de la formation portant les besoins dépassant ceux de la région d'accueil. L'AFPA pilote dans ce cadre un nombre important de formations à vocations nationales.

3. La rémunération des stagiaires de la formation professionnelle

L'État assure la rémunération des demandeurs d'emploi non indemnisés par le régime d'assurance chômage (handicapés dans les centres de rééducation professionnelle (CRP) ou hors CRP, administration pénitentiaire, protection judiciaire de la jeunesse, programme Droit des femmes) ainsi que la rémunération des publics dits spécifiques poursuivant une formation agréée par l'État (articles L. 6341-1 à L. 6341-8 du code du travail).

La rémunération moyenne prise en charge par l'État est de 1 129 euros par an et le nombre potentiel de mois/stagiaires rémunérés au titre de ce dispositif est de 152 923. La prévision de crédits pour 2014, s'élève à 172,65 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Elle se répartit de la façon suivante :

– 34,65 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement pour la rémunération des publics spécifiques ;

– 138 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement pour la rémunération des actions qualifiantes.

4. La mise en place du compte personnel de formation

Lors de sa création, issue de la loi de 1971, le système de formation professionnelle continue a eu pour objet essentiel d'assurer un financement de la formation des salariés. Depuis, de très nombreuses réformes ayant trait tant au financement qu'aux dispositifs d'accès à la formation sont intervenues sans que le système ne soit réinterrogé dans sa globalité de sorte qu'il se caractérise aujourd'hui par de la complexité, du cloisonnement, et un essoufflement de certains dispositifs.

Alors que les fonds consacrés à la formation professionnelle dépassent 25 milliards d'euros (hors fonction publique), le système peine à répondre aux enjeux de sécurisation des parcours professionnels (notamment à l'égard des publics les plus fragiles) et de compétitivité des entreprises. C'est dans ce contexte, et dans le prolongement de la Grande conférence sociale des 9 et 10 juillet 2012, qu'est initiée une réforme de la formation professionnelle.

Cette réforme a pour ambition de :

- favoriser la formation de ceux qui en ont le plus besoin ;
- contribuer à la compétitivité des entreprises en considérant davantage la formation comme un investissement plutôt qu'une obligation de dépenser.

Dans ce cadre, le compte personnel de formation (CPF) dont les partenaires sociaux ont posé les premiers fondements dans l'accord national interprofessionnel (ANI) du 11 janvier 2013, doit constituer un outil privilégié dont la mise en œuvre doit permettre de réinterroger la cohérence et l'efficacité du système actuel de formation professionnelle. Conçu comme un aménagement et un prolongement du droit individuel à la formation (DIF), qu'il a vocation à remplacer, le compte personnel de formation doit permettre d'améliorer significativement la transférabilité des droits à formation dans une démarche de sécurisation des parcours professionnel tout au long de la vie.

En effet, près de dix ans après sa création et en dépit des évolutions qui ont pu lui être apportées en 2009 pour favoriser son utilisation, la mobilisation du DIF est restée particulièrement faible : seulement 6,5 % des salariés l'ont utilisé en 2011 et la durée des actions est souvent limitée à 20 heures.

Institué par la loi du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi, le CPF a vu sa portée élargie et concerne, en application de l'article L. 6111-1 du code du travail, toute personne entrée sur le marché du travail, indépendamment de son statut (salarié, primo-demandeur d'emploi, demandeur d'emploi, travailleur indépendant).

Au regard des ambitions qui lui sont assignées, la mise en œuvre du compte personnel revêt une importance particulière et fait l'objet actuellement d'une négociation nationale interprofessionnelle. En effet, le document d'orientation du 8 juillet dernier a invité les partenaires sociaux à se saisir du sujet

en définissant notamment les règles de mobilisation du compte par un salarié, la part de financement du compte qui relèverait des employeurs et l'articulation concrète entre le compte et les autres dispositifs de formation des salariés.

Le CPF ne peut s'envisager comme « une simple substitution du DIF » mais nécessite de repenser le système de la formation continue, afin de lui permettre de constituer une nouvelle modalité efficace d'accès à la formation qui doit fédérer l'ensemble des dispositifs existants qui ont prouvé leur efficacité en terme d'insertion, de qualification et de reconversion (notamment le CIF et les contrats de professionnalisation).

Les partenaires sociaux ont débuté leurs négociations le 24 septembre 2013 sur la nouvelle réforme de la formation professionnelle. Le Rapporteur spécial souhaite comme le Gouvernement qu'un accord sera atteint avant la fin de l'année.

5. Une ambition forte au service de la formation professionnelle des demandeurs d'emplois

Il convient également d'améliorer l'accès à la formation de ceux qui en ont le plus besoin, notamment pour les chômeurs. Selon les données du ministère du Travail (DARES), en 2011, seulement 566 000 demandeurs d'emploi ont suivi une formation. À peine 12,5 % des financements leur ont été consacrés.

Le Président de la République a donc confirmé que le nombre de formations prioritaires pour les demandeurs d'emploi s'élèvera bien au total à 100 000 en 2014 (30 000 en 2013, 70 000 en 2014).

Ce plan d'urgence représente déjà 185 millions d'euros (hors financements des régions) et vise à répondre en partie aux 200 000 à 300 000 offres d'emplois non pourvus faute d'adéquation entre l'offre et la demande. Le nombre exact est toutefois mal connu, une partie correspondant à des offres supprimées par les employeurs après que le besoin a finalement disparu. D'après Pôle emploi, le nombre d'offres retirées faute de candidats en 2012 s'élève à 116 300, soit 4 % des offres totales recensées.

Une consultation immédiate des branches professionnelles adhérentes a été engagée sur les métiers et les compétences les plus recherchés par les entreprises. En effet, pour que ce plan permette un retour effectif à l'emploi à terme, les formations doivent être fléchées en amont sur les besoins en compétences des entreprises. La méthodologie adoptée s'est attachée à coordonner le niveau national et le niveau régional grâce à l'ensemble du réseau. Ce travail a permis de présenter de façon cohérente les besoins des entreprises.

