

N° 4129

ASSEMBLÉE NATIONALE
CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2016.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES SUR LE PROJET DE
LOI *de finances pour 2017*,

TOME V

TRAVAIL ET EMPLOI

EMPLOI

PAR MME CHAYNESSE KHIROUNI,

Députée.

Voir les numéros :

Assemblée nationale : 4061, 4125 (annexe n° 47).

SOMMAIRE

	Pages
CHAPITRE PREMIER : LE BUDGET 2017	5
I. LE PROGRAMME 102 EST MARQUÉ PAR LA GÉNÉRALISATION DE LA GARANTIE JEUNES	6
A. DES CRÉDITS STABLES POUR LE SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI ET LE RÉGIME DE SOLIDARITÉ D'INDEMNISATION DU CHÔMAGE	6
B. LA GÉNÉRALISATION DE LA GARANTIE JEUNES	7
II. UNE AUGMENTATION DE LA DOTATION DU PROGRAMME 103 LIÉE À LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN D'URGENCE POUR L'EMPLOI ET À DES MESURES DE PÉRIMÈTRE	10
A. UNE MESURE PHARE : L'AIDE À L'EMBAUCHE DANS LES PME	11
B. LE 2 ^{ÈME} AXE DU PLAN D'URGENCE POUR L'EMPLOI : LE PROGRAMME « 500 000 FORMATIONS SUPPLÉMENTAIRES » POUR LES DEMANDEURS D'EMPLOI	13
C. LE DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI	15
CHAPITRE II : LA PROBLÉMATIQUE DE L'INSERTION PROFESSIONNELLE DES JEUNES	17
I. UN EFFORT IMPORTANT PENDANT LE QUINQUENNAT EN FAVEUR DE L'INSERTION PROFESSIONNELLE DES JEUNES	19
A. DES AIDES MULTIPLES ET PLUS PARTICULIÈREMENT CIBLÉES VERS LES JEUNES LES PLUS EN DIFFICULTÉ	20
B. UN ACCOMPAGNEMENT RENFORCÉ DES JEUNES QUI PASSE PAR LA MOBILISATION DE TOUS LES LEVIERS	22
1. Le renforcement de l'accompagnement qui culmine dans la généralisation de la Garantie Jeunes	22
2. Une approche multisectorielle pour lever l'ensemble des freins à l'insertion des jeunes	25
C. SUR LE PLAN DE LA FORMATION : DES RÉSULTATS ENCOURAGEANTS EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LE DÉCROCHAGE	27

II. UN BILAN ENCOURAGEANT, MÊME SI LES EFFORTS DOIVENT ÊTRE MAINTENUS ET QUE DES AJUSTEMENTS MÉRITENT D'ÊTRE APPORTÉS	29
A. UN BUDGET 2017 QUI ATTESTE DE LA PRIORITÉ ACCORDÉE À LA JEUNESSE	29
B. LES LIMITES DE LA POLITIQUE D'INSERTION PROFESSIONNELLE DES JEUNES	30
C. DES AVANCÉES RÉCENTES ET DES AMÉLIORATIONS À POURSUIVRE	33
1. La généralisation de la Garantie Jeunes.....	33
2. En matière d'orientation et de formation	34
3. Les freins périphériques à l'accès à l'emploi.....	35
4. En matière de gouvernance et de pilotage de la politique d'insertion professionnelle des jeunes.....	36
TRAVAUX DE LA COMMISSION	37
EXAMEN DES CRÉDITS	37
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE POUR AVIS	39

CHAPITRE PREMIER : LE BUDGET 2017

Le budget de la mission *Travail et emploi* connaît une forte progression en 2017, de l'ordre de 13,6 % par rapport à 2016 en crédits de paiement ⁽¹⁾ – ceux-ci atteignant 15,3 milliards d'euros – ; cette augmentation est encore plus marquée s'agissant des programmes 102 : *Accès et retour à l'emploi* et 103 : *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi*, puisque les crédits progressent de 46 % en autorisations d'engagement et de 35 % en crédits de paiement, comme le retrace le tableau suivant.

	Autorisation d'engagement		Crédits de paiement	
	LFI 2016	PLF 2017	LFI 2016	PLF 2017
Accès et retour à l'emploi	7 278,61	7 049,59	7 535,65	7 601,85
Amélioration de l'efficacité du service public de l'emploi	3 320,79	3 012,5	3 320,79	3 012,5
Amélioration des dispositifs en faveur de l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail	3 957,82	4 037,09	4 214,86	4 589,35
Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	3 456,71	8 666,88	3 309,56	7 082,11
Anticipation et accompagnement des conséquences des mutations économiques sur l'emploi	820,55	4 085,7	762,83	2 343,96
Amélioration de l'insertion dans l'emploi par l'adaptation des qualifications et la reconnaissance des compétences	1 727,79	1 716,32	1 641,63	1 873,3
Développement de l'emploi	908,37	2 864,85	905,11	2 864,85
Total	10 735,32	15 716,47	10 845,22	14 683,96

Source : projet annuel de performance pour 2017.

Cette progression est à mettre au compte de deux éléments : la mise en œuvre du plan d'urgence pour l'emploi et des mesures de périmètre consistant à rebudgétiser des compensations d'exonérations de cotisations sociales, notamment en faveur de l'emploi à domicile, qui faisaient auparavant l'objet d'une compensation par le biais de l'affectation de recettes fiscales. Autrement dit, hors mesures de périmètres, la hausse est intégralement imputable au financement des nouvelles mesures en faveur de l'emploi, et en particulier la généralisation de la Garantie jeunes, la mise en œuvre du plan « 500 000 formations supplémentaires pour les demandeurs d'emploi », l'aide à l'embauche dans les PME, ainsi que la création de deux centres supplémentaires de l'Établissement public d'insertion de la Défense.

(1) Hors contribution de l'État au compte d'affectation spéciale Pensions.

I. LE PROGRAMME 102 EST MARQUÉ PAR LA GÉNÉRALISATION DE LA GARANTIE JEUNES

A. DES CRÉDITS STABLES POUR LE SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI ET LE RÉGIME DE SOLIDARITÉ D'INDEMNISATION DU CHÔMAGE

L'action n° 1 : *Amélioration de l'efficacité du service public de l'emploi*, qui représente 3 012, 5 millions d'euros, couvre essentiellement :

– la subvention pour charges de service public à Pôle emploi, qui s'élève à 1 507 millions d'euros pour 2017, soit au même niveau que l'an passé, conformément à la convention tripartite pluriannuelle entre Pôle emploi, l'État et l'Unédic pour la période 2015-2018 ;

– la participation de l'État au financement du régime de solidarité d'indemnisation du chômage pour un montant global de 1 333 millions d'euros pour 2017 contre 1 601,3 millions d'euros en 2016 ;

– le financement de diverses allocations : la rémunération de fin de formation (R2F) à hauteur de 41 millions d'euros, l'allocation équivalent retraite (AER) pour 19 millions d'euros, la prime temporaire de solidarité (PTS) pour 46,2 millions d'euros, ainsi que les allocations temporaires d'attente (ATA) pour un montant de 45,2 millions d'euros ;

– ainsi que la participation au financement des maisons de l'emploi, pour un montant estimé à 21 millions d'euros, soit un niveau équivalent au financement assuré en 2016.

S'agissant du régime de solidarité d'indemnisation du chômage, la subvention portée par le programme 102 est destinée à équilibrer les comptes du Fonds de solidarité qui assure le financement de ces allocations : or, le projet de loi de finances pour 2017 prévoit, dans le cadre de la mise en œuvre de la prime d'activité, de réaffecter au Fonds de solidarité la totalité du produit de la contribution exceptionnelle de solidarité de 1 % perçue sur les traitements des agents publics et dont une fraction de 15,2 % était depuis 2015 affectée au Fonds national des solidarités actives, qui sera d'ailleurs supprimé. Le Fonds de solidarité devrait donc percevoir un total de 1 473 millions d'euros en 2017 au titre de cette contribution, ce qui diminue mécaniquement le montant de la subvention d'équilibre prévue au titre du programme 102.

B. LA GÉNÉRALISATION DE LA GARANTIE JEUNES

L'action n° 2 : *Amélioration des dispositifs en faveur de l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail* rassemble en 2017, 4 589,35 millions d'euros en crédits de paiement, complétés par 54,9 millions d'euros au titre de fonds de concours, qui correspondent au cofinancement communautaire du dispositif de la Garantie jeunes. Au total, les crédits de cette action progressent de 9 % entre 2016 et 2017.

Cette action couvre des mesures fondamentales pour l'accès à l'emploi des personnes vulnérables, par le financement de l'ensemble des contrats aidés (contrats d'accompagnement dans l'emploi – CAE –, contrats initiative-emploi – CIE – et emplois d'avenir), des mesures en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes (Garantie jeunes, missions locales, Écoles de la deuxième chance - E2C – et Établissement public d'insertion de la Défense – EPIDE –), mais aussi les actions en faveur des personnes handicapées, l'insertion par l'activité économique et l'expérimentation de la résorption du chômage de longue durée.

Le tableau suivant retrace l'évolution des crédits de cette action entre 2016 et 2017.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE L'ACTION N° 2 ENTRE 2016 ET 2017

(en millions d'euros)

	LFI 2016		PLF 2017	
	AE	CP	AE	CP
Contrats aidés	2 149,77	2 432,01	1 785,61	2 416,30
Contrats uniques d'insertion	1 439,17	1 277,81	1 175,47	1 472,74
<i>dont CUI-CAE</i>	<i>1 164,93</i>	<i>1 081,31</i>	<i>1 064,06</i>	<i>1 387,85</i>
<i>dont CUI-CIE</i>	<i>274,24</i>	<i>196,5</i>	<i>169,41</i>	<i>142,89</i>
Emplois d'avenir	742,89	1 186,49	610,14	943,56
Dispositifs DOM	10,71	10,71	–	–
Accompagnement renforcé des jeunes vers l'emploi	520,39	493,79	757,94	679,5
<i>dont missions locales et PAIO</i>		<i>191</i>		<i>205</i>
<i>dont Fonds pour l'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ) et mesures d'accompagnement</i>		<i>15,6</i>		–
<i>dont contrat d'insertion dans la vie civile (CIVIS)</i>		<i>10</i>		–
<i>dont parcours contractualisé vers l'emploi et l'autonomie (PACE)</i>		–		<i>22,9</i>
<i>dont Garantie Jeunes</i>	<i>281,99</i>	<i>255,39</i>	<i>498,54</i>	<i>420,1</i>
<i>dont Écoles de la deuxième chance (E2C)</i>	<i>24</i>		<i>24</i>	
Emploi des personnes handicapées	364,30		366,2	
<i>dont aide au poste dans les entreprises adaptées (EA)</i>		<i>317,3</i>		<i>319,27</i>
<i>dont subvention d'accompagnement et de développement des EA</i>		<i>40</i>		<i>40,93</i>
<i>dont programmes régionaux pour l'insertion des travailleurs handicapés (PRITH)</i>		<i>7</i>		<i>6</i>
Insertion par l'activité économique (IAE)	802,99		986,89	
<i>Dont entreprises d'insertion (EI)</i>		<i>133,01</i>		<i>133,84</i>
<i>Dont entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI)</i>		<i>36,78</i>		<i>37,01</i>
<i>Dont associations intermédiaires (AI)</i>		<i>22,90</i>		<i>23,05</i>
<i>Dont ateliers et chantiers d'insertion (ACI)</i>		<i>589,5</i>		<i>593,14</i>
<i>Dont IAE à Mayotte</i>		–		<i>2,05</i>
<i>Dont fonds départemental d'insertion</i>		<i>20,8</i>		<i>20,8</i>
<i>Dont compensation d'exonérations de cotisations AI /ACI</i>		–		<i>177</i>
Aide sociale		12,58		11,58
Expérimentation contre le chômage de longue durée		–		14,93
Subvention à l'Agence de services et de paiement (ASP)		48,5		53,26
EPIDe		50,81		54,58
Dépenses de fonctionnement courant		1,56		–
Total	3 949,5	4 206,55	4 037,09	4 589,35

Source : projets annuels de performances pour 2016 et 2017

S'agissant des contrats aidés, il est prévu un maintien du nombre de nouvelles entrées en contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE) – à hauteur de 200 000 – et en emplois d'avenir – à hauteur de 35 000 – et une diminution du nombre des contrats initiative emploi – avec 45 000 CIE prévus pour 2017 contre 60 000 en 2016. Notons d'ailleurs que cette enveloppe couvre la conclusion de 10 000 nouveaux CIE Starter – 20 000 ont d'ores et déjà été financés en 2016 –, qui font l'objet d'une prise en charge majorée à hauteur de 45 % du SMIC mensuel brut au lieu de 36 % en moyenne pour un CIE classique. Cette décélération des contrats aidés dans le secteur marchand s'explique notamment par une relative amélioration du contexte conjoncturel en matière d'embauches, mais aussi par la montée en charge de plusieurs autres dispositifs, en particulier les

aides en faveur des TPE-PME et la prolongation de l'aide à l'embauche PME jusqu'à la fin de l'année 2017.

