



N° 3110

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2015.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2016** (n° 3096),

PAR Mme VALÉRIE RABAULT,
Rapporteuse Générale
Députée

ANNEXE N° 47

TRAVAIL ET EMPLOI

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

Rapporteur spécial : M. Christophe CASTANER

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I. UN BUDGET STABLE QUI FINANCE PLEINEMENT LES NOUVEAUX DISPOSITIFS EN FAVEUR DE L'EMPLOI	9
A. LE PROGRAMME 102 ACCÈS ET RETOUR À L'EMPLOI : UN EFFORT TOURNÉ VERS LES JEUNES ET LES PUBLICS EN DIFFICULTÉ	10
1. La création d'une prime d'activité réforme le fonctionnement de l'ASS.....	11
2. La montée en puissance de la Garantie jeune et l'accompagnement des jeunes en difficulté	12
a. La Garantie jeune.....	12
b. Les écoles de la deuxième chance (E2C).....	12
c. Un renforcement majeur de l'établissement public d'insertion de la défense (EPIDE).....	13
d. Le fonds pour l'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ).....	13
3. Des moyens maintenus pour le service public de l'emploi et un recentrage des missions en faveur des publics les plus éloignés de l'emploi	14
a. Un recentrage de Pôle emploi sur les publics en difficulté	14
b. Une évolution majeure en matière de sous-traitance	16
c. Un renforcement nécessaire du contrôle des demandeurs d'emplois	17
d. Une stabilisation des crédits des missions locales.....	18
e. La poursuite de la transformation des maisons de l'emploi.....	18
4. Un renforcement majeur de l'insertion par l'activité économique (IAE).....	19
5. Une redéfinition de la politique de contrats aidés.....	19
6. La mise en place d'une prime transitoire de solidarité (PTS) pour accompagner les personnes les plus vulnérables vers la retraite.....	22
7. Un effort en faveur des intermittents du spectacle.....	22
8. L'aide à l'emploi des personnes handicapées.....	22

B. LA POURSUITE DE LA MODERNISATION DU MINISTÈRE DU TRAVAIL (PROGRAMME 155).....	23
1. Une participation du programme 155 à l'optimisation des dépenses publiques à travers la mise en place d'un secrétariat général commun aux ministères des affaires sociales	23
2. La nécessité de préserver les moyens dévolus à la DARES	23
C. LE PROGRAMME 111 : UN EFFORT NOTABLE EN FAVEUR DE LA DÉMOCRATIE SOCIALE	24
1. Une hausse de la dotation budgétaire liée au financement de la démocratie sociale.....	25
2. La préparation des élections prud'homales.....	26
3. Une réforme de l'inspection du travail qui progresse.....	26
II. UN PROGRAMME 103 MARQUÉ PAR DE FORTS EFFETS DE PÉRIMÈTRE	27
A. LE PLAN TOUT POUR L'EMPLOI DANS LES TPE ET LES PME : UN EFFORT MAJEUR EN FAVEUR DE L'APPRENTISSAGE ET DE L'EMPLOI	27
B. LA POURSUITE DE L'EFFORT FINANCIER EN FAVEUR DE L'APPRENTISSAGE : CAS FNDMA ET PROGRAMME 103	28
1. Les crédits du compte d'affectation spéciale <i>Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage</i>	29
2. La compensation des exonérations de charges sociales pour les apprentis	30
3. Les autres dispositifs.....	31
C. LE RENFORCEMENT DES OUTILS D'ANTICIPATION ET D'ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES À TRAVERS LE PROGRAMME 103.....	32
1. La fusion des dispositifs d'activité partielle : une réforme qui montre son utilité	32
2. Le contrat de génération : un succès au niveau des branches qui doit se traduire plus concrètement sur le terrain	34
3. Le contrat de sécurisation professionnelle (CSP) est redimensionné	36
4. Une dotation globale de restructuration faiblement dotée	36
5. Les allocations temporaires dégressives : un outil dont la pertinence n'est pas certaine	37
6. La réduction des crédits consacrés à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC).....	38
7. Le maintien du dispositif NACRE en vue de sa décentralisation.....	38
8. Le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM) : un outil malheureusement réformé par le bas.....	39
D. LA RÉFORME DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE	40
1. L'achèvement de la réforme du financement en 2015.....	40

III. REMARQUES TRANSVERSALES SUR LE CHAMP COUVERT PAR LA MISSION TRAVAIL ET EMPLOI	42
A. LE SUCCÈS DU PLAN DE FORMATION DES DEMANDEURS D'EMPLOIS LANCÉ EN JUIN 2013.....	42
B. UN REPOSITIONNEMENT IMPORTANT DES DÉPENSES FISCALES ATTACHÉES À LA MISSION.....	43
C. LE BILAN DE L'ACTION DES DISPOSITIFS LOCAUX D'ACCOMPAGNEMENT EN FAVEUR DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE.....	44
EXAMEN EN COMMISSION	47
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	49

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

À cette date, 73 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial.

INTRODUCTION

L'amélioration de la situation de l'emploi reste la priorité du Gouvernement qui met en place, pour l'année 2016, des dispositifs nouveaux et assure la montée en puissance des dispositifs récemment instaurés en faveur des jeunes (garantie jeunes) et des personnes les plus éloignées du marché du travail (recentrage de Pôle emploi en faveur des publics les plus en difficulté).

Durant la crise de 2008-2009, les destructions d'emploi salarié dans le secteur marchand non agricole (SMNA) se sont élevées à 500 000 entre la fin du 1^{er} trimestre 2008 et la fin du 3^{ème} trimestre 2009. L'emploi salarié s'était ensuite progressivement redressé (+ 60 000 entre fin 2009 et mi-2011), en lien avec le raffermissement de l'activité mais sans toutefois rattraper les pertes enregistrées durant la crise. Entre la mi-2011 et la mi-2013, l'emploi salarié dans le SMNA a de nouveau marqué le pas. Il a au total reculé de - 202 000 entre la fin du 2^{ème} trimestre 2011 et la fin du 2^{ème} trimestre 2013, soit un rythme de destruction d'emploi deux fois moindre que durant la crise de 2008-2009. Depuis deux ans, cette tendance baissière s'est infléchie ; les évolutions à la hausse ou à la baisse qui se succèdent depuis huit trimestres se compensent, de telle sorte que l'emploi salarié dans le SMNA est globalement stable. Toutefois, au second trimestre 2015, le nombre de salariés dans le SMNA était encore inférieur de 592 000 à celui du 1^{er} trimestre 2008. Par conséquent, la France connaît encore un taux de chômage de 10,3 % de la population active au deuxième trimestre 2015. Le taux de chômage est cependant globalement stable en France depuis début 2014, et il tend à diminuer chez les jeunes.

Le Rapporteur spécial note que la dynamique de création d'emplois marchands devrait s'amplifier en 2016, du fait de l'accélération de l'activité et des effets positifs toujours importants du CICE et du Pacte de responsabilité et de solidarité. En 2016, selon les calculs de l'INSEE, l'emploi salarié marchand progresserait ainsi fortement (+ 100 000 en moyenne annuelle et + 130 000 fin 2016 par rapport à fin 2015). En effet, après l'introduction d'un premier volet en 2015 portant sur les bas salaires, les allègements du Pacte seront étendus aux salaires moyens à élevés (de 1,6 à 3,5 SMIC) à partir du 2^{ème} trimestre de l'année 2016. Au total, les mesures de réduction du coût du travail permettraient la création de l'ordre de 120 000 postes supplémentaires en 2016.

En complément des effets de la politique économique sur l'emploi, le budget de la mission *Travail et emploi* demeure à un niveau élevé avec 11,25 milliards d'euros (hors compte d'affectation spéciale *Pension*) inscrits dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2016. Ce budget est en léger recul par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2015 (11,6 milliards d'euros selon le périmètre courant 2016) afin de contribuer à l'effort de redressement des comptes publics mais aussi au financement du Pacte de responsabilité et de solidarité.

Le schéma d'emploi du ministère du Travail prévoit une diminution de 192 ETP mais préserve les opérateurs agissant dans le domaine de l'emploi en limitant à 3 ETP seulement la baisse de leur plafond d'emplois. Le plafond d'emplois du ministère est donc de 9 703 ETPT en PLF 2016. Le Rapporteur spécial insiste toutefois sur la nécessité de préserver les fonctions support du ministère qui a déjà entrepris de grands efforts de modernisation, notamment à travers la création d'un secrétariat général commun aux ministères sociaux, facteur majeur de mutualisation et de réduction des coûts.

Enfin, le budget 2016 de la mission finance de nouvelles mesures fortes en faveur de l'emploi : aide TPE-Jeune apprentis, aide TPE-1^{ère} embauche, mesures adoptées dans le cadre du Comité interministériel égalité et citoyenneté, prime transitoire de solidarité ou encore différé d'indemnisation d'assurance chômage pour les intermittents du spectacle.

I. UN BUDGET STABLE QUI FINANCE PLEINEMENT LES NOUVEAUX DISPOSITIFS EN FAVEUR DE L'EMPLOI

Les crédits des programmes 102 et 103 évoluent de 1 % entre la LFI 2015 et le PLF 2016. Hors mesure de périmètre (rebudgétisation de la réduction forfaitaire de cotisations sociales pour les particuliers employeurs à hauteur de 224 millions d'euros), ils sont réduits de 1 %.

Sur le programme 102, les crédits baissent de 2 % sous l'effet d'un effort de mise en cohérence des allocations de solidarité et d'une augmentation des moyens financiers consacrés aux jeunes.

Sur le programme 103, hors mesure de périmètre, les crédits subissent une réduction de 1 % par rapport à la LFI 2015 compte tenu de la rationalisation des dispositifs d'exonérations ciblées de cotisations sociales et de l'évolution du financement des primes d'apprentissage qui se fera par affectation directe de recettes fiscales aux régions. Le plan TPE-PME présenté le 9 juin 2015 donne lieu en revanche à l'inscription de crédits budgétaires conséquents pour les deux nouveaux dispositifs TPE-jeunes apprentis et première embauche.