Au niveau national, ce sont 32 branches qui se sont exprimées au travers d'une liste de 250 métiers, celle-ci ayant été déclinée en région. Cette liste a servi de base de référence aux directeurs régionaux de Pôle Emploi pour vérifier

l'adéquation quantitative et qualitative du « plan d'urgence » avec les besoins en compétences des entreprises.

Par ailleurs, Pôle emploi a adopté, en juillet dernier, une délibération prévoyant que les instances paritaires régionales devront désormais être systématiquement consultées sur les achats de formation collective pour les demandeurs d'emploi et que les éventuels désaccords avec la direction régionale seront transmis au conseil d'administration. Cette délibération donne une place privilégiée aux partenaires sociaux, en les positionnant comme un acteur clé, au côté de l'État et du conseil régional, dans la politique de formation professionnelle en région au service de la compétitivité des entreprises.

6. Le contrôle et le financement de la formation professionnelle

Outre les contrôles en matière d'apprentissage prévus à l'article L 6252-4 du code du travail, l'État exerce un contrôle administratif et financier sur les dépenses de formation présentées par les employeurs de 10 salariés et plus ainsi que tous les prestataires de formation (organismes de formation, organismes paritaires de collecte...). D'un point de vue quantitatif, le champ de contrôle de la formation professionnelle est vaste puisqu'il représente en termes de flux financiers plus de 31 milliards d'euros par an potentiellement contrôlables et concerne plus de 150 000 acteurs répertoriés.

Ces contrôles réalisés par les services régionaux de contrôle visent à s'assurer :

– du respect de l'application du droit commun régissant les activités conduites en matière de formation professionnelle ;

– de la bonne utilisation des fonds dédiés à la formation professionnelle des salariés et des demandeurs d'emploi tout en vérifiant la réalisation des actions et du bien-fondé des dépenses afférentes.

Cependant, le Rapporteur spécial constate que seul 3 % de la masse financière contrôlable l'est effectivement. L'objectif pour 2014 est de 3,20 %. Cette proportion demeure faible au regard des nombreuses dérives enregistrées : le Rapporteur spécial s'interroge sur les moyens dont dispose l'État pour mener à bien ce contrôle, qui est une vraie priorité pour que les immenses ressources mobilisables puissent effectivement profiter aux salariés.

- Le rôle des OPCA : une réforme à évaluer

L'article 43 de la loi du 24 novembre 2009 a rendu caducs les agréments des OPCA et institué de nouveaux critères pour la délivrance, à compter du 1^{er} janvier 2012, de nouveaux agréments. Le relèvement du seuil minimum de collecte, des OPCA au titre du plan de formation et de la professionnalisation à 100 millions d'euros (contre 15 millions d'euros précédemment), devait permettre à ces organismes d'avoir la taille suffisante pour financer un service de

proximité de qualité, à destination notamment des TPE-PME, visant à simplifier leurs démarches, de l'identification des besoins des qualifications de leur personnel jusqu'à leur formation.

L'application de ces nouveaux critères a permis de réduire significativement le nombre de ces organismes, qui est passé de 96 à 48 (tous agréments confondus). S'agissant des seuls OPCA agréés au titre du plan de formation, de la professionnalisation et du DIF, leur nombre a été divisé par plus de 3, passant de 68 à 20.

L'article 41 de la loi du 24 novembre 2009 a instauré l'obligation pour chaque OPCA, nouvellement agréé, de conclure une convention d'objectifs et de moyens (COM) triennale avec l'État, dont l'objet est de définir les conditions de mise en œuvre des nouvelles missions, définies à l'article L. 6332-1-1 du code du travail, et les moyens afférents par la fixation d'un niveau de frais réglementairement encadré.

La déclinaison opérationnelle de ces contrats s'est appuyée sur :

– un nouvel encadrement des frais d'information, de gestion et de mission fixé par le décret n° 2010-1116 du 22 septembre 2010 et par deux arrêtés du 20 septembre 2011 fixant les taux plafond des frais pour les OPCA et pour les OPACIF (organismes agréés au titre du CIF) ;

– un ensemble d'indicateurs d'activité et de performance, définis en concertation avec les partenaires sociaux et des représentants d'OPCA dans le cadre d'un groupe de travail.

Les 20 nouveaux OPCA disposent ainsi de moyens accrus en fonds personnels pour une mise en place d'un système de contrôle interne favorisant la sécurisation de l'emploi de leurs fonds. Par ailleurs, les OPCA sont tenus de joindre au document retraçant leur activité annuelle (état statistique et financier) transmis à l'administration, un rapport de gestion, certifié par le commissaire au compte, détaillent l'organisation et la mise en œuvre du contrôle interne et des procédures permettant de fiabiliser l'usage de leurs fonds. L'établissement de ce document fait actuellement l'objet d'une concertation entre l'administration et la Compagnie nationale des commissaires aux comptes pour une mise en œuvre à partir de l'exercice comptable 2014.

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

A. LA FIN ACTÉE DES PRÉLÈVEMENTS SUR LE FONDS PARITAIRE DE SÉCURISATION DES PARCOURS PROFESSIONNELS

La fin des prélèvements de l'État sur le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) était une revendication de longue date des partenaires sociaux. Le Gouvernement a répondu à cette attente à travers la signature de la convention cadre 2013-2015, le 12 février 2013, entre le fonds et l'État. Cette convention prévoit que « l'État pour sa part s'engage à ce que le FPSPP puisse disposer chaque année intégralement des ressources telles que définies à l'art 6332-21 du code du travail afin de pouvoir assurer pleinement les missions qui lui sont confiées ». Aucun prélèvement législatif n'a été porté par le projet de loi de finances en 2013 et 2014.

Il convient toutefois de préciser que le fonds est le cosignataire, pour la gestion 2013, d'une convention dans laquelle s'engage à cofinancer la rémunération de fin de formation pour un montant de 87 millions d'euros.

