

N° 2264

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
QUATORZIÈME LÉGISLATURE

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

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES SUR LE PROJET DE
LOI *de finances pour 2015*,

TOME V

TRAVAIL ET EMPLOI

EMPLOI

PAR MME MONIQUE IBORRA,

Députée.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
CHAPITRE PREMIER : LE BUDGET DE L'EMPLOI POUR 2015	7
I. LE PROGRAMME 102 : LES CRÉDITS EN FAVEUR DE L'ACCÈS ET DU RETOUR À L'EMPLOI	7
A. LES CONTRATS AIDÉS : UN LÉGER REFLUX, MAIS UN EFFORT PARTICULIÈREMENT AXÉ SUR L'INSERTION PROFESSIONNELLE DES JEUNES	9
1. Les contrats uniques d'insertion.....	9
2. Emplois d'avenir et Garantie Jeunes : le rôle central des missions locales	9
a. 50 000 nouveaux emplois d'avenir en 2015.....	10
b. La montée en charge de la Garantie Jeunes	10
c. Les autres financements en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes	12
B. LES AUTRES ACTIONS FINANCÉES PAR LE PROGRAMME 102	13
1. Pôle emploi : le nécessaire bilan de la convention tripartite 2012-2014.....	13
2. L'indispensable révision du contour des maisons de l'emploi	14
3. Les autres dispositifs	15
II. LE PROGRAMME 103 : ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES ET DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI	16
1. La diminution des crédits d'anticipation et d'accompagnement des conséquences des mutations économiques sur l'emploi	16
2. Une révision à la baisse des crédits de l'action n° 2	17
3. Une stricte stabilité des crédits pour l'action 3 : Développement de l'emploi	18

CHAPITRE II : LE NOUVEAU SOUFFLE DE LA POLITIQUE D'APPRENTISSAGE	21
I. FACE AU RECUL DE L'APPRENTISSAGE DANS UN CONTEXTE DE PROFONDE RÉFORME DE SON FINANCEMENT, LA NÉCESSITÉ DE RÉAFFIRMER LES AMBITIONS DE CETTE POLITIQUE	21
A. LE RECUL DES ENTRÉES EN APPRENTISSAGE DEPUIS LE DÉBUT DE LA CRISE EN 2008 POSE LA QUESTION CRUCIALE DU SOUTIEN FINANCIER DE CETTE POLITIQUE.....	21
1. Un décrochage des flux d'entrées en apprentissage en 2013.....	21
2. Quel soutien financier à l'embauche d'apprentis ?.....	23
B. L'ACHÈVEMENT DU MOUVEMENT DE DÉCENTRALISATION DE LA POLITIQUE DE L'APPRENTISSAGE : LES RÉGIONS EN PREMIÈRE LIGNE.....	26
II. DES MARGES D'AMÉLIORATION POUR PARVENIR À L'OBJECTIF DE 500 000 APPRENTIS À L'HORIZON 2017	27
A. LA NÉCESSAIRE CLARIFICATION DU STATUT DE LA FORMATION EN APPRENTISSAGE.....	28
1. Une relation apaisée entre le monde de l'apprentissage et l'Éducation nationale qui reste encore à inventer.....	28
a. Un système d'orientation scolaire défaillant.....	29
b. L'échec de la réforme du bac professionnel en trois ans.....	29
c. Une meilleure concertation entre les acteurs désormais permise par le rôle central donné aux régions dans le pilotage de la politique d'apprentissage.....	30
2. Une articulation avec le contrat de professionnalisation qui n'est pas toujours très claire.....	30
B. DES PROBLÈMES SPÉCIFIQUES À LA FORMATION PAR L'APPRENTISSAGE.....	31
1. L'apprentissage, un gage de meilleure insertion dans l'emploi.....	32
a. Une meilleure mise en relation des apprentis et des employeurs.....	32
b. Lutter contre les ruptures anticipées de contrat d'apprentissage.....	33
2. Consacrer un véritable statut pour l'apprenti.....	34
a. La question de la rémunération de l'apprenti.....	35
b. Le problème de l'accès aux machines dangereuses pour les apprentis mineurs....	35
3. Le développement de l'apprentissage dans la fonction publique.....	37
TRAVAUX DE LA COMMISSION : EXAMEN DES CRÉDITS	39
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE POUR AVIS	49

INTRODUCTION

Le budget de la mission *Travail et emploi* assume en 2015 sa part dans l'effort global d'économies exigé pour retrouver l'équilibre budgétaire : l'ensemble des crédits de la mission, hors compte d'affectation spéciale finançant la politique d'apprentissage, baissent de 3 % par rapport à 2014, avec des crédits qui représenteront 11,07 milliards d'euros pour 2015. Cet effort ne conduit néanmoins pas à remettre en cause la mobilisation nécessaire en faveur de l'emploi, qui reste bien entendu LA priorité du quinquennat.

Ce budget le prouve, en particulier grâce à l'amplification des mesures mises en œuvre pour faire reculer le chômage des jeunes, qui commencent d'ores et déjà à porter leurs fruits et qui se voient confortées en 2015, avec une poursuite de la progression du contrat de génération et des emplois d'avenir et l'extension du dispositif de la Garantie Jeunes, qui doit, à terme en 2017, concerner 100 000 jeunes au total. Dans le même temps, les effectifs et les moyens de Pôle emploi, qui ont été sensiblement renforcés en 2012 et 2013, sont consolidés.

La perspective d'un redémarrage des créations d'emplois en 2015, grâce aux effets conjugués du crédit d'impôt compétitivité-emploi (CICE) et du pacte de responsabilité et de solidarité, conduit à faire diminuer progressivement le volume des contrats aidés, parallèlement à une plus grande concentration des moyens sur les emplois marchands et leur ciblage croissant sur les demandeurs d'emploi de longue durée et les seniors. 2015 apparaît de ce point de vue comme un exercice charnière, et la question peut se poser de savoir s'il ne convient pas de maintenir encore un peu plus l'effort en matière de contrats aidés jusqu'à ce que la certitude d'une reprise réelle de la croissance et de la création d'emplois soit définitivement acquise.

Enfin, la politique de l'apprentissage est réaffirmée comme une priorité, à la faveur de la profonde réforme de son financement, qui s'achève dans le cadre du projet de loi de finances pour 2015. La politique de l'apprentissage, qui fait l'objet du focus thématique du présent rapport pour avis, est désormais entièrement placée sous le pilotage de la région, qui se voit attribuer une unique ressource à cet effet, à hauteur de 1,63 milliard d'euros au total, dont l'essentiel est constitué par la fraction régionale de la taxe d'apprentissage, à hauteur de 51 % du produit total de la taxe. Si la réforme du financement est désormais pratiquement derrière nous, c'est aux réformes de fond qu'il faut désormais s'atteler : les Assises de l'apprentissage du 19 septembre dernier constituent de ce point de vue une première étape importante, qu'il convient maintenant de poursuivre pour faire de l'apprentissage une voie de formation à égale dignité de la voie scolaire, en levant les différents obstacles qui continuent de freiner son développement dans notre pays.

CHAPITRE PREMIER : LE BUDGET DE L'EMPLOI POUR 2015

Les crédits des programmes 102 et 103 affichent, pour 2015, une progression de 3 % par rapport à 2014, avec un total de 10,4 milliards d'euros. Les deux programmes sont néanmoins affectés par des évolutions de leur périmètre, qui conduisent à faire porter par le budget de l'État des financements qui étaient jusqu'alors pris en charge par le biais d'affectations de recettes fiscales. Au total, hors mesures de périmètre, les crédits de ces deux programmes accusent une légère baisse, de l'ordre de -3 % par rapport à 2014, pour s'établir à 9,79 milliards d'euros.

I. LE PROGRAMME 102 : LES CRÉDITS EN FAVEUR DE L'ACCÈS ET DU RETOUR À L'EMPLOI

À périmètre constant, les crédits du programme 102, *Accès et retour à l'emploi*, doté de 7 497 millions d'euros pour 2015, affichent une quasi-stabilité par rapport à 2014, puisqu'on note une très légère diminution du budget, de l'ordre de 1 %. En tenant compte des évolutions du périmètre budgétaire, la progression de 3,5 % est principalement à mettre au compte de trois éléments majeurs.

En premier lieu, celui de la forte augmentation, de 578 millions d'euros, de la contribution de l'État au Fonds de solidarité, qui finance l'ensemble des allocations versées aux demandeurs d'emploi en fin de droits : cette progression vient compenser le transfert du produit de la fraction de 0,1 % du prélèvement de solidarité sur les revenus du patrimoine et les produits de placement actuellement affectée au Fonds de solidarité vers l'assurance maladie du régime général (pour un montant estimé à 128 millions d'euros) et le transfert de 15 % de la contribution exceptionnelle de solidarité perçue sur les traitements des fonctionnaires, équivalant à 200 millions d'euros, au Fonds national des solidarités actives (FNSA), dans le cadre de l'article 28 du projet de loi de finances.

La deuxième très nette hausse des crédits concerne la Garantie Jeunes, dont l'enveloppe est portée à 133 millions d'euros, contre 20 millions d'euros en 2014, en raison de la forte montée en charge du dispositif avec l'extension du périmètre de l'expérimentation qui concernera jusqu'à trente territoires en 2015.

La troisième forte progression des crédits concerne les contrats initiative emploi (CIE), contrats aidés du secteur marchand, qui seraient dotés de 71 millions d'euros supplémentaires par rapport à 2014, pour le financement d'une enveloppe de 80 000 nouveaux contrats en 2015, contre 40 000 inscrits en loi de finances initiale et qui ont été portés en gestion à 50 000 en 2014.

Le tableau suivant retrace les principales évolutions en termes de crédits de paiement entre 2014 et 2015.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT
DU PROGRAMME 102 : « ACCÈS ET RETOUR À L'EMPLOI »**

(en millions d'euros)

	LFI 2014	PLF 2015	Évolution (en %)
Action 1 : Amélioration de l'efficacité du service public de l'emploi	2 972	3 422,37	+15,2 %
Pôle emploi	1 537	1 519	-1,2 %
Fonds de solidarité	1 117	1 695	+51,7 %
R2F	72	80	+11,1 %
AER 2009-2010 et ATS	152	57	-62,5 %
ATA	40	42,5	+6,3 %
Maisons de l'emploi	50	26	-48 %
Diverses autres dépenses	4,6	2,87	-37,6 %
Action 2 : Amélioration des dispositifs en faveur de l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail	4 268	4 074,6	-4,5 %
<i>Sous-action 1 : Insertion dans l'emploi au moyen des emplois aidés</i>	3 269	2 968,7	-9,2 %
CAE	1 808	1 558	-13,8 %
CIE	136	207	+52,2 %
Emplois d'avenir	1 291	1 214	-6 %
Contrats aidés outre-mer	34	18,5	-45,6 %
<i>Participation de l'AGEFIPH</i>		-29	
<i>Sous-action 2 : Accompagnement des publics les plus en difficulté</i>	886,1	1 010	-14 %
Accompagnement renforcé des jeunes vers l'emploi	314,8	407	-29,3 %
<i>Missions locales</i>	<i>188,8</i>	<i>188,8</i>	-
<i>CIVIS</i>	<i>50</i>	<i>40</i>	<i>-20 %</i>
<i>FIPJ</i>	<i>22</i>	<i>21,4</i>	<i>-2,7 %</i>
<i>E2C</i>	<i>24</i>	<i>24</i>	-
<i>Garantie Jeunes</i>	<i>30</i>	<i>132,8</i>	<i>+342,7 %</i>
Mesures en faveur de l'emploi des personnes handicapées	337	350,5	+4 %
Soutien au secteur de l'IAE	222	240,4	+8,3 %
Soutien au secteur de l'aide sociale	12,4	12,1	-2,4 %
Autres dépenses	112,5	96	-14,7 %
Divers	21,1	7,6	-64 %
EPIDE	45	45	-
Agence de services et de paiement (ASP)	46,4	43,4	-6,5 %
Total programme 102	7 240	7 497	+3,5 %

Source : projet annuel de performances pour 2015.

A. LES CONTRATS AIDÉS : UN LÉGER REFLUX, MAIS UN EFFORT PARTICULIÈREMENT AXÉ SUR L'INSERTION PROFESSIONNELLE DES JEUNES

Après une forte mobilisation des contrats aidés engagée entre 2012 et 2014 avec la détérioration importante de la situation sur le marché de l'emploi, l'effort devrait être légèrement revu à la baisse pour 2015 : la dotation des contrats uniques d'insertion (CUI) et des emplois d'avenir diminue ainsi de 7 %, en phase avec les prévisions d'amélioration de la conjoncture économique pour l'année prochaine.

1. Les contrats uniques d'insertion

Pour 2015, les contrats uniques d'insertion dans leur volet non marchand - contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE) – et dans leur volet marchand - contrat initiative emploi (CIE) – devraient mobiliser 1 765 millions d'euros au total, contre 1 944 millions d'euros en 2014, soit une diminution de l'ordre de 9,2 % des crédits.

S'agissant des CAE, l'enveloppe repose sur une projection de 270 000 nouveaux contrats en 2015, contre 350 000 entrées en 2014 et 432 000 entrées en 2013. Le budget afférent s'établit à 1 558 millions d'euros pour 2015.

S'agissant des CIE, l'enveloppe repose sur une projection de 80 000 nouveaux contrats en 2015, contre 50 000 entrées en 2014 et 50 000 entrées en 2013. Le budget afférent s'établit à 207 millions d'euros pour 2015.

L'effort consacré aux contrats aidés dans le secteur marchand, par rapport à la diminution constatée pour les contrats aidés du secteur non-marchand, tient aux meilleurs résultats des CIE en matière de taux d'insertion à l'issue du contrat aidé : en effet, le taux d'insertion dans l'emploi à l'issue d'un CIE atteint 66 % en 2012 – à son plus bas niveau d'ailleurs, puisqu'il s'établissait à 76 % en 2007 – contre seulement 35 % à l'issue d'un CAE – et un taux de 45 % en 2007.

2. Emplois d'avenir et Garantie Jeunes : le rôle central des missions locales

L'accompagnement renforcé des jeunes vers l'emploi bénéficierait en 2015 d'un surcroît important de crédits, essentiellement à mettre au compte de la montée en charge de la Garantie Jeunes. Au total, sans tenir compte du contrat de génération qui figure sur le programme 103, les actions spécifiquement menées en faveur des jeunes mobiliseraient 1 666 millions d'euros, dont 73 % sont dédiés aux emplois d'avenir.

a. 50 000 nouveaux emplois d'avenir en 2015

Le dispositif des emplois d'avenir sera doté de 1 214 millions d'euros en 2015, dont 1 199 millions d'euros au titre du financement du coût des entrées 2013 et 2014 – soit un peu moins de 189 400 emplois - et du coût des nouveaux flux d'entrées prévues pour 2015 – avec un objectif de 50 000 emplois supplémentaires -, et 15 millions consacrés à l'accompagnement du dispositif, autrement dit, au renforcement des équipes de conseillers des missions locales chargées de la prescription des contrats.