Les crédits consacrés à l'insertion professionnelle des jeunes progressent fortement en 2017, de plus de 45 % en autorisations d'engagement et de près de 38 % en crédits de paiement, avec la généralisation de la Garantie jeunes ⁽¹⁾, qui mobilisera 420 millions d'euros en 2017, contre 255 millions d'euros en 2016 lorsque le dispositif était encore expérimental.

Par ailleurs, les missions locales voient leurs moyens confortés : le tableau suivant retrace l'évolution de leur budget au titre de leurs différentes actions.

ÉVOLUTION DU BUDGET GLOBAL DES MISSIONS LOCALES

(en millions d'euros)

	LFI 2016	PLF 2017
Subvention de fonctionnement	190,8	205
Parrainage	7,5	7,5
Accompagnement Garantie Jeunes	69,4	161,56
Accompagnement emplois d'avenir	25	10 ⁽¹⁾
Sous-total accompagnement	292,7	384,06
Subvention Pôle emploi	49,1	49,1
Allocation Garantie Jeunes	203,43	313,4
<i>dont financement État</i>	<i>185,99</i>	<i>258,5</i>
<i>dont financement FSE-IEJ</i>	<i>17,44</i>	<i>54,9</i>
Allocation CIVIS / PACE (à partir de 2017)	10	22
FIPJ	8,10	–
Sous-total crédits directs aux jeunes	204,09	281,4
Total	545,89	714,56

(1) Pour 2017, 15 millions d'euros s'ajoutent au titre de l'accompagnement des emplois d'avenir par les missions locales via un financement du Fonds social européen (FSE).

Il convient de souligner que les crédits du Fonds d'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ) disparaissent en 2017 sous l'effet de son intégration dans la dotation globale en faveur du nouveau parcours contractualisé vers l'emploi et l'autonomie (PACE) mis en place en application de la loi du 8 août 2016.

Les actions en faveur de l'emploi des personnes handicapées s'inscrivent dans la stabilité à hauteur de 366,2 millions d'euros pour 2017, de même que les crédits finançant le secteur de l'insertion par l'activité économique (IAE) à hauteur de 987 millions d'euros : l'IAE est en réalité essentiellement marqué en 2017 par une importante mesure de périmètre, avec la budgétisation, pour un montant de 177 millions d'euros, de la compensation des exonérations de cotisations patronales au titre des associations intermédiaires et des associations et

(1) Le second chapitre du présent rapport traitant de la problématique de l'insertion professionnelle des jeunes, la généralisation de la Garantie jeunes fait l'objet de plus amples développements dans la suite de ce rapport.

chantiers d'insertion. S'agissant du secteur de l'IAE, la rapporteure regrette qu'un effort financier supplémentaire ne leur soit pas accordé dans le cadre de ce budget, au regard des difficultés qui affectent ce secteur, en particulier les ateliers et chantiers d'insertion (ACI) : en effet, le coût du travail pour ces structures a augmenté ces dernières années, dans la mesure où les salariés des ACI sont dorénavant considérés comme des salariés de droit commun. Il eût été souhaitable de tenir compte des contraintes plus fortes qui pèsent aujourd'hui sur ce secteur en augmentant les moyens affectés au fonds départemental d'insertion qui vient en appui des structures de l'IAE.

En outre, la loi n° 2016-231 du 29 février 2016 d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée prévoit la prise en charge, pour une durée de cinq ans et sur dix territoires, d'une fraction des rémunérations versées dans le cadre de l'embauche de demandeurs d'emploi de longue durée dans des entreprises relevant de l'économie sociale et solidaire : l'objectif est d'atteindre 2 000 emplois financés à horizon 2018 pour un montant de 14,93 millions d'euros en 2017.

II. UNE AUGMENTATION DE LA DOTATION DU PROGRAMME 103 LIÉE À LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN D'URGENCE POUR L'EMPLOI ET À DES MESURES DE PÉRIMÈTRE

Le programme 103 : *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* est doté pour 2017 de 8 666,88 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 7 082,11 millions d'euros en crédits de paiement. Les crédits représentaient de l'ordre de 3 310 millions d'euros en crédits de paiement en 2016, mais cette très forte progression est essentiellement à mettre au compte d'effets de périmètre : en effet, trois mesures de compensations d'exonérations de cotisations sociales, jusqu'alors assurées par l'affectation de recettes fiscales, font l'objet d'une budgétisation sur le programme.

En dehors de ces effets de périmètre, les évolutions du programme traduisent les récentes réformes menées par le Gouvernement, en particulier :

– la mise en place à compter du 1^{er} janvier 2017 du compte personnel d'activité (CPA)⁽¹⁾, qui doit permettre à chacun de construire son parcours professionnel, par la mise à disposition d'un outil permettant d'accumuler des droits tout au long de sa vie active et de les utiliser au moment où le bénéficiaire le souhaite en fonction de ses besoins. Ce compte a vocation à regrouper le compte personnel de formation (CPF), le compte personnel de prévention de la pénibilité (C3P) et le nouveau « compte engagement citoyen ». Pour 2017, 3 millions d'euros sont prévus pour le déploiement du système d'information du CPF et

(1) Le principe du CPA a été posé par la loi du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi ; son fonctionnement a été précisé dans le cadre de la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

5 millions d'euros pour le financement des coûts de communication, de fonctionnement et de maintenance évolutive du CPA ;

– la mise en œuvre, dans le cadre du plan d'urgence pour l'emploi, d'une mesure en faveur de l'embauche dans les entreprises de moins de 250 salariés ou dans les associations, qui correspond au versement d'une prime de 500 euros par trimestre pendant deux ans pour toute embauche d'un salarié rémunéré jusqu'à 1,3 SMIC. Au 1^{er} juin 2016, 350 000 contrats avaient déjà été signés grâce au dispositif, dont trois quarts de CDI et pour des salariés qui, pour 35 % d'entre eux, ont moins de 26 ans ;

– toujours dans le cadre du plan d'urgence pour l'emploi, l'objectif de 500 000 formations supplémentaires en faveur des demandeurs d'emploi.

Ces deux dernières mesures ont fait l'objet dès 2016 d'une ouverture de crédits supplémentaires à hauteur de 1,23 milliard d'euros en autorisations d'engagement et de 0,77 milliard d'euros en crédits de paiement.

Le tableau suivant retrace l'évolution des crédits du programme entre la programmation budgétaire initiale pour 2016 et la prévision 2017.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 103 ENTRE 2016 ET 2017

(en millions d'euros)

	Autorisation d'engagement		Crédits de paiement	
	LFI 2016	PLF 2017	LFI 2016	PLF 2017
Anticipation et accompagnement des conséquences des mutations économiques sur l'emploi	820,55	4 085,7	762,83	2 343,96
Développement de l'emploi en TPE-PME	123,37	3 667,88	141,3	1 976,29
Implication des branches et des entreprises dans la prévention du licenciement et le reclassement des salariés	697,19	417,83	621,53	367,68
Amélioration de l'insertion dans l'emploi par l'adaptation des qualifications et la reconnaissance des compétences	1 727,79	1 716,32	1 641,63	1 873,3
Reconnaissance des compétences acquises par les personnes	2,82	1,92	2,92	1,92
Amélioration de l'accès à la qualification par le développement de l'alternance et de la certification	1 724,86	1 714,4	1 638,7	1 871,38
Développement de l'emploi	908,37	2 864,85	905,11	2 864,85
Baisse du coût du travail pour faciliter le développement de territoires et de secteurs à forts potentiels d'emplois	842,38	2 620,84	842,38	2 620,84
Promotion de l'activité	65,98	244,01	62,72	244,01
Total	3 456,71	8 666,88	3 309,56	7 082,11

Source : projet annuel de performances pour 2017.

A. UNE MESURE PHARE : L'AIDE À L'EMBAUCHE DANS LES PME

L'exercice 2017 est marqué par la mise en œuvre du plan d'urgence pour l'emploi, avec l'apparition d'une nouvelle ligne budgétaire dédiée à l'aide à l'embauche dans les PME, les crédits mobilisés à ce titre s'élevant à près de

3 627 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 1 896 millions d'euros en crédits de paiement. Cette mesure explique l'essentiel de l'augmentation des crédits au titre de l'action n°1.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE L'ACTION N° 1

(en millions d'euros)

	Autorisation d'engagement		Crédits de paiement	
	LFI 2016	PLF 2017	LFI 2016	PLF 2017
Dépenses de fonctionnement courant : frais de gestion et appui au service public de l'emploi	9,2	8,01	9,2	8,01
Développement de l'emploi TPE-PME	114,37	3 659,96	132,3	1 968,37
Aide à l'embauche PME	–	3 626,96	–	1 896,21
Aide à l'embauche du premier salarié / TPE	80,37	–	84,8	35,78
Appui aux mutations des filières sur les territoires – Engagements de développement de l'emploi et des compétences (EDEC)	10	10	23,5	13,38
Aide au conseil, à la GPEC et EDEC dans le cadre des CPER	14	14	14	14
Prestation « conseil en RH »	10	9	10	9
Implication des branches et des entreprises dans la prévention du licenciement et le reclassement des salariés	482,41	417,74	406,75	367,58
Mesures d'âge	260,11	192,8	184,45	142,65
<i>dont allocations spéciales du fonds national de l'emploi (ASFNE)</i>	<i>13,07</i>	<i>6,6</i>	<i>13,07</i>	<i>6,6</i>
<i>dont cessation d'activité de certains travailleurs salariés (CATS)</i>	<i>6,1</i>	<i>3,2</i>	<i>6,1</i>	<i>3,2</i>
<i>dont contrat de génération</i>	<i>240</i>	<i>180</i>	<i>164,34</i>	<i>129,85</i>
<i>dont contrat de professionnalisation seniors</i>	<i>1</i>	<i>3</i>	<i>1</i>	<i>3</i>
Actions en faveur du reclassement des salariés	222,3	225,02	222,3	225,02
<i>dont activité partielle</i>	<i>101</i>	<i>101</i>	<i>101</i>	<i>101</i>
<i>dont allocation temporaire dégressive (ATD)</i>	<i>6</i>	<i>6</i>	<i>6</i>	<i>6</i>
<i>dont dotation globale de restructuration</i>	<i>26,5</i>	<i>25,5</i>	<i>26,5</i>	<i>25,5</i>
<i>dont contrat de sécurisation professionnelle (CSP)</i>	<i>88,8</i>	<i>67,5</i>	<i>88,8</i>	<i>67,5</i>
<i>dont exonérations de cotisations sociales en bassins d'emploi à redynamiser (BER) et en zone de restructuration de la défense (ZRD)</i>	<i>–</i>	<i>25,02</i>	<i>–</i>	<i>25,02</i>
Total	605,97	4 085,7	548,24	2 343,96

Source : projet annuel de performances pour 2017.