B. L'AMÉLIORATION DE LA SITUATION FINANCIÈRE DE L'AFPA

En juin 2012, l'association pour la formation professionnelle (AFPA) a traversé une crise de trésorerie majeure, liée aux pertes importantes de l'exercice 2011 et aux très mauvais résultats enregistrés sur le premier semestre 2012. Cette situation a provoqué la démission du président et le départ du directeur général et l'arrivée d'un nouveau président et d'une nouvelle équipe de direction au second semestre 2012.

Toutes les décisions utiles ont alors été prises pour améliorer la trésorerie par des mesures de gestion recouvrant à la fois des économies, des reports de dettes sociales et par une action vigoureuse de facturation et de recouvrement de sommes à recouvrer pour des actions réalisées.

En parallèle, un plan de refondation a été élaboré et adopté à l'unanimité de la gouvernance de l'association en décembre 2012 tandis que le Comité interministériel aux restructurations industrielles (CIRI), appuyé par les départements ministériels compétents, accompagnait l'AFPA dans la recherche d'un protocole avec le pool bancaire de l'association. Cette démarche a permis d'aboutir à un protocole homologué par le tribunal de grande instance de Bobigny en mai 2013.

Ce plan de refondation recouvre un volet de développement, visant à replacer les perspectives d'activité de l'AFPA dans le contexte réaliste de la formation professionnelle, un volet de transformation du modèle pédagogique pour adapter l'offre aux attentes des financeurs, des entreprises et des publics auxquels elle s'adresse et, enfin un volet de redressement financier.

Ce volet a été conforté par l'engagement de l'État, annoncé par le Premier ministre en janvier 2013, à doter l'AFPA de quasi-fonds propres à hauteur de 110 millions d'euros en 2013 et autant sur les années 2014 et 2015, soit plus de 200 millions au total.

Pour sa part, un pool bancaire s'est engagé à poursuivre le soutien en trésorerie de l'AFPA et au financement à moyen terme de ses investissements à hauteur d'une quarantaine de millions par an.

L'AFPA dispose donc d'une base assainie et de perspectives solides pour la mise en œuvre du plan de refondation.

À mi-année 2013, les éléments disponibles permettent d'envisager les premiers effets positifs des actions engagées, notamment pour ce qui concerne la maîtrise des charges de personnel et de fonctionnement. L'évolution de l'activité est plus contrastée (positive avec les régions, à affermir avec les entreprises). Il est encore difficile de prévoir le niveau d'atteinte des objectifs de résultats en fin d'année au vu de l'engagement fort de l'AFPA dans la mise en œuvre du plan 30 000 formations prioritaires pour l'emploi qui a été lancé à l'été 2013. Il ne devrait pas cependant être supérieur au seuil minimal de la prévision du plan.

L'AFPA est par ailleurs engagée dans un processus de long terme d'évolution de ses sites de formation en lien étroit avec la commande publique des Conseils régionaux ainsi que dans la négociation de quatre premiers baux emphytéotiques administratifs en 2013 afin de clarifier ses relations immobilières avec l'État et disposer de marges de manœuvre supplémentaires sur ses infrastructures.

Le Rapporteur spécial se réjouit du rétablissement de la situation financière de l'AFPA, mais souligne toutefois que celle-ci présente encore des fragilités, notamment au niveau de la gestion de son patrimoine immobilier qui demeure complexe. Il est néanmoins essentiel de maintenir la capacité de l'AFPA, malgré la régionalisation, de pouvoir mener des actions de formation nationale et d'une durée suffisamment longue pour permettre une véritable insertion. Ces deux enjeux devraient être mieux pris en compte dans la réforme d'ensemble de la formation professionnelle.

C. LE RESSERREMENT DE L'EXONÉRATION DE COTISATIONS BÉNÉFICIAINT AUX ORGANISMES D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

Cette exonération a été créée par la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux (art. 15 et 16). Elle a été fermée aux nouvelles embauches en loi de financement de la sécurité sociale pour 2008. Elle bénéficie aux établissements de moins de 500 salariés habilités à recevoir des dons et versements ouvrant droit à réduction d'impôt visés au I de l'article 200 du code général des impôts (fondations et associations reconnues d'utilité publique, œuvres ou organismes d'intérêt général, établissements d'enseignement supérieur

ou d'enseignement artistique, publics ou privés, à but non lucratif et agréés, associations culturelles ou de bienfaisance...) dont le siège social est en zone de revitalisation rurale.

Les crédits prévus en 2014, qui s'élèvent à 101 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, tiennent compte des nouvelles modalités de calcul de cette exonération, introduites par l'article 78 du projet de loi de finances pour 2014 et rattaché à la mission *Travail et emploi*. En effet, à compter de 2014, l'exonération, qui porte sur les cotisations patronales de sécurité sociale hors cotisations accidents du travail-maladies professionnelles (ATMP), cotisations au Fonds national d'aide au logement (FNAL) et versement transport, est plafonnée et dégressive : totale pour les rémunérations inférieures ou égales à 1,5 fois le SMIC, elle s'annule pour les rémunérations égales ou supérieures à 2,4 fois le SMIC. Ces modalités d'exonération sont alignées sur celles du dispositif ZRR (mais sans limitation dans le temps et permettent ainsi une simplification de cette catégorie d'exonérations).

En effet, le dispositif tel qu'il avait été initialement envisagé n'a pas atteint l'objectif initial visé par le législateur, qui était d'apporter un soutien aux associations présentes en milieu rural pour leur capacité à créer du lien social (clubs d'aînés, associations culturelles ou sportives). L'exonération a en effet essentiellement bénéficié à d'autres types d'établissements (centres hospitaliers, établissements psychiatriques, établissements privés d'enseignement dans le secteur agricole, etc.), y compris de nombreuses structures ayant un statut d'établissement public administratif. La loi de finances pour 2013 a procédé à un premier recentrage de cette exonération en la limitant aux établissements de moins de 500 salariés, afin de mieux cibler les organismes bénéficiaires. Le présent article vise à poursuivre la limitation du champ de l'exonération de cotisations sociales dont bénéficient ces contrats en évitant une modification brutale des règles applicables pour les contrats encore concernés.