Les crédits reculent de 77 millions d'euros par rapport à 2014, soit de 6 % : en effet, pour 2014, 1 291 millions d'euros ont été mobilisés au total, dont 1 246 millions d'euros pour financer le coût des contrats et 45 millions d'euros de crédits d'accompagnement des missions locales, pour un objectif de 50 000 nouveaux contrats.

b. La montée en charge de la Garantie Jeunes

Lancée en octobre 2013 sur la base d'une expérimentation sur dix territoires pilotes couverts par 41 missions locales, la Garantie Jeunes s'offre comme un dispositif d'accompagnement renforcé destiné à des jeunes de 18 à 25 ans en particulière difficulté d'insertion professionnelle et sociale. Elle s'organise sur une année, éventuellement reconductible une fois, construite autour d'un programme de six à huit semaines de formation encadrée par la mission locale, et suivie de périodes d'immersion en entreprise ou encore d'actions de formation qualifiante. Ce mécanisme est assorti du versement d'une allocation de 433,75 euros – soit un montant équivalent au revenu de solidarité active (RSA) minoré du forfait logement - cumulable avec les revenus d'activité jusqu'à 300 euros et dégressive au-delà jusqu'à 80 % du SMIC brut.

Une commission d'attribution et de suivi présidée par le préfet et composée de représentants du conseil général, des missions locales et de l'ensemble des acteurs du département impliqués dans l'insertion sociale et professionnelle des jeunes, est chargée du repérage des jeunes, de leur admission et, le cas échéant, de leur renouvellement dans le dispositif, ainsi que de leur sortie.

Les territoires d'expérimentation de la Garantie Jeunes

Un arrêté du 1^{er} octobre 2013 a fixé la liste des territoires concernés par la « première vague » de l'expérimentation de la Garantie Jeunes ; il s'agit de la communauté urbaine de Marseille Provence Métropole, La Réunion, la communauté d'agglomération Est Ensemble en Seine Saint-Denis, le Vaucluse, le Lot-et-Garonne, l'Allier associé au Puy-de-Dôme pour les communes de Cournon-d'Auvergne, Clermont-Ferrand, Thiers et Ambert, le Finistère, l'Eure, l'Aude et les Vosges.

Dans le cadre de la deuxième vague d'expérimentation du dispositif, qui doit couvrir 20 nouveaux territoires, dix territoires ont été choisis.

Les dix derniers territoires doivent être sélectionnés à l'issue d'un appel à candidature répondant à une série de critères, en particulier, un taux de chômage des jeunes de plus de 25 %, condition d'éligibilité aux fonds communautaires relevant de l'initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ).

Le dispositif a bénéficié de 30 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2014, pour un objectif de 10 000 jeunes bénéficiaires à la fin de l'année 2014. Le coût de l'accompagnement des cohortes par les missions locales, hors versement de la garantie de ressources, est fixé à 1 600 euros par jeune.

Pour 2015, la Garantie Jeunes sera dotée de 132,8 millions d'euros pour l'accompagnement de 50 000 jeunes au total fin 2015, pour un peu plus de 47 millions d'euros de crédits d'accompagnement et 85,5 millions d'euros au titre de l'allocation versée au jeune : il s'agit donc d'une progression importante, liée à la forte montée en charge de dispositif qui devrait s'étendre à 20 territoires supplémentaires dans lesquels le taux de chômage des jeunes est supérieur à 25 %.

La Garantie Jeunes s'inscrit également dans l'initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ) au niveau communautaire et devrait donc faire l'objet à ce titre d'un cofinancement à hauteur de 31,4 millions d'euros pour 2015.

Votre rapporteure pour avis a entendu un certain nombre de représentants de missions locales, et constate avec effarement que certaines d'entre elles ont dû engager des dépenses astronomiques de location de locaux pour assurer le suivi des jeunes dans ce cadre : les montants atteignent jusqu'à 100 000 voire même 200 000 euros par an sur ce poste de dépenses, qui sont bien entendu mobilisés sur la dotation d'accompagnement de 1 600 euros par jeune prévue à cet effet. Il n'est pas acceptable que les missions locales soient réduites à engager de tels frais pour la mise en œuvre à titre expérimental d'un dispositif, alors même que dans ces territoires, des locaux des écoles de la deuxième chance ou encore de l'établissement public d'insertion de la défense (EPIDE) sont éventuellement disponibles ; *a minima*, devrait-on exiger que des locaux leur soient mis à disposition par les collectivités territoriales pour répondre à ces nouveaux besoins ! Votre rapporteure pour avis s'étonne enfin que les missions locales ne soient pas systématiquement éligibles aux aides financées par les Fonds d'aide aux jeunes (FAJ) des conseils généraux : c'est par exemple le cas en Seine-Saint-Denis, sans que personne ne sache en expliquer les raisons.

c. Les autres financements en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes

Outre ces deux dispositifs phares en faveur de l'insertion dans l'emploi des jeunes, le programme 102 finance plusieurs outils d'accès à l'emploi et plusieurs acteurs de l'insertion professionnelle des jeunes, à savoir :

– en premier lieu, les missions locales, dont la dotation reste constante, à hauteur de 188,8 millions d'euros. Votre rapporteure pour avis note toutefois que les crédits d'accompagnement affectés aux missions locales au titre des emplois d'avenir diminuent fortement puisqu'ils sont ramenés de 45 millions d'euros en 2014 à 15 millions d'euros pour 2015, et cela, alors même qu'un objectif de 50 000 contrats supplémentaires leur a été fixé et que le « stock » de jeunes nécessitant un suivi en emploi dépasse aujourd'hui 150 000. Si l'on peut estimer que le dispositif est désormais entré dans son rythme de croisière et nécessite donc moins de moyens, il faut reconnaître que la contrainte sera forte pour les missions locales à ce titre. Elles bénéficieront d'autre part de 47 millions d'euros supplémentaires au titre de l'accompagnement de la mise en place de la Garantie Jeunes : rappelons toutefois que seuls 30 territoires seront concernés par ces dotations supplémentaires en 2015 ;

– les crédits consacrés au contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS), à hauteur de 40 millions d'euros, s'inscrivent en forte diminution en 2015, de 10 millions d'euros par rapport à 2014, en raison précisément de la montée en charge parallèle de la Garantie Jeunes ;

– le Fonds d'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ) sera, quant à lui, doté de 21,4 millions d'euros pour 2015, tandis que les écoles de la deuxième chance (E2C) bénéficient d'une dotation stable à hauteur de 24 millions d'euros, au même titre que l'établissement public d'insertion de la défense (EPIDE), doté de 45 millions d'euros pour 2015.

Votre rapporteure pour avis se réjouit des initiatives importantes qui sont prises en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes, qui ont d'ores et déjà commencé à faire leurs preuves, puisque le taux de chômage des jeunes de 15 à 24 ans a reculé en 2014 de 1,6 point en un an pour s'établir à 22,8 %. Elle s'inquiète toutefois de la potentielle superposition de dispositifs visant des publics similaires, et dont les objectifs sont les mêmes : l'insertion professionnelle et sociale des jeunes les plus en difficulté. Ainsi, les emplois d'avenir, tout comme le CIVIS, et désormais, la Garantie Jeunes, s'adressent peu ou prou aux mêmes jeunes ; cet enchevêtrement des dispositifs se double d'une redondance des acteurs chargés de leur mise en œuvre : les missions locales, en premier lieu, mais également les E2C ou encore l'EPIDE. Au total, les missions locales sont censées mettre en œuvre pas moins de trois dispositifs presque identiques : emplois d'avenir, CIVIS et Garantie Jeunes. En outre, les jeunes très en difficulté sont accueillis en mission locale, mais aussi réorientés vers une école de la deuxième chance ou, bien que de manière plus marginale, vers l'EPIDE. Une telle

superposition ne risque-t-elle pas de nuire *in fine* aux dispositifs portés, si louables fussent-ils par ailleurs ?

Il est en tout cas permis de s'interroger sur la pertinence de la politique d'ensemble menée en faveur de l'insertion professionnelle et sociale des jeunes quand on constate que l'EPIDE reçoit plus de 67 millions d'euros de subventions publiques au total - 45 millions d'euros au titre du programme 102 et 22 millions d'euros au titre de la politique de la ville – pour 18 centres et un peu plus de 2 000 places. Avec un budget total de l'ordre de 80 millions d'euros, le coût de la place s'établit à 37 000 euros par an ! Dans le même temps, le coût moyen par jeune accueilli dans une école de la deuxième chance (E2C) s'établit à 7 700 euros en 2012. L'établissement compte en outre 924 équivalents temps plein (ETP) : certes, les centres fonctionnent sur le modèle de l'internat, ce qui suppose une mobilisation d'une partie des personnels de jour comme de nuit, mais ferme néanmoins le week-end ; enfin, le siège de l'établissement à Malakoff regroupe 80 personnes. Qu'un effort de rationalisation doive être mené est un euphémisme.

B. LES AUTRES ACTIONS FINANCÉES PAR LE PROGRAMME 102

1. Pôle emploi : le nécessaire bilan de la convention tripartite 2012-2014

Avec une dotation de 1 519 millions d'euros pour 2015, Pôle emploi voit ses moyens financiers issus de l'État reconduits à l'identique par rapport à l'année passée⁽¹⁾. La contribution de l'Unédic devrait quant à elle progresser de 1,73 % pour être portée à 3 242 millions d'euros.

La dotation de l'État intègre le coût des 4 000 équivalents temps plein (ETP) supplémentaires dont a bénéficié Pôle emploi sur la période 2012-2014. Rappelons qu'en 2012, les moyens humains de l'opérateur ont été renforcés de 2 000 emplois, grâce à la pérennisation de 1 000 CDD et à la création nette de 1 000 emplois supplémentaires. Un nouveau renforcement de 2 000 emplois a été programmé à compter de septembre 2013, portant le nombre d'ETP à 49 422 en 2014, niveau qui reste donc inchangé pour 2015. Il faut néanmoins rappeler que la dernière augmentation des effectifs intervenue en 2013 a été financée en partie par Pôle emploi, par redéploiement de 600 ETP des fonctions support vers le suivi et l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

Alors qu'une nouvelle convention tripartite doit être signée par l'État, l'Unédic et Pôle emploi pour la période 2015-2017, votre rapporteure pour avis a pris connaissance du bilan d'étape de la convention tripartite 2012-2014 présenté en avril 2014 : elle constate que des efforts ont réellement été fournis par l'opérateur en matière de renforcement du suivi et de l'accompagnement des demandeurs d'emploi, ainsi qu'en matière de personnalisation de l'offre de

(1) La subvention prévue en LFI pour 2014 s'établissait à 1 537 millions d'euros, mais dont 18 millions d'euros, non reconductibles, correspondaient à un produit constaté d'avance versé en 2013 d'une partie de la subvention 2014.

services de Pôle emploi, à destination des demandeurs d'emploi, mais aussi à destination des entreprises. Néanmoins, s'agissant de l'offre diversifiée d'accompagnement, celle-ci a logiquement pour but de renforcer l'accompagnement des demandeurs d'emploi durablement installés au chômage. De ce point de vue, les résultats ne sont pas au rendez-vous, puisque le nombre de personnes durablement éloignées de l'emploi est passé de 500 000 en 2012 à 800 000 en 2014. Par ailleurs, l'échec de l'entretien d'instruction et de diagnostic (EID), qui n'aurait de sens que s'il avait lieu dès les premiers jours de l'inscription à Pôle emploi et sans la surcharge administrative qu'il représente dans les faits, peine malheureusement à être entériné.

2. L'indispensable révision du contour des maisons de l'emploi

Sur l'ensemble du territoire national, 203 maisons de l'emploi sont répertoriées, mais seules 187 structures labellisées poursuivent leur activité à ce jour. Ces structures devraient bénéficier d'une dotation de fonctionnement de 26 millions d'euros pour 2015, soit un montant équivalent à la dotation ouverte en 2014, dotation à laquelle s'étaient ajoutés 10 millions d'euros au titre des appels à projets relatifs à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) territoriale et 4 millions d'euros au titre des contrats de projets État-régions (CPER). En outre, 9,3 millions d'euros complétaient cette dotation au titre du solde de conventions d'investissement conclues avant 2010.

D'après les informations transmises à votre rapporteure pour avis concernant l'utilisation des moyens consentis au titre des appels à projets de GPEC territoriale, 8,3 millions d'euros ont été notifiés aux maisons de l'emploi dans le cadre de leur mise en œuvre. Le premier bilan qui peut être dressé à ce stade de ces appels à projet est en demi-teinte : en effet, si le financement des maisons de l'emploi sur des actions et un cahier des charges spécifiques est en soi une bonne chose, car elle force ces structures à travailler en fonction d'objectifs et de missions précises, les actions financées dans le cadre des appels à projets GEPC territoriale sont finalement redondantes avec d'autres actions financées au titre de la GPEC. Par ailleurs, ces appels à projets ont aussi mis en évidence l'incapacité de certaines structures à travailler en coopération, à monter en compétence et à répondre de manière opérationnelle au cahier des charges Enfin, les maisons de l'emploi n'étant pas implantées de manière égale sur le territoire, le financement par le biais d'actions spécifiques comme la GPEC territoriale pose des problèmes d'équité entre les territoires. Votre rapporteure pour avis regrette enfin qu'aucun élément de justification précis ne soit par ailleurs apporté quant à l'utilisation par les maisons de l'emploi des moyens qui leur sont consentis au titre de la dotation de fonctionnement, reconduite cette année.

3. Les autres dispositifs

Les autres dispositifs inscrits au programme 102 connaissent peu d'évolutions notables.

Les mesures en faveur de l'emploi des personnes handicapées progressent de 4 % entre 2014 et 2015, pour s'établir à 350,5 millions d'euros, cette évolution étant à mettre au compte de l'indexation de l'aide au poste qui conduit à une augmentation mécanique de la dotation à ce titre pour un volume de postes financés inchangé, à hauteur de 21 535. Votre rapporteure pour avis rappelle à cet égard que dans le cadre du pacte triennal pour l'emploi des personnes handicapées conclu en 2011, une augmentation du volume des aides financées était programmée : ainsi, sur les exercices 2015 et 2016, 1 000 aides au poste supplémentaires devaient être financées. Une revalorisation de la dotation consentie au profit des entreprises adaptées mériterait donc d'être envisagée pour le financement de 500 aides au poste supplémentaires en 2015.

La réforme du financement du secteur de l'insertion par l'activité économique (IAE) menée en 2014 conduit à la nette progression des crédits qui y sont consacrés en 2015 (+8,3 %), qui atteignent 240,4 millions d'euros. Cette évolution est due à la mise en place d'un mode de financement unique pour les quatre catégories de structures d'insertion existantes que sont les entreprises d'insertion (EI), les entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI), les associations intermédiaires (AI) et les ateliers et chantiers d'insertion (ACI). Ce financement repose sur une aide au poste indexée sur l'évolution du SMIC et dont une part est modulée en fonction de l'effort d'insertion qui est mesuré par trois critères : le profil des personnes accueillies, l'effort d'insertion mis en œuvre par les structures et les résultats en termes d'insertion. Le montant socle de l'aide est en revanche spécifique à chaque type de structure : il est ainsi fixé à 19 200 euros par ETP dans les ACI, à 10 000 euros par ETP dans les EI, à 4 250 euros par ETP dans les ETTI et à 1 300 euros par ETP dans les AI.

