



N° 4125

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

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

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2017** (n° 4061),

PAR Mme VALÉRIE RABAULT,
Rapporteure Générale
Députée

ANNEXE N° 47

TRAVAIL ET EMPLOI

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

Rapporteur spécial : M. Christophe CASTANER

Député

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	5
I. UN BUDGET EN NETTE PROGRESSION POUR FINANCER LES NOUVEAUX DISPOSITIFS EN FAVEUR DE L'EMPLOI	6
A. LE PROGRAMME 102 ACCÈS ET RETOUR À L'EMPLOI : UN EFFORT TOURNÉ VERS LES JEUNES ET LES PUBLICS EN DIFFICULTÉ	6
1. Une diminution de la subvention d'équilibre au Fonds de solidarité qui s'explique par une modification de périmètre.....	6
2. La montée en puissance de la Garantie jeunes et de l'accompagnement des jeunes en difficulté	7
a. La Garantie jeunes	7
b. Les écoles de la deuxième chance (E2C).....	9
c. Un renforcement majeur de l'établissement public d'insertion de la défense (Épide).....	10
3. Des moyens maintenus pour le service public de l'emploi et renforcés pour les missions locales.....	12
a. Un recentrage de Pôle emploi sur les publics en difficulté	12
b. Une évolution majeure en matière de sous-traitance	13
c. Une augmentation des crédits des missions locales.....	14
d. La poursuite de la transformation des maisons de l'emploi.....	16
4. La stabilisation des crédits de l'insertion par l'activité économique (IAE).....	16
5. Le maintien d'un volume élevé de contrats aidés	17
6. L'aide à l'emploi des personnes handicapées	19
7. Le financement d'une expérimentation visant à résorber le chômage de longue durée	20
II. LA POURSUITE DE LA MODERNISATION DU MINISTÈRE DU TRAVAIL ET DU DIALOGUE SOCIAL	21
A. L'OPTIMISATION DES DÉPENSES PUBLIQUES PAR LA MISE EN PLACE D'UN SECRÉTARIAT GÉNÉRAL COMMUN AUX MINISTÈRES DES AFFAIRES SOCIALES	21
B. UN EFFORT NOTABLE EN FAVEUR DE LA DÉMOCRATIE SOCIALE	22
1. Les crédits du programme 111.....	22
2. Les crédits destinés à la formation des prud'hommes	23

III. UN PROGRAMME 103 MARQUÉ PAR DE FORTS EFFETS DE PÉRIMÈTRE	24
A. UN EFFORT MAJEUR EN FAVEUR DE L'EMPLOI DANS LES PME	24
B. LA POURSUITE DE L'EFFORT FINANCIER EN FAVEUR DE L'APPRENTISSAGE.....	25
1. Les crédits du compte d'affectation spéciale <i>Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage</i>	26
2. La compensation des exonérations de charges sociales pour les apprentis	28
3. Un effort supplémentaire au service de l'apprentissage : l'aide TPE Jeune apprenti.....	28
C. UNE SOUS-DOTATION DES OUTILS D'ANTICIPATION ET D'ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES	29
1. La fusion des dispositifs d'activité partielle : une réforme qui montre son utilité	29
2. Le contrat de génération.....	30
3. Le contrat de sécurisation professionnelle (CSP).....	31
4. Une dotation globale de restructuration faiblement dotée	33
5. La réduction des crédits consacrés à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) et au soutien RH des entreprises	34
6. Le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM) : un outil malheureusement réformé par le bas.....	35
IV. REMARQUES TRANSVERSALES SUR LE CHAMP COUVERT PAR LA MISSION TRAVAIL ET EMPLOI	36
A. UN RENFORCEMENT MASSIF DU NOMBRE DE FORMATIONS DES DEMANDEURS D'EMPLOI DANS LE CADRE DU PLAN D'URGENCE POUR L'EMPLOI.....	36
B. LA RÉFORME DE L'ÉPARGNE SALARIALE	37
C. LES EFFETS POSITIFS DE LA NOUVELLE CONVENTION CHÔMAGE SUR LE TAUX DE COUVERTURE.....	38
EXAMEN EN COMMISSION	43
ANNEXE : PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	47

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires. À cette date, 96 % des réponses étaient parvenues au rapporteur spécial.