Il propose de réviser cette exonération de sorte qu'elle demeure totale pour les niveaux de rémunération jusqu'à 1,5 SMIC et qu'elle soit ensuite dégressive pour s'annuler dès 2,4 SMIC, selon le même barème que celui de l'exonération visant les embauches en ZRR. L'exonération sera donc désormais davantage ciblée sur les bas salaires.

La limitation du champ de l'exonération consiste à aligner ses paramètres sur ceux des exonérations ZRR de droit commun, contribuant ainsi également à la simplification des dispositifs applicables à ces territoires. Selon le ministère, cette simplification permettra de supprimer l'une des limites du dispositif : l'exonération actuelle est en effet sans limitation de niveau de rémunération, conduisant à un effet d'aubaine bénéficiant en premier lieu à des structures importantes. Le dispositif demeure cependant avantageux par rapport au dispositif des allègements généraux.

L'économie budgétaire attendue dès 2014 sur le programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* au titre de la compensation par l'État de cette exonération est estimée à 30 millions d'euros par rapport au coût de cette exonération (en l'absence de réforme le coût de cette exonération aurait en effet été de 131 millions d'euros, contre 101 millions d'euros en projet de loi de finances pour 2014).

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de M. Michel Sapin ministre du Travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, lors de la commission élargie du 30 octobre 2013 à 21 heures ⁽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 et les articles 77 et 78, rattachés.

La commission est saisie de deux amendements portant sur les crédits, n^{os} II-CF-30 et II-CF-31, présentés par le rapporteur spécial.

M. Christophe Castaner, rapporteur spécial. Le premier amendement correspond à un renforcement des moyens confiés aux missions locales. Celles-ci connaissent une évolution budgétaire positive de 25 millions d'euros en 2014, mais cet effort pourrait être renforcé, notamment pour l'accompagnement des emplois d'avenir, et à condition de leur donner des objectifs précis. Cet amendement propose donc de majorer de 10 millions d'euros les moyens à disposition des missions locales.

M. le président Gilles Carrez. Et où trouvez-vous les 10 millions correspondants ?

M. Christophe Castaner, rapporteur spécial. Nous les prenons sur le dispositif des contrats de génération dont l'enveloppe est manifestement surdimensionnée en 2014.

Le second amendement porte sur l'insertion par l'activité économique (IAE). D'après les déclarations du gouvernement, 15 millions d'euros abondent son financement au titre du Fonds social européen (FSE). Le gouvernement s'est engagé à substituer des crédits de droit commun aux crédits issus du FSE. L'amendement proposé anticipe sur cette réforme mais je crois savoir que le gouvernement sera amené à déposer lui aussi un amendement sur ce volet de substitution du FSE. Je propose là encore de prendre les crédits nécessaires sur le dispositif des contrats de génération.

*La Commission **adopte** les amendements CF-II-30 et CF-II-31.*

*Suivant l'avis favorable du Rapporteur spécial, la Commission **adopte** les crédits de la mission Travail et emploi.*

(1) Le compte rendu de la commission élargie peut être consulté sur le site internet de l'Assemblée nationale à l'adresse : http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2014/commissions_elargies/

*Suivant l'avis favorable du Rapporteur spécial, la Commission **adopte** les crédits du compte spécial Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage.*

Elle examine ensuite les articles 77 et 78 rattachés.

*

* *

Article 77
**Suppression des indemnités compensatrices forfaitaires (ICF)
et création d'une prime à l'apprentissage**

Texte du projet de loi :

I.— La section I du chapitre III du titre quatrième du livre II de la sixième partie du code du travail est ainsi rédigée :

« Section I : Prime à l'apprentissage

« Art. L. 6243-1 - Les contrats d'apprentissage conclus dans les entreprises de moins de onze salariés ouvrent droit à une prime versée par la région à l'employeur. La région détermine le montant de cette prime, qui ne peut être inférieur à 1 000 euros par année de formation, ainsi que ses modalités d'attribution. »

II.— À l'article L. 6243-4 du même code les mots : « 1° Le montant minimal de l'indemnité compensatrice forfaitaire prévue à l'article L. 6243-1 ; 2° » sont supprimés et le mot : « Les » est remplacé par le mot : « les ».

III.— La prise en charge par les régions et la collectivité territoriale de Corse, en application de l'article L. 214-12 du code de l'éducation, de la prime mentionnée au I fait l'objet d'une compensation de la part de l'État.

Le montant de cette compensation est déterminé en fonction du nombre d'apprentis inscrits dans les centres de formation d'apprentis et sections d'apprentissage au 31 décembre 2013 et d'un montant de 1 000 euros par apprenti et par année de formation. Toutefois, à titre transitoire pour les années 2014, 2015 et 2016, le montant total de la compensation versée par l'État aux régions et à la collectivité territoriale de Corse est respectivement égal à 2 %, 60 % et 96 % du montant tel que calculé en application de l'alinéa précédent.

IV.— À titre transitoire et par dérogation aux dispositions du I, les contrats d'apprentissage signés dans l'ensemble des entreprises avant le 1^{er} janvier 2014 continuent à ouvrir droit au versement d'une prime versée par les régions à l'employeur dans les conditions suivantes :

1° Pour la première année de formation, cette prime est versée selon les modalités en vigueur à la date de la signature du contrat ;

2° Pour la deuxième année de formation, le montant de cette prime est égal à 500 euros si le contrat a été conclu dans une entreprise d'au moins onze salariés et est égal à 1 000 euros si le contrat a été conclu dans une entreprise de moins de onze salariés ;

3° Pour la troisième année de formation, le montant de cette prime est égal à 200 euros si le contrat a été conclu dans une entreprise d'au moins onze salariés et est égal à 1 000 euros si le contrat a été conclu dans une entreprise de moins de onze salariés.