On notera enfin que :

– l'État accroît son effort en matière de financement de la rémunération de fin de formation (R2F), allocation à destination des demandeurs d'emploi qui prend le relais de l'assurance chômage pour assurer un revenu aux personnes qui en bénéficient jusqu'à la fin de leur action de formation. Ce dispositif, cofinancé par le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP), mobilisera 80 millions d'euros en 2015, soit une progression de 9,6 % par rapport à 2014 ;

– les crédits consacrés aux dispositifs de l'emploi spécifiques à l'outre-mer diminuent assez fortement, de plus de 46 %, pour s'établir à 18,5 millions d'euros en 2015, en raison de la mise en extinction de plusieurs dispositifs depuis plusieurs années : ainsi, le contrat emploi-solidarité (CES) et le contrat emploi-consolidé (CEC) ont été supprimés en 2012 et ont vocation à être progressivement remplacés par le contrat d'accès à l'emploi (CAE DOM), financé

à hauteur de 12,7 millions d'euros. Par ailleurs, le congé de solidarité est supprimé pour les nouvelles entrées depuis 2008, de même que le stage de formation et d'insertion professionnelle (SFIP) propre à Saint-Pierre-et-Miquelon.

II. LE PROGRAMME 103 : ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES ET DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI

Les crédits du programme 103 connaissent, à périmètre constant, une diminution de l'ordre de 10 % par rapport à 2014. En tenant compte des changements de périmètre opérés, les crédits augmentent très légèrement, d'un peu moins de 1 %, pour s'établir à 2 905,6 millions d'euros en 2015.

1. La diminution des crédits d'anticipation et d'accompagnement des conséquences des mutations économiques sur l'emploi

Les crédits de l'action s'inscrivent en diminution de 22,5 % par rapport à 2014 : ils s'établissent à 646,6 millions d'euros pour 2015.

La baisse des crédits est principalement à mettre au compte de trois catégories de dispositifs : le contrat de génération, les outils de GPEC et d'EDEC et les dispositifs de mesures d'âge aujourd'hui en extinction.

S'agissant du contrat de génération, la dotation devrait s'établir à 234,3 millions d'euros en crédits de paiement, contre 365 millions d'euros en 2014 ⁽¹⁾. En effet, au 30 septembre 2014, 46 800 aides ont été enregistrées au titre du contrat de génération, soit 23 400 jeunes recrutés et 23 400 seniors maintenus dans l'emploi, alors que la programmation financière tablait sur 100 000 nouvelles entrées en 2014. Les sommes mobilisées pour 2015 devraient permettre de couvrir le coût des entrées 2013 et 2014, ainsi que 40 000 nouvelles entrées. Cette prévision semble plus en phase avec le rythme de développement du dispositif, d'autant que, rappelons-le, la loi du 5 mars 2014 a levé la condition de couverture par un accord de branche pour bénéficier de l'aide au titre du contrat de génération pour les entreprises de 50 à 299 salariés, et le décret n° 2014-1046 du 12 septembre 2014 a doublé le montant de l'aide versée aux entreprises qui embauchent un jeune en CDI et embauchent dans les six mois précédant ce recrutement un salarié d'au moins 55 ans.

Les besoins induits par les actions de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) et d'engagements de développement de l'emploi et des compétences (EDEC) expliquent la diminution de 24 millions d'euros des crédits prévue à ce titre pour 2015, à hauteur de 54 millions d'euros.

(1) Finalement, ce sont 165 millions d'euros seulement qui ont été mobilisés en 2014 au titre du contrat de génération, en raison du redéploiement opéré de 200 millions d'euros pour le financement de la compensation aux régions de la prime à l'apprentissage.

Enfin, le financement des allocations spéciales du Fonds national de l'emploi (ASFNE) et des conventions de cessation d'activité de certains travailleurs salariés (CATS) est presque divisé par deux entre 2014 et 2015 : il s'agit en effet de dispositifs de retraites anticipées et de cessation d'activité en phase d'extinction. La loi de finances pour 2012 a définitivement supprimé toute nouvelle entrée pour le bénéfice de l'ASFNE, tandis qu'aucun accord de branche sur la cessation d'activité, condition de bénéfice du CATS, n'a été conclu depuis 2005. C'est pour cette raison que les crédits sont ramenés à 28,1 millions d'euros pour 2015.

Le tableau suivant retrace l'évolution des crédits de l'action n° 1 entre 2014 et 2015.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE L'ACTION « ANTICIPATION ET ACCOMPAGNEMENT DES
CONSÉQUENCES DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES SUR L'EMPLOI »**

(en millions d'euros)

	LFI 2014	PLF 2015
Appui au service public de l'emploi	11,3	11,3
GPEC et EDEC	70	54
Contrat de génération	365	234,3
Appui conseil au contrat de génération	20	10
Mesures d'âge (ASFNE et CATS)	53,5	28,1
Activité partielle	120	120
Dotation globale de restructuration et allocation temporaire dégressive (ATD)	42,5	42,5
Contrat de sécurisation professionnelle (CSP)	120	125,5
Exonération de cotisations sociales bassins d'emplois à redynamiser	17,1	12,8
Exonération de cotisations sociales zones de restructuration de la défense (ZRD)	8,5	6,8
Autres crédits	6,3	1,28
Total des crédits action n° 1	834,3	646,6

Source : projets annuels de performances pour 2014 et 2015.

2. Une révision à la baisse des crédits de l'action n° 2

Les crédits dédiés à cette action représenteront 1 466,8 millions d'euros en 2015, soit une diminution de près de 18 % (320 millions d'euros), qui tient à deux explications : l'aboutissement du processus de transfert de compétences aux régions de la politique de formation professionnelle et la diminution des entrées en apprentissage en 2013 et 2014, qui minore le coût des exonérations de cotisations sociales attachées à ces contrats.

La création par la loi du 5 mars 2014 d'un bloc de compétences unique de la région en matière de formation professionnelle et d'apprentissage se traduit dans le cadre du programme 103 par la disparition d'un certain nombre de financements qui sont en réalité transférés aux régions. Il s'agit du développement

des compétences clés, de la validation des acquis de l'expérience (VAE), des actions adaptées aux personnes illettrées et aux personnes sous main de justice et enfin, de la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle. Au total, 197,2 millions d'euros font l'objet d'un transfert à ce titre aux régions. Seuls subsistent à ce titre un reliquat de crédits État au titre de la VAE (2,9 millions d'euros) et la part de la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle qui reste financée par l'État pour certains publics, à hauteur de 28,9 millions d'euros.

Près de 87 % des crédits de cette action correspondent à la compensation des exonérations de cotisations sociales bénéficiant aux contrats d'apprentissage, qui représentera 1 275,6 millions d'euros en 2015, pour un stock prévisionnel de 408 000 contrats. La baisse des crédits à ce titre, de plus de 125 millions d'euros par rapport à 2014, est liée à la diminution du nombre de contrats concernés.

Le tableau suivant retrace les évolutions de crédits de l'action.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE L'ACTION 2

(en millions d'euros)

	LFI 2014	PLF 2015
Compensation des exonérations de charges sociales « contrats d'apprentissage »	1 401	1 275,6
Compensation des exonérations de charges sociales « contrats de professionnalisation »	16,3	17,8
Contrat de plan État-région (CPER)	22,8	22,8
AFPA subvention PASP	76,6	85,6
AFPA subvention d'investissement	10,4	
Dotations de décentralisation	–	23,5
Compte personnel de formation (CPF)	–	3
Compétences transférées aux régions au 1 ^{er} janvier 2015	252,5	–
Centre INFFO	6,6	5,6
Autres crédits	1,3	33
Total action 2	1 787,6	1 466,8

Source : projets annuels de performances pour 2014 et 2015.

3. Une stricte stabilité des crédits pour l'action 3 : Développement de l'emploi

Les crédits de l'action en faveur du développement de l'emploi progressent facialement en raison de la compensation désormais budgétaire de la déduction forfaitaire de cotisations sociales patronales au titre des heures supplémentaires dans les entreprises de moins de 20 salariés, à hauteur de 515,6 millions d'euros ; cette compensation était jusqu'alors effectuée par l'affectation d'une fraction de TVA nette aux organismes de sécurité sociale.

Le tableau suivant retrace les évolutions, mineures, des crédits au titre des autres dispositifs.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE L'ACTION DE DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI

(en millions d'euros)

	LFI 2014	PLF 2015
Exonération de cotisations patronales à l'embauche du 2 ^e au 50 ^e salarié dans les ZRR	18,6	18,6
Exonération de cotisations patronales liées aux OIG dans les ZRR	101	98,3
Nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'entreprise (NACRE)	25,1	25,1
Fonds de cohésion sociale	24	21
Exonération régime social des micro-entreprises	64,5	93,1
Conventions pour la promotion de l'emploi (CPE)	6,7	6,3
Dispositifs locaux d'accompagnement (DLA)	10,4	10,4
Autres crédits	7	3,7
Sous-total	257,2	276,6
Exonération heures supplémentaires TEPA dans les entreprises de moins de 20 salariés	–	515,6
Total action n° 3 : Développement de l'emploi	257,2	792,2

Source : projets annuels de performances pour 2014 et 2015.

CHAPITRE II : LE NOUVEAU SOUFFLE DE LA POLITIQUE D'APPRENTISSAGE

Le début du quinquennat a été caractérisé par une profonde réforme du financement de l'apprentissage, à la fois du soutien financier au recrutement d'apprentis par les entreprises et de la taxe d'apprentissage elle-même, cette dernière réforme ayant pour objectifs de fléchir davantage les sommes collectées vers les formations en apprentissage, mais aussi de tirer les conséquences financières de la complète décentralisation de la politique d'apprentissage.

Le présent projet de loi de finances constitue le point d'aboutissement de cette vaste réforme, qui consacre, à travers la création d'une ressource régionale à l'apprentissage, le rôle de la région, désormais unique « pilote à bord ». L'achèvement de cette réforme est néanmoins concomitant avec un recul important des entrées en apprentissage depuis 2013, qui rendait nécessaire la redéfinition du caractère prioritaire de cette politique. C'est chose faite depuis la Grande conférence sociale des 7 et 8 juillet dernier, qui a permis la présentation du Plan de relance de l'apprentissage, dont les objectifs ont été confirmés lors des Assises de l'apprentissage du 19 septembre dernier. Il faudra que les années à venir soient, en la matière, synonymes de poursuite des efforts et de mise en œuvre des décisions prises, pour parvenir à l'objectif de 500 000 apprentis à l'horizon 2017.

I. FACE AU RECU DE L'APPRENTISSAGE DANS UN CONTEXTE DE PROFONDE RÉFORME DE SON FINANCEMENT, LA NÉCESSITÉ DE RÉAFFIRMER LES AMBITIONS DE CETTE POLITIQUE

A. LE RECU DES ENTRÉES EN APPRENTISSAGE DEPUIS LE DÉBUT DE LA CRISE EN 2008 POSE LA QUESTION CRUCIALE DU SOUTIEN FINANCIER DE CETTE POLITIQUE

1. Un décrochage des flux d'entrées en apprentissage en 2013

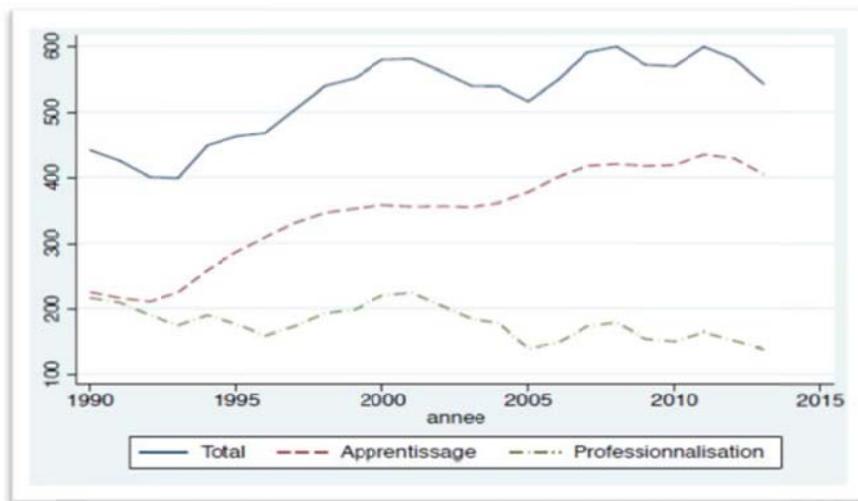
D'après les chiffres de la DARES, on compte en France métropolitaine 415 000 apprentis en 2013, soit 3 % de moins qu'en 2012. On note surtout une diminution du flux des entrées en apprentissage en 2013, avec 273 094 contrats signés, soit une baisse de 8,14 % par rapport à 2012. Le recul serait encore important en 2014, malgré l'absence de données définitives à ce titre.

Néanmoins, d'une part, le décrochage enregistré depuis 2013 des entrées en apprentissage s'inscrit dans un contexte de l'emploi global tout aussi morose, puisque le taux de chômage a atteint en 2013 son pic de 10,3 %. En outre, c'est l'année 2009 et l'entrée en crise de la France qui coïncide en réalité avec le point d'arrêt de la progression des entrées en apprentissage.

D'autre part, cette situation ne saurait masquer le développement important de l'alternance, et en particulier de l'apprentissage depuis le début des années 90 ; le nombre de salariés en alternance est en effet passé de 440 000 à 540 000 entre 1990 et 2012. Parmi eux, les apprentis sont passés d'un effectif d'un peu plus de 210 000 en 1990 à environ 420 000 apprentis en 2012, tandis que le nombre des salariés en contrat de professionnalisation enregistre une décade quasiment constante depuis 2002.

**EFFECTIFS D'APPRENTIS ET DE CONTRATS DE PROFESSIONNALISATION, 1990-2013
(OU DE CONTRATS DE QUALIFICATION, D'ORIENTATION ET D'ADAPTATION JUSQU'EN 2006)**

(en milliers)



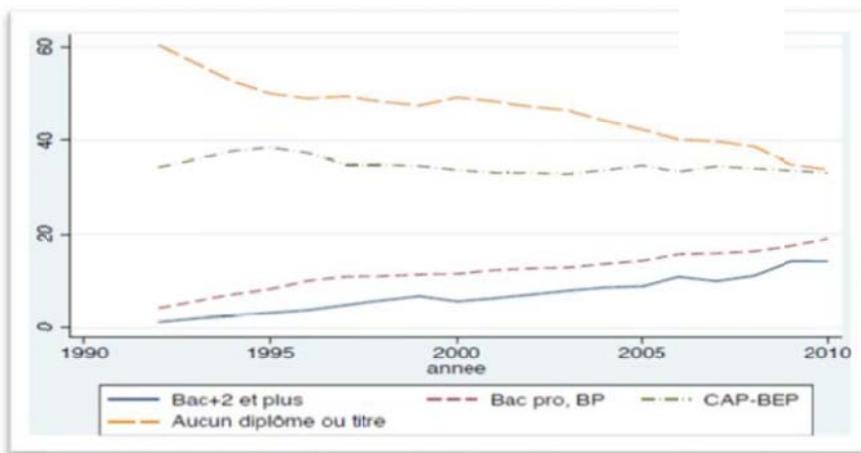
Source : DARES.

S'agissant du profil des apprentis, la principale caractéristique est l'augmentation constante des jeunes diplômés qui entrent en apprentissage : les jeunes de niveau bac ou bac + 2 représentent aujourd'hui plus de 15 % des effectifs en apprentissage, contre une part infime au début des années 90, tandis que la proportion des apprentis sans diplôme préalable est passée de 60 % en 1992 à seulement 35 % en 2010 ⁽¹⁾.

(1) Conseil d'analyse économique : La situation de l'apprentissage en France, FOCUS, 16 septembre 2014.