En effet, s'agissant des autres évolutions, notons que :

– l'aide à l'embauche du premier salarié dans les très petites entreprises (TPE) qui a été mise en œuvre par le décret du 3 juillet 2015, et s'applique aux embauches réalisées entre le 9 juin 2015 et le 31 décembre 2016, ne fait donc logiquement l'objet d'aucune dotation en autorisations d'engagement : 35,8 millions d'euros sont prévus à ce titre en 2017 pour couvrir les paiements qui restent à effectuer sur les contrats encore en vigueur au 31 décembre 2016. Rappelons en effet que cette aide, d'un montant maximum de 4 000 euros, est versée à l'entreprise à raison de 500 euros par trimestre, son montant étant proratisé en fonction de la durée de travail du salarié ;

– les crédits afférents au contrat de génération diminuent, puisqu'ils s'établissent à 130 millions d'euros en crédits de paiement pour 2017 contre 180 millions d'euros en 2016, en raison principalement de la diminution du nombre prévu d'entrées – 20 000 initialement prévues en 2016, 15 000 prévues en 2017 ;

– les autres mesures d'âge, qu'il s'agisse des mesures de retraite anticipée dans le cadre des plans sociaux – allocations spéciales du fonds national de l'emploi – ou encore des conventions de cessation anticipée d'activité de certains travailleurs salariés (CATS), qui reposent sur des accords de branche antérieurs à 2005, sont globalement en voie d'extinction, ce qui explique mécaniquement la diminution de leurs crédits ;

– les crédits affectés au financement du contrat de sécurisation professionnelle (CSP) diminuent de 21,3 millions d'euros par rapport à 2016, pour s'établir à 67,5 millions d'euros, avec l'objectif d'accompagnement de 100 000 nouveaux salariés, comme en 2016. Cette ligne accuse un net recul par rapport à 2016, pour le financement du même nombre de CSP : celui-ci serait lié aux nouvelles modalités de financement du dispositif prévues par la convention d'assurance chômage, qui conduiraient à une diminution de la participation de l'État.

Globalement, s'il convient de saluer le succès de l'aide à l'embauche du premier salarié dans les TPE, la rapporteure souhaite qu'un bilan soit tiré de l'articulation des aides mises en place en faveur de l'embauche, à l'heure où des moyens budgétaires importants sont dégagés en faveur de l'embauche dans les PME, qui va en effet mécaniquement bénéficier aux TPE. En particulier, il est important qu'une réflexion soit menée sur l'articulation des dispositifs d'aide mis en œuvre en faveur des entreprises, et plus globalement de l'articulation de ces aides avec les autres aides existantes pour favoriser l'insertion professionnelle.

B. LE 2^{ÈME} AXE DU PLAN D'URGENCE POUR L'EMPLOI : LE PROGRAMME « 500 000 FORMATIONS SUPPLÉMENTAIRES » POUR LES DEMANDEURS D'EMPLOI

Les moyens affectés à cette action visent principalement à soutenir le développement des contrats d'apprentissage et de professionnalisation et à renforcer la qualification et l'employabilité des personnes. La principale évolution de cette action en 2017 concerne le financement du programme « 500 000 formations supplémentaires pour les personnes en recherche d'emploi », qui n'a toutefois pas d'incidence budgétaire, puisque les 350 millions d'euros prévus à ce titre en 2017 font l'objet d'un financement extrabudgétaire, par voie de fonds de concours.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE L'ACTION N° 2 ENTRE 2016 ET 2017

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	LFI 2016	PLF 2017	LFI 2016	PLF 2017
CPF-CPA	3	8	3	8
Subvention au centre Inffo	5,64	4,61	5,64	4,61
Formation des détenus et des personnes illettrées à Mayotte	–	0,13	–	0,13
VAE	2,91	1,92	2,91	1,92
Développement de l'alternance	1 572,97	1 553,82	1 486,81	1 514,32
<i>dont exonération contrats d'apprentissage</i>	<i>1 248,65</i>	<i>1 254,48</i>	<i>1 248,65</i>	<i>1 254,48</i>
<i>dont exonération contrat de professionnalisation</i>	<i>16,32</i>	<i>15</i>	<i>16,32</i>	<i>15</i>
<i>dont aide TPE-Jeunes apprentis</i>	<i>308</i>	<i>204,34</i>	<i>221,84</i>	<i>164,84</i>
<i>dont aide à l'amélioration du pouvoir d'achat des jeunes apprentis</i>	<i>–</i>	<i>80</i>	<i>–</i>	<i>80</i>
Actions en faveur de la formation	47,66	38,46	47,66	38,46
<i>dont rémunération des stagiaires de la formation professionnelle</i>	<i>23,63</i>	<i>16,18</i>	<i>23,63</i>	<i>16,18</i>
<i>dont subventions aux organismes (CPER)</i>	<i>22,82</i>	<i>21,02</i>	<i>22,82</i>	<i>21,02</i>
<i>dont aide à la mobilité des jeunes</i>	<i>0,85</i>	<i>0,7</i>	<i>0,85</i>	<i>0,7</i>
<i>dont agence Erasmus + France / Education Formation</i>	<i>0,36</i>	<i>0,33</i>	<i>0,36</i>	<i>0,33</i>
<i>dont Agence nationale de lutte contre l'illettrisme (ANLCI)</i>	<i>–</i>	<i>0,23</i>	<i>–</i>	<i>0,23</i>
AFPA	95,6	110	95,6	110
Total	1 727,77	1 716,32	1 641,61	1 873,3
Plan « 500 000 formations »	–	350	–	350

Source : projet annuel de performances pour 2017.

Les autres points marquants concernant cette action sont les suivants :

– l'aide en faveur des très petites entreprises (TPE) pour l'embauche de jeunes apprentis, créée par le décret n° 2015-773 du 29 juin 2015, après l'annonce par le Président de la République du plan de mobilisation pour l'apprentissage. Les crédits de paiement relatifs à cette aide, qui permet de couvrir la totalité de la rémunération et des cotisations sociales pendant la première année de contrat des apprentis mineurs, diminuent de 25 %, à hauteur de 164,8 millions d'euros en 2017, pour 50 000 nouveaux apprentis qui pourraient bénéficier du dispositif. Cette diminution s'explique notamment par un moindre recours à l'aide constaté en 2016 par rapport aux prévisions initiales – 48 000 entrées contre 70 000 initialement programmées ;

– la mise en place, en application des annonces faites le 11 avril dernier par le Président de la République, d'une aide destinée à améliorer le pouvoir d'achat des jeunes apprentis, dotée de 80 millions d'euros en 2017 ;

– enfin, la progression de 15 % de la subvention pour charges de service public versée à l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) à hauteur de 110 millions d'euros pour 2017, en raison de sa transformation en établissement public industriel et commercial (EPIC) et du

renforcement de son programme d'activité de service public (PASP), élargi aux actions de professionnalisation des jurys, à de nouveaux travaux d'ingénierie et au lancement d'une action d'accompagnement des jeunes « décrocheurs » à travers le dispositif « Déclic pour l'action ».

C. LE DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI

Cette action regroupe le soutien aux structures de l'économie sociale et solidaire, ainsi que les dispositifs d'exonérations de cotisations sociales accordées à certains secteurs et certains territoires.

Le tableau suivant retrace l'évolution des crédits de cette action entre 2016 et 2017.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE L'ACTION N° 3 ENTRE 2016 ET 2017

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	LFI 2016	PLF 2017	LFI 2016	PLF 2017
Exonérations sur les heures supplémentaires (TEPA)	505,6	480,93	505,6	480,93
Exonérations zones de revitalisation rurale (ZRR)	–	17,75	–	17,75
Exonérations organismes d'intérêt général (OIG) en ZRR	93,74	88,02	93,74	88,02
Exonérations particuliers employeurs	224,42	395,14	224,42	395,14
Aide à domicile particuliers fragiles : emploi direct	–	804	–	804
Aide à domicile particuliers fragiles : emploi par un prestataire	–	835	–	835
Promotion de l'activité	64,85	244,01	61,32	244,01
Aide à la création et à la reprise d'entreprise	44,96	23,1	41,7	23,1
ACCRES	–	204	–	204
Conventions pour la promotion de l'emploi (CPE)	5,3	4,36	5,03	4,36
Dispositifs locaux d'accompagnement (DLA)	9,56	10,4	9,56	10,4
Autres dispositifs	5,03	3,14	5,03	3,14
Total	886,19	2 864,85	882,94	2 864,85

Source : projet annuel de performances pour 2017.

Les évolutions notables de cette action correspondent quasiment intégralement à la budgétisation de la compensation des exonérations de cotisations sociales relatives à l'aide à domicile pour les particuliers employeurs et pour les particuliers fragiles, en particulier les personnes âgées dépendantes et les personnes handicapées : à ce titre, 2,034 milliards d'euros sont désormais rattachés à cette action, alors que ces exonérations faisaient auparavant l'objet d'une compensation par l'affectation de recettes fiscales.

Notons que l'exonération de cotisations en zone de revitalisation rurale (ZRR), dont la suppression avait été envisagée par le projet de loi de financement de la sécurité sociale l'an passé, n'avait en conséquence pas fait l'objet d'une évaluation dans le cadre du projet de loi de finances pour 2016.

Enfin, la compensation de l'exonération de cotisations au titre de l'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise (ACCRES) fait également l'objet d'une budgétisation pour 2017 : son coût est estimé à 204 millions d'euros, contre 259 millions d'euros pour 2016.

Il convient de souligner que l'article 6 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 propose de cibler l'ACCRES sur les revenus inférieurs au plafond annuel de la sécurité sociale (PASS), avec l'instauration d'une dégressivité de l'exonération entre 50 % du PASS et 1 PASS⁽¹⁾. L'économie à ce titre est estimée à 30 millions d'euros.

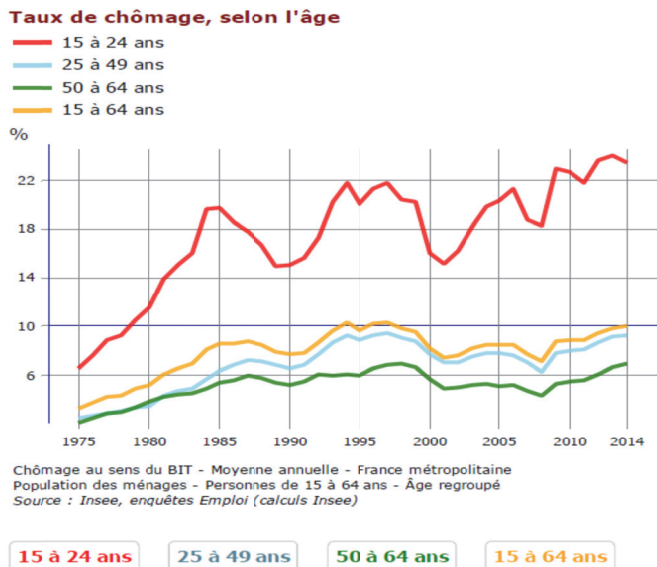
La rapporteure estime qu'il n'est pas souhaitable de revoir les conditions applicables pour bénéficiaire de cette exonération, dans le contexte économique qui est le nôtre, et à l'heure où le dispositif du nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'entreprise (NACRE) fait l'objet d'un transfert aux régions au 1^{er} janvier 2017 en application de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe). Il est au contraire plus que jamais indispensable de maintenir la lisibilité de l'ACCRES et de consolider ce dispositif.

(1) Lors de son examen du texte en séance publique, l'Assemblée nationale a voté un amendement proposant de fixer le seuil d'entrée dans le mécanisme de dégressivité de l'exonération à 0,75 PASS au lieu de 0,5 PASS. Les économies résultant de cette dégressivité en seraient donc réduites d'autant.

CHAPITRE II : LA PROBLÉMATIQUE DE L'INSERTION PROFESSIONNELLE DES JEUNES

Alors qu'il représentait en 2001 15,2 % de la population active parmi les jeunes de 15 à 24 ans, le chômage des jeunes a crû dans les années qui ont suivi pour s'établir à 21,3 % en 2006 avant de refluer légèrement jusqu'en 2008, où les effets de la crise ont plus durement touché les jeunes : en 2009, 22,9 % de cette tranche d'âge de la population active étaient touchés par le chômage. Ce taux s'est établi à 24 % en 2013 ; il est passé à 24,3 % en 2014, puis à 24 % en 2015. Il a légèrement reflué depuis, puisqu'il était de 23,7 % au deuxième trimestre 2016, soit un niveau qui reste néanmoins près de deux fois et demi plus élevé que le taux de chômage de la population générale, qui était de 9,6 % à la même période.