INTRODUCTION

En mobilisant un budget global de 15,3 milliards d'euros, le projet de loi de finances (PLF) pour 2017 marque un effort inédit en faveur de l'emploi. En effet, avec une augmentation de 1,8 milliard d'euros (13,5 milliards d'euros en LFI pour 2016 à périmètre constant), le budget de l'emploi bénéficie de la plus grande part (53 %) de la hausse totale des dépenses de l'État pour 2017. Il réaffirme la priorité du Gouvernement pour l'emploi en renforçant les moyens dédiés au financement des mesures de soutien à l'emploi et notamment du plan d'urgence pour l'emploi. Il assure ainsi la montée en puissance de la prime embauche PME, de la Garantie jeunes et des dispositifs en faveur des personnes les plus éloignées du marché du travail (recentrage de Pôle emploi en faveur des publics les plus en difficulté, plan de formation pour les chômeurs).

Le Rapporteur spécial se réjouit que les efforts du Gouvernement commencent à porter leurs fruits sur le front de l'emploi : en un an, le taux de chômage est passé de 10,3 % de la population active à 9,9 % à la fin du deuxième trimestre 2016 (France entière). En septembre 2016, le chômage a diminué de 66 300 personnes en France métropolitaine, par rapport au mois d'août. Il devrait ainsi connaître son troisième trimestre de baisse consécutive. Les moins de 25 ans ont été les principaux bénéficiaires de cette amélioration, avec un niveau de chômage désormais inférieur à ce qu'il était en 2012. Le Rapporteur spécial souligne d'ailleurs que les plus fragiles d'entre eux bénéficieront de l'extension de la Garantie jeunes à l'ensemble du territoire en 2017.

Il convient toutefois d'accentuer les efforts concernant les chômeurs de longue durée (plus d'un an d'inscription à Pôle emploi), dont le nombre continue de progresser, et les personnes exerçant une activité réduite (le nombre d'inscrits sur les catégories B, C et D a légèrement progressé sur un an). C'est notamment ce qu'entreprend le Gouvernement à travers le financement de 500 000 formations supplémentaires pour les demandeurs d'emploi, portant ainsi le nombre de formations à 1 million.

Le Rapporteur spécial note également que la dynamique de création d'emplois marchands devrait s'amplifier sur la fin 2016 et en 2017, du fait de l'accélération de l'activité et des effets positifs toujours importants du CICE (relevé d'un point dans le PLF pour 2017), du Pacte de responsabilité et de solidarité et du plan d'urgence pour l'emploi. En effet, après l'introduction d'un premier volet en 2015 portant sur les bas salaires, les allègements du Pacte seront étendus aux salaires moyens élevés (de 1,6 à 3,5 SMIC) en 2016.

En complément des effets de la politique économique sur l'emploi, le budget de la mission *Travail et emploi* bénéficie donc d'un renforcement inédit de ses crédits et se situe à + 35 % par rapport à l'annuité 2017 du triennal 2015-2017.

I. UN BUDGET EN NETTE PROGRESSION POUR FINANCER LES NOUVEAUX DISPOSITIFS EN FAVEUR DE L'EMPLOI

Si les crédits du programme 102 demeurent à peu près stables (hausse de 1 % en crédits de paiements – CP – et diminution de 1 % en autorisations d'engagement – AE –), ceux du programme 103 évoluent fortement à la hausse (+ 58 % en CP et + 97 % en AE).

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

Les crédits de paiement du programme 102 augmentent légèrement passant de 7,5 à 7,6 milliards d'euros en PLF pour 2017. Les autorisations d'engagement passent de 7,2 à 7 milliards d'euros entre 2016 et 2017. Cette réduction tient compte cependant :

– du versement de la subvention au fonds de solidarité qui finance l'allocation spécifique de solidarité (ASS) à hauteur de 1 336 millions d'euros ;

– de la montée en charge de la Garantie jeunes qui coûtera 420 millions d'euros en PLF pour 2017 (contre 255 millions d'euros en 2016), pour environ 150 000 jeunes en 2017 ;

– du maintien d'un haut niveau de crédits consacrés à l'insertion par l'activité économique (IAE) pour un montant de 815 millions d'euros dans le PLF pour 2017.

1. Une diminution de la subvention d'équilibre au Fonds de solidarité qui s'explique par une modification de périmètre

La subvention d'équilibre prévue en diminution pour le fonds de solidarité s'élève à 1 333 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Ce montant s'explique par la réaffectation au Fonds de solidarité de la collecte de la contribution exceptionnelle de solidarité de 1 % perçue sur le traitement des agents publics, dont l'estimation s'élève à 1 473 millions d'euros. Dans le contexte de la mise en œuvre de la prime d'activité, le PLF pour 2017 prévoit en effet la rebudgétisation intégrale sur le budget de l'État des dépenses afférentes et la suppression du Fonds National des Solidarités Actives.