PRINCIPAUX DISPOSITIFS FINANCÉS PAR LA MISSION TRAVAIL EMPLOI

(en millions d'euros)

	LFI 2015 CP	PLF 2016 CP	Évolution 2015-2016	
				%
P 102	7 639,85	7 515,01	- 124,84	- 2
CAE	1 577,73	1 023,31	- 554,42	- 35
CIE	206,92	196,50	- 10,42	- 5
Dispositifs en faveur des TH	357,52	364,30	6,78	2
Écoles de la deuxième chance (E2C) °	24,00	24,00	0,00	0
Emplois d'avenir	1 270,03	1 186,49	- 83,53	- 7
Subvention de l'État au fonds de solidarité	1 694,87	1 601,25	- 93,62	- 6
Insertion par l'activité économique	252,53	815,57	563,04	- 223
Maison de l'emploi	26,00	13,00	- 13,00	- 50
Actions de parrainage	4,00	7,50	3,50	88
Allocation CIVIS	40,00	10,00	- 30,00	- 75
EPIDe	45,00	50,81	5,81	13
Fonds d'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ)	17,40	8,10	- 9,30	- 53
Garantie jeunes – volet accompagnement	58,68		- 58,68	- 100
Garantie jeunes – volet aide	74,07	255,39	181,32	245
Missions locales	188,80	188,80	0,00	0
Intermittents	2,50	42,00	39,50	1 580
Pôle emploi (hors CPER)	1 519,00	1 507,00	- 12,00	- 1
Allocations aux demandeurs d'emploi (hors fonds de solidarité)	182,00	186,71	4,71	3

	LFI 2015 CP	PLF 2016 CP	Évolution 2015-2016	
				%
P 103 avec mesure de périmètre	2 875,91	3 072,79	196,88	7
P 103 hors mesure de périmètre		2 848,37	- 27,54	- 1
ZRD	6,77	0,00	- 6,77	- 100
Activité partielle	101,00	101,00	0,00	0
Exonérations bassin d'emplois à redynamiser (BER) (dites « Warsmann »)	12,81	0,00	- 12,81	- 100
AFPA-PAS formation professionnelle	85,60	95,60	10,00	12
Exonération de cotisations sociales des contrats d'apprentissage	1 275,56	1 248,65	- 26,91	- 2
Appui conseil RH	10,00	10,00	0,00	0
Appui aux mutations des filières (exGPEC/EDEC (Hors CPER))	40,00	23,50	- 16,50	- 41
Exonération ZRR	18,63	0,00	- 18,63	- 100
Exonération ZRR OIG	98,32	93,74	- 4,58	- 5
Exonérations TEPA	515,60	505,60	- 10,00	- 2
Exonération SAP (mesure de périmètre)		224,42	224,42	
Contrat de sécurisation professionnelle	125,49	88,80	- 36,69	- 29
Aide au recrutement des apprentis	60,00	0,00	- 60,00	- 100
Primes d'apprentissage	23,50		- 23,50	- 100
Contrats de génération	163,60	164,34	0,74	0
Exonération liée au régime social des micro-entreprises	93,06	0,00	- 93,06	- 100
NACRE	25,11	23,10	- 2,01	- 8
Aide TPE-Embauche 1 ^{er} salarié	0,00	84,80	84,80	
Total général	10 515,76	10 587,80	72,04	1
Total général hors mesure de périmètre		10 363,38	- 152,38	1

Source : ministère du travail.

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

Les crédits du programme 102 diminuent légèrement (- 2 %) passant de 7,6 à 7,4 milliards d'euros pour 2015. Cette réduction tient compte à la fois :

- du versement de la subvention au fonds de solidarité qui finance l'allocation spécifique de solidarité (ASS) à hauteur de 1 485 millions d'euros ;

- de la montée en charge de la garantie jeunes qui coûtera 255 millions d'euros en PLF 2016 contre 132,7 millions d'euros en 2015, soit un stock d'environ 50 000 jeunes entrés dans le dispositif d'ici à fin 2015 ;

– de la progression des crédits consacrés à l’insertion par l’activité économique (IAE) pour un montant de 815 millions d’euros dans le PLF pour 2016.

1. La création d'une prime d'activité réforme le fonctionnement de l'ASS

On constate une stabilité des moyens dédiés au financement des allocations de solidarité (187 millions d’euros en 2016, 183 millions d’euros dans la LFI 2015). Le Fonds de solidarité, établissement public en charge du versement des allocations de solidarité, voit sa subvention d’équilibre légèrement diminuer par rapport à la LFI 2015 sous l’effet notamment :

– d’une part, de la réforme des modalités de revalorisation des aides sociales prévue par le Gouvernement dans le PLF 2016 ;

– et d’autre part de l’adaptation de la prime d’intéressement de l’ASS compte tenu de la mise en œuvre de la prime d’activité au 1^{er} janvier 2016.

La subvention d’équilibre prévue en PLF 2016 pour le fonds de solidarité s’élève ainsi à 1 601,3 millions d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement.

Les prévisions de dépenses du fonds de solidarité retenues pour la construction du PLF sont les suivantes :

– l’allocation de solidarité spécifique (ASS) : 2 642,1 millions d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement (dont 1,1 milliard d’euros financés par la contribution exceptionnelle de solidarité) ;

– l’allocation équivalent retraite (AER) : 17 millions d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement ;

– l’allocation de fin de formation (AFF) pour les bénéficiaires dont les droits ont été ouverts avant le 31 décembre 2008 : 15 millions d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement ;

– l’ACCRES-ASS qui permet le versement pendant un an de l’allocation de solidarité spécifique à taux plein aux allocataires de l’ASS bénéficiant du dispositif d’aide à la création ou à la reprise d’entreprise (ACCRES) : 46,8 millions d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement ;

– les primes mensuelles pour les bénéficiaires de l’ASS reprenant une activité : 22 millions d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement ;

– les allocations de solidarité pour les intermittents du spectacle : 6,1 millions d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement.

La création de la prime d’activité permet en outre de revoir les mécanismes d’intéressement de l’ASS.

2. La montée en puissance de la Garantie jeune et l'accompagnement des jeunes en difficulté

a. La Garantie jeune

En France, plus d'1 million de jeunes âgés de 18 à 25 ans révolus ne sont ni en emploi, ni en études, ni en formation - ceux que l'on nomme les "Neet", *Not in Education, Employment or Training* - et subissent une grande précarité.

La Garantie jeunes vise à accompagner les jeunes les plus vulnérables pour les aider à rebondir et à s'insérer. C'est une des mesures inédites issues du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale adopté le 21 janvier 2013. C'est aussi la traduction de la volonté affichée par François Hollande : faire en sorte que les jeunes vivent mieux en 2017 qu'en 2012.

Lancée sur 10 territoires pilotes fin 2013, la Garantie jeunes concernera 72 départements fin 2015, pour atteindre l'objectif de 50 000 jeunes dans la démarche fixée par le Premier Ministre lors de la grande conférence sociale de juillet 2014. En 2016, la Garantie jeunes sera généralisée à tout le territoire, pour concerner 100 000 jeunes fin 2017.

L'État investit des sommes conséquentes (164 millions d'euros en 2015, 255 millions en 2016) afin d'assurer à ces jeunes à la fois une allocation pour les appuyer dans leur prise d'autonomie, et un accompagnement resserré de grande qualité assuré par les missions locales, auxquelles l'État verse 1 600 euros par jeune de crédits d'accompagnement – soit une somme très élevée au regard des autres dispositifs d'accompagnement qu'elles assurent.

En 2016, la poursuite du déploiement de la Garantie Jeunes permettra à 60 000 nouveaux jeunes de 18 à 25 ans en situation de précarité de bénéficier d'un accompagnement renforcé pour s'insérer dans l'emploi, et de bénéficier d'une allocation pendant toute la période d'accompagnement. Un cofinancement européen (Initiative européenne pour la jeunesse IEJ) est attendu à hauteur de 17 millions d'euros en 2016 (22 millions d'euros ont d'ores et déjà été versés en avance pour 2015). 255 millions d'euros sont inscrits dans le PLF 2016 pour le financement de l'aide et du soutien au suivi des jeunes par les missions locales.

b. Les écoles de la deuxième chance (E2C)

Le PLF 2016 conforte également les moyens des E2C. L'objectif fixé par le Comité interministériel égalité et citoyenneté du 6 mars 2015 est un accueil d'au moins 15 000 jeunes en 2015. La création de nouvelles écoles et de nouveaux sites ainsi que la montée en puissance des écoles récemment créées devraient permettre d'atteindre cet objectif. À noter toutefois que dans le même temps des écoles existantes (notamment en Île-de-France) sont fragilisées par le retrait de certains partenaires (chambres de commerce et d'industrie, collectivités locales) et la diminution de certains financements (taxe d'apprentissage, voire FSE).

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

c. Un renforcement majeur de l'établissement public d'insertion de la défense (EPIDE)

Lors de sa visite au centre EPIDE de Montry, le 16 février 2015, le Président de la République a assigné à l'établissement un objectif de développement : pouvoir accroître d'ici la fin de l'année sa capacité d'accueil de 570 places pour, compte tenu de la durée moyenne du parcours d'insertion, pouvoir accueillir 1 000 volontaires supplémentaires par an. Cet objectif est repris dans les mesures du Comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté du 6 mars 2015.

D'ici la fin 2015, les centres EPIDE disposeront de plus d'un quart de places supplémentaires (2 655 au lieu de 2 085). Le 27 avril 2015, le Président de la République a également annoncé la création, à terme, de deux centres supplémentaires.

Afin d'augmenter la capacité d'accueil de 570 places (1 000 jeunes en plus par an) conformément à l'annonce du Président de la République, la subvention de l'État a été majorée en 2015 par rapport à 2014 de 4 millions d'euros auxquels s'ajoute la levée anticipée des réserves soit 2,5 millions d'euros.

Pour le PLF pour 2016, la DGEFP prévoit 50,81 millions d'euros et le CGET 26,04 millions d'euros. Ces prévisions incluent les financements des places supplémentaires ouvertes en 2015.

Enfin, les cofinancements issus du Fonds social européen pour la durée de la programmation 2014 – 2020 ont été fixés à 50 millions d'euros dont 7,45 millions d'euros engagés au titre de 2014, seront versés à compter de 2015.

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

Le Fonds d'Insertion Professionnelle des Jeunes (FIPJ) a été créé par la loi de finances initiale pour 2005. Il est déployé au niveau déconcentré au sein des DIRECCTE et des Unités Territoriales afin de financer des actions favorisant l'accès à l'emploi des jeunes de 16 à 25 ans. Il concourt ainsi à sécuriser les parcours des jeunes accueillis par le réseau des missions locales ou par tout autre opérateur en charge de l'accompagnement. Il est notamment utilisé pour :

– des aides directes à destination des jeunes mineurs et majeurs : sécurisation des parcours des jeunes mineurs, actions en faveur du logement, de la santé et/ou de la mobilité,

– des aides indirectes : contribution au financement de projets innovants en faveur des jeunes en très grande difficulté, menés par des opérateurs intermédiaires pour la mise en place d'actions éducatives dans les domaines de la citoyenneté, de l'acquisition des savoirs de base, de l'employabilité... Le FIPJ intervient également dans l'accompagnement de publics spécifiques (jeunes en situation de handicap, jeunes femmes isolées etc.).

Pour 2014, 18 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement avaient été budgétés pour renforcer l'offre de service faite aux jeunes inscrits dans des parcours d'insertion. L'exécution des dépenses s'établit à 9,87 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 9,77 millions d'euros en crédits de paiement. En 2015, le PLF a prévu 17,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement pour le FIPJ afin de stabiliser l'offre de service destinée aux jeunes en difficulté.

Pour 2016, la montée en charge de la Garantie jeunes explique la diminution des financements du fonds : 8,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sont prévus dans le PLF 2016, contre 17,4 millions d'euros dans la LFI 2015.

Le Rapporteur spécial prend acte de cette évolution mais constate que les moyens dont disposent les DIRECCTE pour contribuer à la politique de l'emploi sur le terrain se réduisent significativement.

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

Les moyens du service public de l'emploi sont préservés en 2016 avec la stabilisation :

– du montant de la subvention à Pôle emploi à 1 507 millions d'euros (cette subvention était de 1 519 millions d'euros en LFI 2015, mais 12 millions d'euros avaient été mis en réserve, ce qui ne sera pas le cas en 2016) et de ses effectifs à 46 742 équivalents temps plein (ETP) ;

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

Les crédits des Maisons de l'emploi (MDE) sont toutefois réduits de moitié de 26 millions d'euros à 13 millions d'euros, notamment du fait de la fin du financement exceptionnel des projets de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) en 2014 et du redéploiement des maisons de l'emploi sur une logique d'appel à projets.