V.— La prise en charge par les régions et la collectivité territoriale de Corse, en application de l'article L. 214-12 du code de l'éducation, des primes prévues au IV fait l'objet d'une compensation de la part de l'État.

Le montant de cette compensation est déterminé en fonction des effectifs régionaux d'apprentis ayant conclu un contrat avant le 1^{er} janvier 2014, sur la base de :

a) 1 360 euros pour la première année de formation ;

b) 1 000 euros pour les deuxième et troisième années de formation par apprenti embauché dans une entreprise de moins de onze salariés ;

c) 500 euros pour la deuxième année de formation et 200 euros pour la troisième année de formation par apprenti embauché dans une entreprise d'au moins onze salariés.

VI.– L'article 134 de la loi de finances pour 2003 (n° 2002-1575 du 30 décembre 2002) est abrogé.

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

1° Après le e), il est inséré un f) ainsi rédigé :

« f) Le financement prévu aux III et V de l'article 10 de la loi n° 1730 du 30 décembre 2013 de finances pour 2014 en compensation de la prise en charge par les régions et la collectivité territoriale de Corse du versement des primes d'apprentissage » ;

2° Le f) devient le g).

3° Dans le dernier alinéa les mots : « a, b et e » sont remplacés par les mots : « a, b, e et f ».

VIII.– Le présent article entre en vigueur au 1^{er} janvier 2014.

Observations et décisions de la Commission :

Le développement de l'apprentissage est au cœur des préoccupations du Gouvernement dans le cadre de la priorité reconnue par le Président de la République à la jeunesse. C'est pourquoi le Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi a fixé l'objectif de faire progresser le nombre d'apprentis de 440 000 aujourd'hui à 500 000 en 2017.

Toutefois, près de 3 milliards d'euros d'aides et de dépenses fiscales visent actuellement à favoriser le développement de l'apprentissage.

L'évaluation de ces aides a démontré que certaines d'entre elles, dont l'indemnité compensatrice forfaitaire (ICF) et le crédit d'impôt en faveur de l'apprentissage, étaient peu ciblées et n'étaient pas suffisamment incitatives à l'embauche d'un apprenti.

C'est pourquoi l'Assemblée nationale a voté, lors de l'examen de la partie « recettes », un amendement gouvernemental au projet de loi de finances 2014 (PLF 2014) qui vise à resserrer les conditions d'accès au crédit d'impôt en faveur de l'apprentissage. Désormais, son bénéfice sera limité à la première année du cycle de formation des apprentis et pour les seuls apprentis préparant un diplôme d'un niveau inférieur ou égal à BAC+2. Le coût de ce crédit d'impôt, évalué à 530 millions d'euros pour 2013, sera ainsi réduit à 315 millions d'euros à terme (après application des mesures transitoires pour 2014), ce qui représente une économie de 235 millions d'euros.

Cette économie correspond au coût estimé de la suppression des indemnités compensatrices forfaitaires (ICF) et de leur remplacement par une « prime à l'apprentissage » versée par les Régions, dont une partie du coût sera compensé par l'État. Les modalités de cette nouvelle aide, et de la compensation par l'État, sont prévues par l'article 77 du projet de loi de finances pour 2014, rattaché à la mission Travail-Emploi, qui est l'objet de ce commentaire.

1. La nouvelle prime à l'apprentissage

Après avoir hésité, au cours de l'été, à supprimer entièrement l'ICF, le Gouvernement a en effet décidé le maintien d'une aide spécifique pour les entreprises de moins de 11 salariés, pour lesquelles ce type d'aide joue un véritable effet levier en matière d'embauche d'apprentis.

Cette aide sera dorénavant versée par les Régions et prendra le nom de « prime à l'apprentissage ». Cette nouvelle prime sera d'au moins 1 000 € par année de formation, les régions pouvant décider d'accorder aux employeurs un montant supérieur. C'est l'objet du I et du II du présent article.

Cela correspond à la volonté du Gouvernement, dans le cadre de l'acte III de la décentralisation, de donner aux Régions une pleine compétence en matière de formation professionnelle.

Il s'agit donc d'une première étape dans l'attente d'une réforme générale du financement et de la conduite de la politique d'apprentissage et de formation professionnelle, prévue par la deuxième grande Conférence sociale des 20 et 21 juin 2013 et actuellement en cours de discussion avec les partenaires sociaux.

2. Une période de transition prévue jusqu'en 2017

Trois années de transition (2014, 2015 et 2016) sont prévues pour une application pleine et entière de la nouvelle prime à l'apprentissage.

Cette montée en charge progressive du coût de la nouvelle prime est prévue par le III du présent article. Elle est résumée dans le tableau ci-dessous :

SCHÉMA DE FINANCEMENT SORTIE ICF-NOUVELLE AIDE APPRENTIS

(en millions d'euros)

	2014	2015	2016	2017
Coût total	430,8	258,5	233,0	231,0
<i>Sortie ICF</i>	<i>426,9</i>	<i>121,1</i>	<i>12,4</i>	<i>0,0</i>
<i>nouvelle aide < 11 Salariés</i>	<i>3,9</i>	<i>137,5</i>	<i>220,6</i>	<i>231,0</i>
Besoin de financement (+)	430,8	258,5	233,0	231,0
Ciblage du crédit impôt apprentissage (-)	117,4	234,7	234,7	234,7
<i>Solde</i>	<i>313,4</i>	<i>23,8</i>	<i>- 1,7</i>	<i>- 3,7</i>

Source : ministère du Travail.

À noter que l'enveloppe financière attribuée aux régions par l'État est revalorisée de 360 euros pour l'ensemble des entreprises pour la première année de formation, soit une compensation de 1 360 euros. Le précédent taux, fixé par décret, était de 1 000 euros (article R. 6243-2 du code du travail).