En conséquence, le produit de la contribution exceptionnelle de solidarité est désormais intégralement affecté au Fonds de solidarité (depuis 2015, une fraction de 15,2 % du produit était affectée au Fonds National des Solidarités Actives), réduisant à due proportion le besoin de subvention d'équilibre de l'État. Par conséquent, les prévisions de dépenses du fonds de solidarité retenues pour la construction du PLF demeurent supérieures à la subvention d'équilibre :

– l'allocation de solidarité spécifique (ASS) : 1 336 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement ;

– les primes mensuelles pour les bénéficiaires de l'ASS reprenant une activité, qui font l'objet d'une réforme dans le PLF pour 2017, inspirée des préconisations du rapport de Christophe Sirugue sur les minima sociaux : 59,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement ;

– l'allocation équivalent retraite (AER) : 19 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement ;

– la rémunération de fin de formation (R2F) : 41 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement ;

– les allocations de solidarité pour les intermittents du spectacle : 8 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

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

– être né entre le 1^{er} janvier 1954 et le 31 décembre 1955 ;

– avoir été indemnisable, au moins un jour, au titre de l'allocation d'aide au retour à l'emploi, de l'allocation spécifique de reclassement, de l'allocation de transition professionnelle ou de l'allocation de sécurisation professionnelle entre le 1^{er} janvier 2011 et le 31 décembre 2014 ;

– avoir validé le nombre de trimestres permettant de bénéficier d'une retraite à taux plein à l'extinction de ses droits à l'une de ces allocations ;

– ne pas avoir atteint l'âge légal de départ à la retraite.

Avec le départ anticipé pour carrière longue à 60 ans, l'ouverture de cette prime, qui bénéficiera à près de 38 000 personnes, est une mesure de justice sociale voulue par le Président de la République. La nouvelle prime transitoire de solidarité (PTS), prenant le relais de l'allocation transitoire de solidarité (ATS), bénéficie d'une dotation de 46,3 millions d'euros dans le PLF pour 2017.

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

a. La Garantie jeunes

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

La Garantie jeunes vise à accompagner les jeunes les plus vulnérables pour les aider à rebondir et à s'insérer. C'est une des mesures inédites issues du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale adoptée le 21 janvier 2013.

C'est aussi la traduction de la volonté affichée par François Hollande : faire en sorte que les jeunes vivent mieux en 2017 qu'en 2012.

Lancée sur 10 territoires pilotes fin 2013, la Garantie jeunes concernera l'ensemble du territoire en 2017, pour atteindre l'objectif de 150 000 jeunes, au-delà des 100 000 initialement prévus.

Au 31 juillet 2016, 71 544 jeunes ont intégré la Garantie jeunes depuis le début de l'expérimentation, dont 28 632 depuis le 1^{er} janvier 2016. Fin 2016, près de 100 000 jeunes devraient avoir débuté un parcours Garantie jeunes, conformément à la feuille de route de la conférence pour l'emploi du 19 octobre 2015.

À cette date, les jeunes entrés en accompagnement ont été ciblés sur les populations les plus fragiles :

- 93,7 % sont NEET (ni en emploi, ni en formation, ni en étude) ;
- 79,8 % sont faiblement qualifiés (niveau V ou infra) ;
- 22,5 % sont issus des Quartiers prioritaires en Politique de la Ville (QPV)
- 8,5 % sont issus des Zones de Revitalisation Rurales (ZRR) ;
- 17,8 % n'étaient pas connus des missions locales ;
- 1,4 % est reconnu travailleur handicapé ;
- 44 % de jeunes femmes pour 56 % de jeunes hommes.

L'État investit des sommes conséquentes (255 millions en 2016, 420 millions d'euros en 2017) afin d'assurer à ces jeunes à la fois une allocation pour les appuyer dans leur prise d'autonomie, et un accompagnement resserré de qualité assuré par les missions locales, auxquelles l'État verse 1 600 euros par jeune de crédits d'accompagnement – soit une somme très élevée au regard des autres dispositifs d'accompagnement qu'elles déploient. Les missions locales percevront ainsi 91 millions d'euros au titre de l'accompagnement de la Garantie jeunes.