ENTRÉES EN APPRENTISSAGE SELON LE NIVEAU DE DIPLÔME À L'ENTRÉE

(en pourcentage)



Source : DARES.

Ainsi, de 2000 à 2010, les effectifs d'apprentis de niveaux I et II ont augmenté de 215 %, soit un flux supplémentaire d'apprentis de 33 700.

Cette « montée en gamme » de l'apprentissage – avec un très net développement de l'apprentissage dans l'enseignement supérieur – n'est pas sans poser question : en effet, si elle contribue à la valorisation de l'alternance comme pratique pédagogique, alors que cette dernière souffre cruellement et depuis trop longtemps et injustement d'une image dégradée dans la société française, elle produit *a contrario* un risque d'effet d'éviction des jeunes les moins diplômés par les plus diplômés. Ce faisant, elle peut donc contribuer au creusement des inégalités, en conduisant, dans un contexte du marché du travail très dégradé, à laisser sur le bord de la route les jeunes sortis sans diplôme du système scolaire.

2. Quel soutien financier à l'embauche d'apprentis ?

Le repli des entrées en apprentissage a coïncidé avec la mise en œuvre de plusieurs réformes, et en particulier, celle des incitations financières à l'embauche des apprentis, ce que d'aucuns se sont empressés d'interpréter comme la « racine du mal ».

Rappelons en effet que la précédente loi de finances initiale a, d'une part, substitué à l'indemnité compensatrice forfaitaire (ICF) une prime de 1 000 euros par apprenti et par année de formation, versée comme l'ICF par les régions ⁽¹⁾, mais aux seules entreprises de moins de 11 salariés. Elle a, d'autre part, limité le bénéfice du crédit d'impôt en faveur de l'apprentissage ⁽²⁾ aux entreprises qui

(1) Le coût étant compensé par l'État.

(2) 1 600 euros par apprenti, qui viennent en diminution de l'impôt sur les bénéfices.

embauchent des apprentis dans la première année d'une formation conduisant à un diplôme n'excédant pas le niveau bac+ 2. Au total, ces deux mesures, qui visent principalement à améliorer le ciblage du soutien financier à l'apprentissage et à accroître le caractère incitatif à l'embauche d'un apprenti, génèrent à terme, à l'horizon 2017, une économie de 554 millions d'euros, – 235 millions d'euros liés au resserrement du crédit d'impôt apprentissage et 319 millions d'euros au titre de la prime régionale de 1 000 euros pour les entreprises de moins de 11 salariés, qui se substitue à l'ancienne ICF.

Le coût pour les régions de l'extinction progressive de l'ICF et de son remplacement par la prime à l'apprentissage était initialement estimé à 431 millions d'euros en 2014, 259 millions d'euros en 2015, 233 millions d'euros en 2016 et 231 millions d'euros en 2017, contre une dépense antérieure de 550 millions d'euros au titre de l'ICF. Le coût pour 2015 de la nouvelle prime et du dispositif transitoire dégressif de primes pour les contrats conclus avant le 31 décembre 2013 a été revu pour 2015 à 278,5 millions d'euros, et fait l'objet d'une compensation aux régions dans le cadre du présent projet de loi de finances par :

– l'affectation d'une fraction de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) pour 255 millions d'euros, opérée par l'article 13 du présent projet de loi ;

– et par une dotation budgétaire complémentaire de 23,5 millions d'euros au titre de la dotation de décentralisation sur l'action n° 2 du programme 103 de la mission *Travail et emploi*.

Votre rapporteure pour avis tient néanmoins à rappeler que les incitations financières au recours à l'apprentissage demeurent très importantes. Elles sont retracées dans l'encadré suivant.

Les aides financières aux entreprises en faveur du recours à l'apprentissage

Les employeurs recrutant un apprenti bénéficient d'une exonération quasi-totale de cotisations sociales patronales et salariales, à l'exception de la cotisation AT-MP et des cotisations salariales d'origine légale et conventionnelle pour lesquelles l'assiette des cotisations bénéficie d'ailleurs d'un abattement de 11 points. Les entreprises de moins de 11 salariés sont en outre exonérées en totalité des autres cotisations et contributions patronales et salariales d'origine légale et conventionnelle. Ces avantages représentent un effort financier de 1,23 milliard d'euros en 2012.

Les apprentis bénéficient également d'une exonération d'impôt sur le revenu de leur salaire dans une limite égale au montant annuel du SMIC. Cette dépense fiscale est estimée à 335 millions d'euros en 2014 comme en 2015.

Les employeurs de moins de 11 salariés bénéficient désormais d'une prime à l'apprentissage de 1 000 euros par année de formation, versée par les régions, dont le coût, à terme, est estimé à 231 millions d'euros. Cette prime se substitue à l'ancienne indemnité compensatrice forfaitaire (ICF).

Les entreprises employant un apprenti dans le cadre d'une formation de niveau III ou inférieur peuvent également bénéficier du crédit d'impôt apprentissage de 1 600 euros pour la première année de formation de l'apprenti. Cet avantage fiscal représente un coût de 315 millions d'euros.

Au total, les incitations financières d'ores et déjà mises en œuvre pour soutenir le recours à l'apprentissage représentent un montant de 2,1 milliards d'euros.

Lors des Assises de l'apprentissage qui se sont tenues le 19 septembre dernier, le Président de la République a en outre annoncé la mise en place d'une prime de 1 000 euros pour l'embauche d'un apprenti, dont peuvent bénéficier les entreprises de moins de 250 salariés⁽¹⁾. Son bénéfice serait rétroactif : la prime serait en effet applicable aux contrats conclus à partir du 1^{er} juillet 2014. En outre, sa prorogation après le 1^{er} juillet 2015 serait soumise à la conclusion, à cette date, d'un accord de branche relatif à l'apprentissage ou d'un accord de branche prévoyant les contreparties au pacte de responsabilité et de solidarité. Cette prime devrait faire l'objet d'un amendement du Gouvernement au projet de loi de finances pour 2015, dans le cadre de l'examen des crédits de la mission *Travail et emploi*. Son coût est estimé à 70 millions d'euros pour 2015 pour un flux donc estimé à 70 000 apprentis.

Votre rapporteure pour avis sera très attentive aux modalités techniques qui seront retenues pour le calibrage de cette nouvelle prime : elle rappelle en effet que 15 % des entreprises artisanales ne relèvent d'aucune branche professionnelle ; il n'est pourtant évidemment pas question de les exclure du bénéfice de cette prime d'autant que ces entreprises sont souvent de très petite taille, et qu'en 2012, 56,3 % des apprentis étaient employés dans des entreprises de moins de 10 salariés et que l'artisanat et le commerce de proximité regroupent 70 % des effectifs d'apprentis.

Si la suppression de l'ICF et le resserrement du crédit d'impôt apprentissage ont indéniablement envoyé un signal négatif aux secteurs de l'économie qui recourent à l'apprentissage, il semble pour le moins excessif de considérer que ce signal est à l'origine de la diminution des entrées en apprentissage. En effet, le niveau des aides financières joue certainement un rôle dans les flux de recrutement d'apprentis dans les petites et moyennes entreprises (PME), mais d'une part, le niveau d'aides reste, on l'a vu, important ; et d'autre part, le principal obstacle à la conclusion de contrats d'apprentissage reste sans conteste, pour les entreprises, l'absence de la reprise économique.

S'il convenait donc de contrebalancer le signal négatif qui avait été émis en 2013 avec la réduction des incitations financières à l'apprentissage – ce que les annonces de juillet et de septembre dernier ont permis de faire –, il semble qu'à

(1) Le principe de cette prime avait été adopté dans le cadre de la Grande conférence sociale des 7 et 8 juillet 2014, et mise en place dans le cadre du projet de loi n° 2060 relatif à la simplification de la vie des entreprises, adopté par l'Assemblée nationale le 23 juillet dernier, mais son champ d'application devait initialement se limiter aux seules entreprises de moins de 50 salariés.

l'avenir, il soit plus important de stabiliser les aides financières à l'apprentissage que d'en créer de nouvelles. Les entreprises ont en effet besoin d'anticiper les choses, et de ce point de vue, seul le maintien d'une politique de promotion de l'apprentissage sera de nature à les rassurer et à les inciter à développer l'apprentissage en leur sein.

B. L'ACHÈVEMENT DU MOUVEMENT DE DÉCENTRALISATION DE LA POLITIQUE DE L'APPRENTISSAGE : LES RÉGIONS EN PREMIÈRE LIGNE

La réforme de l'apprentissage passe également par la poursuite de la démarche de décentralisation entamée par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales et parachevée par la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale. Elle conduit à faire de la région le seul « pilote à bord » de la politique de l'apprentissage, ce qui suppose également qu'elle en soit le premier financeur, d'où la réforme initiée dans la dernière année de la taxe d'apprentissage.

La réforme du financement de l'apprentissage, récapitulée dans l'encadré suivant, répond en effet à un objectif de rapprochement du financement de l'apprentissage de la réalité des territoires.

La réforme de la taxe d'apprentissage

La réforme de la taxe d'apprentissage a été opérée dans plusieurs textes successifs intervenus depuis fin 2013⁽¹⁾ et devrait d'ailleurs trouver son point d'aboutissement dans le présent projet de loi de finances. Elle répond principalement à un double objectif : consacrer la place centrale des régions dans la politique d'apprentissage, et flécher une plus grande partie des sommes collectées vers les formations en apprentissage proprement dites, c'est-à-dire vers les centres de formation des apprentis (CFA).

Il a tout d'abord été procédé à la fusion de la taxe d'apprentissage (0,5 % de la masse salariale) et de la contribution au développement de l'apprentissage (CDA) (0,18 % de la même assiette) en une taxe d'apprentissage unique, au taux de 0,68 %, dont le produit est désormais affecté majoritairement aux régions (à hauteur de 51 % du produit global).

La réforme s'est poursuivie par la modification de la répartition du produit de la taxe d'apprentissage, désormais répartie de la manière suivante :

– Une première fraction de 51 % – soit 1,491 milliard d'euros - est attribuée aux régions, et constitue, avec la fraction complémentaire de TICPE de 146 millions d'euros figurant dans le présent projet de loi de finances, la nouvelle « ressource régionale pour l'apprentissage », pour un montant total de 1,637 milliard d'euros ;

– Une deuxième fraction de 26 %, dite du « quota », est affectée aux centres de formation d'apprentis (CFA) et aux sections d'apprentissage (SA), qui bénéficieront désormais également de la contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA), jusqu'alors affectée au

(1) La réforme du financement de l'apprentissage est intervenue successivement dans la loi de finances pour 2014, la loi de finances rectificative pour 2013 du 29 décembre 2013, la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale et la loi de finances rectificative pour 2014 du 8 août 2014.

Compte d'affectation spéciale *Fonds national de modernisation et de développement de l'apprentissage*. L'ensemble de ces ressources pourront être librement affectées par les entreprises : elles représentent 1,01 milliard d'euros pour 2015 (760 millions d'euros au titre de la fraction de 26 % du « quota » de la taxe d'apprentissage et 250 millions d'euros issus de la CSA).

– Une troisième fraction, dite « hors quota » ou du « barème », qui représente 23 % du produit de la taxe d'apprentissage, soit 672 millions d'euros, a vocation à être affectée par les entreprises au financement de formations technologiques et professionnelles initiales hors apprentissage.

Si les régions ont, dans un premier temps, pu craindre que les moyens financiers alloués par l'État à l'apprentissage pourraient être mis en difficulté à la faveur de la réforme de la taxe d'apprentissage, les éléments inscrits dans ce projet de loi de finances sont de nature à pleinement les rassurer sur ce point.

La région sera donc désormais l'unique pilote des fonds dédiés à l'apprentissage. Ses compétences ont été élargies par la loi du 5 mars 2014 précitée, qui opère la décentralisation de la politique de contractualisation avec les acteurs de l'apprentissage au niveau territorial en mettant fin aux actuels contrats d'objectifs et de moyens (COM) et confie aux régions la compétence exclusive en matière de création des CFA.

L'achèvement du processus de décentralisation de la politique de l'apprentissage constitue un défi majeur pour les régions, qui doivent pleinement se mobiliser, y compris financièrement, au service du développement de l'apprentissage. De ce point de vue, une plus grande visibilité des moyens d'ores et déjà consacrés par les régions à l'apprentissage serait souhaitable ; votre rapporteure pour avis regrette en effet qu'aujourd'hui encore, cette politique régionale soit aussi peu connue. Qui, en effet, sait que de nombreuses régions complètent déjà les primes financées par l'État à destination des employeurs d'apprentis ? Que la plupart des régions financent des dispositifs d'aides aux apprentis, qu'il s'agisse de prendre en charge les frais liés au transport, à l'hébergement ou encore à l'équipement pédagogique des jeunes apprentis ? Il est essentiel que les régions communiquent, y compris au niveau national, sur les initiatives prises dans ce domaine.

II. DES MARGES D'AMÉLIORATION POUR PARVENIR À L'OBJECTIF DE 500 000 APPRENTIS À L'HORIZON 2017

Si la réaffirmation du soutien financier à l'apprentissage et l'achèvement du mouvement de décentralisation de la politique d'apprentissage devraient permettre de réunir les conditions nécessaires à la réalisation de l'objectif de 500 000 apprentis à l'horizon 2017, il est également indispensable de privilégier une approche qualitative, destinée à répondre aux problèmes majeurs qui restent aujourd'hui ceux de l'apprentissage : la loi du 5 mars 2014 a permis d'améliorer les conditions de l'apprentissage sur plusieurs points – qu'il s'agisse de la réaffirmation du principe de gratuité de la formation en apprentissage ou encore de

la possibilité de conclure un contrat d'apprentissage en CDI - ; néanmoins, un certain nombre de freins au développement de l'apprentissage continuent d'exister : il est nécessaire de saisir le problème à bras le corps. De ce point de vue, la feuille de route issue des Assises de l'apprentissage du 19 septembre dernier offre un socle de travail solide.

Les difficultés identifiées sont de plusieurs ordres.

Un certain nombre de freins au recours à l'apprentissage, pour les apprentis comme pour les employeurs, sont bien connus : la lourdeur de la gestion administrative du recrutement d'un apprenti, *a fortiori* pour les entreprises de très petite taille d'un côté, les faiblesses de l'accompagnement de l'apprenti dans la recherche d'un employeur, dans la mobilisation d'un appui financier, dans la prévention des ruptures de contrat d'apprentissage de l'autre, sont autant d'obstacles au développement de l'apprentissage. La consécration d'un véritable statut de l'apprenti et des droits afférents, la réflexion sur les modalités de rémunération des apprentis, la problématique de l'accès des apprentis mineurs aux travaux dangereux ou encore la reconnaissance du rôle des maîtres d'apprentissage doivent également faire l'objet de mesures concrètes. L'ensemble des acteurs de l'apprentissage doivent être mobilisés, et en partenariat : on ne saurait insister davantage sur le rôle crucial que joue l'Éducation nationale de qui dépend largement l'amélioration de l'orientation scolaire et la valorisation des parcours en apprentissage. Enfin, le Gouvernement souhaite renforcer la place de l'apprentissage dans la fonction publique, dans laquelle un potentiel de développement important existe, qui n'a malheureusement pas suffisamment été exploité à ce jour.