Cette compensation est calculée sur une moyenne nationale par rapport aux primes précédemment versées : certaines régions seront avantagées, d'autres pourront potentiellement ne pas retrouver une compensation intégrale.

Pendant la période de transition, pour les deuxième et troisième années de formation, le montant de ces aides est maintenu à hauteur de 1 000 euros pour les entreprises de moins de 11 salariés, par cohérence avec le nouveau dispositif. Il est en revanche revu à la baisse pour les entreprises de plus de 10 salariés (500 euros pour la deuxième année de formation, et 200 euros pour la troisième).

La compensation de l'État aux régions est ajustée selon ces nouveaux paramètres, sur la base du nombre de contrats d'apprentissage estimés au 31 décembre 2013 (V et VI). Le besoin de financement global pour les Régions est ainsi estimé à 431 millions d'euros en 2014.

Il sera assuré d'une part en mobilisant le fonds de roulement du compte d'affectation spécial « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage - CAS FNDMA- », à hauteur de 50 millions d'euros, et d'autre part par des crédits versés à partir de la mission *Travail et emploi* à hauteur de 264 millions d'euros (qui proviendront notamment des crédits sous-consommés au titre des contrats de génération). Il faut ajouter à cela l'affectation d'une fraction des produits de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) aux régions, à la collectivité territoriale de Corse et au département de Mayotte, pour un montant attendu de 117 millions d'euros.

À terme, le coût de la nouvelle prime à l'apprentissage est estimé à 231 millions d'euros, soit 4 millions d'euros de moins que les économies générées par le recentrage du crédit d'impôt en faveur de l'apprentissage (235 millions d'euros). L'impact pour les finances publiques est donc neutre.

En outre, les Régions bénéficieront toujours, en 2014, de 250 millions d'euros à partir du CAS FNDMA (VII) », dont la partie « dépenses » est modifiée par le présent article pour prendre en compte ces nouvelles modalités de compensation aux régions.

Au total, les effets combinés de la réforme de l'indemnité de compensation forfaitaire et du crédit d'impôt dégageront à terme une économie totale de 550 millions d'euros sur le champ des aides à l'apprentissage.

Il convient enfin de souligner qu'en fonction des résultats de la concertation avec les partenaires sociaux et les régions sur la réforme globale de l'apprentissage, le financement de celui-ci est appelé à évoluer sensiblement par rapport à la législation actuelle. La taxe d'apprentissage et la contribution au développement de l'apprentissage pourraient ainsi être fusionnées et une partie de leur produit pourrait être affectée directement aux régions, ce qui serait cohérent avec le présent article qui renforce la responsabilité des régions en matière d'apprentissage.

Sur l'article 77, la Commission est saisie d'un amendement de suppression n° II-62 présenté par Mme Dalloz.

Mme Marie-Christine Dalloz. L'article 77 du projet de loi de finances acte la suppression des indemnités compensatrices forfaitaires au titre de l'apprentissage et propose leur remplacement par une simple prime d'apprentissage. Il prévoit certes une période transitoire pour les établissements de moins de 11 salariés, mais cet article ne va pas dans le sens du développement nécessaire de l'apprentissage. C'est pourquoi nous proposons de supprimer l'article 77.

M. Christophe Castaner, rapporteur spécial. L'évaluation des aides en faveur de l'apprentissage a clairement démontré que certaines d'entre elles, dont l'indemnité compensatrice forfaitaire et le crédit d'impôt, étaient peu ciblées et n'incitaient pas suffisamment à l'embauche d'un apprenti. Il a donc fallu choisir en fonction du dispositif le plus efficace. C'est pourquoi je serais défavorable à cet amendement. Je rappelle également qu'actuellement près de 3 milliards d'euros d'aides et de dépenses fiscales servent à valoriser le développement de l'apprentissage, ce qui est un montant considérable. Après les évolutions proposées, il restera toujours 2,5 milliards d'euros qui seront mobilisés à cette fin.

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur spécial, la Commission **rejette** l'amendement n° II-62. Elle **adopte** ensuite l'article 77.*

Article 78

Recentrage de l'exonération des cotisations employeurs en faveur des organismes d'intérêt général et associations en zone de revitalisation rurale

Texte du projet de loi :

I.— Le I de l'article 19 de la loi n° 2007-1786 du 19 décembre 2007 de financement de la sécurité sociale pour 2008 est complété par l'alinéa suivant :

« Les exonérations prévues aux articles 15 et 16 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 sont soumises au barème dégressif prévu au I. de l'article L. 131-4-2 du code de la sécurité sociale ».

II.— Le présent article s'applique aux gains et rémunérations versées à compter du 1^{er} janvier 2014.

Observations et décisions de la Commission :

L'exonération des cotisations employeurs en faveur des organismes d'intérêt général et des associations ayant leur siège social en zone de revitalisation rurale (ZRR) a été créée par la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux (articles 15 et 16).

Elle concernait l'ensemble des salaires, sans limitation de durée ou de rémunération, jusqu'à un montant équivalent à 1,5 SMIC et bénéficiait aux établissements de moins de 500 salariés habilités à recevoir des dons et versements ouvrant droit à réduction d'impôt visés au I de l'article 200 du code général des impôts (fondations et associations reconnues d'utilité publique, œuvres ou organismes d'intérêt général, établissements d'enseignement supérieur ou d'enseignement artistique, publics ou privés, à but non lucratif et agréés, associations culturelles ou de bienfaisance...).

Ce dispositif a toutefois été fermé aux nouvelles embauches en loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 pour les contrats de travail conclus à compter du 1^{er} novembre 2007.

En effet, le dispositif n'a pas atteint l'objectif initial visé par le législateur, qui était d'apporter un soutien aux associations présentes en milieu rural pour leur capacité à créer du lien social (clubs d'aînés, associations culturelles ou sportives).