Au-delà des évolutions conjoncturelles qui marquent plus durement les jeunes, il n'en demeure pas moins que la France se caractérise par un problème structurel et de long terme d'insertion professionnelle des jeunes, comme le montre le graphique suivant.



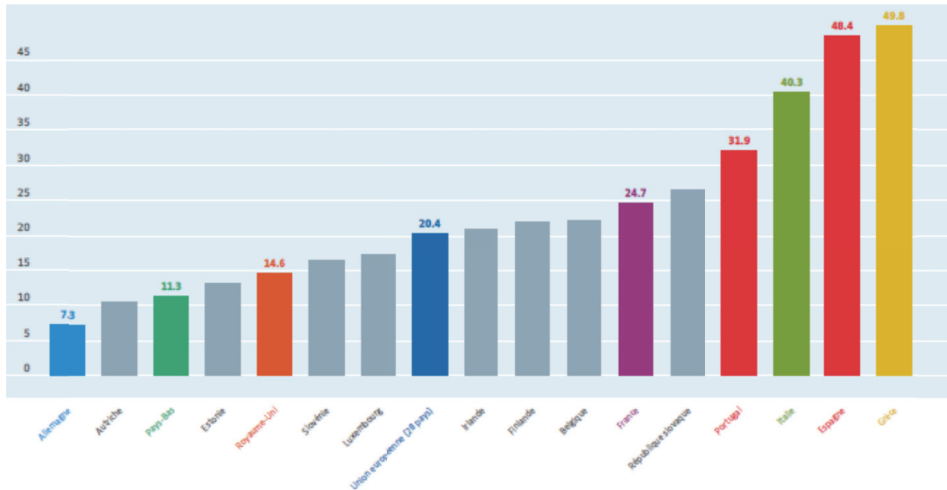
Source : INSEE.

Certes, la France est loin d'être isolée sur cette question. Ainsi, en 2015, de nombreux États de la zone euro sont confrontés à un chômage de masse des jeunes : près de 32 % des jeunes Portugais, plus de 40 % des jeunes Italiens, 48,4 % des jeunes Espagnols et jusqu'à presque 50 % des jeunes Grecs sont

touchés par le chômage. *A contrario*, seuls 7,3 % des jeunes Allemands, 11,3 % des jeunes Néerlandais et 14,6 % des jeunes Britanniques sont demandeurs d'emploi, la moyenne de l'UE à 28 se situant à 20,4 %.

TAUX DE CHÔMAGE DES JEUNES EN EUROPE EN 2015

(en pourcentage de la population active)



Source : OCDE.

La mesure du taux de chômage des jeunes proprement dit doit néanmoins être relativisée en raison globalement d'un plus faible taux d'activité de cette catégorie de la population, qui se situe aux alentours de 54-55 %. Plus signifiante est en revanche la catégorie des NEET (*Neither in Employment, Education or Training*) : en 2014, 13,7 % de l'ensemble des 15-29 ans ne sont ainsi ni en emploi, ni en formation. Cette part est logiquement plus faible pour les 15-19 ans (6 %) qui sont très majoritairement en formation initiale, que pour les 20-24 ans (16 %) et pour les 25-29 ans (19 %). Sur l'ensemble des jeunes de 15 à 29 ans qui ne sont ni en emploi, ni en formation, 54 % sont au chômage et 46 % sont inactifs.

L'accès à l'emploi des jeunes est directement corrélé à leur niveau de qualification : ainsi, en 2015, d'après l'INSEE, le taux de chômage des diplômés du brevet ou des non-diplômés de un à quatre ans après la fin des études représente-t-il 51,4 % ; il s'établit à 24,2 % pour les diplômés du deuxième cycle ou du secondaire, et est ramené à 11,6 % pour les diplômés du supérieur.

En outre, l'insertion professionnelle des jeunes est marquée par de fortes inégalités géographiques et sociales : ainsi, le taux de chômage des jeunes est-il particulièrement marqué dans les outre-mer, où il atteint 52,3 % des 15-24 ans ; la même situation prévaut dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville

(QPV) où les taux de chômage et d'inactivité des jeunes sont deux fois plus élevés que la moyenne nationale, puisque un jeune actif sur deux y est au chômage ⁽¹⁾.

Le chômage des jeunes pose à la fois les mêmes difficultés que le chômage du reste de la population, et des difficultés propres. En effet, les jeunes sont à la fois plus fragiles et plus fragilisés par le chômage, de par leur caractéristique de primo-entrants sur le marché du travail, mais aussi de leur plus grande précarité lorsqu'ils en sont exclus. La levée des freins périphériques à l'insertion professionnelle – mobilité, accès aux soins, accès au logement – est donc un enjeu majeur pour les jeunes et pose plus largement la question de leur insertion sociale, dont l'accès à l'emploi est à la fois une des clés et un des aboutissements.

I. UN EFFORT IMPORTANT PENDANT LE QUINQUENNAT EN FAVEUR DE L'INSERTION PROFESSIONNELLE DES JEUNES

Début 2012, et malgré un taux de chômage des jeunes en constante augmentation depuis 2008, il n'existait plus qu'un seul dispositif spécifique financé par l'État en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes : le contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS), destiné aux jeunes présentant des difficultés particulières d'insertion et assorti d'une allocation d'au plus 1 800 euros par an.

Les partenaires sociaux finançaient de leur côté un dispositif d'accompagnement renforcé des jeunes ayant des difficultés d'accès à l'emploi sous trois formes principalement ⁽²⁾ : par une prise en charge approfondie par les missions locales de 20 000 jeunes décrocheurs par an ; par l'accompagnement par l'Association pour l'emploi des cadres (APEC) de 25 000 jeunes par an qui ont intégré un cursus universitaire mais rencontrent des difficultés à s'insérer professionnellement ; et enfin, par le suivi par Pôle emploi de 20 000 jeunes par an ayant un diplôme ou une qualification reconnue et qui rencontrent des difficultés récurrentes pour accéder à un emploi durable.

Force est de constater que ce quinquennat a coïncidé avec la mobilisation par l'État de nouveaux moyens et le déploiement de nouveaux dispositifs ciblés vers l'accès à l'emploi des jeunes. Ainsi, en 2016, ce sont pas moins de quatre outils spécifiques qui coexistent : les emplois d'avenir, le contrat de génération, le contrat initiative emploi (CIE) Starter et la Garantie Jeunes.

Les dispositifs en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes recouvrent principalement trois dimensions, qui peuvent être combinées en fonction des outils mis en place. Il s'agit en premier lieu de l'aide directe à

(1) *Observatoire des inégalités, 2013 : le taux de chômage des 15-24 ans en zone urbaine sensible (ZUS) est de 45 %, contre 22 % en moyenne nationale.*

(2) *Ces mesures ont été formalisées dans l'accord national interprofessionnel du 7 avril 2011 sur l'accompagnement des jeunes demandeurs d'emploi dans leur accès à l'emploi, qui a été reconduit de 2013 à 2015.*

l'emploi – qu'elle passe par des exonérations de cotisations sociales ou des aides de l'État à l'employeur. Il s'agit ensuite de l'accompagnement des jeunes, principalement par les acteurs de l'insertion professionnelle que sont les missions locales et Pôle emploi ; et enfin, de la formation.

Les outils d'aide à l'insertion professionnelle ne peuvent bien sûr pas régler l'intégralité de la problématique de l'emploi des jeunes : celle-ci se situe en effet aux confins de la politique de l'emploi, de la politique économique et de la politique éducative, mais aussi de la politique sociale entendue largement, en particulier à travers les questions de l'accès à la santé ou au logement.

A. DES AIDES MULTIPLES ET PLUS PARTICULIÈREMENT CIBLÉES VERS LES JEUNES LES PLUS EN DIFFICULTÉ

Si les contrats aidés classiques sous la forme du contrat unique d'insertion (CUI), dans sa version marchande avec le contrat initiative emploi (CIE) ou dans sa version non marchande avec le contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE), bénéficient en partie aux jeunes, ils n'isolent pas ce public qui présente pourtant des difficultés particulières en matière d'insertion professionnelle. Ainsi, dans son rapport thématique sur l'accès à l'emploi des jeunes ⁽¹⁾, la Cour des comptes établit qu'en 2015, les jeunes étaient 29 100 à avoir bénéficié d'un CAE et 5 400 à être entrés en CIE.

C'est précisément pour tenir compte des spécificités des demandeurs d'emploi jeunes qu'ont été mis en place respectivement les emplois d'avenir en 2012 – à destination des jeunes peu ou pas qualifiés, d'une durée maximale de trois ans et assortis d'une composante de formation obligatoire –, et le CIE Starter en 2015 ⁽²⁾, qui est dédié aux jeunes de moins de 30 ans rencontrant des difficultés particulières d'insertion – l'aide versée aux employeurs du secteur marchand dans ce cas est majorée par rapport au CIE classique, à hauteur de 45 % du SMIC brut contre une prise en charge moyenne de l'ordre de 34 % pour un CIE classique. Sur 2015 et 2016, 33 000 CIE Starter ont été financés ; ce sont 10 000 nouveaux CIE Starter qui devraient être financés en 2017.

(1) *Cour des comptes, L'accès des jeunes à l'emploi. Construire des parcours, adapter les aides, Rapport public thématique, septembre 2016.*

(2) *Le CIE Starter a été mis en place par circulaire ministérielle du 22 décembre 2015 : il s'adresse aux jeunes qui présentent au moins l'une des caractéristiques suivantes : résident des quartiers prioritaires de la ville (QPV), bénéficiaire du revenu de solidarité active (RSA), demandeur d'emploi de longue durée (plus d'un an), travailleur handicapé, jeune ayant été suivi dans un dispositif de 2^{ème} chance (Garantie Jeunes, École de la deuxième chance, EPIDE ou formation 2^{ème} chance, etc.), ou encore jeune ayant bénéficié d'un emploi d'avenir dans le secteur non marchand.*

Le bilan des emplois d'avenir

Créés par la loi du 26 octobre 2012, les emplois d'avenir ont pour objectif de faciliter l'insertion sur le marché du travail des jeunes peu ou pas qualifiés en leur proposant un emploi à temps plein de longue durée incluant un projet de formation. L'aide versée à l'employeur, pendant une durée qui ne peut excéder trois ans, est fixée à 75 % du SMIC dans le secteur non marchand et à 35 % dans le secteur marchand.

Près de 300 000 emplois d'avenir ont été conclus entre novembre 2012 et juillet 2016, à raison d'un peu moins de 229 000 dans le secteur non marchand et d'un peu plus de 68 000 dans le secteur marchand. Au 31 juillet 2016, 124 900 jeunes étaient en cours de contrat. Près de 80 % de ces jeunes ne sont pas titulaires du baccalauréat et 39 % n'ont aucun diplôme.

Les emplois d'avenir sont également ouverts à titre exceptionnel à des jeunes plus qualifiés (jusqu'à bac+3) qui résident dans un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV), en zone de revitalisation rurale (ZRR) ou dans les outre-mer : parmi les bénéficiaires des emplois d'avenir, 18,3 % sont issus de QPV et 15,7 % de ZRR.

Les emplois d'avenir couvrent théoriquement des contrats à temps plein, soit en CDI, soit en CDD d'une durée de un à trois ans : en pratique, plus de 90 % des contrats sont à temps plein ; dans le secteur marchand, 68 % des contrats sont des CDI et leur durée moyenne est de 22,2 mois ; dans le secteur non marchand, 33,5 % des contrats sont des CDD ou des CDD de trois ans – l'impossibilité pour les employeurs publics de recruter en CDI explique la faiblesse du taux de CDI.

Il reste difficile de dresser un bilan véritable du volet formation des emplois d'avenir, en raison du manque de recul dont on dispose à ce stade depuis l'entrée en vigueur du dispositif. Toutefois, d'après la DARES, un an après le début de leur emploi d'avenir, 75 % des bénéficiaires ont suivi au moins une formation, la durée moyenne de celle-ci ayant été de 26 jours au cours de la première année. En outre, 47 % des jeunes en emploi d'avenir ont suivi une formation qualifiante pendant la première année de leur emploi d'avenir, en particulier les plus jeunes et les moins diplômés. À l'aune de ces premières analyses, il est donc possible de juger un peu sévère le constat dressé par la Cour des comptes s'agissant de la formation dont sont assortis les emplois d'avenir et que la Cour juge très insuffisante, sur le fondement le plus souvent d'exemples ponctuels. Bien sûr, il conviendra de confirmer la poursuite de l'effort de formation au-delà de la première année de contrat, de même qu'il conviendra de mesurer le degré d'insertion durable dans l'emploi des bénéficiaires d'emplois d'avenir.