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

Le recrutement de 4 000 ETP supplémentaires sur 2012-2014 a conduit à réviser la cible fixée par la convention tripartite à 4 000 ETP supplémentaires dédiés au suivi et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

La convention tripartite 2015 – 2018 prévoit à nouveau un redéploiement de 2 000 ETPT vers le suivi et l'accompagnement d'ici 2018, du fait des gains d'efficacité réalisés sur l'organisation de l'accueil, la dématérialisation de l'inscription, l'indemnisation et les fonctions support et d'encadrement.

Pour 2016, le plafond d'emploi est donc maintenu à 46 742 ETP. Le montant de la subvention prévue en PLF 2016 est de 1 507 millions d'euros.

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

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

Le Rapporteur spécial constate que les résultats en matière de retour à l'emploi pour les demandeurs d'emploi de longue durée restent inférieurs aux objectifs fixés. Pour répondre à cette préoccupation, Pôle emploi met en place un nouveau parcours du demandeur d'emploi, prévu par la convention tripartite État - Unédic - Pôle emploi, et une nouvelle organisation de l'inscription, de l'indemnisation et du premier entretien. Le traitement de l'inscription et de la demande d'allocation sera réalisé en ligne, en amont du premier entretien pour que ce dernier puisse se centrer sur le diagnostic et ainsi commencer plus vite son parcours vers l'emploi. Ce premier entretien aura lieu deux à quatre semaines suivant la demande d'inscription et les coordonnées du conseiller référent seront communiquées au plus tard dans les quinze jours suivant cet entretien.

Par ailleurs, l'instauration des modalités « Suivi », « Guidé » et « Renforcé » ont vocation à répondre à des besoins distincts des demandeurs d'emploi par la mise en œuvre d'un accompagnement différencié en termes de nature et d'intensité des services proposés :

– la modalité « Suivi » est destinée aux demandeurs d'emploi les plus proches du marché du travail et dont l'autonomie est la plus grande. Les modes de contact dématérialisés (téléphone et mail) sont donc, en principe, privilégiés pour les échanges avec leurs conseillers ;

– la modalité « Renforcé » s'adresse aux personnes ayant besoin d'un accompagnement intensif. Elle repose donc sur des contacts plus fréquents avec les conseillers, et les entretiens physiques sont privilégiés ;

– la modalité « Guidé » est dédiée aux demandeurs se trouvant dans une situation intermédiaire.

Les fourchettes indicatives de demandeurs d'emploi pouvant être accompagnés par un conseiller, pour chaque type d'accompagnement, ont été fixées par Pôle emploi et varient selon la modalité : 350 demandeurs d'emploi pour le mode « Suivi », 150 pour le « Guidé » et 70 pour le « Renforcé ». Au mois de juin 2014, la répartition de l'ensemble des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi est la suivante : la modalité « Suivi » regroupe 36 % des demandeurs d'emploi, le « Guidé » 48 % et le « Renforcé » 16 %.

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

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

b. Une évolution majeure en matière de sous-traitance

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

Cela se traduira par la réinternalisation de l'accompagnement de 137 000 demandeurs d'emploi en difficulté d'insertion professionnelle, la sous-traitance de l'accompagnement de 500 000 demandeurs d'emplois plus autonomes et le redéploiement de 700 conseillers aujourd'hui affectés à la modalité interne de « suivi » vers la modalité interne d'« accompagnement renforcé ». Le redéploiement de conseillers en vue d'accroître les portefeuilles d'accompagnement renforcé, sera financé par l'abandon du recours aux opérateurs pour ces publics.

L'on note qu'en 2014, le coût des prestations sous-traitées aux OPP s'est élevé à 279,141 millions d'euros. Ce montant comprend les prestations réalisées par les opérateurs privés de placement, qu'elles soient d'accompagnement (accompagnement généraliste ou spécialisé), de méthode ou d'évaluation. Relevant d'une convention particulière, la prestation « *Licenciement économique* » est à ajouter à ce chiffre : son coût a été de 63,3 millions d'euros en 2014. Issues de la nouvelle doctrine de recours aux OPP, les nouvelles prestations sous-traitées prévues pour l'été 2015 sont estimées à :

– 90 millions d'euros en 2015 pour « *Activ'emploi* », au bénéfice de 500 000 demandeurs d'emploi ;

– 50 millions d'euros en 2015 pour « *Activ'projet* », au bénéfice de 160 000 demandeurs d'emploi.

En ce qui concerne les OPP, une évolution positive devrait voir le jour avec la mise en place d'une grille de rémunération différenciée en fonction du profil des demandeurs d'emplois. La Cour des comptes a en effet proposé, dans son rapport précité, la modulation de la rémunération en fonction du profil du

(1) Cf. *Rapport de la Cour des Comptes, mai 2014, recours pour Pôle emploi aux opérateurs privés de placement.*

demandeur d'emploi et des perspectives de reclassement sur la zone géographique de recherche d'emploi. Le Rapporteur spécial, à l'initiative du rapport demandé à la Cour, partage pleinement cette recommandation.

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

Pôle emploi indique que la nouvelle doctrine de recours aux OPP prévoit de donner davantage de marge de manœuvre aux opérateurs. Cette nouvelle approche est illustrée par le cahier des charges de la nouvelle prestation « *Activ emploi* » : d'une part, le public cible de cette prestation est défini précisément dans le cahier des charges, d'autre part, des prix plafonds ont été définis au regard de paramètres locaux (taux de retour à l'emploi estimé, nombre d'adhésions estimées, nombre de lieux d'exécution demandée, coûts immobiliers). Par ailleurs, afin de protéger Pôle emploi et ses opérateurs d'une dégradation ou en cas d'amélioration de la conjoncture économique, une clause du contrat prévoit en cas de variation importante de la conjoncture économique, la modulation de la part fixe et variable, voire même la libération des parties au contrat de leur engagement. Le Rapporteur spécial prend acte de cette évolution mais remarque que la modulation de la rémunération en fonction des profils et la fixation de prix plafonds ne relèvent pas tout à fait de la même logique.

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

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

– un contrôle aléatoire qui porte sur des demandeurs d'emplois tirés au hasard ;

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

– un modèle mixte qui allie les deux approches précédentes.

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

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

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

d. Une stabilisation des crédits des missions locales

Les crédits des missions locales (ML) sont reconduits à 189 millions d'euros, hors dispositif d'accompagnement des emplois d'avenir et de la Garantie jeune.

Le Rapporteur spécial prend acte de cette évolution mais souligne qu'il convient ainsi de faire attention à la capacité des missions locales de garantir un suivi efficace et approfondi des jeunes en emplois d'avenir, ce qui est une des clés de réussite du dispositif.

e. La poursuite de la transformation des maisons de l'emploi

Le PLF 2016 prévoit un montant de 13 millions d'euros (26 millions d'euros en LFI 2015) pour les Maisons de l'Emploi au titre des conventions d'objectifs et de moyens, dans une logique de ciblage des financements de l'État, à l'instar des autres crédits d'accompagnement des mutations économiques, sur l'appui aux filières et à la gestion RH des PME.

Le Rapporteur spécial souligne toutefois que les MDE ont toujours la possibilité de prétendre aux crédits de droit commun relatifs à la GPEC et aux crédits européens, une action de professionnalisation étant en cours, co-financée par le Fonds Social Européen, pour améliorer l'accès des MDE à ces sources de financement.

Enfin, il est à noter que sur un total de 203 maisons de l'emploi répertoriées sur le territoire, 172 structures labellisées poursuivent leur activité à ce jour. Concernant les fusions entre MDE, quelques projets ont été recensés pour l'année 2015, notamment en Lorraine qui afin de rapprocher les trois MDE des Vosges, dans le Nord-Pas-de-Calais entre la MDE de Valenciennes et de Porte du Hainault, ainsi qu'en Ile-de-France entre les MDE de Nanterre et de Rueil-Malmaison.

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

Le Rapporteur spécial se réjouit que le PLF 2016 renforce considérablement les moyens financiers des structures de l'insertion par l'activité économique (SIAE) (815 millions d'euros inscrits dans le PLF 2016).

Intervenue en 2014, la réforme du financement du secteur a, en effet, permis d'harmoniser le financement apporté aux différentes structures tout en intéressant ces dernières par l'intermédiaire d'une aide au poste modulée en fonction de plusieurs critères (situation des publics à l'entrée de la SIAE, efforts d'insertion, résultats notamment vis-à-vis du retour à l'emploi des publics accueillis...). L'intégralité des financements des structures de l'IAE est désormais couverte par des aides au poste. Le budget 2016 le prend en considération pour la première fois avec une forte hausse des financements de la ligne IAE, compensée par une réduction concomitante sur les crédits consacrés aux Contrats aidés non marchands (CAE) dès lors que les ateliers et chantiers d'insertion ne sont plus financés par ces contrats.

En 2016, l'intégralité de la programmation se fera sous forme d'aide au poste et une modulation comprise entre 0 et 10 % des financements de la structure sera mise en place sur la base des indicateurs constatés en 2014.

Cette réforme est prise en compte dans le PLF pour 2016, avec un financement des structures de l'IAE permettant l'accompagnement de 66 000 ETP.

5. Une redéfinition de la politique de contrats aidés

Le volume de contrats aidés diminue légèrement en 2016 en flux tandis que le stock est à son plus haut niveau depuis 2012. L'enveloppe globale pour 2016 en faveur des contrats aidés représente donc encore 2,4 milliards d'euros en CP (2,5 milliards d'euros en LFI 2015).

Pour la programmation des contrats aidés s'établit à un niveau similaire à celui du PLF 2015, en cohérence avec les perspectives concernant l'évolution de l'emploi marchand :

– contrats aidés non marchands (CAE) : 1,23 milliard d’euros en CP (- 554 millions d’euros par rapport à la LFI pour 2015) correspondant à 270 000 contrats signés en 2015 et 200 000 nouveaux en 2016 avec le maintien d’un objectif de maintien de la durée des contrats à près de 12 mois pour favoriser l’insertion des bénéficiaires. Pour 2016 La volumétrie est similaire à celle de la LFI pour 2015. Les crédits pour 2016 intègrent cependant pour la première fois le financement des ateliers-chantiers d’insertion sous forme d’aide au poste, ce qui explique le transfert d’environ 570 millions d’euros de la ligne CAE vers la ligne ACI.

– contrats aidés marchands (CIE) : 196,5 millions d’euros (- 10,4 millions d’euros par rapport à la LFI pour 2015) correspondant à 80 000 contrats signés en 2015 et 60 000 nouveaux contrats en 2016.

À noter que l’enveloppe de CIE pour 2016 comprend la mise en œuvre des 13 000 contrats « Starters » décidée dans le cadre du Comité interministériel égalité et citoyenneté. Cette déclinaison du CIE fait bénéficier les employeurs d’une aide portée à 45 % du SMIC pour les jeunes de moins de 30 ans en difficulté d’insertion, soit résidant des quartiers prioritaires de la politique de la ville, soit bénéficiaires du RSA, soit demandeurs d’emploi de longue durée, soit travailleurs handicapés, soit ayant été suivis dans le cadre d’un dispositif de deuxième chance, soit ayant bénéficié d’un emploi d’avenir dans le secteur non marchand. L’instruction du 19 juin 2015 relative à la programmation des contrats uniques d’insertion (CUI) et des emplois d’avenir au 2^{ème} semestre 2015 fixe un objectif annuel de 13 000 CIE-starter, au sein de l’enveloppe des CUI-CIE. La loi n° 2015/990 du 6 août 2015 pour la croissance, l’activité et l’égalité des chances économiques a également habilité le Gouvernement pour remplacer par ordonnance, dans les DOM, le CAE-DOM par le CIE. L’entrée du dispositif DOM en vigueur est prévue au 1^{er} janvier 2016.