A. LA NÉCESSAIRE CLARIFICATION DU STATUT DE LA FORMATION EN APPRENTISSAGE

1. Une relation apaisée entre le monde de l'apprentissage et l'Éducation nationale qui reste encore à inventer

Le système français de formation initiale reste encore trop largement arc-bouté sur le modèle dominant de l'enseignement général sous statut scolaire. Quoi qu'on en dise, l'apprentissage reste considéré comme une seconde voie, un pis-aller. L'alternance est pourtant le meilleur moyen de faciliter l'entrée et l'immersion des jeunes adultes dans le milieu professionnel. Il ne s'agit bien sûr pas d'imposer la mise en place d'un système d'éducation dual à l'instar de ce qui prévaut en Allemagne ou en Suisse : tel n'est pas le propos. Il est cependant indispensable que l'apprentissage soit estimé à sa juste valeur dans notre société, c'est-à-dire celle d'un outil particulièrement efficace d'insertion professionnelle des jeunes. Il va sans dire que le rôle de l'Éducation nationale est, de ce point de vue, capital et l'on ne peut que se réjouir de la mobilisation récente, mais importante, du ministère de l'Éducation nationale sur le sujet de l'apprentissage,

ce qu'ont d'ailleurs unanimement salué la quasi-totalité des personnes auditionnées par votre rapporteure pour avis.

a. Un système d'orientation scolaire défaillant

L'absence de valorisation de l'apprentissage en France tient en premier lieu aux failles de notre système d'orientation, qui privilégie de manière excessive la voie de l'enseignement général ou, le cas échéant, de l'enseignement professionnel sous statut scolaire. Un effort important demande donc à être engagé pour intégrer de manière systématique l'apprentissage dans le panel des choix offerts aux élèves dans le cadre de l'orientation scolaire. Les mesures décidées à l'issue des Assises de l'apprentissage vont résolument dans le bon sens : intégration des enjeux et des apports de l'apprentissage dans la formation initiale des enseignants, ainsi que des personnels d'orientation et d'encadrement ; inclusion de la découverte de l'apprentissage dans le parcours individuel d'information, d'orientation et de découverte du monde économique et professionnel au collège et au lycée ; augmentation de 50 % du nombre d'apprentis dans les établissements publics locaux d'enseignement (EPL) d'ici 2017, *etc.* Une réforme profonde de notre système d'orientation est d'autant plus indispensable quand l'on sait qu'aujourd'hui une personne sur deux ne travaille pas dans le métier pour lequel elle a été formée.

b. L'échec de la réforme du bac professionnel en trois ans

Votre rapporteure pour avis tient ensuite à reprendre les fortes critiques qui sont formulées par la quasi-totalité des personnes auditionnées sur la réforme menée en 2008 du bac professionnel en trois ans. La plupart des interlocuteurs pointent l'échec de cette réforme, qui constitue un frein important au développement de l'apprentissage, dans la mesure où la plupart des entreprises craignent assez logiquement de s'engager dans un contrat de trois ans. Le développement des parcours mixtes doit impérativement être soutenu pour répondre à cette problématique. Ici encore, les Assises de l'apprentissage ont fixé un objectif de développement d'une telle offre de formation intégrée, qui nécessite de dépasser les frilosités pouvant par ailleurs exister dans l'Éducation nationale vis-à-vis de ce type de démarche. Votre rapporteure pour avis est en tout état de cause convaincue qu'une véritable logique de parcours doit s'imposer qui combine statut scolaire et apprentissage, grâce à la mise en place de passerelles, le développement des lycées de métiers et des campus des métiers et des qualifications et la mise en place d'un partenariat entre les établissements scolaires et les CFA privés, mais aussi entre l'Éducation nationale et les universités. L'objectif est bien la création d'un continuum de la formation en alternance depuis le niveau V jusqu'au niveau du master, alors même qu'aujourd'hui, un clivage trop important existe entre les apprentis de niveaux inférieurs au bac et les apprentis de l'enseignement supérieur. Une telle logique de parcours est indispensable pour revaloriser l'apprentissage aux niveaux V et IV, qui sont aujourd'hui ceux qui sont les plus délaissés.

c. Une meilleure concertation entre les acteurs désormais permise par le rôle central donné aux régions dans le pilotage de la politique d'apprentissage

La valorisation de l'apprentissage requiert également une ouverture sur le monde de l'entreprise, mais aussi sur les évolutions des métiers et les caractéristiques propres à chaque bassin d'emploi. On ne peut de ce point de vue que se réjouir de la démarche de régionalisation de la politique d'apprentissage. Deux enjeux sont, à ce titre, décisifs :

– celui, d'une part, de l'élaboration et de l'évolution de la carte des formations professionnelles initiales. La loi du 8 juillet 2013⁽¹⁾ a renforcé le rôle des régions dans la procédure d'adoption de la carte des formations, celle-ci étant en effet désormais arrêtée par la région, « *après accord du recteur* » (article L. 214-13-1 du code de l'éducation). Une meilleure concertation des acteurs dans le cadre des comités régionaux de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle (CREFOP) doit ainsi permettre d'arrêter une carte des formations qui réponde davantage aux besoins économiques du territoire ;

– celui, d'autre part, de la construction des diplômes et des certifications professionnelles, qui doit associer davantage et renforcer le rôle des représentants des professions dans les commissions professionnelles consultatives (CPC) ; la réduction de 18 mois à 12 mois de la procédure de rénovation des diplômes professionnels qui fait l'objet d'une validation par la Commission nationale des certifications professionnelles (CNPC) a enfin vocation à générer une plus grande réactivité face aux évolutions des métiers, et en particulier des secteurs d'activités porteurs.

2. Une articulation avec le contrat de professionnalisation qui n'est pas toujours très claire

L'apprentissage est un dispositif de formation initiale diplômante, alors que le contrat de professionnalisation, mis en place en 2004, est un dispositif d'insertion en alternance dans l'emploi, à vocation qualifiante, certifiante ou diplômante, sans être néanmoins forcément diplômant ; il s'adresse d'ailleurs autant aux jeunes qu'aux adultes.

Cette distinction est néanmoins purement sémantique dans certains secteurs d'activité, qui semblent recourir indifféremment à l'apprentissage ou au contrat de professionnalisation pour le recrutement d'un jeune, ou qui recourent plutôt au premier qu'au second pour des raisons financières. Cette confusion est loin d'être généralisée : votre rapporteure pour avis constate que dans d'autres secteurs d'activité, le recours au contrat de professionnalisation répond davantage à des besoins de formation courte visant à l'acquisition d'une compétence

(1) Loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République.

spécifique, alors que l'apprentissage s'inscrit dans une dimension de formation plus longue.

On peut néanmoins se demander si une séparation plus claire des deux dispositifs ne serait pas souhaitable, et en particulier, si le contrat de professionnalisation ne devrait pas être davantage développé dans l'enseignement supérieur, alors même qu'aujourd'hui, pour des raisons d'incitation financière plus importante, le choix se porte souvent sur l'apprentissage. Or, le développement très rapide de l'apprentissage dans l'enseignement supérieur n'est pas sans lien avec le tassement constaté pour les niveaux de diplômes inférieurs au bac. Le positionnement du contrat de professionnalisation sur l'enseignement supérieur aurait de ce point de vue l'avantage de réduire le risque d'un effet d'éviction des jeunes apprentis les moins qualifiés par les plus qualifiés.

B. DES PROBLÈMES SPÉCIFIQUES À LA FORMATION PAR L'APPRENTISSAGE

Le recrutement et la formation d'un apprenti requièrent un engagement important de la part des employeurs. Or, en amont du recrutement, on constate que beaucoup de jeunes peinent à trouver un employeur pour assurer leur formation pratique, tandis que les employeurs jugent trop lourde la procédure de gestion administrative du recrutement d'un apprenti, ce qui est *a fortiori* le cas pour les entreprises de très petite taille.

Une fois le contrat d'apprentissage conclu, le parcours reste parfois semé d'embûches. En effet, le taux de rupture prématurée des contrats d'apprentissage est particulièrement élevé : il est en moyenne de 25 %. Il s'agit là d'un problème majeur, à la fois pour l'apprenti et pour l'employeur : en effet, un apprenti en rupture de contrat commence sa vie professionnelle par un échec qui peut être lourd à porter, et qui peut hypothéquer gravement son parcours professionnel futur ; pour l'entreprise, une rupture anticipée d'un contrat d'apprentissage est souvent également vécue comme un échec et peut dissuader l'employeur de retenter l'expérience.

La réussite du parcours en apprentissage suppose également de lever des freins qui peuvent être de plusieurs ordres : la distance éventuelle entre le lieu de travail de l'apprenti et son lieu de résidence suppose parfois de régler des problèmes de prise en charge de coûts de transports, d'hébergement et de restauration, ou encore de passage du permis. Cette réussite dépend aussi fortement de l'encadrement de l'apprenti, qui dépend très largement de l'investissement de son maître d'apprentissage. Une problématique spécifique existe dans certains secteurs d'activité pour lesquels les apprentis peuvent être exposés à des situations dangereuses, qui font l'objet d'une réglementation spécifique pour les mineurs.

1. L'apprentissage, un gage de meilleure insertion dans l'emploi

L'apprentissage constitue un outil privilégié d'insertion dans l'emploi des jeunes : comme le montre l'étude réalisée en 2013 par le Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ)⁽¹⁾, le taux de chômage des jeunes issus de la voie scolaire après trois ans de vie active est plus important que celui des jeunes issus de l'apprentissage, l'écart étant particulièrement élevé pour les niveaux de diplômes les plus faibles : il est de six points pour les niveaux V (CAP/BEP) et III (BTS, DUT, bac +2), et atteint même dix points pour les niveaux IV (bac professionnel et technologique). Alors qu'en 2013, 67 % des jeunes issus de l'apprentissage sont en emploi et 59 % sont en emploi à durée indéterminée, seuls 57 % des jeunes issus de la voie scolaire sont en emploi, et seulement 46 % en emploi à durée indéterminée. L'écart est également important concernant l'évolution respective des salaires des jeunes après trois ans de vie active : l'écart salarial entre un jeune issu de l'apprentissage et un jeune sorti de la voie scolaire est de l'ordre de 100 euros aux niveaux V et IV, et dépasse 200 euros aux niveaux supérieurs.

a. Une meilleure mise en relation des apprentis et des employeurs

Afin d'optimiser la phase « en amont », celle du recrutement, il est nécessaire de mettre en place des outils permettant une meilleure mise en relation des jeunes à la recherche d'un employeur et des entreprises qui souhaitent recruter un apprenti. Certaines difficultés peuvent trouver une réponse relativement simple : ainsi, pour faciliter les démarches de recrutement d'un apprenti par les entreprises, des travaux doivent être engagés rapidement pour aboutir à une dématérialisation complète des démarches d'enregistrement des contrats.

La feuille de route adoptée à l'issue des Assises de l'apprentissage énumère une série de mesures qui doivent également faciliter cette mise en relation, notamment la création d'une bourse web nationale de l'apprentissage abritée par Pôle emploi qui a pour mission d'agrèger les offres d'emploi en apprentissage. Votre rapporteure pour avis reste dubitative quant aux capacités d'un tel dispositif, au niveau national, à mettre réellement en relation les jeunes apprentis et les employeurs : des initiatives territoriales seraient, de son point de vue, plus efficaces.

Le projet de loi de simplification de la vie des entreprises, adopté par l'Assemblée nationale le 23 juillet dernier, a également prévu de permettre à Pôle emploi de disposer des données relatives au paiement de la contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA), acquittée par les entreprises de plus de 250 salariés qui accueillent moins de 4 % d'alternants en leur sein, afin de développer une action de prospection des employeurs en faveur du recrutement en apprentissage.

(1) CEREQ, Enquête 2013 auprès de la Génération 2010.

Une mission spécifique de mobilisation des entreprises doit également être menée, ainsi qu'un travail de coordination et d'harmonisation des initiatives des réseaux des développeurs de l'apprentissage. Actuellement au nombre de 266 et déployés sur l'ensemble du territoire, les développeurs de l'apprentissage sont portés par les réseaux consulaires, avec pour mission d'aller à la rencontre des entreprises afin de les encourager à embaucher un ou plusieurs apprentis. Le dispositif était pour l'heure financé par les crédits du compte d'affectation spéciale : dans le cadre de la réforme du financement de l'apprentissage initiée par le Gouvernement, ce dispositif sera désormais confié aux régions. Les réseaux consulaires craignent que le financement des développeurs de l'apprentissage soit mis à mal à la faveur de cette décentralisation, les régions ayant d'ores et déjà engagé le lancement de développeurs de l'apprentissage au sein des CFA. Votre rapporteure pour avis estime nécessaire de créer les conditions d'un partenariat entre ces deux réseaux ; une « concurrence » entre eux serait évidemment très dommageable.

b. Lutter contre les ruptures anticipées de contrat d'apprentissage

C'est précisément parce que l'apprentissage représente une force incontestable en matière d'insertion professionnelle que le taux élevé de rupture de contrats y est particulièrement préoccupant : il représente, d'après la DARES, 28 % des contrats commencés au cours de la campagne 2011-2012. Ce taux est quasiment inchangé depuis vingt ans, puisqu'il était déjà de l'ordre de 25 % en 1995. Le taux de rupture diminue avec le niveau du diplôme préparé : il atteint en effet 34,5 % pour les diplômés de niveau V et représente 25,3 % pour les diplômés de niveau IV et 16,4 % pour les diplômés de niveau III et plus. Les taux de rupture sont également très contrastés en fonction des secteurs : ils sont particulièrement préoccupants dans la filière de l'hôtellerie-restauration (un peu moins de 49 %). En réalité, le taux de rupture recouvre des situations diverses : il faudrait en effet pouvoir distinguer les ruptures qui correspondent en réalité à une réorientation ou à un simple changement d'employeur et les véritables ruptures de contrat. D'après la DARES, 22 % des jeunes abandonnent en réalité l'apprentissage ; autrement dit, 6 % des jeunes sont *a priori* concernés par un changement de contrat ou l'orientation vers un nouveau secteur d'activité en apprentissage. Ce taux reste néanmoins élevé : il montre en tout cas que l'orientation des jeunes vers l'apprentissage n'est souvent pas le fruit d'un choix, qu'il est souvent subi par des jeunes qui n'ont souvent pas encore la maturité et le bon positionnement requis pour entrer dans le monde du travail.

Afin de prévenir les ruptures anticipées de contrats d'apprentissage, l'ensemble des leviers doivent être actionnés afin de mieux répondre aux besoins d'appui et d'accompagnement à la fois du jeune apprenti et de l'entreprise qui le recrute pour le former. La loi du 5 mars 2014 précitée a confié aux CFA une véritable mission d'accompagnement des jeunes entrant en contrat d'apprentissage, en leur donnant un rôle de consolidation du projet de formation de l'apprenti, mais également d'appui aux jeunes pour la recherche d'employeurs en lien avec le service public de l'emploi et de coordination avec les maîtres

d'apprentissage pour assurer la cohérence globale de la formation dispensée en apprentissage.