DÉPLOIEMENT DE LA GARANTIE JEUNES

	2013	2014	2015	2016
Nombre de missions locales et de territoires participant à l'expérimentation	10 départements 41 missions locales	10 départements 41 missions locales	72 départements 273 missions locales (60 % du réseau)	91 départements 358 missions locales (80 % du réseau) en prévision fin 2016
Nombre de jeunes entrés dans l'année	402	8 242	34 268	36 107 (au 30 septembre 2016)
Nombre de jeunes entrés depuis le début du dispositif	402	8 644	42 912	73 426 (au 30 septembre 2016)
Nombre de jeunes en accompagnement au 31 décembre	397	7 595	32 725	Objectif : 100 000

Source : ministère du travail et de l'emploi.

COÛT BUDGÉTAIRE DE LA MESURE

Le coût total du dispositif pour 2017 est estimé, en tenant compte de l'initiative européenne pour la jeunesse, à 553,44 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 475,01 millions d'euros en crédits de paiement, pour un objectif de 150 000 entrées dont :

– 240 millions d'euros en autorisations d'engagement et 161,56 millions d'euros en crédits de paiement au titre de l'accompagnement réalisé par les missions locales ;

– 313,44 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement au titre de l'allocation versée aux jeunes.

Des cofinancements FSE-IEJ sont en effet attendus à hauteur de 54,90 millions d'euros en 2017.

b. Les écoles de la deuxième chance (E2C)

Le PLF pour 2017 conforte également les moyens des E2C. L'objectif fixé par le Comité interministériel égalité et citoyenneté du 6 mars 2015 était un accueil d'au moins 15 000 jeunes en 2016.

BILAN DES ÉCOLES DE LA DEUXIÈME CHANCE

Bilan des E2C	2014	2015	Objectifs 2016
Nombre de sites	107	110	115
Jeunes accueillis	14 385	14 575	15 000
Dont jeunes QPV	37 %	35 %	40 %
Nombre de jeunes sortis en formation	1 305	1 407	Non disponible
Nombre de jeunes sortis en alternance	709	852	Non disponible
Nombre de jeunes sortis en emploi (CDD, CDI, Intérim, contrats aidés)	1 829	1 833	Non disponible

Source : ministère du travail et de l'emploi.

Le dispositif atteint bien son cœur de cible. En 2015, l'âge moyen des bénéficiaires est de 20,5 ans. Le public des Écoles est majoritairement féminin (52 %), 35 % des jeunes sont issus des quartiers prioritaires de la politique de la Ville, 87 % des jeunes accueillis n'ont pas de niveau V validé et 66 % n'ont aucune expérience professionnelle.

Le taux de sortie positive a atteint 59 % en 2015, soit le plus haut niveau depuis 2009. Parmi les 4 092 jeunes en sortie positive, ce sont 2 932 stagiaires qui ont bénéficié d'une sortie les engageant pour une durée supérieure à 6 mois. L'intervention financière de l'État (25 % en moyenne – ministères en charge de l'emploi et de la ville) depuis 2009 s'inscrit dans une logique de cofinancement avec les régions (31 % hors rémunération des jeunes, qui sont sous statut de stagiaires de la formation professionnelle), le Fonds social européen (16 % en moyenne) et les autres collectivités territoriales (10 %) auxquels s'ajoutent d'autres ressources (taxe d'apprentissage, etc.).

Depuis 2011, le budget alloué en LFI par le ministère en charge de l'emploi au réseau s'élève à 24 millions d'euros et a généré un effet levier en permettant le développement des capacités d'accueil et l'amélioration de la couverture territoriale. Le PLF pour 2017 maintient l'effort financier en reconduisant ces crédits, soit 24 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

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

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

En 2015, l'EPIDE offre 2 410 places et a accueilli 5 154 jeunes dont 3 170 nouveaux entrants, intégrant 325 nouvelles places sur les 570 prévues dans le cadre du Comité interministériel égalité et citoyenneté (CIEC) du 6 mars 2015. Le taux d'occupation moyen des centres est de 90 %. 33 % des jeunes sont issus des quartiers prioritaires de la politique de la ville. L'établissement affiche 50 % de sorties positives en 2015, taux qui monte à 52 % si l'on y ajoute les sorties dites « dynamiques » (emploi court, formations pré-qualifiantes, réorientations). Le taux de jeunes ayant abandonné le dispositif reste élevé à 41 % mais est en baisse depuis 2014.

Le 27 avril 2015, le Président de la République a annoncé la création, à terme, de deux centres supplémentaires. Depuis juin 2015, les 18 centres EPIDE ont effectivement connu un accroissement de leurs capacités d'accueil, passant de 2 085 à 2 655 places à fin juin 2016.