– emplois d’avenir : 1,2 milliard d’euros en CP (- 83 millions d’euros par rapport à la LFI 2015) correspondant à 94 000 emplois signés en 2013, 88 000 en 2014, 95 000 en 2015 et 35 000 nouveaux contrats en 2016, maintenant le stock à un niveau élevé compte tenu de la durée des contrats.

ÉVOLUTION DU VOLUME DES CONTRATS AIDÉS ENTRE 2015 ET 2016

	PLF 2015	LFI 2015	PLF 2016 (unités)
CAE avant débasage ACI	270 000	300 000	
CAE après débasage ACI	(170 000)	200 000	200 000
CIE	80 000	80 000	60 000
Emplois d'avenir *	50 000	65 000	35 000
Total après débasage	300 000	345 000	295 000

Source : ministère du travail.

La réduction du nombre de CIE anticipés (- 20 000) s'explique par un fort stock en 2015. Toutefois, le Rapporteur spécial tient à souligner que près de 66 % des personnes ayant bénéficié d'un CIE trouvent un travail dans les six mois qui suivent la fin de leur contrat. En outre, près de 70 % de ceux qui trouvent un travail obtiennent un contrat à durée indéterminée. Le Rapporteur spécial s'inquiète donc de la réduction du nombre de CIE en 2016 mais rappelle qu'un effort substantiel avait été fait dans la LFI pour 2015 en leur faveur.

LES FLUX D'ENTRÉES EN CUI

	2013	2014		2015	
	Réalisé	LFI + compléments	Réalisé	LFI + compléments	Réalisé au 30/06
CAE (secteur non marchand)	407 430	298 199	304 271	270 000	144 994
CAE basculés vers l'IAE		50 000		100 000	
<i>dont cofinancés par les départements</i>	85 782		61 350		16 530
CIE (secteur marchand)	54 911	50 000	48 159	80 000	46 320
<i>dont cofinancés par les départements</i>	5 559		5 604		4 317

Source : ministère du travail.

PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION POUR 2016

	Nombre d'entrées prévisionnelles 2016	AE PLF 2016	CP PLF 2016
CUI-CAE DOM	0	6,36	6,36
CUI-CAE	200 000	1 106,93	1 023,31
CUI-CIE	60 000	274,24	196,50

Source : ministère du travail.

Enfin, le Rapporteur spécial souligne que l'allongement de la durée moyenne des contrats, initié en 2012 et visant à se rapprocher de douze mois, est désormais confirmée. L'augmentation des autorisations d'engagement, déjà constatée de 2012 à 2013 en raison de l'allongement de la durée des contrats, se confirme en 2014 car l'objectif d'une durée moyenne de 12 mois pour les contrats initiaux, fixé en 2013 à l'issue de la conférence nationale de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, a été progressivement atteinte en 2014 (la

durée moyenne des contrats initiaux était de 10,9 mois en décembre 2014). Cet objectif est atteint en juillet 2015 : les contrats initiaux ont désormais une durée moyenne de 12 mois. L'augmentation parallèle de la dépense en crédits de paiement traduit l'atteinte de cet objectif : à nombre d'entrées équivalent, le stock des contrats en cours a augmenté.

6. La mise en place d'une prime transitoire de solidarité (PTS) pour accompagner les personnes les plus vulnérables vers la retraite

Depuis le 1^{er} juin 2015, tout demandeur d'emploi âgé de 60 ans et plus, percevant l'allocation de solidarité spécifique (ASS) ou le revenu de solidarité active (RSA), peut désormais bénéficier d'une aide mensuelle supplémentaire de 300 euros, versée par Pôle emploi sous quatre conditions :

- être né entre le 1^{er} janvier 1954 et le 31 décembre 1955 ;
- avoir été indemnisable, au moins un jour, au titre de l'allocation d'aide au retour à l'emploi, de l'allocation spécifique de reclassement, de l'allocation de transition professionnelle ou de l'allocation de sécurisation professionnelle entre le 1^{er} janvier 2011 et le 31 décembre 2014 ;
- avoir validé le nombre de trimestres permettant de bénéficier d'une retraite à taux plein à l'extinction de ses droits à l'une de ces allocations ;
- ne pas avoir atteint l'âge légal de départ à la retraite.

Avec le départ anticipé pour carrière longue à 60 ans, l'ouverture de cette prime, qui bénéficiera à près de 38 000 personnes, est une mesure de justice sociale voulue par le Président de la République. La nouvelle prime transitoire de solidarité (PTS), prenant le relais de l'allocation transitoire de solidarité (ATS), bénéficie d'une dotation de 73,5 millions d'euros dans le PLF 2016.

7. Un effort en faveur des intermittents du spectacle

Le différé d'indemnisation d'assurance chômage en faveur des intermittents du spectacle est applicable jusqu'à la prochaine convention d'assurance chômage (mi-2016). La prise en charge de ce différé est prévue dans le PLF 2016 à hauteur de 42 millions d'euros.

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

Les moyens en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés sont renforcés avec le financement de 500 aides au poste supplémentaires dans les entreprises adaptées. La dotation budgétaire est donc en hausse pour atteindre 364 millions d'euros pour 22 536 aides au poste.

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

1. Une participation du programme 155 à l'optimisation des dépenses publiques à travers la mise en place d'un secrétariat général commun aux ministères des affaires sociales

Le programme 155 *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail* constitue le programme support de la mission *Travail et Emploi*. Le ministère du travail, par son inscription au plan de modernisation de l'action publique, participe à l'objectif gouvernemental d'amélioration de la qualité globale du service public tout en optimisant le pilotage des moyens. La mutualisation des fonctions support des ministères en charge du travail, de l'emploi, des affaires sociales, de la santé, du sport, de la jeunesse et de la vie associative, en administration centrale sous l'égide du secrétaire général, participe pleinement depuis deux exercices à cet objectif.

Les crédits de paiement affectés à ce programme seront stables pour l'année 2016 : ils passeront de 770 millions d'euros en LFI 2015 à 762 millions d'euros (dépenses de personnel incluses).

Les dépenses de personnel atteindront 435,5 millions d'euros en 2016 contre 441,80 millions d'euros l'an passé. Cela s'explique notamment par la suppression de 192 ETP en 2016 (contre – 150 en 2014). Le montant des crédits tient compte également de l'enveloppe catégorielle permettant de financer le plan de requalification de l'inspection du travail (0,8 million d'euros en 2016).

Le plafond d'emplois du ministère, est fixé à 9 703 ETPT (équivalent temps plein annuel travaillé) pour 2016, contre 9 753 pour 2014.

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

Afin d'éclairer le débat économique et social et d'apporter un appui à la conception et la mise en œuvre des politiques publiques relevant des champs de compétence du ministère, la DARES conduit ou diligente des travaux d'évaluation, d'études et de recherche, dont certains s'appuient sur des enquêtes statistiques reconnues d'intérêt général. Ces crédits correspondent à des opérations dont la réalisation est pour tout ou partie confiée à des équipes de chercheurs ou à des prestataires.

Le Rapporteur spécial souhaite que ne soit pas fragilisé cet indispensable outil de connaissance qui alimente la réflexion publique et politique. Il prend acte du maintien de ses crédits au même niveau qu'en 2015. En effet, les crédits dédiés à la DARES inscrits dans le PLF pour 2016 s'élèvent à 6,70 millions d'euros en AE et 6,61 millions d'euros en CP. Ils sont prévus en très légère augmentation compte tenu du coût important des grandes enquêtes sur le travail (risques psychosociaux, surveillance médicale des expositions aux risques professionnels, enquête RÉPONSE sur les relations professionnelles en entreprise...) ou contribuant à l'évaluation des dispositifs de politique d'emploi. Ces crédits ne permettront toutefois pas de lancer de nouveaux travaux de recherche et d'évaluation.

En 2016, les activités d'évaluation de politiques publiques porteront en outre sur le contrat unique d'insertion et les emplois d'avenir, les contrats de professionnalisation, le contrat de sécurisation professionnelle, la Garantie jeunes.

C. LE PROGRAMME 111 : UN EFFORT NOTABLE EN FAVEUR DE LA DÉMOCRATIE SOCIALE

L'évolution du programme 111 *Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations de travail* se caractérise par le caractère cyclique d'environ 60 % de ses dépenses (c'est le cas notamment du financement de l'opération de mesure de l'audience syndicale dans les très petites entreprises qui donne lieu à une élection fin 2016) et par l'introduction par la loi du 5 mars 2014 de deux nouveaux dispositifs, en particulier la création d'un fonds paritaire pour le financement des organisations syndicales et patronales auquel l'État participe à hauteur de 10 millions d'euros. Mis en place en 2015, le nouveau dispositif de financement des organisations syndicales et patronales instauré par la loi du 5 mars 2014 entrera en 2016 dans sa deuxième année de mise en œuvre opérationnelle. Ce dispositif, qui vise à la refonte et à la clarification globale du financement des organisations professionnelles, repose sur un fonds paritaire, alimenté par les entreprises, abondé par l'État et géré par les partenaires sociaux.

En matière de démocratie sociale, plusieurs étapes importantes ont été franchies dont certaines sont inscrites dans la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale. L'année 2016 verra notamment la poursuite du chantier de la représentativité des organisations d'employeurs afin de permettre la mesure de l'audience des organisations professionnelles, à l'instar de la mesure d'audience des organisations syndicales dont le deuxième cycle de mesure est en cours (2013-2016).

S'agissant des branches professionnelles, le ministère du travail poursuit également le mouvement de restructuration en utilisant l'ensemble des possibilités offertes par la loi du 5 mars 2014 et que prévoit la loi du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi en concertation avec les partenaires sociaux. L'objectif est de réduire le nombre de branches à 100 d'ici 10 ans.

Par conséquent, le montant des crédits de paiement accordés au programme 111 pour 2016 est en augmentation par rapport à 2015 : de 82 millions d'euros, les crédits atteindront 91 millions d'euros en 2016. Néanmoins, les dépenses sur le programme 111 sont marquées par un caractère cyclique, comme en témoigne la réduction des autorisations d'engagement de 133 à 56 millions d'euros entre 2015 et 2016.

1. Une hausse de la dotation budgétaire liée au financement de la démocratie sociale

La réforme du financement du dialogue social par la loi du 5 mars 2014 sur la démocratie sociale a profondément changé la donne. Elle a notamment créé un fonds paritaire chargé de financer les organisations syndicales et patronales pour leurs activités d'intérêt général, notamment la formation de leurs militants. Ce fonds prendra en charge la formation syndicale, à travers une subvention de l'État et une contribution des entreprises.

La subvention de l'État permettra également de financer des organisations syndicales de salariés et des organisations professionnelles d'employeurs pour leur participation à la conception, à la mise en œuvre et au suivi des politiques publiques relevant de la compétence de l'État, notamment par la négociation, la consultation et la concertation.

Le fonds a été mis en place au 1^{er} mars 2015. Pour couvrir l'année 2014, le ministère du travail a prorogé la convention 2011-2013 pour l'année 2014. Pour la période 2015-2017, une convention triennale a été conclue entre l'État et le fonds paritaire le 29 avril 2015 pour le versement de la subvention. Son montant global s'élève à 32,6 millions d'euros par an soit un total pour la période 2015-2017 de 97 800 000 euros.