Il serait toutefois très prématuré et quelque peu hasardeux de conclure dès aujourd'hui à l'inefficacité des emplois d'avenir.

Le coût globalisé du dispositif des emplois d'avenir s'établit à 3,1 milliards d'euros sur la période 2012-2016. Pour 2017, les crédits mobilisés s'élèveraient à 933 millions d'euros pour 35 000 nouvelles entrées en emplois d'avenir. Le coût unitaire du dispositif est de 11 000 euros par an.

Mis en place par la loi du 1^{er} mars 2013, le contrat de génération a été conçu pour encourager le recrutement de jeunes de moins de 26 ans en CDI, l'embauche ou le maintien dans l'emploi de *seniors* et la transmission des compétences au sein de l'entreprise : il est assorti d'une aide financière de 4 000 euros par contrat et par année répartis à parts égales entre le jeune et le

senior dans les entreprises de moins de 300 salariés, le versement de cette aide étant par ailleurs soumis, dans les entreprises de plus de 50 salariés, à l'obligation de couverture par un accord d'entreprise ou de branche en faveur de l'emploi durable des jeunes et des *seniors*, sous peine de l'application d'une pénalité pouvant aller jusqu'à 1 % de la masse salariale ou 10 % du montant des allègements dits « Fillon ». Comme l'a mis en évidence la Cour des comptes dans son rapport public annuel de 2016, les entreprises ne se sont pas approprié ce dispositif puisque « *fin juillet 2015, seulement 40 300 contrats assortis d'une aide avaient été signés, alors que plus de 220 000 étaient espérés à cette date pour parvenir à un total de 500 000 contrats à l'échéance 2017. De surcroît, près des deux tiers des jeunes en ayant bénéficié étaient déjà présents dans les entreprises concernées, si bien que son effet sur le chômage apparaît quasiment négligeable* », et cela, malgré les modifications apportées au dispositif en 2014.

Au total, dans son rapport précité sur l'accès des jeunes à l'emploi, la Cour des comptes estime que « *fin 2014, plus de 160 000 jeunes bénéficiaient d'un contrat aidé* », pour 80 % dans le secteur non marchand : « *la dépense de l'État au titre de ces contrats a atteint 2,02 milliards d'euros en 2015* ».

B. UN ACCOMPAGNEMENT RENFORCÉ DES JEUNES QUI PASSE PAR LA MOBILISATION DE TOUS LES LEVIERS

Au-delà des contrats aidés, la question de l'accompagnement des jeunes s'avère essentielle, car, en effet, les contrats aidés ne constituent pas une réponse pour l'ensemble des jeunes, en particulier pour ceux dont les difficultés d'insertion ne sont pas liées à leur manque de qualification, mais tient à leur origine géographique ou sociale, qui sont autant d'obstacles à leur accès à l'emploi. Les emplois aidés ne sont pas vécus par ces jeunes comme une réponse à leurs difficultés et peuvent au contraire être ressentis comme une déconsidération de leurs compétences et de leurs expériences. Pour répondre à cet enjeu, il conviendrait de mettre en place un plan de lutte contre les discriminations et les préjugés à l'encontre des jeunes, et plus particulièrement des jeunes issus de milieux défavorisés, des quartiers prioritaires de la politique de la ville ou encore d'une zone rurale.

Un accompagnement dédié des jeunes en difficulté d'accès à l'emploi est en tout état de cause un complément indispensable aux contrats aidés et aux dispositifs d'aides en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes.

1. Le renforcement de l'accompagnement qui culmine dans la généralisation de la Garantie Jeunes

Un suivi et un accompagnement adéquat des jeunes est une des clés indispensables pour une insertion professionnelle réussie. Les deux principaux acteurs de l'accompagnement dans l'emploi des jeunes sont les missions locales et Pôle emploi.

● Le projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) mis en œuvre par Pôle emploi ou par les missions locales couvre également les jeunes demandeurs d'emploi. Ainsi, en 2015, plus de 800 000 jeunes bénéficiaient d'un accompagnement « guidé » ou « renforcé » par Pôle emploi, autrement dit aux deux niveaux de suivi plus approfondis destinés respectivement aux demandeurs d'emploi nécessitant un appui régulier et à ceux qui sont les plus éloignés de l'emploi. En outre, 276 000 jeunes étaient suivis en 2015 dans le cadre d'un PPAE par les missions locales. Enfin, Pôle emploi a mis en place un dispositif de suivi spécifique à destination des jeunes de moins de 26 ans ou des jeunes de moins de 30 ans issus des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), l'accompagnement intensif jeunes (AIJ). Ce dernier, qui bénéficie de l'appui financier du Fonds social européen (FSE), permet pour une durée comprise entre 3 et 6 mois, de bénéficier d'un conseil dédié qui allie des techniques de recherche d'emploi, des périodes d'immersion en entreprise, des évaluations, des regroupements pour le suivi des démarches d'emploi, des simulations d'entretien ou encore une préparation à l'entrée dans l'emploi. D'après les données fournies à la rapporteure, entre 2011 et 2014, 80 000 jeunes ont été suivis dans le cadre de l'AIJ. Ce dispositif de suivi a également pu se traduire par l'expérimentation entre mars 2013 et juin 2014 de « clubs de jeunes chercheurs d'emploi », à destination de jeunes demandeurs d'emploi de moins de 30 ans avec un niveau de formation inférieur ou équivalent à bac+2, et résidant dans des quartiers prioritaires de la politique de la ville : ce suivi a permis d'accueillir pendant trois mois des groupes de 12 à 14 jeunes, pour un total de 3 600 jeunes participants au sein de 30 agences Pôle emploi. Cette expérimentation s'est soldée par des résultats très positifs, puisque un jeune sur quatre affecté au Club a trouvé un emploi durable dans les six mois et un jeune sur trois dans les douze mois.

● Les missions locales sont bien sûr les premiers acteurs de l'accompagnement des jeunes en matière d'insertion professionnelle, et leur rôle s'est vu encore renforcé ces dernières années, notamment avec la mission centrale qui leur a été confiée pour la prescription de la Garantie Jeunes.

De l'expérimentation de la Garantie Jeunes à sa généralisation

Lancée en octobre 2013 sous la forme d'une expérimentation sur dix territoires et 41 missions locales, la Garantie Jeunes constitue la mesure phare de la traduction nationale de la Garantie européenne pour la jeunesse, qui a pour objectif de trouver une solution dans les quatre mois à tous les jeunes entre 16 et 25 ans qui ne sont ni en emploi, ni en formation, ni en études.

Mise en œuvre exclusivement sous la houlette des missions locales, la Garantie Jeunes, qui est conclue pour une durée d'un an renouvelable une fois, est composée de deux volets :

– le premier, qui garantit une première expérience professionnelle à travers la mise en œuvre d'un accompagnement intensif durant les premiers mois – avec l'organisation de sessions collectives de formation⁽¹⁾ par les conseillers des missions locales –, des expériences répétées de mise en situation professionnelle et de formation et un accompagnement individuel tout au long de l'année ;

– le second, qui offre une garantie de ressources par le biais d'une allocation forfaitaire mensuelle de 461,72 euros au 1^{er} janvier 2016, cumulable avec les revenus d'activité jusqu'à 300 euros et dégressive ensuite jusqu'à un niveau équivalent à 80 % du SMIC mensuel brut.

Le dispositif a par la suite été étendu par vagues successives pour couvrir, à la fin 2016, 91 départements dont 358 missions locales, soit 80 % du réseau. L'article 46 de la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 pose le principe de la généralisation, au 1^{er} janvier 2017, du dispositif de la Garantie Jeunes.

Au 31 juillet 2016, 71 544 jeunes avaient intégré la Garantie jeunes depuis le début de l'expérimentation, dont 28 632 depuis le 1^{er} janvier 2016. Fin 2016, le nombre de bénéficiaires devrait avoir atteint 100 000.

Le coût unitaire de la Garantie Jeunes est estimé à 6 000 euros par an, et le coût total du dispositif pour une prévision de 150 000 jeunes en accompagnement en 2017 est de 475 millions d'euros en crédits de paiement, dont 420 millions d'euros au titre du budget de l'État, les 55 millions d'euros restants étant financés par le Fonds social européen (FSE) et l'Initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ).

Le dispositif d'accompagnement des jeunes par les missions locales a été profondément revu par la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et la sécurisation des parcours professionnels, qui a supprimé le CIVIS et mis en place le parcours d'accompagnement contractualisé vers l'emploi et l'autonomie (PACE) : l'engagement dans ce parcours est assorti du versement d'une allocation, qui fait l'objet d'une dotation de 22,9 millions d'euros dans le cadre du projet de loi de finances pour 2017. L'objectif principal de ce nouvel outil d'accompagnement est de décloisonner les dispositifs qui peuvent être proposés aux jeunes et de mieux adapter les réponses apportées aux profils des bénéficiaires.

(1) Cette formation porte sur l'acquisition des codes et des règles de l'entreprise, le développement de projets collectifs, l'auto-évaluation et la valorisation des compétences pour gagner en confiance en soi, ou l'accès à l'autonomie au quotidien.

Il s'agit là d'un pas important qui a été franchi et qui va dans le sens de la généralisation des passerelles que la rapporteure appelle de ses vœux.

2. Une approche multisectorielle pour lever l'ensemble des freins à l'insertion des jeunes

Réussir l'insertion professionnelle des jeunes suppose avant tout de rendre ces derniers acteurs de leur parcours, en élaborant un projet à partir de leurs compétences, de leurs motivations et de leurs besoins : il est ainsi indispensable que les méthodes d'accompagnement intègrent cette dimension et cessent de construire l'insertion en faisant des jeunes des objets de politique publique. Plus encore, une évolution des mentalités est indispensable pour passer d'un modèle français arc-bouté sur l'expérience et les diplômes à un modèle plus ouvert qui permette de réellement tenir compte de l'ensemble des capacités, des compétences et des expériences, y compris non professionnelles, et citoyennes, des jeunes, au-delà de leurs seuls diplômes. Un travail gagnerait ainsi à être mené pour favoriser la validation plus large des acquis de l'expérience, afin de reconnaître mieux et plus largement les compétences développées par les jeunes.

Au-delà, la clé d'une insertion professionnelle réussie réside dans la levée des freins périphériques à l'accès à l'emploi qui participent d'une meilleure insertion sociale globale. Ce sont principalement trois problématiques qui doivent être traitées à ce titre : l'accès aux soins, l'accès au logement et la mobilité.

Des progrès importants ont été accomplis sur les dernières années s'agissant des freins périphériques à l'emploi des jeunes, en particulier grâce à la mise en place d'une Délégation interministérielle à la jeunesse chargée de veiller à la prise en compte prioritaire des enjeux liés à la jeunesse dans l'ensemble des politiques menées, de la politique de l'emploi *stricto sensu* à la politique du logement, de la santé, des transports, etc. Celle-ci se traduit par la mise en œuvre du Plan Priorité Jeunesse, lancé en février 2013 dans le cadre du premier Comité interministériel de la jeunesse.

- Tout d'abord, en matière d'accès aux soins, il y avait urgence à agir : 10 % des jeunes entre 20 et 24 ans ne disposent en effet d'aucune couverture santé complémentaire ; un étudiant sur trois renonce à des soins pour des raisons financières ⁽¹⁾. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 a permis aux étudiants isolés en situation précaire de demander à bénéficier de la couverture maladie universelle complémentaire (CMUc) indépendamment du rattachement au foyer de leurs parents. Il s'agit d'un progrès important, même si la couverture sanitaire des jeunes mérite encore d'être améliorée par un accès simplifié à la CMUc, mais aussi à l'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé (ACS). Enfin, la généralisation du tiers payant au 1^{er} janvier 2017, prévue par la loi de

(1) Ces données sont issues de deux enquêtes menées respectivement en 2012 et 2011 : l'Enquête sur la santé et la protection sociale menée par l'Institut de recherche et documentation en économie de la santé (IRDES) et l'Enquête de La Mutuelle de la Vie Étudiante.

modernisation de notre système de santé, bénéficiera particulièrement aux jeunes et permettra de faire diminuer largement le problème du renoncement aux soins.