Le renforcement du rôle des CFA dans l'accompagnement des jeunes et, en particulier, en interface avec les maîtres d'apprentissage, met en lumière l'importance de ces derniers pour la réussite du contrat d'apprentissage. Ce n'est que grâce à l'accompagnement et avec l'appui de son tuteur que l'apprenti peut pleinement s'inscrire dans la vie de l'entreprise. Or, trop souvent encore, aujourd'hui, le rôle du maître d'apprentissage n'est pas suffisamment reconnu par l'entreprise elle-même. Bien former un apprenti prend du temps, requiert des compétences et un savoir-faire spécifiques, ainsi que des capacités pédagogiques. Si les petites entreprises ont de ce point de vue l'avantage de pouvoir offrir à un jeune apprenti un tuteur de proximité, elles sont aussi souvent moins armées que les entreprises de plus grande taille pour assurer l'encadrement des jeunes. *A contrario*, un jeune apprenti peut se sentir noyé dans une structure plus grande. La feuille de route issue des Assises de l'apprentissage du 19 septembre dernier a ainsi fixé plusieurs principes destinés à assurer une meilleure reconnaissance du rôle des maîtres d'apprentissage, en prévoyant :

– la création d'un certificat de qualification professionnel (CQP) de maître d'apprentissage, reconnu au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP), qui pourra donner lieu à l'abondement du compte personnel de formation (CPF) de celui qui en a exercé la fonction ;

– l'engagement de négociations de branche autour de la question de la généralisation des rétributions financières de la fonction de maître d'apprentissage.

Votre rapporteure pour avis constate que sur ce dernier point, les avis sont assez partagés ; si l'on considère néanmoins que « tout travail mérite salaire », il semblerait assez légitime que la mission de tuteur fasse l'objet d'une véritable rémunération, seule manière de consacrer sa reconnaissance pleine et entière.

Dans l'attente de la concrétisation de ces mesures destinées à améliorer le suivi et l'accompagnement des apprentis et la reconnaissance des maîtres d'apprentissage, votre rapporteure pour avis juge urgent que les apprentis en rupture de contrat puissent être pris en charge par les plateformes de suivi et d'appui aux décrocheurs, dont ils sont pour l'heure exclus.

2. Consacrer un véritable statut pour l'apprenti

Développer l'apprentissage suppose de lever les obstacles que peuvent rencontrer les apprentis pour entrer en apprentissage, mais aussi pour mener à bien leur formation, dans les meilleures conditions, et obtenir le diplôme qui garantira leur insertion professionnelle.

Or, deux problèmes importants ont été de manière récurrente soulevés par les différents interlocuteurs auditionnés par votre rapporteure pour avis : celui de la rémunération de l'apprenti et celui de la procédure d'autorisation d'accès aux machines dangereuses pour les apprentis mineurs.

a. La question de la rémunération de l'apprenti

Le développement de l'apprentissage suppose, pour les jeunes qui pourraient se tourner vers cette voie, que le statut de l'apprenti soit suffisamment attractif. Des progrès ont été réalisés récemment pour améliorer les droits des apprentis, en particulier dans le cadre de la loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraite, grâce à la prise en compte intégrale des périodes d'apprentissage pour le calcul des droits à la retraite, selon la règle « un trimestre travaillé, un trimestre validé », et cela, quelle que soit la rémunération de l'apprenti. Votre rapporteur pour avis rappelle que le décret d'application de cette disposition doit paraître de manière imminente.

Néanmoins, la principale difficulté identifiée s'agissant du statut de l'apprenti concerne les modalités de calcul de sa rémunération : rappelons en effet que celle-ci est fonction de l'âge de l'apprenti et de sa progression dans le cycle de formation, comme le retrace le tableau suivant.

RÉMUNÉRATION MENSUELLE MINIMALE D'UN APPRENTI AU 1^{ER} JANVIER 2014

(en euros)

Situation	Moins de 18 ans	18-20 ans	21 ans et plus
1 ^{re} année	361,35	592,61	766,05
2 ^e année	534,79	708,24	881,68
3 ^e année	766,05	939,50	1 127,40

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

Cette « grille » de rémunération présente un double inconvénient : elle constitue un frein à l'embauche d'apprentis plus âgés, que l'employeur pourrait ainsi considérer comme trop « chers » à niveau de diplôme préparé égal ; d'autre part, elle ne contribue pas à la valorisation de l'apprentissage, dans la mesure où elle ne tient pas compte du niveau de qualification et de compétences.

C'est pourquoi à l'issue des Assises de l'apprentissage, il a été prévu de renvoyer à une concertation au niveau interprofessionnel pour revoir le cas échéant les modalités de fixation de la rémunération des apprentis : une prise en compte du niveau de diplôme préparé pourrait ainsi être envisagée.

b. Le problème de l'accès aux machines dangereuses pour les apprentis mineurs

Conformément à la directive communautaire 94/33/CE du 22 juin 1994 relative à la protection des jeunes au travail, qui prévoit notamment que les États membres prennent des mesures pour protéger les jeunes travailleurs de risques

pour leur santé, leur sécurité et leur développement, et interdisent à cet effet certains travaux dangereux, le code du travail prévoit des dérogations à l'interdiction de principe d'emploi d'un travailleur mineur à des travaux dangereux.

À la procédure antérieure de demande d'autorisation individuelle, pour chaque apprenti concerné, renouvelable annuellement, a succédé une procédure d'autorisation triennale par l'inspecteur du travail d'emploi de mineurs à des activités dangereuses sur site⁽¹⁾. Néanmoins, alors qu'en apparence, ce changement se traduit par un allègement de la procédure (passage d'une demande annuelle à une demande triennale, d'une autorisation individuelle à une autorisation attachée au lieu de travail), de nombreux acteurs entendus par votre rapporteure pour avis pointent la lourdeur du dispositif d'autorisation, qui doit être demandée à chaque renouvellement de l'équipement, ou encore à chaque changement de chantier de l'apprenti dans le secteur du bâtiment, et qui se conjugue pour l'employeur avec la crainte d'un contrôle systématique et élargi de l'inspection du travail dès lors qu'il sollicite une telle autorisation, que ces craintes soient d'ailleurs ou non fondées.

Certains acteurs préconisent le passage à une procédure de déclaration préalable par l'employeur. Si une telle solution devait être retenue, votre rapporteure pour avis estime qu'un contrôle en aval deviendrait alors indispensable, afin de s'assurer que les apprentis mineurs soient rigoureusement encadrés pour l'accès aux machines dangereuses. En tout état de cause, un éventuel assouplissement des règles en la matière ne saurait se traduire par un accroissement des risques pris par les jeunes apprentis ; ce n'est en outre pas ce que souhaitent les entreprises qui ont évidemment à cœur d'assurer la sécurité de leurs salariés en général, et de leurs jeunes apprentis en particulier.

D'après les informations recueillies par votre rapporteure pour avis, des échanges sont en cours pour étudier les diverses options qui pourraient s'offrir pour protéger efficacement les apprentis sans créer de nouvelle contrainte de gestion. La réglementation relative à l'accès aux travaux dangereux des apprentis mineurs peut en effet décourager des entreprises, notamment les plus petites, à recruter un apprenti mineur : il est en tout état de cause indispensable de veiller à ce que la réglementation ne constitue pas un réel frein à l'embauche des apprentis mineurs au bénéfice des apprentis majeurs. La circulaire interministérielle n° 11 du 23 octobre 2013 relative à la mise en œuvre des dérogations à l'interdiction d'emploi des apprentis mineurs à des travaux dangereux exige ainsi que le document unique d'évaluation des risques (DUER) de l'entreprise soit à jour dans ce cadre : or, dans les très petites entreprises (TPE), l'élaboration et la mise à jour de ce document sont difficiles à mettre en œuvre. Un accompagnement des petites entreprises devrait sans doute être envisagé.

(1) Décret n° 2013-914 du 11 octobre 2013 relatif à la procédure de dérogation prévue à l'article L. 4153-9 du code du travail pour le jeunes âgés de moins de dix-huit ans.

3. Le développement de l'apprentissage dans la fonction publique

L'apprentissage reste aujourd'hui une voie très marginalement retenue dans la fonction publique : en effet, d'après les chiffres de la DARES, un peu plus de 9 000 recrutements en apprentissage seraient intervenus dans la fonction publique en 2013, pour environ 10 400 contrats en cours en 2011, – 700 dans la fonction publique d'État, 600 dans la fonction publique hospitalière (FPH) et 9 100 dans la fonction publique territoriale (FPT). Rappelons que les effectifs des trois fonctions publiques regroupent près de 5,2 millions de personnes au total.

Votre rapporteure pour avis estime que le potentiel de développement de l'apprentissage dans les collectivités publiques est pourtant important, en particulier au sein des collectivités territoriales. Il est donc indispensable de lever les obstacles spécifiques à l'extension du recours à l'apprentissage dans la fonction publique.

Ces obstacles ont été rappelés par de nombreux interlocuteurs entendus par votre rapporteure pour avis, et en particulier, par les représentants de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP). Ils sont principalement au nombre de trois. Le premier est un obstacle financier : les employeurs publics n'étant pas assujettis à la taxe d'apprentissage, ils doivent prendre en charge l'intégralité du coût de la rémunération et de la formation de l'apprenti qu'ils recrutent. Le deuxième obstacle est statutaire : il pose le problème de l'intégration dans la fonction publique des apprentis à l'issue de leur formation ; dès lors que la voie du concours de recrutement constitue un passage obligé, les apprentis dans la fonction publique ne disposent d'aucune garantie d'intégration. Enfin, le troisième problème concerne plus spécifiquement la fonction publique d'État, dans laquelle chaque ministère est soumis à un plafond d'emplois : la comptabilisation des apprentis dans ce plafond d'emplois conduit *de facto* à rendre réhibitore le recrutement d'apprentis.

Afin de parvenir à l'objectif, fixé lors des Assises de l'apprentissage du 19 septembre dernier, de 10 000 apprentis supplémentaires dans la fonction publique d'État d'ici 2017, les apprentis ne seront plus, dès 2015, comptabilisés dans le plafond d'emploi budgétaire des administrations d'État. En outre, 20 millions d'euros devraient être dégagés pour assurer la rémunération et la formation des 4 000 nouveaux apprentis qui doivent être recrutés à la rentrée 2015, – les 6 000 apprentis supplémentaires ont vocation à être recrutés à la rentrée 2016. D'après les informations transmises à votre rapporteure pour avis, l'enveloppe de 20 millions d'euros a vocation à être financée pour 2015 à partir d'une contribution interministérielle.

S'agissant du développement de l'apprentissage dans la fonction publique hospitalière (FPH), une dérogation devrait explicitement être prévue qui doit permettre aux apprentis infirmiers de suivre une formation pratique dans plus de deux établissements : rappelons en effet que l'article R. 6223-10 du code du travail limite aujourd'hui l'accueil des apprentis à deux sites d'accueil au

maximum, ce qui pose problème pour plusieurs formations dans le domaine sanitaire où une formation pratique sur plus de deux sites est exigée, comme c'est le cas pour les infirmiers.

Votre rapporteure pour avis se réjouit de cette mobilisation en faveur de la promotion de l'apprentissage dans la fonction publique : elle estime toutefois que c'est dans la fonction publique territoriale que réside le plus fort potentiel de développement de l'apprentissage. Sur les 9 000 apprentis qu'elle emploie, les trois quarts travaillent dans le bloc communal et 52 % d'entre eux préparent un diplôme de niveau V (BEP/CAP). Les filières de l'animation, des espaces verts ou encore des services à la personne au sein des collectivités territoriales gagneraient sans aucun doute à un plus grand recours à l'apprentissage. Une réflexion doit donc être menée, principalement pour répondre au problème du financement de la rémunération et de la formation de ces apprentis. Les conseils régionaux participent d'ores et déjà souvent à la prise en charge de la formation des apprentis dans le secteur public ; ces pistes partenariales doivent résolument continuer à être explorées.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

EXAMEN DES CRÉDITS

À l'issue de l'audition, en commission élargie, de *M. François Rebsamen*, ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social ⁽¹⁾, la Commission des affaires sociales examine, pour avis, les crédits pour 2015 de la mission « **Travail et emploi** » sur les rapports de *Mme Monique Iborra* (Emploi), de *M. Francis Vercamer* (Travail), et de *M. Bernard Perrut* (Compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage »).

Mme la vice-présidente Martine Carrillon-Couvreur. Nous sommes saisis de dix amendements, dont une série d'amendements identiques ou ayant le même objet sur les maisons de l'emploi et pour lesquels le débat me semble avoir déjà largement eu lieu.

La Commission est saisie de l'amendement II-AS 19 de la rapporteure pour avis, Mme Monique Iborra, et des commissaires socialistes.

Mme Monique Iborra, rapporteure pour avis. Je présente très rapidement cet amendement, qui est identique à l'amendement que vient d'adopter la commission des Finances et auquel le Gouvernement, par la voix de son ministre du Travail, M. François Rebsamen, a affiché son soutien lors de la commission élargie qui vient de se terminer. Cet amendement propose donc de majorer l'enveloppe prévue pour 2015 au titre des contrats aidés...

M. Francis Vercamer, rapporteur pour avis. Cette majoration concerne-t-elle les contrats du secteur marchand ou du secteur non-marchand ?

Mme Monique Iborra, rapporteure pour avis. ...dans le secteur non marchand, en l'occurrence des contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE) et des emplois d'avenir, pour répondre à notre collègue Francis Vercamer, puisqu'il ne vous a pas échappé que le budget 2015 repose sur un doublement de l'enveloppe des contrats aidés du secteur marchand, alors que les contrats du secteur non marchand s'inscrivent en baisse.

M. Francis Vercamer, rapporteur pour avis. Je ne suis pas opposé à l'augmentation de l'enveloppe des contrats aidés, dans un contexte économique difficile où il peut paraître justifié de faire un traitement social du chômage. Toutefois, je ne suis pas persuadé de la pertinence de l'augmentation de l'enveloppe des contrats dans le secteur non marchand, dès lors que la conclusion

(1) Cf. compte-rendu de la commission élargie :

http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2015/commissions_elargies/cr/C013.asp

d'un contrat aidé dans le non-marchand, qui concerne donc essentiellement le secteur associatif et les collectivités territoriales, requiert un cofinancement, et que les associations comme les collectivités sont soumises à des difficultés financières importantes.

M. Christophe Cavard. Je suis plutôt favorable à une augmentation de l'enveloppe des contrats aidés dans le secteur non-marchand, d'autant que, contrairement à ce que pense M. Vercamer, le taux de prise en charge dans le cas d'un CAE est très élevé, et que le reste à charge pour les employeurs est donc très limité, et en tout cas, ne constitue pas à mon sens un frein à l'embauche sous cette forme de contrat aidé. Il me semble en revanche que la vraie question est celle de la formation, car contrairement aux emplois d'avenir, les contrats aidés ne sont pas assortis d'une formation, sauf lorsque la collectivité fait le choix de financer une telle formation, ce qui reste rare. Or, il est essentiel que les publics qui soient orientés vers des contrats aidés puissent, à la sortie, bénéficier d'une véritable plus-value : c'est pourquoi l'obligation de formation dans le cadre des contrats aidés est un débat que nous devons avoir. Mais je soutiendrai néanmoins cet amendement.

Mme Isabelle Le Callenec. Il ne me semble pas que sur le terrain, il y ait une demande plus forte de contractualiser sur des contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE) ou sur des emplois d'avenir, car, – et je rejoins notre collègue Vercamer sur ce point –, ces contrats nécessitent un abondement. Je me réjouis en revanche de l'augmentation prévue dans le budget 2015, des contrats initiative-emploi (CIE), car il existe en effet une demande des entreprises en ce sens. Ensuite, les 200 millions d'euros qui doivent abonder l'enveloppe des contrats aidés d'après cet amendement, proviennent-ils de la minoration des crédits du contrat de génération ou non ?