Le fonds fonctionne opérationnellement depuis le 7 mars 2015. La répartition des crédits de la formation syndicale entre les organisations syndicales de salariés a été précisée par le décret du 28 janvier 2015 et se fonde sur leur représentativité. L'État est associé à sa gestion via un commissaire du gouvernement. La loi a prévu toutes les garanties de transparence à travers, d'une part, l'établissement d'un rapport annuel écrit par les organisations syndicales de salariés et les organisations professionnelles d'employeurs bénéficiant de financements du fonds paritaire, détaillant l'utilisation qui a été faite des crédits perçus et, d'autre part, la transmission par le fonds chaque année avant le 1^{er} octobre au Gouvernement et au Parlement d'un rapport détaillant l'utilisation des différents crédits.

Par ailleurs, pour la période 2015-2017, l'État a conclu douze conventions triennales avec les instituts du travail pour un montant total d'aide de 1,4 million d'euros par an (ces crédits ne transitent pas par le fonds mais continuent d'être directement versés par l'État).

Enfin, sur le plan du bilan des stages effectués dans les centres de formation et instituts agréés, l'on constate que le nombre total de stagiaires formé était en augmentation (51 642 stagiaires en 2013 contre 46 127 en 2012). Comme pour les années précédentes, la grande majorité de ces stagiaires a été formée dans des centres rattachés directement aux organisations syndicales (48 228 en 2013 contre 42 497 en 2012 et 44 220 en 2011).

Pour les stages organisés par les organisations syndicales, le nombre de jours de formation a légèrement reculé ($-0,48\%$ entre 2011 et 2013, passant de 9 376 en 2011 à 9 331 en 2013). Toutefois, le nombre de stages a également légèrement augmenté sur cette même période (4 043 en 2011 contre 4 125 en 2013). Le coût moyen d'une journée-stagiaire après avoir légèrement augmenté en 2012 (218,87 euros en 2012 contre 215,96 euros en 2011 soit une augmentation de $1,34\%$), a connu une diminution en 2013 passant à 212,93 euros soit $-1,41\%$ entre 2011 et 2013.

Pour les stages organisés par les instituts du travail, le nombre de jours de formation économique, sociale et syndicale organisés par les instituts du travail comparés a quant à lui légèrement baissé entre 2012 (909) et 2013 (882) après une hausse de 13% entre 2011 (805) et 2012. Le nombre de stages organisés progresse très légèrement, passant de 287 à 290. Le coût moyen d'une journée-stagiaire a diminué en 2012 après une forte augmentation en 2011 (180,69 euros en 2012 contre 204,74 euros en 2011 et 165,37 euros en 2010).

2. La préparation des élections prud'homales

Les crédits de fonctionnement de l'action n° 2 sont destinés à financer l'opération qui, au plus tard en décembre 2017, aboutira au renouvellement de quelque 14 500 conseillers prud'homaux. Celle-ci reposera sur un système de désignation entièrement fondé sur les résultats de la mesure de l'audience des partenaires sociaux ; ces derniers seront disponibles et consolidés en 2017. La mesure de cette audience est en effet en cours pour les organisations syndicales (cycle 2013-2016) et les résultats définitifs de ce deuxième cycle seront disponibles au printemps 2017. La mesure de l'audience des organisations patronales, telle qu'instaurée par la loi du 5 mars 2014 sera, en 2016, dans sa deuxième année de mise en œuvre opérationnelle.

Les crédits de cette action permettront la passation en 2016 d'un marché de maîtrise d'œuvre afin de constituer les systèmes d'information dédiés à l'opération.

Ils sont également destinés à assurer le règlement des dépenses relatives aux élections complémentaires organisées en application de l'article L. 441-36 du code du travail. Les crédits d'intervention de cette action financent la formation des conseillers prud'hommes, les dépenses liées aux fonctions exercées par les conseillers du salarié et les subventions aux groupements et associations. Ces crédits correspondent à 9,15 millions d'euros d'AE et CP.

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

L'année 2014 a vu se déployer le dispositif réglementaire modifiant l'organisation de l'inspection du travail. L'année 2015 sera consacrée à la mise en œuvre opérationnelle du renforcement des approches collectives des situations impliquant tous les acteurs internes et externes. Les travaux relatifs à l'évolution

des modes d'intervention se concrétiseront et assureront une meilleure homogénéité de l'action sur le territoire et un recentrage sur les situations à risque pour les salariés. Ces évolutions, partagées par l'ensemble des acteurs économiques et sociaux, permettront de mettre en valeur que le respect des réglementations et de l'ordre public social constituent l'un des leviers de la compétitivité des entreprises.

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

Les crédits de paiement pour le programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* sont stabilisés à hauteur de 2,9 milliards d'euros dans le PLF pour 2016.

Il convient de noter que le périmètre de ce programme est très fortement touché par le processus de décentralisation et l'évolution des relations financières avec les régions, processus déjà amorcé en 2014 avec la suppression de la dotation globale de décentralisation (DGD) formation professionnelle (- 900 millions d'euros), et qui se poursuit en 2015 avec la fin des primes indemnités compensatrices forfaitaires (- 500 millions d'euros au final) et la mise en œuvre de la loi du 5 mars 2014 (- 200 millions d'euros).

Ce processus joue également en sens inverse : la budgétisation des exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires (dites « TEPA ») a majoré le périmètre de la mission *Travail et emploi* de 516 millions d'euros en 2015 et le PLF pour 2016 de la mission *Travail et emploi* intègre pour la première fois le financement de la compensation de la déduction forfaitaire de cotisations sociales en faveur des employeurs de services à la personne (224 millions d'euros). Cette compensation était aujourd'hui réalisée par voie fiscale. Le financement budgétaire est cohérent avec le caractère ciblé de cette exonération.

Le Rapporteur spécial observe néanmoins la baisse des dotations sur certains dispositifs d'accompagnement des mutations économiques, notamment sur l'accompagnement des mutations économiques (GPEC) qui reculent de 40 millions d'euros en LFI 2015 à 26 millions d'euros en PLF 2016.

A. LE PLAN TOUT POUR L'EMPLOI DANS LES TPE ET LES PME : UN EFFORT MAJEUR EN FAVEUR DE L'APPRENTISSAGE ET DE L'EMPLOI

Le Rapporteur spécial se réjouit du lancement du plan « 40 000 formations pour les recrutements des TPE et PME ». Sur un montant de 122 millions d'euros, le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels cofinancera ce plan à hauteur de 72 %, le reste étant pris en charge par Pôle emploi.

Décidé dans le cadre du plan, Tout pour l'emploi dans les TPE-PME, présenté en conseil des ministres le 9 juin dernier, ce plan de formation permettra

de former gratuitement 40 000 personnes dans des secteurs et métiers prioritaires identifiés à l'échelle des territoires.

Le PLF pour 2016 traduit budgétairement la création des deux nouvelles aides en faveur des TPE-PME annoncées par le Gouvernement en juin 2015 et dont la mise en œuvre est d'ores et déjà effective :

– TPE-1^{ère} embauche : cette aide, destinée à soutenir les TPE embauchant un 1^{er} salarié pour une durée de plus de 12 mois, s'élève à 4 000 euros. Elle devrait concerner plus de 60 000 bénéficiaires en 2016. Son coût sera de 84,7 millions d'euros ; elle vient abonder les crédits dédiés au développement de l'activité et de l'emploi, notamment par le soutien à la création d'entreprises (42 millions d'euros pour le dispositif NACRE et le Fonds de cohésion sociale).

– aide TPE – Jeunes apprentis : cette aide, créée dans le cadre du plan national en faveur de l'apprentissage, vise à couvrir l'intégralité des coûts supportés par l'employeur pour l'embauche d'un apprenti. Elle complète les dispositifs déjà en vigueur pour l'apprentissage (exonérations de cotisations sociales notamment). 70 000 aides devraient être versées en 2016 pour un montant de 221,4 millions d'euros.

Ces deux aides sont gérées par l'Agence de service et de paiement (ASP), dont la subvention pour charges de service public a été revue à la hausse à cet effet dans le PLF 2016 (+ 5,14 millions d'euros par rapport à la LFI 2015).

B. LA POURSUITE DE L'EFFORT FINANCIER EN FAVEUR DE L'APPRENTISSAGE : CAS FNDMA ET PROGRAMME 103

Le PLF pour 2016, dans la ligne de la LFI pour 2015, poursuit la décentralisation et la réforme de l'apprentissage. Le cap fixé par le Président de la République en matière d'apprentissage est d'atteindre un flux moyen de 500 000 apprentis à partir de 2017.

Cet objectif est principalement financé par un compte d'affectation spéciale, qui reçoit le produit de la taxe d'apprentissage, et par des exonérations de charges sociales compensées par des crédits budgétaires inscrits sur le programme 103.

FINANCEMENTS EN FAVEUR DE L'APPRENTISSAGE

Type de crédits	2012	2013	2014	2015
Recettes CAS FNDMA	653	675,7	678	1 491 *
Mission Travail et emploi – Programme 103				
Crédits « apprentissage » affectés aux régions	806,7	551,4	263,6	83,5
Exonération de cotisations sociales	1 335	1 234	1 100	1 275,6
Programme national de formation professionnelle	3,5	–	–	–

**Montant provisoire.*

Source : ministère du travail.

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

Depuis 2015, le CAS n'est plus alimenté que par la part de la taxe d'apprentissage réaffectée aux régions (51 % de cette dernière), soit un rendement prévisionnel de 1,5 milliard d'euros pour 2016. En dépenses, il sera chargé du reversement aux régions de l'intégralité du produit de cette fraction régionale à l'apprentissage.

Les nouvelles primes apprentissages, qui ne concernent que les entreprises de moins de 11 salariés, ont été financées en contrepartie d'un recentrage du crédit d'impôt apprentissage sur les niveaux de qualification les plus bas (jusqu'à bac + 2) pour un montant équivalent et sont compensées aux régions sous la forme d'une affectation de TICPE de l'ordre de 260 millions d'euros (elles ne s'imputent donc plus sur le budget de l'emploi). Il en va de même pour la nouvelle aide conditionnée aux engagements de branches.

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

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

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

– La deuxième fraction

La réforme poursuivait deux objectifs : orienter davantage de ressources vers l'apprentissage et simplifier la vie des entreprises.

Pour l'année 2015, le premier objectif a été atteint : 77 millions d'euros de ressources supplémentaires au titre de la ressource dynamique ont été versés aux régions. Les CFA ont également perçu davantage de taxe pour un montant évalué à 125 millions d'euros. Pour autant, au niveau régional, la situation de certains CFA, notamment des CFA interprofessionnels, a pu être plus contrastée localement compte tenu de l'interaction entre les nouvelles règles d'affectation de la taxe d'apprentissage.

Le second objectif est également atteint si l'on considère la fusion de la taxe d'apprentissage et de la contribution au développement de l'apprentissage et partant la création d'un taux unique de 0,68 % qui est effective depuis 2015. Par ailleurs, la rationalisation du réseau de collecte de la taxe d'apprentissage instaurée par la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale améliore la transparence et la

lisibilité des circuits de financement de l'apprentissage : le nombre de collecteurs sera réduit de 150 à 46. À partir de 2016, l'entreprise n'aura plus ainsi qu'un seul interlocuteur pour la collecte de sa taxe, qu'elle aura choisi entre un organisme national, généralement son organisme collecteur paritaire agréé (OPCA) et un organisme régional inter-consulaires.