- L'accès au logement est un obstacle majeur à l'insertion professionnelle, qui touche particulièrement les jeunes, puisque sept jeunes âgés de 18 à 30 ans sur dix connaissent des difficultés d'accès au logement : près de 30 % d'entre eux se voient contraints de rester vivre chez leurs parents ; 26 % ne peuvent prétendre à une location faute de moyens suffisants ; et enfin, plus d'un jeune sur dix s'est retrouvé sans logement ou en situation précaire ⁽¹⁾.

Alors qu'il était dans un premier temps envisagé d'élargir le dispositif de la Garantie universelle des loyers (GUL) aux jeunes, le Gouvernement a finalement opté pour la mise en place d'un dispositif de caution locative financé par Action Logement et qui a été élargi au 30 septembre 2016 à tous les jeunes de moins de 30 ans pour garantir leur accès à un logement relevant du parc immobilier privé : il s'agit du dispositif de garantie Visale.

Un plan de financement à hauteur de 200 millions d'euros de solutions d'hébergement pour les jeunes en formation par alternance a également été mis en place en 2014 : 5 000 places sont d'ores et déjà programmées.

Enfin, des mesures spécifiques ont été prises pour réguler les excès du parc privé (encadrement des loyers, réglementation de la location de meublés, réglementation des pratiques des intermédiaires immobiliers) et améliorer l'accès des jeunes au parc social (diversification de l'offre de logements accessibles, réforme du système d'attribution des logements sociaux).

- S'agissant de la mobilité des jeunes, qui peut constituer un élément bloquant pour l'accès à l'emploi, en particulier pour les jeunes issus des territoires ruraux, des outils ont été mis en place pour favoriser la mobilité, en particulier le prêt mis en place par l'État en partenariat avec les établissements bancaires pour permettre le financement du permis de conduire des jeunes entre 16 et 25 ans à hauteur d'un euro par jour.

Plus globalement, la majoration des ressources pour les jeunes constitue un objectif du Plan Priorité Jeunesse. De ce point de vue, quatre mesures ont été mises en œuvre :

- en premier lieu, la prime d'activité, qui bénéficie à 400 000 jeunes de moins de 25 ans depuis sa mise en place au 1^{er} janvier 2016. Rappelons que pour en bénéficier, les jeunes doivent justifier de revenus d'activité de plus de 893 euros par mois. Le montant de la prime d'activité s'établit à 137 euros par mois pour une personne isolée au SMIC ;

(1) Ces données sont issues d'une enquête réalisée par l'Association de la fondation étudiante pour la ville (AFEV), l'observatoire de la jeunesse solidaire, en mars 2015.

– la revalorisation des bourses étudiantes, avec 132 500 nouveaux bénéficiaires de bourses à hauteur de 1 000 euros par an, et la majoration de 15 %, soit 800 euros par an des bourses des 30 000 étudiants les plus modestes ;

– la mise en place par la loi du 8 août 2016 de l'aide à la recherche du premier emploi (ARPE), sous la forme d'une aide financière de 200 euros par mois prise en charge par l'État et versée pendant les quatre premiers mois de recherche du premier emploi pour les nouveaux diplômés boursiers ;

– enfin, la loi n° 2014-788 du 10 juillet 2014 tendant au développement, à l'encadrement des stages et à l'amélioration du statut des stagiaires a permis de mieux encadrer et mieux rémunérer les stages qu'effectuent chaque année près de 1,2 million de jeunes : ainsi, depuis le 1^{er} septembre 2015, le montant minimal mensuel de la gratification des stages est passée à 554 euros par mois contre 508 euros par mois en 2014. En outre, la durée totale d'un stage ne peut excéder six mois. Enfin, la dimension pédagogique des stages a été renforcée avec la mise en place d'une évaluation des objectifs du stage en amont et en aval de celui-ci, mais aussi avec l'instauration d'un double suivi du stagiaire à la fois par son établissement d'enseignement et par un tuteur désigné dans son organisme d'accueil.

C. SUR LE PLAN DE LA FORMATION : DES RÉSULTATS ENCOURGEANTS EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LE DÉCROCHAGE

La formation constitue un volet essentiel de la politique d'insertion professionnelle des jeunes. L'accès des jeunes à l'emploi est précisément en position d'interface entre le champ de la formation initiale sous statut scolaire ou professionnel – à travers l'apprentissage – et celui de la formation tout au long de la vie pour les jeunes sortis sans qualification ou peu qualifiés du système scolaire.

Si on laisse de côté la formation initiale sous statut scolaire, en 2014, 565 000 jeunes suivaient une formation en alternance – 400 000 en apprentissage et 165 000 en contrat de professionnalisation. Hors alternance, la formation couvre des stages de formation professionnelle continue qualifiante ou pré-qualifiante ou des formations de préparation opérationnelle à l'emploi, où interviennent une multitude d'acteurs et de financeurs : les régions, Pôle emploi, les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA), etc.

Si les contrats aidés et l'accompagnement des jeunes sont déterminants pour soutenir l'insertion professionnelle des 750 000 jeunes qui ne sont ni en emploi, ni en formation, il est aussi indispensable de tarir, en amont, le flux des jeunes qui sortent du système scolaire sans qualification ou sans diplôme. C'est l'enjeu de la lutte contre le décrochage, qui a été définie comme une priorité du quinquennat, avec des résultats au rendez-vous, puisque le nombre de décrocheurs est passé de 136 000 il y a cinq ans à 110 000 à la rentrée 2016. Le plan de lutte contre le décrochage mis en place en 2014 et reconduit pour l'année scolaire 2016-2017 porte donc ses fruits : sans entrer dans le détail, on rappellera qu'a été

institué un droit au retour en formation qui a permis celui de 26 000 jeunes entre novembre 2014 et novembre 2015. Il se matérialise par la mise en place d'une durée complémentaire de formation qualifiante – prévue à l'article L. 122-2 du code de l'éducation – pour tout élève sortant sans qualification ou sans diplôme du système scolaire.

La lutte contre le décrochage passe aussi par le développement des structures dites de « seconde chance » que représentent en particulier les Écoles de la deuxième chance et l'Établissement public d'insertion de la Défense (EPIDe).

Déployées sur une centaine de sites sur le territoire national, les Écoles de la deuxième chance accueillent en 2016 plus de 15 000 jeunes dont la moyenne d'âge s'établit à 20,5 ans et qui, pour 87 % d'entre eux, n'ont pas de diplôme de niveau V validé⁽¹⁾. Notons aussi que 35 % des jeunes accueillis dans ces écoles sont issus des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Le parcours moyen effectué par ces jeunes en école est de six mois avec une formation qui repose sur une forte individualisation, avec des modules de mise à niveau des connaissances, d'aide à la construction d'un projet professionnel, etc. Au total, 60 % des élèves qui suivent la totalité du parcours bénéficient d'une sortie positive, pour la moitié d'entre eux dans l'emploi et pour l'autre moitié par une entrée en formation qualifiante. Le coût unitaire d'une place en E2C est estimé entre 6 000 et 10 000 euros.

S'agissant de l'Établissement public d'insertion de la Défense (EPIDe), avec ses dix-huit centres répartis sur le territoire et ses 2 410 places au 31 décembre 2015, il accueille essentiellement des jeunes très éloignés du marché du travail et souvent désocialisés, pour un parcours d'une durée moyenne de sept mois et demi, centré sur l'insertion professionnelle, avec l'enseignement des techniques de recherche d'emploi, la découverte des métiers et des stages, la formation générale et spécialisée, l'accompagnement sanitaire et social et l'éducation à la citoyenneté. Un tiers des jeunes accueillis en EPIDe est issu des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Le coût unitaire très élevé d'une place en EPIDe – de l'ordre de 25 000 euros – est lié au fort taux d'encadrement avec 12 agents pour 30 élèves et à la configuration de ce mode d'accueil et de suivi, puisque les centres accueillent les volontaires toute la semaine, ceux-ci étant hébergés en internat. Le taux de sortie positive, correspondant soit à une entrée en formation qualifiante, soit à la conclusion d'un contrat de travail de plus de deux mois, est de l'ordre de 50 % des jeunes passés par l'EPIDe.

Enfin, le plan « 500 000 formations supplémentaires pour les personnes en recherche d'emploi », présenté le 16 mars dernier et qui mobilise un milliard d'euros de financement de l'État, devrait également concerner les jeunes les moins qualifiés.

(1) Le diplôme de niveau V correspond au BEP et au CAP.

II. UN BILAN ENCOURAGEANT, MÊME SI LES EFFORTS DOIVENT ÊTRE MAINTENUS ET QUE DES AJUSTEMENTS MÉRITENT D'ÊTRE APPORTÉS

A. UN BUDGET 2017 QUI ATTESTE DE LA PRIORITÉ ACCORDÉE À LA JEUNESSE

Le projet de loi de finance pour 2017 confirme la volonté affirmée depuis le début du quinquennat de faire de la jeunesse une priorité des politiques publiques, et en particulier en matière d'accès à l'emploi. Celle-ci se traduit en effet massivement dans le cadre de la mission *Travail et emploi*, au sein du programme 102 : *Accès et retour à l'emploi*.

Ainsi, ce sont 35 000 emplois d'avenir supplémentaires qui ont vocation à être financés en 2017 pour un budget estimé à 933,56 millions d'euros en crédits de paiement qui couvre également le financement des entrées en emplois d'avenir enregistrées entre 2014 et 2016, soit 89 000 entrées en 2014, 82 830 contrats en 2015, 68 200 nouveaux contrats en 2016 et 35 000 entrées en 2017.

Les missions locales devraient bénéficier de 205 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit une augmentation de 14 millions d'euros par rapport à 2016.

Le nouveau Parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (PACE) mis en place par la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels et qui a vocation à se substituer au contrat d'insertion dans le vie sociale (CIVIS), est doté de 22,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, contre 10 millions d'euros affectés au CIVIS en 2016.

En outre, le Fonds pour l'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ) est supprimé pour tenir compte de son intégration progressive à la dotation globale des missions locales et de la montée en charge du PACE comme solution d'accompagnement des jeunes : les sommes afférentes, 15,6 millions d'euros en 2016, sont donc désormais intégrées à la dotation dont bénéficient les missions locales.

Au total, les missions locales voient leurs moyens considérablement renforcés, puisqu'ils passeront de 300 millions d'euros en 2016 à 384 millions d'euros en 2017, en raison principalement de l'augmentation sensible des moyens consentis au titre de l'accompagnement des bénéficiaires de la Garantie jeunes (les crédits passant à ce titre de 69,4 millions d'euros en 2016 à 161,56 millions d'euros en 2017). Le renforcement des missions locales ne passe pas seulement par une majoration des moyens financiers, mais aussi par la mise en place d'un processus de contractualisation afin de fonder un partenariat consolidé avec ces structures et de sécuriser leur modèle économique, dans le sillage des conclusions qui seront rendues dans le cadre de la mission en cours sur ce sujet menée par l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS).

Les Écoles de la deuxième chance (E2C) voient leur budget au titre de la mission maintenu pour 2017, à hauteur de 24 millions d'euros, pour le financement de 12 000 places.

L'Établissement public d'insertion de la Défense (EPIDE) sera quant à lui doté en 2017 de 54,58 millions d'euros pour financer ses frais de fonctionnement, soit une hausse de 7,5 % par rapport à 2016, qui s'explique par l'ouverture prévue de deux nouveaux centres, le premier à Nîmes, le second à Toulouse. L'établissement bénéficiera en outre en complément d'une subvention d'investissement de 3,11 millions d'euros pour le financement de ces deux nouveaux centres d'accueil de volontaires.

Enfin, et surtout, le budget traduit le principe, acté par la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, de la généralisation de la Garantie jeunes, avec un objectif de 150 000 entrées dans le dispositif pour 2017, contre 60 000 en 2016 : cette généralisation représente un coût estimé à 420 millions d'euros pour le budget de l'État ; la Garantie jeunes fait en outre l'objet d'un cofinancement communautaire au titre du Fonds social européen (FSE) et de l'Initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ) estimé à près de 55 millions d'euros pour 2017.