M. Arnaud Richard. Je constate que le groupe socialiste se substitue au Gouvernement pour pallier son manque de volontarisme sur les contrats aidés. Je comprends que l'on puisse regretter une forme de politique de *stop and go* en la matière, mais il me semble que traditionnellement, sur les contrats aidés, on opère un suivi très fin des enveloppes, avec des ouvertures au fil de l'eau, en cours d'année, quand cela est nécessaire. Au vu des montants très importants mis en jeu dans cet amendement, je m'abstiendrai, comme mon collègue Francis Vercamer.

M. Jean-Patrick Gille. Vous regrettez la légère diminution du budget de l'emploi pour 2015, mais cet amendement permettrait justement d'opérer un rattrapage en volume : en effet, le projet de loi de finances initiale repose sur une prévision de diminution des CAE de 70 000 contrats ; autrement dit, cet amendement permettrait de juguler la baisse, pour la limiter à 35 000 contrats. S'agissant des emplois d'avenir, 150 000 contrats ont été signés, et le « stock » s'établit à environ 100 000 : l'enveloppe de 50 000 emplois d'avenir supplémentaires pour 2015 apparaît légèrement insuffisante pour parvenir à l'objectif d'un « stock » équivalent à 150 000 contrats, et c'est pourquoi cet amendement prévoit 15 000 emplois d'avenir supplémentaires. L'évaluation est

certes difficile à opérer, car la durée moyenne des contrats est d'un peu plus de deux ans, avec des contrats de trois ans, mais aussi des contrats d'un an, comme dans les collectivités publiques, où il n'est pas possible de procéder autrement. Il s'agit précisément avec cet amendement de ne pas avoir d'effet de *stop and go*, et de maintenir un niveau stable de contrats aidés. Je souligne enfin que dans cette enveloppe, 15 millions d'euros iraient à l'accompagnement des missions locales pour assurer la prescription et le suivi des jeunes en emploi d'avenir.

M. Gérard Cherpion. Au vu de la situation très tendue des finances publiques, et du coût déjà très important des emplois d'avenir, il me semble qu'il conviendrait d'en rester là concernant l'enveloppe des contrats aidés, d'autant que les résultats de cette politique ne sont pas au rendez-vous, puisque l'on constate depuis début septembre une légère reprise du chômage des jeunes.

Mme Monique Iborra, rapporteure pour avis. Si nous n'avions rien proposé, vous auriez été les premiers à nous le reprocher au vu du contexte économique actuel ! Certes, nous souhaiterions ne pas avoir besoin de majorer l'enveloppe des emplois aidés, mais en attendant la confirmation de la reprise économique, il nous semble qu'il s'agit d'un palliatif nécessaire.

La Commission adopte l'amendement II-AS 19.

Puis elle examine l'amendement II-AS 21 de M. Jean-Patrick Gille.

M. Jean-Patrick Gille. Il s'agit de majorer les crédits d'accompagnement des missions locales. Comme je l'ai dit, les emplois d'avenir constituent un dispositif inédit, qui a conduit les missions locales à prospecter auprès des employeurs, négocier les termes du contrat en emploi d'avenir, mettre en place le plan de formation, opérer un suivi du jeune en emploi, puis préparer sa sortie. À cet effet, 15 millions d'euros sont prévus en 2015 pour 50 000 emplois d'avenir supplémentaires, mais on oublie que ce faisant, les missions locales continuent de devoir suivre les 100 000 jeunes qui sont toujours en emploi. C'est pourquoi mon amendement proposait de majorer de 30 millions d'euros les crédits d'accompagnement des missions locales à ce titre, pour retrouver le niveau qui était celui de 2014. En effet, il s'agit d'éviter un effet de rupture pour ces structures, qui se sont fortement investies dans le dispositif et ont souvent dû procéder à des embauches pour assurer le suivi des jeunes ; en outre, le coût pour les missions locales est aussi constitué de frais de déplacement, car le suivi en emploi suppose un déplacement du conseiller sur le site de travail du jeune. Dans la mesure où nous avons adopté l'amendement II-AS 19, qui majore de 15 millions d'euros les crédits d'accompagnement des missions locales, je suis prêt à retirer cet amendement.

M. Arnaud Richard. Je remercie Jean-Patrick Gille d'avoir soulevé ce problème, car on peut en effet s'étonner que le Gouvernement ait fixé le montant des crédits initiaux aux missions locales au titre des emplois d'avenir à seulement 15 millions d'euros.

Mme Monique Iborra, rapporteure pour avis. Je remercie notre collègue Jean-Patrick Gille d'accepter de retirer son amendement et de se rallier à l'amendement II-AS 19 que nous avons adopté et qui flèche bien 15 millions d'euros supplémentaires pour renforcer les missions locales dans leur rôle de suivi des emplois d'avenir.

L'amendement II-AS 21 est retiré.

La Commission examine ensuite les amendements identiques II-AS 15 de M. Francis Vercamer et II-AS 2 de Mme Isabelle Le Callenec.

M. Francis Vercamer, rapporteur pour avis. Cet amendement propose de majorer de 15 millions d'euros la dotation aux maisons de l'emploi. Je suis en effet un défenseur des maisons de l'emploi, qui me semblent être le bon moyen d'associer les élus locaux à la problématique de l'emploi local. Ces structures permettent en effet de rassembler l'ensemble des acteurs de l'emploi au service du développement économique et du développement de l'emploi, en lien avec les collectivités locales, en matière d'implantation des entreprises, de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC), mais aussi en lien avec les structures de la formation professionnelle et de l'accompagnement des salariés. Il est essentiel que les maisons de l'emploi disposent des moyens suffisants pour vivre : quand le Ministre déclare que la dotation des maisons de l'emploi est maintenue par rapport à 2014, il oublie que nous avons voté un amendement qui les renforçait à hauteur de 10 millions d'euros, et que jusqu'alors, les maisons de l'emploi pouvaient également bénéficier du Fonds social européen (FSE) par le biais des contrats de plan État-régions, ce qui ne sera plus le cas désormais. Je présente également un amendement de repli à hauteur de 10 millions d'euros. Mais l'idée qui consiste à tuer à petit feu les maisons de l'emploi me semble mauvaise : si l'État ne veut plus soutenir ces structures, il doit le dire clairement pour que les élus locaux puissent prendre, le cas échéant, leurs responsabilités.

Mme Isabelle Le Callenec. Je ne pense pas que le Ministre souhaite un total désengagement de l'État des maisons de l'emploi ; néanmoins, il y a eu des victimes déjà cette année, car de nombreuses maisons de l'emploi ont dû procéder à des licenciements et on a dénombré une quinzaine de fermetures de structures. Or, les travaux de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) montrent que certaines maisons de l'emploi rendent un réel service et apportent une réelle valeur ajoutée sur le territoire. Il est donc indispensable qu'il y ait au moins un maintien des crédits, ce qui n'est pas le cas pour le moment, puisque 26 millions d'euros sont prévus, alors que l'an passé, la dotation atteignait au moins 36 millions d'euros, et qui plus est, les régions pouvaient abonder ces structures. Je me réjouis que plusieurs amendements, émanant autant de l'UMP que de l'UDI et du groupe SRC, aient été déposés pour soutenir les maisons de l'emploi. Cet amendement est gagé sur le contrat de génération, dont nous savons qu'il ne rencontre pas le succès escompté. Je ne comprendrais pas que l'on s'engage sur une enveloppe supplémentaire de 50 000 contrats aidés et que l'on refuse dans le même temps de donner à ces structures les moyens de remplir leurs missions.

M. Arnaud Richard. Cela fait plusieurs années que nous avons le même débat sur les maisons de l'emploi, qui oppose les parlementaires, qui défendent ces structures, au Gouvernement. Or, il arrive que les ministres eux-mêmes soient personnellement favorables aux maisons de l'emploi. En réalité, la représentation nationale et les élus locaux y sont favorables, et c'est l'administration qui s'oppose aux maisons de l'emploi, au motif qu'il faudrait un seul acteur du service public de l'emploi, à savoir Pôle emploi. Or, je le rappelle : les maisons de l'emploi sont un moyen d'associer véritablement les élus locaux à la problématique de l'emploi sur le territoire.

M. Christophe Cavard. Je souhaite modérer les propos de notre collègue Arnaud Richard : tous les parlementaires ne sont pas d'ardents défenseurs des maisons de l'emploi. Lors de leur création sous la houlette de Jean-Louis Borloo, je m'étais déjà inquiété du risque de démantèlement du service public de l'emploi lié à leur mise en place, d'autant que cela coïncidait avec un renvoi aux collectivités locales du problème de l'emploi, et aussi de son financement. Les maisons de l'emploi n'ont pas été dépouillées dans le dernier budget : les crédits ont été maintenus en 2014, simplement avec le fléchage d'une partie de ces crédits sur les actions reconnues comme étant les plus efficaces, et donc aussi sur les structures les plus efficaces. Plutôt que de vouloir à tout prix augmenter la dotation de fonctionnement des maisons de l'emploi, il est indispensable de réfléchir aux critères d'efficacité qui doivent encadrer leur financement.

La Commission examine également l'amendement II-AS 7 de Mme Kheira Bouziane, en discussion commune avec les amendements II-AS 2 et II-AS 15.

Mme Kheira Bouziane. Il est nécessaire de maintenir les maisons de l'emploi sur le territoire ainsi que leur financement. Je ne reviens pas sur les conclusions du rapport Bouillaguet, qui ne tarit pas d'éloges que les maisons de l'emploi qui remplissent leur rôle avec efficacité. Les trois amendements proposés offrent un choix sur les modalités de financement en proposant soit d'affecter 15 millions d'euros à partir des crédits dédiés au contrat de génération, soit de répartir ce financement. Ils ne m'apparaissent pas en tout cas en contradiction avec les propos du Ministre, qui nous indique que les maisons de l'emploi doivent pouvoir émarger sur les fonds de la GPEC. Il me semble qu'il est indispensable de leur dédier précisément ces crédits. Cet amendement est cosigné par deux collègues, mais je ne doute pas que de nombreux autres collègues s'y rallieront.

Mme Monique Iborra, rapporteure pour avis. La série d'amendements de crédits mis en discussion commune concernant les maisons de l'emploi visent à majorer leur dotation pour 2015. Je souhaite avant tout faire un bref rappel des dotations dont ont bénéficié les maisons de l'emploi en 2014, qui se sont en effet établies à 50 millions d'euros au total. Ces sommes recouvraient 26 millions d'euros au titre du fonctionnement, 10 millions d'euros au titre du solde de conventions d'investissement conclues avant 2010, 10 millions d'euros supplémentaires issus du débat budgétaire au titre d'appels à projets de GPEC territoriale enfin, 4 millions d'euros au titre des contrats de projet État-région.

Autrement dit, la subvention de fonctionnement des maisons de l'emploi est donc stable en 2015 : elle était de 26 millions d'euros l'an passé ; elle sera de 26 millions d'euros l'an prochain ; on ne peut pas en dire autant pour de nombreux opérateurs de l'État. L'État n'est ensuite pas le seul financeur des maisons de l'emploi, qui sont, en milieu urbain, principalement portées par les communautés d'agglomération. Les 10 millions d'euros qui soldaient des conventions d'investissement conclues par le passé n'ont pas vocation à être reconduites ; les maisons de l'emploi sont d'ailleurs aujourd'hui très bien installées. Les nouveaux contrats de plan 2014-2020 reposent sur une redéfinition des axes prioritaires de financement. Je rappelle d'ailleurs que les régions peuvent tout à fait intervenir en soutien des maisons de l'emploi sur les crédits de droit commun. Enfin, s'agissant des appels à projets de GPEC territoriale, il s'agit d'un financement au titre d'une action spécifique, qui, pour la plupart des maisons de l'emploi est d'ailleurs toujours en cours.

D'autre part, nous avons demandé à la direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle (DGEFP) un premier bilan des appels à projets de GPEC territoriale confiés aux maisons de l'emploi en 2014 et il n'est pas des plus concluants. En effet, ce bilan montre que si le financement des maisons de l'emploi sur des actions et un cahier des charges spécifiques est en soi une bonne chose, car elle force ces structures à travailler sur un mode projet, les actions financées dans le cadre des appels à projets GPEC territoriale sont finalement redondantes avec d'autres actions financées au titre de la GPEC sur le programme 103. Le bilan est plutôt à ce stade en demi-teinte, car ces appels à projets ont aussi mis en évidence l'incapacité de certaines maisons de l'emploi à travailler en coopération, à monter en compétence et à répondre de manière opérationnelle au cahier des charges. Enfin, les maisons de l'emploi n'étant pas implantées de manière égale sur le territoire, cela pose des problèmes d'équité entre les territoires, ce qui n'est pas le cas des actions de GPEC et d'EDEC financées à partir du programme 103.

Au total, toutes ces raisons militent en faveur du maintien de la dotation de fonctionnement à son niveau antérieur, soit 26 millions d'euros, et du rejet de l'ensemble de ces amendements. Enfin, s'agissant du gage, deux amendements minorent les crédits du contrat de génération ; le dernier, présenté par Mme Bouziane, minore notamment les crédits consacrés à la santé et à la sécurité au travail, qui financent l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT), le Fonds pour l'amélioration des conditions de travail (FACT) et l'évaluation des risques professionnels. Cela ne semble pas du tout opportun.

M. Francis Vercamer, rapporteur pour avis. La rapporteure nous indique le montant des crédits dédiés aux maisons de l'emploi en 2014, qui totalisent 50 millions d'euros. Si l'on passe in fine à 26 millions d'euros en 2015, c'est qu'il y a bien une baisse importante. S'agissant de la GPEC, si le bilan n'est pas satisfaisant à ce stade, c'est aussi parce que les Directe n'ont notifié que très tardivement les instructions aux maisons de l'emploi. En outre, chaque année, il est question de répartir la diminution en fonction des structures et non

uniformément : or, cette année, la diminution de 57 % a porté uniformément sur toutes les maisons de l'emploi.

Mme Kheira Bouziane. Mme la rapporteure estime qu'une partie du gage de mon amendement n'est pas opportune. Nous pouvons sans doute trouver un compromis en prenant l'ensemble des crédits sur le programme 103 dans ce cas.

M. Arnaud Richard. On a souhaité spécialiser les maisons de l'emploi en leur confiant des actions de GPEC territoriale. C'est donc un mauvais procès que de venir leur reprocher ensuite de mener des actions redondantes avec des financements qui existent par ailleurs sur le programme 103.

Mme Monique Iborra, rapporteure pour avis. Mais précisément, le Ministre a indiqué tout à l'heure que les maisons de l'emploi pouvaient tout à fait élarger, si elles le souhaitent, sur ces crédits de GEPC qui figurent sur le programme 103.

Mme Isabelle Le Callenec. La rapporteure nous indique que les crédits relatifs à la GPEC peuvent être ouverts aux maisons de l'emploi. Mais les 10 millions d'euros que nous avons fléchés l'an passé sur les actions de GPEC territoriale confiées aux maisons de l'emploi disparaissent bel et bien, puisqu'ils ne se retrouvent plus non plus sur le programme 103.

Mme Monique Iborra, rapporteure pour avis. Je le répète, les maisons de l'emploi pourront bien bénéficier des crédits de droit commun au titre de la GPEC qui figurent sur le programme 103 : celles qui fonctionnent suffisamment bien et qui sont suffisamment efficaces pourront passer une convention avec la Direccte pour bénéficier de ces financements.