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

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

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

Le coût de ce dispositif ainsi que le nombre des bénéficiaires sont ici détaillés :

(en millions d'euros)

2012	2013	2014	2015
1 335	1 234	1 100	1 276

Sources : RAP 2012, 2013, 2014, PLU 2015

	2012	2013	2014
Effectifs exonérés	462 704	452 805	439 695
Entreprises déclarantes	263 633	247 850	238 461

Sources : PLFSS 2013, 2014 et 2015.

Les crédits inscrits sur le programme 103 inscrits au titre du projet de loi de finances pour 2016 concernent la compensation des exonérations de cotisations sociales pour 1 248,68 millions d'euros en AE et CP ainsi que les crédits nécessaires au financement de l'aide TPE Jeunes apprentis à hauteur de 308 millions d'euros en AE et 221,84 millions d'euros en CP.

Le dispositif d'exonérations de cotisations sociales est particulièrement incitatif pour les employeurs. De surcroît, à la suite de l'annonce du Président de la République le 19 avril 2015, le décret n° 2015-773 du 29 juin 2015 a mis en place, à destination des entreprises de moins de 11 salariés recrutant un apprenti mineur et pour les contrats conclus à compter du 1^{er} juin 2015 une aide forfaitaire de l'État d'un montant de 4 400 euros pour la première année de contrat. Cette aide vise à inciter les entreprises à recruter des apprentis préparant des diplômes de niveaux IV et V.

3. Les autres dispositifs

a. La prime à l'apprentissage

Elle se substitue à l'indemnité compensatrice forfaitaire (ICF) et est versée par la région aux employeurs d'apprentis de moins de 11 salariés suivant des modalités qu'elle définit, en respectant un plancher de 1 000 euros par année du contrat.

L'impact de l'ICF était davantage marqué pour les très petites et les entreprises moyennes. L'article 140 de la loi de finances initiale pour 2014 a donc procédé à son remplacement par une prime ciblée sur les entreprises de moins de 11 salariés. Une période transitoire a été mise en place pour les contrats d'apprentissage signés avant le 1^{er} janvier 2014. La prime à l'apprentissage est donc désormais ciblée sur ces entreprises pour lesquelles cette aide constitue un véritable effet levier pour l'embauche d'apprentis.

Cette prime est compensée aux régions sous la forme de crédits budgétaires issus du programme 103 et d'une fraction de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE). À compter du 1^{er} janvier 2016, elle sera compensée exclusivement par une fraction de TICPE.

(en millions d'euros)

2012	2013	2014	2015
801	801	463	279

Sources : RAP 2012, 2013, 2014, PLF 2015.

b. Le crédit d'impôt en faveur de l'apprentissage

Il est de 1 600 euros pouvant être majoré à 2 200 euros pour certains publics tels que les apprentis en situation de handicap.

La loi de finances initiale pour 2014 a procédé à une réforme du crédit d'impôt en le ciblant sur la première année de formation de niveaux III, IV et V. L'effort porte donc désormais vers les employeurs d'apprentis des premiers niveaux de qualification, principalement les plus petites entreprises. Pour ces dernières, le crédit d'impôt revêt un effet incitatif important en réduisant le coût à l'embauche d'un apprenti.

Le coût de ce dispositif ainsi que le nombre des bénéficiaires sont ici détaillés :

(en millions d'euros)

2012	2013	2014	2015
488	510	392	315

Source : ministère du travail.

	2012	2013	2014
Entreprises bénéficiaires	192 400	207 020	ND

Source : ministère du travail

c. L'exonération de l'impôt sur le revenu de l'apprenti

Elle concerne la part n'excédant pas le salaire minimum de croissance calculé sur une base annuelle.

(en millions d'euros)

2012	2013	2014	2015
305	315	325	335

Cette exonération bénéficie par définition aux seuls foyers imposables et ne favorise donc pas les jeunes d'origine modeste.

d. L'aide au recrutement d'apprentis

L'article 123-I de la loi de finances initiale pour 2015 a créé une aide incitative à l'embauche des apprentis pour soutenir spécifiquement le développement de l'apprentissage au sein des entreprises de moins de 250 salariés. Cette mesure, d'au moins 1 000 euros et versée par les régions, permet d'inciter des chefs d'entreprise à recruter pour la première fois un apprenti ou à recruter un apprenti supplémentaire.

Cette aide est compensée aux régions par crédits budgétaires issus du programme 103 pour 2015 et à compter du 1^{er} janvier 2016, exclusivement par une fraction de TICPE. Son coût est estimé à 60 millions d'euros en 2015.

e. L'aide TPE Jeune apprenti

À la suite de l'annonce du Président de la république le 19 avril 2015, le décret n° 2015-773 du 29 juin 2015 a mis en place, à destination des entreprises de moins de 11 salariés recrutant un apprenti mineur et pour les contrats conclus à compter du 1^{er} juin 2015 une aide forfaitaire de l'État d'un montant de 4 400 euros pour la première année de contrat. Versée trimestriellement, cette aide forfaitaire vise à renforcer le recrutement d'apprentis suivant des formations de niveaux CAP à Baccalauréat. Son coût est estimé à 222 millions d'euros en 2016, pour 50 000 entrées dans le dispositif en 2015 et 70 000 nouveaux bénéficiaires en 2016.

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

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

La loi de sécurisation de l'emploi du 14 juin 2013 a opéré une refonte profonde du chômage partiel, appelé désormais activité partielle, afin de simplifier un outil difficilement lisible du fait de l'empilement de réformes successives au cours des dernières années. Cette réforme a renforcé l'attractivité de cet outil, véritable alternative au licenciement, en augmentant l'indemnisation des heures

chômées pour les employeurs, ainsi que le niveau d'indemnisation garanti aux salariés subissant une réduction de leur temps de travail. Enfin, en autorisant la mise en œuvre de tous les types de formation professionnelle pendant les périodes de sous-activité pour améliorer les compétences des salariés, il renforce la compétitivité de l'entreprise et sécurise davantage les emplois.

Un an et demi après la mise en œuvre de la réforme, le bilan est positif dans la mesure où les objectifs de la réforme sont atteints comme en témoignent :

- l'augmentation de la part des entreprises de moins de 50 salariés qui représentent désormais 90,1 % des autorisations de recours sur la période du 1^{er} juillet 2013 au 31 décembre 2014, contre 86,9 % au cours des 12 mois précédant la simplification du dispositif ; ceci représente une augmentation de 3,2 points alors que les autres tranches d'effectif salarié connaissent tous une baisse ;

- la diversification des secteurs concernés avec une hausse de 3,2 points de la part des entreprises de services (18,5 % des heures autorisées depuis le 1^{er} juillet 2013 contre 15,3 % au cours des 12 mois précédents) et une baisse de 13,4 points la part des industries manufacturières (63 % des heures autorisées depuis le 1^{er} juillet 2013 contre 72,2 % au cours des 12 mois précédents) ;

- l'augmentation globale du recours à l'activité partielle en termes :

- de volume d'heures autorisées à être chômées (170,5 millions d'heures soit + 25 % par rapport à la même période précédente) ;

- de durée de la période autorisée : de 2,5 mois à 3,5 mois ;

- de consommation des heures autorisées : 34,7 millions d'heures chômées ont d'ores et déjà déclarées (hors APLD) depuis le 1^{er} juillet 2013. Ces données n'étant pas encore définitives (1).

Au niveau budgétaire, 220 millions d'euros ont été consommés en AE et en CP en 2014. Au 30 juin 2015, 103 millions d'euros ont été consommés en AE et 99 millions d'euros en CP au titre de l'activité partielle en AP. Toutefois, en PLF 2016, seuls 101 millions d'euros ont été inscrits en AE et en CP au titre de l'activité partielle.

Cette nette diminution résulte de la mise en place d'un nouveau circuit de financement du dispositif depuis le 2^{ème} trimestre 2015. L'UNÉDIC verse désormais sa contribution au financement de l'activité partielle (2,90 euros par heure chôme) directement à l'ASP. L'État n'a donc plus à préfinancer la part de l'UNÉDIC.

(1) Bilan de la loi de sécurisation de l'emploi – Conférence thématique du 3 avril 2015.

2. Le contrat de génération : un succès au niveau des branches qui doit se traduire plus concrètement sur le terrain

Instauré par la loi n° 2013-185 du 1^{er} mars 2013 et mis en œuvre depuis le 17 mars 2013, le contrat de génération vise à la fois à augmenter le taux d'emploi et l'insertion durable des jeunes en emploi, en privilégiant les recrutements en CDI, et le maintien en emploi voire le recrutement des seniors. Il s'adresse à l'ensemble des entreprises et à leurs salariés selon deux modalités différentes d'incitation :

– les entreprises et groupes de moins de 300 salariés peuvent bénéficier d'une aide financière d'un montant de 4 000 euros par an pendant 3 ans pour le recrutement en CDI de jeunes de moins de 26 ans (ou moins de 30 ans pour les travailleurs reconnus handicapés) et le maintien dans l'emploi des salariés de 57 ans ou plus (ou recrutés à partir de 55 ans) ou de 55 ans et plus pour les travailleurs reconnus handicapés ;

– les entreprises et groupes de 300 salariés et plus doivent négocier un accord d'entreprise reprenant les enjeux du contrat de génération, le non-respect de cette obligation étant sanctionné par une pénalité financière.

L'article 20 de la loi relative à la formation professionnelle, l'emploi et la démocratie sociale du 5 mars 2014 a modifié les dispositions relatives au contrat de génération afin d'en faciliter l'accès :

– s'agissant de l'aide financière, dans le cadre de la transmission d'entreprises de moins de 50 salariés, la limite d'âge maximale pour le jeune est relevée de 26 à 30 ans ;

– pour les entreprises de 50 à 299 salariés, ou appartenant à un groupe de 50 à 299 salariés, les conditions d'accès direct à l'aide sont désormais identiques à celles prévues pour les entreprises de moins de 50 salariés, sans nécessité de négociation préalable. Parallèlement, ces entreprises sont incitées à négocier sur le contrat de génération : elles devront être ainsi couvertes par un accord ou plan d'action d'entreprises, ou un accord de branche.

Les contrats de génération font l'objet, en PLF 2016, d'une inscription budgétaire à hauteur de 234 millions d'euros en AE et de 164 millions d'euros en CP qui permettra d'assurer 20 000 nouvelles entrées, venant s'ajouter au stock issu des entrées 2013-2015 (41 227 demandes acceptées en cumul depuis la création du dispositif).

PERSPECTIVES BUDGÉTAIRES

Activités	Exécution 2014 AE	Exécution 2014 CP	LFI 2015 AE	LFI 2015 CP	PLF 2016 AE	PLF 2016 CP
Contrats de génération	256,12	83,55	409,30	163,60	240,00	164,34

Source : ministère du travail

À fin mars 2015, 10 026 accords et plans d'actions d'entreprises et de groupes ont été déposés et 9 497 ont été déclarés conformes par les DIRECCTE : 8 483 émanent de grandes entreprises ; 1 311 émanent d'entreprises de taille intermédiaire ; 232 émanent de petites entreprises.

Par ailleurs, 31 accords de branche ont été étendus, couvrant 3,2 millions de salariés. Il convient en effet de distinguer les embauches et maintien en emploi permis par l'aide contrat de génération de ceux qui résulte du volet conventionnel du dispositif.