Il convient toutefois de signaler que l'IEJ reste conditionnée au bon vouloir des États membres : les fonds mobilisés s'inscrivent théoriquement dans un cadre temporel étendu à 2020 ; toutefois, il n'est pas à ce stade certain que les fonds affectés à cette initiative soient maintenus dans les années à venir. La rapporteure plaide bien entendu pour une poursuite de l'effort financier communautaire en faveur de la lutte contre le chômage des jeunes, qui seule permettrait d'éviter la fragilisation d'un dispositif national qui fait ses preuves.

Au total, toutes mesures et dispositifs confondus, le budget de la mission en faveur des jeunes s'élève à 4,2 milliards d'euros en crédits de paiement ⁽¹⁾.

B. LES LIMITES DE LA POLITIQUE D'INSERTION PROFESSIONNELLE DES JEUNES

Dans son rapport thématique publié le 5 octobre dernier, la Cour des comptes pointe les principales limites de la politique actuelle d'insertion professionnelle des jeunes. Elle juge en particulier que le coût global de la politique en faveur de l'emploi des jeunes – estimé à 10,5 milliards d'euros en incluant les mesures destinées à l'apprentissage – est trop élevé au regard de son efficacité, qui reste trop faible et ne parvient pas à gommer la corrélation forte entre le niveau de qualification et la distance globale à l'emploi : en effet, les dispositifs mis en œuvre ne compensent que marginalement les difficultés rencontrées par les plus fragiles et les plus éloignés de l'emploi. D'après la Cour, *« les solutions les plus intensives et courtes – la Garantie jeunes et les dispositifs*

(1) Données issues du document de politique transversale Politique en faveur de la jeunesse, 2017.

de la deuxième chance – s'avèrent relativement plus efficaces en termes d'accès à l'emploi que l'accompagnement de longue durée mis en œuvre par Pôle emploi ou les missions locales ». En outre, l'insertion des bénéficiaires de contrats aidés dans le secteur marchand est bien meilleure que dans le secteur non marchand tandis que les dispositifs de formation en alternance présentent des performances supérieures aux autres outils.

La Cour préconise ainsi de réduire l'importance des contrats aidés – classiques, comme des emplois d'avenir – qui sont considérés comme générant des effets d'aubaine, dont le ciblage est insuffisant, dont le contenu en formation reste globalement trop limité et pour lesquels l'accompagnement et le suivi des jeunes restent trop faibles – pour privilégier les solutions les plus intensives que sont la Garantie Jeunes et les outils de deuxième chance ou encore l'alternance.

S'agissant du pilotage, la Cour constate une trop forte dispersion des acteurs qui interviennent dans la politique d'insertion professionnelle des jeunes : État, régions, partenaires sociaux, mais aussi opérateurs divers tels que Pôle emploi, les missions locales, des acteurs économiques et associatifs, etc., ce qui requiert un effort de coordination très lourd au niveau territorial, en particulier au sein des comités régionaux de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle (CREFOP). Elle pointe également la fragilité du principal opérateur spécialisé dans l'emploi des jeunes, à savoir les missions locales, dont les modes d'organisation ne sont pas harmonisés sur le territoire national et qui présentent une fragilité financière liée à la multiplicité de leurs sources de financement.

Les différents dispositifs mis en œuvre sont également jugés trop concurrents et susceptibles d'entraîner des effets d'éviction – comme par exemple entre les emplois d'avenir et le CIVIS ou l'apprentissage, mais aussi entre les dispositifs les plus intensifs comme la Garantie jeunes ou les écoles de la deuxième chance : la Cour recommande ainsi de simplifier l'offre de services à destination des jeunes en sériant les outils en fonction du profil des jeunes concernés tout en décloisonnant l'accompagnement et en développant un pilotage davantage tourné vers la performance des opérateurs chargés du suivi des jeunes.

Si la rapporteure rejoint les analyses de la Cour sur certains points, et en particulier sur le problème de l'empilement, voire de l'enchevêtrement de dispositifs dont les publics cibles se confondent parfois, de même que sur l'illisibilité relative que peut avoir pour un jeune la multiplicité des acteurs intervenant dans le champ de l'insertion professionnelle, elle appelle toutefois à la prudence quant aux conclusions qu'il conviendrait d'en tirer sur la politique de l'emploi dans sa globalité, sous peine de prendre des décisions trop hâtives.

En effet, si le recentrage vers les outils les plus intensifs apparaît pertinent, il convient de relativiser l'idée selon laquelle l'insertion dans l'emploi est plus performante dans le secteur marchand que dans le secteur non marchand ou encore par la voie de l'alternance plutôt que par la voie du contrat aidé. Le secteur marchand

est en effet plus marqué par les effets d'aubaine, a fortiori parce qu'il draine les catégories de jeunes les moins éloignées de l'emploi, ce qui explique aussi aisément une insertion professionnelle relativement plus réussie. Le même constat peut être dressé pour l'alternance qui concerne rarement les jeunes les plus éloignés de l'emploi.

Globalement, si le coût des dispositifs en faveur de l'emploi des jeunes est élevé – ce que l'on ne peut nier –, on peut aussi concevoir ce coût comme nécessaire, au vu du contexte économique très difficile et de son impact important sur les jeunes qui sont plus vulnérables que la population générale sur le marché de l'emploi. La dépense en faveur d'une meilleure employabilité des jeunes constitue un investissement pour l'avenir au même titre que le coût que représentent l'école et tout le champ de la formation initiale.

S'agissant des opérateurs intervenant dans le champ de l'emploi des jeunes, les missions locales doivent bien évidemment être renforcées, tant dans leur organisation que dans le soutien financier dont elles bénéficient : de ce point de vue, si la Cour note la fragilité financière de ces structures, il convient de souligner que celle-ci est accentuée par le conditionnement de plus en plus important des aides financières à la réalisation d'objectifs, et en particulier au taux d'insertion des jeunes. Ainsi, le soutien dont bénéficient les missions locales de la part de l'État au titre de la Garantie jeunes – qui s'établit à 1 600 euros par jeune dans le dispositif – n'est versé au départ que pour 50 % du montant, les 50 % restants n'étant versés que sous réserve d'une « sortie positive » du jeune à l'issue du contrat, autrement dit à une sortie en formation qualifiante ou en emploi sous la forme d'un contrat d'une durée supérieure à deux mois. Cette « obligation de résultats » apparaît aussi inédite que contraignante pour les missions locales, qui doivent mobiliser *ab initio* l'ensemble des moyens humains et logistiques requis pour l'accompagnement et la formation des jeunes qui entrent dans le dispositif de la Garantie jeunes.

Enfin, si la multiplicité des acteurs de l'insertion professionnelle des jeunes est réelle et qu'elle peut être source de confusion, il est toutefois permis de douter de la pertinence d'un modèle qui correspondrait à la mise en place d'un « guichet unique » et d'un interlocuteur dédié dans les territoires pour tous les jeunes en difficulté d'insertion professionnelle. En effet, la rapporteure estime qu'en la matière, l'adaptation des acteurs et des outils aux besoins des publics et la mise en place d'un traitement différencié des jeunes en fonction de leur parcours et de leurs attentes sont indispensables. Penser qu'un seul opérateur serait à même de répondre aux spécificités des jeunes serait une erreur. En revanche, il est bien sûr absolument nécessaire qu'au-delà de la diversité des acteurs, leur coordination soit au rendez-vous pour améliorer la qualité du service rendu.

C. DES AVANCÉES RÉCENTES ET DES AMÉLIORATIONS À POURSUIVRE

1. La généralisation de la Garantie Jeunes

Si la multiplicité des dispositifs d'aide à l'insertion professionnelle des jeunes peut effectivement donner lieu à des effets de concurrence entre les différents outils mis en œuvre, il convient au contraire de bien distinguer leurs objectifs spécifiques et les publics auxquels ils s'adressent.

Ainsi, le risque potentiel d'un effet d'éviction de l'apprentissage par les emplois d'avenir ou plus récemment par la Garantie jeunes, ne semble pas avéré pour des dispositifs qui ne ciblent en réalité pas les mêmes publics : l'alternance en général, et l'apprentissage en particulier, ne concerne que marginalement des jeunes très éloignés de l'emploi, qui sont au contraire la cible de prédilection des emplois aidés. Plus sérieuse apparaît en revanche la concurrence potentielle entre les dispositifs dits de deuxième chance – Écoles de la deuxième chance et EPIDe – et la Garantie jeunes, *a fortiori* au regard du montant de l'allocation servie dans le cadre de cette dernière, qui s'établit à 461 euros par mois, contre de l'ordre de 350 euros par mois pour les stagiaires de la formation professionnelle, statut dont bénéficient les jeunes accueillis dans les E2C et à l'EPIDe. La même problématique de chevauchement peut exister entre la Garantie jeunes et les emplois d'avenir.

Le choix a été fait d'une généralisation de la Garantie jeunes, qui doit ainsi devenir le dispositif de droit commun de l'accompagnement des jeunes les plus éloignés de l'emploi. De ce point de vue, la relative décélération des emplois d'avenir (35 000 contrats en 2017, contre 68 200 en 2016, un peu moins de 83 000 en 2015 et 89 000 en 2014) est cohérente avec le recentrage opéré autour de la Garantie jeunes. Plus largement, rappelons que le nombre de jeunes qui ne sont ni en formation, ni en emploi, ni en études est estimé autour de 700 à 750 000 : il convient donc de relativiser l'idée d'une potentielle concurrence entre les dispositifs. Faire de la Garantie jeunes le pivot en matière d'aide à l'insertion professionnelle des jeunes répond aussi aux recommandations émises par la Cour des comptes qui préconise de réorienter les outils d'accès à l'emploi vers les solutions les plus courtes et les plus intensives.

Enfin, la généralisation de la Garantie Jeunes pose la question de la mise en place d'un revenu minimum universel pour les jeunes. De ce point de vue, le rapport de Christophe Sirugue sur les minimas sociaux⁽¹⁾ préconise l'ouverture du revenu de solidarité active aux jeunes (RSA) de 18 à 25 ans, tout en questionnant les conditions de cette ouverture, soit aux seuls jeunes vivant en dehors du domicile de leurs parents et qui ne sont plus fiscalement rattachés à leur foyer, soit à l'ensemble des jeunes indépendamment des transferts de ressources dont ils peuvent bénéficier au titre de leur foyer familial de rattachement. Il conviendra,

(1) Rapport de M. Christophe Sirugue au Premier Ministre, *Repenser les minimas sociaux. Vers une couverture socle minimum*, Avril 2016.

dans l'hypothèse d'un tel élargissement, de repenser l'articulation entre le RSA et la Garantie Jeunes, qui représentent le même montant, mais qui pour le premier est versé de manière pérenne mais en contrepartie d'obligations de recherche d'emploi, alors que la seconde est versée pour un an renouvelable et est assortie d'un accompagnement intensif de nature à favoriser l'insertion professionnelle du public bénéficiaire.

2. En matière d'orientation et de formation

L'importance que revêt en France le décrochage scolaire et les difficultés d'insertion professionnelle qui s'ensuivent sont en partie liées aux carences d'un système d'orientation en amont dont l'efficacité est assez faible.

La loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie avait instauré un service public de l'orientation chargé, sous la houlette du délégué à l'information et à l'orientation (DIO), de mettre en place un service dématérialisé d'orientation et de labelliser les lieux de services et de conseil en orientation existants sur le territoire : en janvier 2013, l'inspection générale des affaires sociales⁽¹⁾ mettait en évidence les carences de cette réforme et invitait à refonder le service public de l'orientation au niveau territorial.

La loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale a ainsi mis en place le service public régional de l'orientation (SPRO), confiant aux régions la compétence en matière d'animation, d'organisation et de coordination des différents acteurs dans ce domaine : centres d'information et d'orientation (CIO), ONISEP, missions locales, agences de Pôle emploi, réseaux information jeunesse, organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA), etc. Elle a également donné un statut légal à la mission de repérage par les établissements scolaires des jeunes décrocheurs tout en confiant également à la région un rôle de coordination des dispositifs de lutte contre le décrochage.