L'exonération a en effet essentiellement bénéficié à d'autres types d'établissements (centres hospitaliers, établissements psychiatriques, établissements privés d'enseignement dans le secteur agricole, etc.), y compris de nombreuses structures ayant un statut d'établissement public administratif.

La loi de finances pour 2013 a procédé à un premier recentrage de cette exonération en la limitant aux établissements de moins de 500 salariés, afin de mieux cibler les organismes bénéficiaires.

Le présent article vise à poursuivre la limitation du champ de l'exonération de cotisations sociales. Il prévoit ainsi de réviser cette exonération de sorte qu'elle demeure totale pour les niveaux de rémunération jusqu'à 1,5 SMIC et qu'elle soit ensuite dégressive pour s'annuler dès 2,4 SMIC, selon le même barème que celui de l'exonération visant les embauches en ZRR prévu par l'article L. 131-4-2 du code de la sécurité sociale. L'exonération sera donc désormais davantage ciblée sur les bas salaires. Il convient d'ailleurs de souligner que, pour la partie des salaires entre 1,5 et 2,4 SMIC, le barème dégressif s'applique dès le premier euro de rémunération et non pas au-delà du seuil de 1,5 SMIC.

Par ailleurs, la limitation du champ de l'exonération consiste à aligner ses paramètres sur ceux des exonérations ZRR de droit commun, contribuant ainsi à la simplification des dispositifs applicables à ces territoires.

Elle permettra enfin de supprimer l'effet d'aubaine résultant du fait que l'exonération actuelle ne connaît aucune limitation de niveau de rémunération, ce qui bénéficie par conséquent aux structures importantes au lieu de profiter aux structures plus modestes visées initialement. Le dispositif demeure cependant avantageux par rapport au dispositif des allègements généraux.

CALCUL DU MONTANT DES EXONÉRATIONS OIG EN ZRR POUR CHAQUE NIVEAU DE RÉMUNÉRATION AVANT/APRÈS

Salaire brut 2013	ZRR/ZRU		OIG en ZRR actuel		OIG en ZRR PLF 2014		
	Coefficient	Montant des exonérations	Coefficient	Montant des exonérations	Coefficient	Montant des exonérations	
	SS		SS+FNAL+VT		SS+FNAL+VT		
1	1 430,25 €	0,281	401,90 €	0,291	416,20 €	0,291	416,20 €
1,1	1 573,27 €	0,281	442,09 €	0,291	457,82 €	0,291	457,82 €
1,2	1 716,30 €	0,281	482,28 €	0,291	499,44 €	0,291	499,44 €
1,3	1 859,32 €	0,281	522,47 €	0,291	541,06 €	0,291	541,06 €
1,4	2 002,35 €	0,281	562,66 €	0,291	582,68 €	0,291	582,68 €
1,5	2 145,37 €	0,281	602,85 €	0,291	624,30 €	0,291	624,30 €
1,6	2 288,40 €	0,234	535,87 €	0,291	624,30 €	0,243	554,94 €
1,7	2 431,42 €	0,193	468,88 €	0,291	624,30 €	0,200	485,57 €
1,8	2 574,45 €	0,156	401,90 €	0,291	624,30 €	0,162	416,20 €
1,9	2 717,47 €	0,123	334,92 €	0,291	624,30 €	0,128	346,84 €
2	2 860,50 €	0,094	267,93 €	0,291	624,30 €	0,097	277,47 €
2,1	3 003,52 €	0,067	200,95 €	0,291	624,30 €	0,069	208,10 €
2,2	3 146,55 €	0,043	133,97 €	0,291	624,30 €	0,044	138,73 €
2,3	3 289,57 €	0,020	66,98 €	0,291	624,30 €	0,021	69,37 €
2,4	3 432,60 €	0,000	0	0,291	624,30 €	0,000	- €
2,5	3 575,62 €			0,291	624,30 €		
2,6	3 718,65 €			0,291	624,30 €		
2,7	3 861,67 €			0,291	624,30 €		
2,8	4 004,69 €			0,291	624,30 €		
2,9	4 147,72 €			0,291	624,30 €		
3	4 290,74 €			0,291	624,30 €		

Salaire brut horaire : 9,43 €

Salaire brut mensuel (base 151,67h) : 1 430,25 €

Source : ministère du Travail.

Au niveau financier, les crédits prévus en 2014, qui s'élèvent à 101 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, tiennent compte des nouvelles modalités de calcul de cette exonération, introduites par le présent article. Ainsi, l'économie budgétaire attendue dès 2014 sur le programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* au titre de la compensation par l'État de cette exonération est estimée à 30 millions d'euros par rapport au coût de cette exonération (en l'absence de réforme le coût de cette exonération aurait en effet été de 131 millions d'euros, contre 101 millions d'euros en projet de loi de finances pour 2014).

*
* *

La Commission examine l'amendement de suppression n° II-64 présenté par Mme Dalloz.

Mme Marie-Christine Dalloz. Cet amendement porte sur la modification du régime fiscal pour les organismes d'intérêt général (OIG) ayant leur siège social en zone de revitalisation rurale (ZRR). Cette question de la réforme des

ZRR devrait être traitée dans le cadre de la discussion du projet de loi pour la mobilisation des régions, la croissance, l'emploi et la promotion de l'égalité des territoires. Puisque cette réforme arrivera ultérieurement, on ne comprend pas qu'on intègre, au titre de l'article 78, une réorientation des crédits destinés aux entreprises en ZRR uniquement au profit des entreprises et associations d'insertion. Cette mesure est scandaleuse pour l'ensemble du tissu économique des territoires ruraux. C'est pourquoi je propose la suppression de l'article 78.