Concernant l'aide contrat de génération, au début du mois d'août 2015, près de 50 000 demandes d'aide ont été formulées auprès de Pôle emploi depuis la création du dispositif et 40 785 ont été acceptées : l'aide au titre du contrat de génération a ainsi facilité le recrutement de plus de 40 000 jeunes de moins de 26 ans en CDI, et le maintien en emploi ou recrutement du même nombre de seniors, soit au total près de 80 000 bénéficiaires.

Concernant les accords collectifs et plans d'actions, l'évaluation du nombre d'embauches de jeunes et de seniors, et de seniors maintenus en emploi grâce aux accords collectifs et aux plans d'action ne pourra être effectuée que lorsque ces derniers arriveront à échéance soit au plus tôt à la mi-2016 pour les plus anciens. L'analyse d'une partie de ces accords permet toutefois d'établir les perspectives suivantes en termes d'embauche des jeunes et des seniors et de maintien en emploi des seniors. À fin décembre 2014, ces objectifs correspondraient à 109 100 embauches de jeunes en CDI au cours des trois prochaines années sur le champ ainsi défini, représentant 4,6 % des salariés des entreprises couvertes par ces accords, soit environ 1,5 % de l'effectif total des entreprises du champ par an. À titre de comparaison, d'après les données issues des mouvements de main-d'œuvre, entre 2008 et 2012, les embauches en CDI de jeunes de moins de 26 ans ont fluctué selon la conjoncture, représentant annuellement entre 2,3 % et 3,2 % de l'effectif salarié des établissements de 50 salariés et plus. Les engagements des entreprises correspondent au maintien en emploi sur les trois prochaines années de près de 300 000 salariés âgés, soit près de 35 % des salariés âgés présents dans ces entreprises au moment du dépôt des textes⁽¹⁾.

(1) Il a été supposé, pour réaliser ce calcul, que les objectifs sur la part des seniors maintenus en emploi faisaient référence à la seule population des seniors.

3. Le contrat de sécurisation professionnelle (CSP) est redimensionné

Le CSP s'adresse aux salariés qui disposent des droits suffisants pour prétendre à l'allocation de retour à l'emploi (ARE) et dont le licenciement économique est envisagé dans une entreprise non soumise à l'obligation de proposer un congé de reclassement. En cas de défaut de proposition de l'employeur, Pôle emploi peut proposer le CSP au salarié qui vient s'inscrire comme demandeur d'emploi. Pendant la durée de ce contrat, et en dehors des périodes durant lesquelles il exerce une activité rémunérée, le titulaire du CSP, qui avait un an d'ancienneté dans son entreprise au moment de son licenciement, perçoit une allocation de sécurisation professionnelle (ASP).

Le CSP propose également aux licenciés économiques un accompagnement renforcé qui vise à réduire la durée et la fréquence des périodes de chômage. Il s'inscrit dans une logique de retour à l'emploi durable.

Près de 50 000 personnes sont entrées dans le dispositif depuis le début de l'année 2015 (en nette diminution par rapport au premier trimestre de l'an dernier). Le stock de bénéficiaires à fin juin 2015 s'élève à plus de 92 000 personnes (contre 102 000 un an avant). Depuis le début de l'année, plus de 16 000 formations ont été engagées dans le cadre du dispositif. La durée moyenne de ces formations est de 312 heures. Un peu plus de 4 600 périodes de travail en entreprise ont été effectuées. La durée moyenne de ces périodes en entreprises s'élève à un peu moins de 2 mois et demi. Sur les 12 dernières cohortes terminées, environ 26 % des cohortes de bénéficiaires avaient retrouvé un emploi à l'issue des 12 mois de CSP. Près de 2/3 des bénéficiaires ayant retrouvé un emploi sont en CDI.

La consommation 2014 au titre du CSP s'est élevée à 132,21 millions d'euros en AE et CP. À la fin du premier semestre 2015, les crédits utilisés pour ce dispositif se montaient à 36,93 millions d'euros en AE et 34,32 millions d'euros en CP. La dotation inscrite au PLF 2016 est de 88,8 millions d'euros en AE et en CP. En effet, un accord national interprofessionnel a été conclu entre les partenaires sociaux en janvier 2015 pour réformer les modalités d'accompagnement du CSP pour garantir une plus grande capacité de reclassement des salariés. La dotation pour 2016 intègre les nouvelles modalités de participation financière de l'État fixées dans la nouvelle convention.

4. Une dotation globale de restructuration faiblement dotée

Le Rapporteur spécial regrette néanmoins que la ligne budgétaire Dotation globale de restructuration (DGR), qui correspond à une dotation globale et déconcentrée au niveau régional pour permettre une gestion souple et au plus près du terrain des dispositifs d'accompagnement social des restructurations, demeure si faiblement dotée. Cette ligne permet notamment le financement de cellules d'appui à la sécurisation professionnelle (CASP) de cellules de reclassement mises en place à titre exceptionnel d'un dispositif d'accompagnement renforcé collectif et du FNE formation.

En 2014, la dépense relative à l'ensemble de ces dispositifs s'est élevée à 22,9 millions d'euros (en AE) et 19,3 millions d'euros en CP, sans qu'il soit possible d'individualiser la dépense selon sa nature. En 2015, 31,5 millions d'euros ont été inscrits. Pour le 2016 les crédits s'établiront à x euros soit 26,5 millions d'euros de moins que le montant budgété en 2014 afin de contribuer à l'effort de rationalisation budgétaire.

Le Rapporteur spécial regrette cette évolution à la baisse car la DGR permet d'accompagner efficacement les reconversions en cas de licenciements collectifs importants. En effet, cette prestation a été mise en œuvre dans une vingtaine d'entreprises et de groupes, principalement en liquidation judiciaire (80 %) au bénéfice de près de 4 000 salariés. Elle a ainsi permis d'accompagner très tôt, dans un cadre collectif, des salariés dont le licenciement était inéluctable. Les salariés de l'entreprise SeaFrance ont ainsi par exemple pu en bénéficier. De la même façon, un dispositif d'accompagnement renforcé, prévu par l'arrêté du 22 janvier 2014, a été mis en place, de manière exceptionnelle, pour permettre un accompagnement spécifique des 2 200 salariés licenciés de l'entreprise Mory-Global.

Or, sur les 26,5 millions d'euros de crédits inscrits pour 2016 au titre de la DGR, seuls 6,5 millions d'euros en AE et 9 millions d'euros en CP ont été identifiés pour ces différents outils d'accompagnement des salariés victimes de licenciements économiques.

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

Les allocations temporaires dégressives (ATD) permettent de favoriser le reclassement externe des salariés licenciés pour motif économique, par une compensation financière partielle ou totale de la perte de salaire dans l'emploi de reclassement.

En l'état, le plafonnement de l'aide attribuée au titre des ATD à hauteur de 200 ou 300 euros ne semble pas suffisant pour rendre cet outil attractif. En 2014, la consommation s'est élevée à 4,91 millions d'euros en AE et 5,05 millions d'euros en CP. Au 1^{er} semestre 2015, 2,88 millions d'euros en AE et 2,86 millions d'euros en CP ont été dépensés pour financer l'ATD. La dotation prévue dans le PLF pour 2016, d'un montant de 6 millions d'euros est en diminution par rapport à 2015 qui s'élevait à 11 millions d'euros pour tenir compte de la baisse de la consommation liée à ce dispositif davantage centré sur les seules entreprises en redressement et liquidation judiciaire. Ce dispositif pourrait avantageusement être éteint pour abonder les crédits de la DGR.

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

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

Les crédits dédiés à ce dispositif se sont élevés à 25 millions d'euros en AE et 66 millions d'euros en CP en 2014 puis 26 millions d'euros en AE et 40 millions d'euros en CP 2015. Ils ne sont plus que de 24 millions d'euros en CP dans le PLF pour 2016.

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

7. Le maintien du dispositif NACRE en vue de sa décentralisation

26,36 millions d'euros en AE et 23,10 millions d'euros en CP sont inscrits dans le PLF pour 2016 ce qui permet d'engager le parcours des 14 500 nouveaux bénéficiaires et d'assurer le paiement de l'ensemble des bénéficiaires en cours d'accompagnement. Compte tenu de l'accélération des entrées dans le dispositif en 2015, cette dotation se traduit par une forte augmentation du stock de bénéficiaires suivis à fin 2016 (près de 71 000, contre 43 900 à fin 2014).

À la suite aux recommandations émises par les divers travaux d'évaluation et de contrôle sur le dispositif NACRE (rapport d'évaluation de la Cour des Comptes de décembre 2012, mission d'évaluation de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale des affaires sociales et enquêtes monographiques menées par la DARES, réalisées en 2013), de nouvelles orientations de travail ont été fixées dès 2014 et se poursuivront en 2016 :

– renforcer l'articulation du dispositif NACRE avec l'ensemble des dispositifs et aides existants sur les territoires ;

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

– réviser les critères d'éligibilité du prêt Nacre afin que ce dernier bénéficie en priorité à des personnes ayant un faible apport personnel et rencontrant des difficultés d'accès aux prêts bancaires.

La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation du territoire prévoit que le dispositif NACRE est transféré, à compter du 1^{er} janvier 2017, aux régions, en cohérence avec leurs compétences en matière de développement économique. Durant l'année 2016, les régions seront, comme le prévoit la loi, associées aux comités de pilotage régionaux et de programmation du dispositif.

C'est l'occasion pour l'État et Pôle emploi de se rapprocher des régions pour proposer un partenariat global visant à structurer les parcours d'appui à la création d'entreprise dans une stratégie concertée entre les acteurs de l'insertion professionnelle et ceux du développement économique.

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

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

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

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

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

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

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

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

Dans le même temps, le Rapporteur spécial regrette que le budget dévolu au FEM ait été limité à 150 millions d'euros par an, soit la dépense annuelle maximale qui a été constatée depuis le début de la mesure en 2007. Cet effet ciseau qui consiste à élargir les critères d'attribution pour répondre à la sous-consommation des crédits et à réduire ces mêmes crédits à leur niveau de consommation antérieure est illogique et regrettable.

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

D. LA RÉFORME DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

1. L'achèvement de la réforme du financement en 2015

La réforme de l'apprentissage engagée dans le cadre de la loi n° 2014-288 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale vise à cette fin à :

– mobiliser des financements supplémentaires en faveur de l'apprentissage, en dotant les régions de ressources dynamiques et les branches professionnelles de nouveaux leviers financiers ;

– simplifier les circuits de financement de l'apprentissage pour les entreprises avec la diminution du nombre de collecteurs de la taxe d'apprentissage, la possibilité d'affecter librement l'ensemble des taxes relatives à l'apprentissage (dont la CSA) et la transformation du bonus alternants en un crédit d'impôt ;

– sécuriser le parcours des jeunes en dotant les CFA de missions d’accompagnement, notamment en incitant les branches professionnelles à négocier sur la formation des maîtres d’apprentissage et en créant la possibilité de signer un contrat d’apprentissage en CDI.

Les décrets d’application de la loi du 5 mars 2014 ont fait l’objet d’une publication au Journal officiel. Ils concernent la mise en œuvre du CDI apprentissage, la décentralisation des CFA nationaux, les modalités d’affectation de la taxe d’apprentissage et les modalités d’habilitation des organismes collecteurs de la taxe d’apprentissage.