De ce point de vue, toutefois, rien ne pourra être fait sans le traitement du problème des inégalités en amont, à savoir celles qui existent et sont accrues par le système scolaire⁽²⁾ : comme le montre le rapport du conseil national d'évaluation du système scolaire (CNESCO), publié en septembre 2016, l'école hérite d'inégalités familiales mais produit, en son sein, à chaque étape de la scolarité des inégalités sociales de natures différentes qui se cumulent et se renforcent.

Malgré les mesures prises récemment pour ouvrir davantage l'école sur le monde professionnel – parcours Avenir, stage de découverte du monde professionnel en classe de 3^{ème}, etc. –, aucune réponse de fond n'a pu être apportée

(1) *Rapport de l'IGAS, Le service public de l'orientation : état des lieux et perspectives dans le cadre de la prochaine réforme de décentralisation, Janvier 2013.*

(2) *Rapport du Conseil national d'évaluation du système scolaire (CNESCO), Inégalités sociales et migratoires. Comment l'école les amplifie, septembre 2016.*

à cette question fondamentale des inégalités, qui se trouvent ensuite accrues au stade de l'orientation et au moment de l'entrée sur le marché du travail.

Au-delà, la régionalisation de la politique d'orientation n'a sans doute pas encore porté tous ses fruits : les régions doivent en tout état de cause saisir à bras le corps la question de l'orientation pour parvenir à améliorer la qualité et l'efficacité de l'orientation sur le terrain.

Sur le plan de la formation, la mise en place par la loi du 8 août 2016 du compte personnel d'activité (CPA), qui intègre notamment le compte personnel de formation (CPF) devrait contribuer à améliorer l'insertion professionnelle des jeunes, en particulier de ceux qui ont quitté l'école sans qualification et sans diplôme : en effet, ce compte est ouvert à tous les jeunes de plus de seize ans, avec la consécration d'un « droit à la nouvelle chance » pour tous les jeunes de moins de 26 ans sortis sans diplôme du système éducatif, qui pourront voir leur CPA doté d'un capital formation assorti d'un nombre d'heures de formation qui seront concrètement abondés par les fonds régionaux ou encore par l'Éducation nationale.

3. Les freins périphériques à l'accès à l'emploi

S'agissant des freins périphériques à l'emploi, des progrès récents ont été réalisés dans le cadre notamment de la mise en œuvre du Plan Priorité Jeunesse, qui a l'avantage d'adopter résolument une approche multidimensionnelle.

La mise en place d'une « Boussole des droits » doit permettre de favoriser la levée des freins périphériques à l'insertion des jeunes, par la mise en commun d'informations et de contacts appropriés à destination de tous les jeunes qui s'interrogent sur leurs droits en matière d'emploi, mais aussi de logement, d'accès à la santé, de mobilité, etc. Grâce à la mise en œuvre d'un outil de simulation, les jeunes devraient pouvoir bénéficier d'une offre personnalisée de services destinés à les informer sur leurs droits et à les aider pour effectuer leurs démarches.

La rapporteure souligne la présence de deux mesures qui figurent dans le cadre du projet de loi « Égalité et citoyenneté », dont l'examen en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale est prévu d'ici la fin de l'année 2016, qui permettent d'améliorer l'accès aux soins des jeunes :

– la mise en œuvre d'une information obligatoire par l'assurance maladie des jeunes concernant leurs droits sociaux en matière de santé et d'accès aux dispositifs et programmes de prévention ;

– l'ouverture simplifiée, sur simple déclaration, du bénéfice de la couverture maladie universelle complémentaire (CMUc) et de l'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé (ACS) pour les jeunes qui ont quitté le foyer familial.

La question de la mobilité reste enfin une préoccupation majeure : la rapporteure s'interroge en effet sur les possibilités d'améliorer encore l'accès au permis de conduire des jeunes, qui est souvent – *a fortiori* en milieu rural – une condition *sine qua non* de l'accès à l'emploi : de ce point de vue, les réflexions autour de la possibilité d'intégrer la préparation théorique à l'épreuve du code de la route à l'enseignement scolaire doivent être poursuivies ; dans le cadre du projet de loi « Égalité et citoyenneté », l'Assemblée nationale avait également voté en première lecture le principe de la préparation de l'épreuve du code de la route et du permis de conduire dans les formations éligibles au compte personnel de formation (CPF).

4. En matière de gouvernance et de pilotage de la politique d'insertion professionnelle des jeunes

Le rôle important désormais conféré aux régions en matière de coordination des acteurs de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle devrait permettre une meilleure prise en compte des réalités territoriales et une meilleure adaptation des politiques menées aux spécificités des bassins d'emploi. De ce point de vue, les comités régionaux de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CREFOP), qui associent les représentants de l'État, de la région, les partenaires sociaux et l'ensemble des acteurs de l'emploi, jouent un rôle majeur.

Il s'agit là de la traduction au niveau territorial de l'approche globale qui a été consacrée au niveau national avec la promotion de l'interministérialité pour appréhender les problématiques liées à la jeunesse, et qui permet de surmonter les lacunes des politiques sectorielles qui fonctionnent en tuyaux d'orgue.

C'est également une telle approche qui sera vraisemblablement privilégiée dans le cadre de la réflexion menée sur la simplification des dispositifs d'aides aux jeunes, dont les travaux sont en cours ⁽¹⁾ : la mission est ainsi chargée d'identifier les freins rencontrés par les jeunes dans l'accès aux droits en général et en particulier au moment des changements de statut, et de proposer des axes d'amélioration. Les orientations proposées se concentreront prioritairement sur la sécurisation des parcours des apprentis et des jeunes ni en emploi ni en formation.

(1) Mission confiée le 13 avril 2016 par le Premier ministre à M. Antoine Dulin, membre du Conseil économique, social et environnemental (CESE) et à Mme Célia Vérot, maître de requêtes au Conseil d'État

TRAVAUX DE LA COMMISSION

EXAMEN DES CRÉDITS

À l'issue de l'audition, en commission élargie, de Mme Myriam El Khomri, ministre du travail, de l'emploi et du dialogue social (voir le compte rendu de la commission élargie du 3 novembre 2016 à 15 heures ⁽¹⁾), la Commission des affaires sociales examine, pour avis, les crédits pour 2017 de la mission « **Travail et emploi** » sur les rapports de **Mme Chaynesse Khirouni** (Emploi), de **M. Francis Vercamer** (Travail), et de **M. Gilles Lurton** (Compte spécial « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage »).

M. Jean-Patrick Gille, président. Mes chers collègues, cinq amendements ont été déposés auprès de notre commission

La Commission est saisie de l'amendement II-AS14 de la rapporteure pour avis, Mme Chaynesse Khirouni.

Je rappelle que les amendements déposés l'ont été au terme d'échanges avec le rapporteur spécial de la commission des finances et que certains de nos débats vont naturellement faire écho à ceux qui viennent d'avoir lieu en commission des finances.

Cet amendement précédemment évoqué vise à majorer les crédits de l'aide aux postes pour les entreprises adaptées. Je tiens à souligner que notre objectif est l'insertion professionnelle des personnes handicapées. Le chemin est encore long.

*La Commission **adopte** l'amendement II-AS14.*

Puis elle examine l'amendement II-AS9 de la rapporteure pour avis, Mme Chaynesse Khirouni.

Mme Chaynesse Khirouni. Il s'agit de majorer les crédits destinés au financement des programmes sociaux innovants.

*La Commission **adopte** l'amendement II-AS9.*

Elle examine maintenant l'amendement II-AS8 de la rapporteure pour avis, Mme Chaynesse Khirouni.

(¹) http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2017/commissions_elargies/cr/.

Mme Chaynesse Khirouni. Cet amendement a pour objet de doter les missions locales de référents justice leur permettant d'accueillir le public des jeunes anciens détenus.

*La Commission **adopte** l'amendement II-AS8.*

Puis elle examine l'amendement II-AS15 de la rapporteure pour avis, Mme Chaynesse Khirouni.

Mme Chaynesse Khirouni. L'amendement II-AS15 vis à augmenter les moyens consacrés à la gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences.

*La Commission **adopte** l'amendement II-AS15.*

*La Commission émet un avis **favorable** à l'adoption des crédits de la mission « Travail et emploi » modifiés et à celle des crédits du compte spécial « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage » sans modification.*

ANNEXE :

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE POUR AVIS

(par ordre chronologique)

➤ **Table ronde organisations syndicales :**

– **Confédération française démocratique du travail (CFDT) (*)** – **M. Sylvain Desoignies**, secrétaire confédéral – délégué « Jeunes »

– **Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)** – **M. Vladimir Djordjevic**, en charge des questions Jeunesse

– **Force ouvrière (FO)** – **M. Michel Beaugas**, secrétaire confédéral en charge de l'emploi, de l'assurance chômage, de la formation professionnelle et du travail temporaire, et **Mme Sylvia Veitl**, assistante confédérale

➤ **Table ronde organisations patronales :**

– **Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME)** – **M. Jean-Michel Pottier**, vice-président en charge des affaires sociales et de la formation, et **Mme Karine Jan**, chargée de mission formation à la direction des affaires sociales et de la formation

– **Mouvement des entreprises de France (MEDEF) (*)** – **M. Alain Druelles**, directeur de l'éducation et de la formation, et **Mme Marine Binckli**, chargée de mission à la direction des affaires publiques

– **Union professionnelle artisanale (UPA)** – **M. Pierre Burban**, secrétaire général, et **Mme Thérèse Note**, conseillère technique chargée des relations avec le Parlement

➤ **Réseau E2C France** – **M. Alexandre Schajer**, président du réseau E2C France, **M. Cyrille Cohas Bogey**, directeur général, et **M. Diba Medjahed**, Directeur de l'E2C Estuaire de la Loire

➤ **Audition commune :**

– **UNEF – Mme Marthe Corpet**, vice-présidente, et **M. Ivan Dementhon**, en charge des questions sociales au bureau national

– **Fédération des associations générales étudiantes (FAGE) – M. Alexandre Leroy**, président

➤ **Union nationale des missions locales (UNML) – M. Serge Kroichvili**, secrétaire général

➤ **EPIDE – Mme Nathalie Hanet**, directrice générale, et **Mme Caroline Ritzenthaler**, directrice Supports et affaires financières

➤ **Ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports – direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA) – M. Jean-Benoît Dujol**, directeur

➤ **Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) – Mme Claire Descreux**, cheffe de service adjointe à la déléguée générale, **Mme Carole Bousquet-Berard**, sous-directrice en charge de la sous-direction Financement et Modernisation, **Mme Myriam Mesclond-Ravaud**, sous-directrice en charge de la sous-direction des parcours d'accès à l'emploi, et **M. Nicolas Thierse**, chef de mission des affaires financières

➤ **Ministère de l'éducation nationale – Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) – M. Jean-Marc Huart**, chef du service de l'instruction publique et de l'action pédagogique à la direction générale de l'enseignement scolaire

➤ **Pôle emploi – Mme Misoo Yoon**, directrice générale adjointe chargée de l'offre de services, et **Mme Claude Gorges**, directrice du partenariat, de la territorialisation et des relations extérieures

➤ **Alliance Villes Emploi – Mme Anne-Sophie Condemine**, présidente de la Maison de l'emploi et de la formation et du PLIE de Lyon, **Mme Danièle Cornet**, présidente du PLIE Plaine Centrale du Val-de-Marne, **M. Yohan David**, président de la Maison de l'emploi, de l'insertion économique et de l'entreprise et du PLIE de Bordeaux, **M. Jacques Florentin**, président de la Maison territoriale pour l'emploi et la formation du Val de Lorraine, **M. Patrick Roger**, président de la Maison de l'emploi du Bassin de Strasbourg, **Mme Marie-Pierre Establie d'Argence**, déléguée générale de l'Alliance Villes Emploi

➤ **Conseil national, de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CNEFOP) – Mme Catherine Beauvois**, secrétaire générale

➤ **Conseil économique, social et environnemental (CESE) – M. Antoine Dulin**, vice-président

- **Association des régions de France (ARF) – M. Gérard Cherpion, et Mme Marie-Reine Du Bourg**, conseillère aux relations parlementaires

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