La Commission rejette les amendements II-AS 15, II-AS 2 et II-AS 7.

Puis elle examine l'amendement II-AS 14 de M. Francis Vercamer.

M. Francis Vercamer, rapporteur pour avis. Il s'agit d'un amendement de repli, à hauteur de 10 millions d'euros en faveur des maisons de l'emploi, à partir de la dotation prévue au titre du contrat de génération. Je reviens rapidement sur l'amendement II-AS 7 de Mme Bouziane, pour dire que je n'ai pas voté en sa faveur, précisément parce que le gage portait, à hauteur de 5 millions d'euros sur les crédits de prévention et de sécurité de l'emploi, ce qui me semblait excessif au regard de la dotation globale de cette action, de seulement 25 millions d'euros.

La Commission rejette l'amendement II-AS 14.

Puis elle examine l'amendement II-AS 20 de la rapporteure pour avis.

Mme Monique Iborra, rapporteure pour avis. Il s'agit du même amendement que celui qui a été adopté tout à l'heure par la commission des Finances, qui majore de 7 millions d'euros la dotation allouée au financement de

l'aide au poste dans les entreprises adaptées, pour permettre le financement de 500 postes supplémentaires.

La Commission adopte l'amendement II-AS 20.

Puis elle examine l'amendement II-AS 10 de M. Christophe Cavard.

M. Christophe Cavard. Cet amendement tend à majorer de un million d'euros les crédits en faveur du secteur de l'insertion par l'activité économique (IAE). En effet, le secteur a connu une grande avancée, grâce à la réforme mise en œuvre, qui a permis de le financer à hauteur de 25 millions d'euros supplémentaires. Toutefois, il reste une incertitude sur la mise en œuvre du contrat à durée déterminée d'insertion (CDDI) qui se substitue aux anciens contrats aidés, par le biais de la généralisation de l'aide au poste. Concernant la partie modulable de cette aide, il n'y a pas de garantie véritable que les montants soient maintenus par rapport à la situation avant réforme. En tout cas, certaines Direccte estiment que les crédits ne seront pas suffisants pour couvrir la totalité des besoins afférents à cette part modulable. Or, cela mettrait en danger les structures concernées.

Mme Monique Iborra, rapporteure pour avis. Je comprends l'intention de votre amendement, qui pointe en particulier les craintes relatives à la mise en place d'un CDD d'insertion qui conduirait à remettre en cause le bénéfice des exonérations de cotisations dont pouvaient jusqu'alors bénéficier certaines structures de l'IAE. Ces craintes sont néanmoins infondées, car l'article 20 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 a expressément prévu le maintien des exonérations dans le cadre du CDD d'insertion : autrement dit, il n'existe pas de surcoût que l'aide au poste ne couvrirait pas totalement.

M. Christophe Cavard. Je retire cet amendement, mais je le redéposerai en séance car je souhaiterais avoir des engagements précis du Ministre sur ce point.

L'amendement II-AS 10 est retiré.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits, ainsi modifiés, de la mission Travail et emploi figurant à l'état B de l'article 32.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits du compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage » figurant à l'état D de l'article 34.

Article 62 rattaché à la mission Travail et emploi.

La Commission est saisie de l'amendement II-AS-13 de M. Gérard Cherpion.

M. Gérard Cherpion. Dans un contexte financier difficile, l'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (AGEFIPH) a obtenu des résultats importants : en effet, le nombre de placements

durables, supérieur à un an, a progressé de 58 % en deux ans ; le plan de développement de l’alternance a porté ses fruits, puisque 4 700 contrats d’apprentissage ont bénéficié de l’aide de l’AGEFIPH en 2013, soit 20 % de plus qu’en 2012. En 2014, une nouvelle progression de 28 % est attendue avec 6 000 contrats en apprentissage, alors même que les chiffres de l’apprentissage sont en baisse au niveau national. En outre, 56 000 actions de formation ont été financées ou cofinancées par l’AGEFIPH en 2013, dont plus de 21 000 formations qualifiantes, soit une progression de 11 % par rapport à l’année passée. Enfin, au premier semestre 2014, le nombre de maintiens dans l’emploi a crû de 7 % par rapport à 2012. Le prélèvement de 29 millions d’euros prévu chaque année sur le fonds de roulement de l’AGEFIPH entre 2015 et 2017 opère une fragilisation de la dynamique qui avait été enclenchée, et qui est particulièrement malvenue s’agissant de publics fragiles, c’est-à-dire des personnes porteuses d’un handicap, qui devraient au contraire bénéficier d’un soutien accru. C’est pourquoi cet amendement propose de supprimer l’article 62, qui instaure ce prélèvement.

Mme Monique Iborra, rapporteure pour avis. Votre amendement propose de supprimer le prélèvement, proposé par l’article 62 rattaché, sur le fonds de roulement de l’AGEFIPH, à hauteur de 29 millions d’euros. Je rappelle d’abord que les travailleurs handicapés bénéficient, en milieu ordinaire de travail, aussi des contrats aidés classiques au même titre que des aides de l’AGEFIPH : en particulier, ils représentent de l’ordre de 10 % des bénéficiaires de l’ensemble des contrats aidés en 2013. Vous pointez ensuite la diminution du budget de l’AGEFIPH, qui s’établit autour de 400 millions d’euros contre environ 600 millions d’euros il y a sept ans, mais cette diminution est précisément à mettre au compte du fait que les entreprises remplissent de mieux en mieux leurs obligations en matière d’emploi de personnes handicapées, puisque je rappelle que l’AGEFIPH est financée par la contribution des entreprises qui ne respectent pas le ratio de 6 % de personnes handicapées parmi leurs salariés. Ensuite, il s’agit d’un prélèvement annuel, programmé sur trois ans, sur un fonds de roulement qui s’établit à des niveaux relativement élevés, puisque les réserves de trésorerie de l’AGEFIPH atteignent près de 320 millions d’euros cette année. Rappelez-vous quand la majorité précédente ponctionnait le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP)... Enfin, ces montants seront reversés à l’Agence de services et de paiement (ASP) et participeront bien au financement des emplois aidés en faveur des travailleurs handicapés.

M. Gérard Cherpion. Il me semble que l’on ne peut pas comparer les prélèvements sur le FPSPP et ceux prévus ici sur l’AGEFIPH, bien que j’aie par ailleurs toujours dénoncé par le passé ces prélèvements sur le Fonds paritaire. S’agissant du fonds de roulement de l’AGEFIPH, les montants que vous mentionnez sont exacts, mais il s’agit de sommes engagées, prévues pour répondre à des besoins en cours. C’est une erreur de vouloir opérer ces prélèvements répétés sur trois ans.

M. Jean-Patrick Gille. Il faut modérer les propos de notre collègue Gérard Cherpion. Cela fait quelques années que le fonds de roulement de

l'AGEFIPH est très important, il me semble donc légitime que de l'ordre d'un peu moins de 10 % de ce fonds de roulement fassent l'objet d'un prélèvement. Le véritable enjeu est celui des contrats aidés bénéficiant aux personnes handicapées : il est indispensable de s'assurer que les opérateurs du service public de l'emploi, qu'il s'agisse de Pôle emploi ou des Cap emploi, fassent bien bénéficier les personnes handicapées qui le souhaitent d'un contrat aidé.

Mme Isabelle Le Callenec. Nous pourrions parvenir à un consensus si nous avons bien la certitude que ces fonds de l'AGEFIPH vont bien aller in fine aux travailleurs handicapés. Ils seront reversés à l'ASP ; mais de quelles garanties disposons-nous que les personnes handicapées seront bien les seules bénéficiaires de ces fonds ? Nous avons besoin d'un engagement clair du Ministre à ce sujet dans l'hémicycle, car nous avons des exemples de fonds initialement dédiés aux personnes handicapées ou à d'autres publics spécifiques qui finalement ne leur ont pas bénéficié.

M. Christophe Cavard. Je présente d'emblée mon amendement II-AS-18, qui rejoint les préoccupations de mon collègue Gérard Cherpion. On est en droit en effet d'être inquiet de voir que 29 millions d'euros vont être prélevés sur le fonds de roulement de l'AGEFIPH. Certes, il est indispensable que les fonds de l'AGEFIPH soient bien mobilisés et ne fassent pas l'objet d'une thésaurisation. Mais il est indispensable que dans l'hémicycle, des garanties soient apportées au sujet de l'affectation à 100 % de ces fonds vers des contrats aidés en faveur des travailleurs handicapés.

Mme Monique Iborra, rapporteure pour avis. Je partage tout à fait ces interrogations et ces préoccupations, et je pense qu'il conviendra que le Ministre nous apporte sur ce point toutes les garanties nécessaires dans l'hémicycle.

Les amendements II-AS-13 et II-AS-18 sont retirés.

Mme Martine Carrillon-Couvreur, vice-présidente. Il me semble qu'il s'agit d'une proposition qui peut faire l'unanimité. En effet, un effort important est fait dans le cadre du budget pour favoriser l'accès à l'emploi des personnes handicapées ; il faut néanmoins s'assurer que les crédits pris sur l'AGEFIPH iront bien aux travailleurs handicapés.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 62 rattaché.

ANNEXE :
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES
PAR LA RAPPORTEURE POUR AVIS

(par ordre chronologique)

- **Conférence des présidents d'université (CPU) – M. Jean-Loup Salzmann**, président
- **Table ronde des organisations syndicales de salariés :**
 - **Confédération générale du travail (CGT) – M. Djamal Teskouk**, responsable confédéral de l'activité formation professionnelle, et **M. Serge Plechot**, secrétaire fédéral à la fédération construction, bois et ameublement.
 - **Confédération française de l'encadrement-Confédération générale des cadres (CFE-CGC) – M. Franck Mikula**, secrétaire national au secteur Emploi Formation, et **Mme Anne Lecrenais**, conseillère technique
 - **Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) – M. Maxime Dumont**, secrétaire fédéral en charge des dossiers politiques, de l'emploi, de la formation et des questions internationales contre le dumping social, et **M. Michel Charbonnier**, conseiller politique du cabinet
- **AGEFA – PME – M. Bernard Capron**, président, et **M. Jean-Jacques Dijoux**, directeur général
- **Association nationale des apprentis de France (ANAF) – M. Morgan Marietti**, délégué général en charge du développement et des relations publiques, ancien président
- **Les Compagnons du devoir – M. Jean-Claude Bellanger**, secrétaire général
- **Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME) – M. Georges Tissié**, directeur des affaires sociales
- **Ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social – Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) – Mme Emmanuelle Wargon**, déléguée générale, **Mme Marianne Kermoal-Berthomé**, sous-directrice du financement et de la modernisation, et **M. Michel Ferreira-Maia**, chef de la mission des politiques de formation et de qualification
- **Fédération des entreprises du commerce et de la distribution (FCD) – M. Renaud GirouDET**, directeur des affaires sociales, de l'emploi et de la formation, **Mme Caroline Troadec**, chargée de mission emploi-formation, et **M. Antoine Sauvagnargues**, chargé de mission affaires publiques *

- **Cabinet du Ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social** – **Mme Myriam Metais**, conseillère budgétaire, **Mme Mathilde Tournier**, conseillère politiques territoriales et financements communautaires, **Mme Nadine Richard**, conseillère formation professionnelle et alternance, et **M. Damien Ranger**, conseiller parlementaire
- **Association des régions de France (ARF)** – **Mme Georgette Bréard**, vice-présidente de la région Bretagne
- **Syndicat national des enseignements du second degré (SNES-FSU)** – **M. Thierry Reygades**, secrétaire national, et **M. Bruno Bitouzé**, professeur de physique appliquée, en charge des formations technologiques industrielles et de l'apprentissage
- **Ministère de l'éducation nationale – Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO)** – **Mme Brigitte Doriath**, sous-directrice des lycées et de la formation professionnelle tout au long de la vie, et **Mme Maryannick Malicot**, adjointe à la sous-directrice
- **Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat (APCMA)** – **M. Jean-Patrick Farrugia**, directeur de la formation et de l'emploi, **M. Philippe Perfetti**, directeur-adjoint de la formation et de l'emploi, et **Mme Véronique Matteoli**, directrice adjointe des relations institutionnelles *
- **Organisme paritaire collecteur agréé des industries de la métallurgie (OPCAIM)** – **Mme Stéphanie Lagalle-Baranes**, directrice, **M. Claude Ven**, président, et **M. Jean-Luc Bérard**, vice-président
- **Association nationale des directeurs de missions locales (ANDML)** – **M. Philippe Jourdan**, vice-président
- **Union professionnelle artisanale (UPA)** – **M. Pierre Burban**, secrétaire général, et **Mme Caroline Duc**, conseillère technique chargée des relations avec le Parlement
- **Union des employeurs de l'économie sociale et solidaire (UDES)** – **M. Sébastien Darrigrand**, délégué général, et **M. Hugues Vidor**, vice-président en charge du dialogue social et de l'emploi
- **Chambre de commerce et d'industrie de France (CCI)** – **Mme Danielle Dubrac**, vice-présidente de la CCID de Seine-Saint-Denis, membre du bureau de la CCIR Paris Ile-de-France, **M. Patrice Guezou**, directeur formation et compétences, et **M. Jérôme Pardigon**, directeur des relations institutionnelles*
- **Ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social – Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES)** – **Mme Françoise Bouygard**, directrice

- **Ministère de la décentralisation et de la fonction publique – Direction générale de l’administration et de la fonction publique (DGAFP) – M. Pierre Coural**, chef de service du pilotage et des politiques transversales, et **M. Christophe Peyrel**, sous-directeur des élus locaux et de la fonction publique territoriale à la direction générale des collectivités locales (DGCL)
- **Table ronde de missions locales de Seine-Saint-Denis :**
 - **Mission locale de Montreuil – M. Saad Belaïb**, directeur
 - **Mission locale de Bondy – M. Samir Hariche**, directeur
- **Mme Nathalie Hanet**, future directrice de l’EPIDE à la date de rédaction du rapport
- **Unédic – M. Vincent Destival**, directeur général
- **Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) – M. Christophe Donon**, directeur de la stratégie
- **Ministère de l’éducation nationale – Cabinet de la ministre – M. Alain Séré**, conseiller technique chargé de l’orientation, de la formation professionnelle initiale et continue et de la certification, et **Mme Alexandrine Fadin**, attachée parlementaire
- **EPIDE – M. Charles de Batz-de-Trenquelléon**, directeur général, et **Mme Raphaëlle Epstein**, directrice des parcours pédagogiques et de l’insertion
- **Union nationale des missions locales (UNML) – M. Serge Kroichvili**, délégué général
- **Alliance Villes Emploi – M. Jean Le Garrec**, ancien ministre, président, **M. Michel Bernard**, président délégué, président de la Maison de l’emploi de Corbeil-Essonnes – Évry, **M. Marc Godefroy**, président de la Maison de l’emploi du Pévèle-Melantois-Carembault, maire de Lezennes dans le Nord, et **Mme Marie-Pierre Establie d’Argencé**, déléguée générale
- **Pôle emploi – M. Jean Bassères**, directeur général, et **Mme Garance Yayer**, chargée des relations extérieures
- **Alliance pour l’Enseignement Professionnel des Jeunes (AEPJ) – M. Jean-Pierre Hulot**, président de l’OCTA UNIPE, **M. Hervé Boulben**, directeur de l’Unipe, et **M. Ludovic Pero**, consultant

** Ces représentants d’intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de l’Assemblée nationale, s’engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l’Assemblée nationale.*