La réforme du financement de l’apprentissage, initiée par la loi de finances pour 2014 et la loi du 5 mars 2014, s’est poursuivie avec la loi de finances rectificative pour 2014 et la loi de finances 2015 qui ont apporté les modifications suivantes :

– création d’une ressource affectée aux régions et fixation du pourcentage des différentes fractions de la taxe rénovée et modification de la contribution supplémentaire à l’apprentissage en LFR 2014 ;

– création de l’aide au recrutement d’apprentis en loi de finances 2015.

La réforme du financement de l’apprentissage est pleinement effective depuis le 1^{er} janvier 2015 et a donné lieu à un premier exercice d’affectation des fonds libres de la taxe pour lequel la mobilisation de l’ensemble des acteurs en régions, notamment via les comités régionaux de l’emploi, de la formation et de l’orientation professionnelle (CREFOP), a été constatée.

Pour l’année 2015, l’objectif d’affecter davantage de taxe d’apprentissage à l’apprentissage a été atteint et plus de 200 millions d’euros de ressources supplémentaires ont été dégagés : 77 millions d’euros de ressources supplémentaires au titre de la ressource dynamique ont été versés aux régions. De leur côté, les CFA ont perçu davantage de taxe pour un montant évalué à 125 millions d’euros.

Pour autant, au niveau régional, la situation de certains CFA, notamment interprofessionnels, a pu être plus contrastée compte tenu de l’interaction entre les nouvelles règles d’affectation de la taxe d’apprentissage.

C’est pourquoi les nouveaux mécanismes régionaux de régulation, créés par la loi du 5 mars 2014, ont permis d’accompagner les CFA dans ces situations. Avec les 77 millions d’euros de ressources supplémentaires notamment, les Régions ont encore plus été en capacité, par les subventions d’équilibre, de réguler la situation financière des CFA. À travers les mécanismes d’affectation des fonds libres, les régions pouvaient faire valoir, auprès des organismes collecteurs, la réalité des besoins des CFA. Pour 2016 il sera possible d’avoir un bilan plus précis sur les conditions et modalités de recouvrement de la taxe d’apprentissage.

La mise en place du compte personnel de formation

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

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

A. LE SUCCÈS DU PLAN DE FORMATION DES DEMANDEURS D'EMPLOIS LANCÉ EN JUIN 2013

Lors de la grande conférence sociale de juin 2013, l'État, les régions et les partenaires sociaux se sont entendus en faveur de plans nationaux destinés à mobiliser la formation professionnelle pour aider à pourvoir les offres d'emplois non satisfaites faute de candidats ayant les compétences adaptées, dans des secteurs et des métiers qui offrent des opportunités d'emploi à court et moyen terme. Les plans 30 000 et 100 000 formations ont ainsi été élaborés en 2013 puis 2014.

Le bilan de ces plans est positif puisque les objectifs ont été largement atteints : 36 745 entrées effectives en formation en 2013 et 114 500 en 2014 portant ainsi le nombre total d'entrées en formation à plus de 466 000.

En termes d'insertion professionnelle, plus de 60 % des personnes formées ont accès à l'emploi 6 mois après la fin de leur formation et 41 % à un emploi durable, taux supérieur à celui constaté hors plan de formations prioritaires (26,8 % en moyenne sur octobre – décembre 2014). Ces résultats témoignent d'une méthode de travail partenariale et fortement territorialisée qui a permis de rapprocher les compétences nouvelles acquises par les demandeurs d'emploi des besoins des entreprises : trois quart des formations sont ainsi jugées en lien direct avec les emplois. En outre, le travail de ciblage sur les métiers en tension a permis de répondre concrètement aux entreprises en recherche de candidat.

Les formations financées par Pôle emploi représentent 73 % des inscriptions, pour s'élever à 81 930 (contre 37 % prévus initialement), les OPCA sont intervenus pour 14 639 places (13 %), Pôle emploi et les OPCA ont cofinancé 8 480 places (7,6 %), l'AGEFIPH a permis 619 inscriptions (0,6 %) et enfin, les régions ont financé 6 638 formations (5,9 % du nombre total d'inscription).

Le financement du plan « 100 000 » a impliqué de nombreux acteurs, à des niveaux différents. En particulier, Pôle emploi a été un contributeur important du plan 100 000 formations. En effet, sur le plan financier, le budget révisé 2014 de Pôle emploi prévoyait 110 millions d'euros pour le financement du plan 100 000 (50 millions d'euros État – 50 millions d'euros Pôle emploi – 10 millions d'euros du reliquat du plan 30 000), entièrement consommés sur 2014.

Les premiers résultats disponibles en matière d'insertion dans l'emploi, les premiers résultats du plan 100 000 formations sont encourageants. En effet, parmi les demandeurs d'emploi qui ont suivi une formation dans le cadre du Plan 100 000, 60 % sont en emploi 6 mois après la formation (dont 41 % ont retrouvé un CDI et 25 % un CDD de plus de 6 mois).

L'effort de formation envers les demandeurs d'emploi poursuivra ainsi la tendance amorcée en 2014, où le nombre record de près de 450 000 demandeurs d'emploi entrés en formation avait été atteint.

B. UN REPOSITIONNEMENT IMPORTANT DES DÉPENSES FISCALES ATTACHÉES À LA MISSION

La montée en charge des mesures majeures d'allègement du coût du travail (CICE, pacte de responsabilité et de solidarité) conduit à mettre en extinction progressive certains dispositifs zonés d'exonérations de charges (ZRD, ZRR et BER), en cohérence avec les préconisations issues de la revue des dépenses relative aux exonérations sectorielles de cotisations sociales.

En matière de réduction du coût du travail, le PLFSS pour 2016 prévoit de renforcer la cohérence avec les dispositifs d'allègements généraux et donc une extinction progressive des dispositifs d'exonération de cotisations patronales zonées, appliquées aux bassins d'emploi à redynamiser, zones de restructuration de la défense et zones de revitalisation rurale. Le PLF pour 2016 en tire les conséquences en termes budgétaires sur le programme 103.

Les crédits de la mission *Travail et emploi* pour 2016 intègrent pour la première fois le financement de la compensation de la déduction forfaitaire de cotisations sociales en faveur des employeurs de services à la personne (224 millions d'euros). Cette compensation était auparavant réalisée par voie fiscale. Ce financement budgétaire est cohérent avec le caractère ciblé de cette exonération.

C. LE BILAN DE L'ACTION DES DISPOSITIFS LOCAUX D'ACCOMPAGNEMENT EN FAVEUR DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE

Le dispositif local d'accompagnement (DLA), créé en 2002 par l'État et la Caisse des Dépôts, est un dispositif d'appui et de conseil aux structures d'utilité sociale créatrices d'emploi et engagées dans une démarche de consolidation ou de développement de leur activité. Il permet à ces structures de bénéficier d'un diagnostic de leur situation et d'un accompagnement personnalisé afin qu'elles puissent développer leurs activités, se consolider et créer ou pérenniser des emplois.

L'architecture du dispositif repose sur un ancrage territorial avec 24 DLA régionaux et 106 DLA départementaux, portés par des structures variées : France active, BGE, ... ; Par ailleurs, 6 centres de ressources nationaux assurent un appui thématique (sport, culture, insertion par l'activité économique, social, environnement, financement).

Le pilotage du dispositif est assuré par l'État, la Caisse des Dépôts, les collectivités territoriales et le mouvement associatif (association loi de 1901 fédérant plus de 600 000 associations qui a pour but de promouvoir la vie associative). Son animation en a été confiée à l'agence de valorisation des initiatives socio-économiques (l'AVISE), agence d'ingénierie et centre de ressources qui agit pour le développement de l'ESS.

SOUTIEN FINANCIER AUX DLA

(en millions d'euros)

P103-DLA	Exécution 2010	Exécution 2011	Exécution 2012	Exécution 2013	Exécution 2014	LFI 2015	PLF 2016
AE	11,93	11,77	11,56	11,23	12,02	10,4	9,56
CP	11,79	10,82	11,46	11,34	11,16	10,4	9,56

Source : ministère du travail.

Outre les financements de l'État, les DLA bénéficient également du soutien financier de la Caisse des Dépôts, du Fonds Social Européen (FSE) ainsi que de nombreuses collectivités territoriales (régions, départements et intercommunalités).

Premier dispositif d'accompagnement des structures employeuses de l'économie sociale et solidaire, les DLA ont accompagné en 2014 un total de 6 375 structures dont 4 499 ont bénéficié au moins d'une prestation d'ingénierie (mission de conseils, d'appui ou d'accompagnement réalisée par un prestataire extérieur) individuelle ou collective.

Les structures accompagnées en 2014 représentent 130 000 emplois dont 41 % de CDI. Depuis la mise en place du dispositif en 2002, près de 49 000 structures d'utilité sociale ont bénéficié de l'action d'un DLA. Le nombre d'emplois consolidés s'établit à 562 000.

Les structures accompagnées sont principalement des associations (à 95 %). 20 % des bénéficiaires d'une prestation d'ingénierie en 2014 (884) sont des structures d'insertion par l'activité économique (majoritairement sous statut associatif), notamment des chantiers d'insertion, des associations intermédiaires et des entreprises d'insertion. 17 % des structures bénéficiaires ressortent du secteur de la culture (765), et 12 % sont dans le secteur de la famille/enfance/jeunesse (531).

Enfin, la loi relative à l'économie sociale et solidaire du 31 juillet 2014 a apporté une reconnaissance légale au DLA et a élargi l'éligibilité du dispositif aux structures de l'économie sociale et solidaire et aux entreprises solidaires d'utilité sociale.

Pour 2016, les crédits s'élèvent à 9,56 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Ils doivent permettre de poursuivre les conventions triennales 2014-2016 conclues avec les structures porteuses de DLA afin de maintenir le niveau d'activité du dispositif autour de 6 000 accompagnements de structures d'utilité sociale en confortant le dispositif comme outil d'appui à la fonction employeur.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de Mme Myriam El Khomri, ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social (voir le compte rendu de la commission élargie du 30 octobre 2015 à 9 heures 30⁽¹⁾), la commission des finances examine les crédits de la mission Travail et emploi et du compte spécial Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage (M. Christophe Castaner, rapporteur spécial).

La commission est saisie de l'amendement n° II-307 du Gouvernement.

M. Christophe Castaner, rapporteur spécial. Avis favorable, dans la mesure où il s'agit d'un amendement tirant les conséquences de l'adoption, par la commission des finances hier, d'un amendement du Gouvernement augmentant les crédits de la mission *Économie*.

*Suivant l'avis favorable du rapporteur spécial, la commission **adopte** l'amendement n° II-307.*

*Suivant l'avis favorable du rapporteur spécial, la commission **adopte** ensuite les crédits de la mission Travail et emploi **modifiés**.*

*Suivant l'avis favorable du rapporteur spécial, la commission **adopte** également les crédits du compte spécial Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage **sans modification**.*

*

* *

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2016/commissions_elargies/

ANNEXE :
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES
PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social (DGEFP) :

– M. Hugues de Balathier Lantage, chef de service, et délégué général par intérim de la DGEFP ; Mme Marianne Kermoal-Berthome, sous-directrice du financement et de la modernisation ; M. Hervé Leost, sous-directeur des mutations économiques et sécurisation de l'emploi et M. Nicolas Thiersé, mission affaire financière à la sous-direction du financement et modernisation.

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

– M. Joël Blondel, directeur.