M. Christophe Castaner, rapporteur spécial. Nous connaissons tous les difficultés du développement dans le monde rural. Mais ce n'est pas ce dont nous parlons ici. Je rappelle que cette exonération de cotisations sociales ne s'applique aujourd'hui qu'aux contrats conclus avant le 1^{er} novembre 2007. C'est votre majorité qui avait voté la fin des entrées dans le dispositif dans la loi de financement de la sécurité sociale de 2008. Les vérités d'hier devraient être les vérités d'aujourd'hui. Pensons que cette mesure d'économie ne concerne qu'un petit nombre d'entreprises et qu'il restera un certain nombre d'avantages sociaux, notamment l'exonération totale de cotisations sociales jusqu'à un niveau de rémunération équivalent à 1,5 SMIC et une exonération réduite de manière progressive jusqu'à 2,4 SMIC. Aujourd'hui, la situation est la suivante : le dirigeant d'une entreprise qui aurait un salaire équivalent à 10 SMIC bénéficie d'une totalité d'exonération de charges sur la partie de son salaire allant jusqu'à 1,5 SMIC. Cet avantage n'a pas lieu d'être. C'est pourquoi la proposition du gouvernement est de supprimer toute exonération pour les salaires situés au-dessus de 2,4 SMIC, et uniquement pour ceux-ci, ce qui ne concerne qu'un petit nombre de salariés et d'entreprises.

M. le président Gilles Carrez. Mme Dalloz, j'ai compris qu'ils bénéficiaient d'une exonération, mais jusqu'à 1,5 SMIC et pas jusqu'à 10.

Mme Marie-Christine Dalloz. Avec un tel système, nous allons totalement paupériser les territoires ruraux en termes d'emplois qualifiés. Cette mesure aura un impact réel sur nos territoires. Quant à notre responsabilité, en 2008, nous avons sanctuarisé les masses salariales, alors que vous proposez aujourd'hui de réorienter l'intégralité de ces crédits.

M. Christophe Castaner, rapporteur spécial. Très brièvement, je rappellerai que les centres hospitaliers, mais aussi une série de structures telles que les offices de tourisme, chers à nos territoires, ont été concernés par votre mesure de suppression de ces exonérations. Je précise qu'il y aura de toute façon un besoin de postes d'encadrement, et que l'exonération de charges ne sera pas déterminante pour trouver ce type de postes dans ces structures.

M. Pierre Morel-A-L'Huissier. J'appuierai le propos de Mme Dalloz. Les organismes concernés sont d'intérêt général et sont énumérés à l'article 200 du code général des impôts. Dans les ZRR, ce dispositif permet à des associations gestionnaires de maisons de retraite ou d'handicapés de bénéficier d'exonérations de charges. Le dispositif avait été jusqu'alors sanctuarisé à la masse salariale

arrêtée au 1^{er} novembre 2007. Là, vous supprimez 30 millions d'euros sur un dispositif qui en coûte 130, ce qui reviendra à une perte comprise en 600 000 et 800 000 euros pour des associations en milieu rural. Vous serez donc responsable de quelque chose de gravissime pour les structures sociales.

*Suivant l'avis défavorable du Rapporteur spécial, la Commission **rejette** l'amendement n°II-64. Elle **adopte** ensuite l'article 78.*

**ANNEXE :
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES**

Cabinet du ministre du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social

M. Nicolas Grivel, directeur de cabinet adjoint

M. Xavier Geoffroy, conseiller parlementaire

Mme Myriam Métais, conseillère budgétaire

Direction de l'animation, de la recherche et des études statistiques (DARES)

M. Antoine Magnier, directeur

Mme Christel Colin, adjointe du directeur

Mme Sylvie Hel-Thelier, sous-directrice

Association des régions de France (ARF)

M. Jean-Paul Denanot, délégué à la formation professionnelle

Mme Julie Chupin, directrice de cabinet

Mme Anne Wintrebert, conseillère formation professionnelle

AREVA

M. Pierre Blayau, président du Conseil de surveillance

Direction de l'administration générale et de la modernisation (DAGEMO)

M. Joël Blondel, directeur

M. Hugues Tranchant, sous-directeur

Pôle emploi

M. Jean Bassères, directeur général

Table ronde avec les syndicats

CFDT

M. Christian Janin, responsable du service Emploi, Sécurisation des Parcours Professionnels

CGT-FO

M. Stéphane Lardy, secrétaire confédéral en charge de l'Emploi, la Formation professionnelle et l'Assurance chômage

Mme Sylvia Veitl, conseillère technique en charge de l'Emploi

CGT Nationale

M. Jean-François Naton, responsable des questions de santé au travail, conseiller fédéral

M. Alain Alphon-Layre, commission exécutive confédérale

CFTC

M. Patrick Poizat

M. Yves Razzoli

UNSA

M. Jean Grosset, SGA

M. Jean-Marie Poirot, chargé de mission

CFE – CGC

Mme Marie Françoise Leflon, secrétaire générale

Mme Laurence Matthys, responsable du service juridique

FSU

M. Noël Daucé, secrétaire général

M. Stéphane Tassel

Table ronde avec les employeurs

CGPME

M. Georges Tissié, directeur des affaires sociales

Ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social

Mme Emmanuelle Wargon, déléguée générale,

Mme Marianne Kermoal-Berthomé, sous-directrice, du financement, contrôle de gestion, informatique et systèmes d'information

M. Pierre Romain, sous-directeur des mutations de l'emploi et de développement de l'activité

Mme Christine Moryn, chef de cabinet

Comité national des entreprises d'insertion

M. Kenny Bertonazzi, président

M. Olivier Dupuis, secrétaire général

Mme Joséphine Labroue, chargée de mission plaidoyer

Direction générale du travail (DGT)

M. Jean-Denis Combrexelles, directeur général

Assemblée permanente des Chambres de métiers et de l'artisanat

M. Alain Griset, président,

Mme Béatrice Saillard, directeur du département des relations institutionnelles.

Fédération nationale de l'économie sociale et solidaire (COORACE)

M. Alexandre Bonjour, secrétaire général

M. Christophe Chevalier, porte-parole de la fédération

CCI France

M. Jérôme Pardigon, directeur des relations institutionnelles