Le financement de l'EPIDE a évolué en conséquence et est essentiellement assuré par l'État (Emploi et Ville) et par un cofinancement FSE.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE L'EPIDE

		LFI	Subvention complémentaire	Total versé	Total Tutelles hors FSE	FSE programmé	Total tutelles avec FSE
2011	DGEFP	48 333 333		48 941 814	72 636 654	9 568 405	82 205 059
	SGCIV	24 400 000		23 694 840			
2012	DGEFP	46 666 667		46 666 667	70 439 133	11 500 000	81 939 133
	SGCIV*	23 772 466		23 772 466			
2013**	DGEFP	46 000 000		46 000 000	67 602 632	8 170 335	75 772 967
	SGCIV	22 903 000		21 602 632			
2014	DGEFP	45 000 000		46 000 000	67 275 000	7 440 039	74 715 039
	CGET (ex SGCIV)	22 155 000		21 275 000			
2015	DGEFP	45 000 000		45 000 000	68 698 200	9 000 000	77 698 200
	CGET	22 155 000	1 543 200	23 698 200			
2016 (p)	DGEFP***	50 811 064	6 687 333	57 498 397	86 391 064	8 500 000	94 891 064
	CGET***	26 049 000	2 843 667	28 892 667			
2017 (p)	DGEFP	57 690 894		57 690 894	84 739 894	6 264 827	91 004 721
	CGET	27 049 000		27 049 000			

* En 2012, le SGCIV a versé 2M€ complémentaires au titre des VJ mais a annulé 1,6M€ sur les crédits de sa SCSP.

** En 2013, 1M€ du ministère de la justice dûs au titre des VJ ont été transférés sur le P102

*** Montant des subventions complémentaires voté en BR n°1 2016

(p) : montants prévisionnels

Source : ministère du travail et de l'emploi.

Pour le PLF pour 2017, la contribution du ministère du travail s'élève à 57,6 millions d'euros. En termes de moyens humains, le plafond autorisé d'emplois de l'établissement a connu une forte croissance en 2015 (+ 152 ETP) passant de 924 à 1076, soit 16 % d'augmentation des ETP pour 25 % des capacités d'accueil. Pour 2017, le plafond augmente de 78 ETP pour accompagner l'ouverture des nouveaux centres. **Le Rapporteur spécial se réjouit de ces évolutions qu'il a accompagnées et encouragées depuis plusieurs années en raison du fort potentiel de l'EPIDE pour la réinsertion des jeunes en difficulté.**

3. Des moyens maintenus pour le service public de l'emploi et renforcés pour les missions locales

Les moyens du service public de l'emploi sont préservés en 2017 avec la stabilisation :

– du montant de la subvention à Pôle emploi à 1 507 millions d'euros et de ses effectifs à 46 742 équivalents temps plein (ETP) ;

– du financement des missions locales à 215 millions d'euros (hors accompagnement des emplois d'avenir et de la Garantie jeunes) ;

– des crédits des Maisons de l'emploi (MDE) à 21 millions d'euros en 2017, prenant acte du redéploiement des maisons de l'emploi sur une logique d'appel à projets.

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

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

Pour 2017, le plafond d'emploi est donc maintenu à 46 742 ETP. Le montant de la subvention prévue en PLF pour 2017 est de 1 507 millions d'euros.

Par ailleurs, conformément à l'article L. 5422-24 du code du travail, et sous réserve de modifications conventionnelles, la contribution annuelle de l'Unédic est fixée à 10 % de l'assiette des contributions. **Le Rapporteur spécial s'étonne que soit maintenu ce système qui tend à faire diminuer les ressources de Pôle emploi quand le chômage augmente et inversement.** Il serait nécessaire de repenser ce dispositif.

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

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

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

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

En avril 2016, 36,2 % des demandeurs d'emploi inscrits étaient en suivi, 50,4 % en accompagnement « guidé », 11,3 % en accompagnement « renforcé », 1 % en accompagnement « global » et 1 % en accompagnement intensif jeune.

Le Plan stratégique Pôle emploi 2015 vise le développement de l'accompagnement au profit des demandeurs d'emploi (DE) les plus éloignés de l'emploi. Ainsi, parmi ceux en catégorie A, B, C restés 12 mois en catégorie A pendant les 15 derniers mois (environ 1,5 million de DE) 25,7 % sont en « suivi », 49,9 % en « guidé » et 23,7 % en « renforcé » (*données à fin octobre 2015*). De plus, la convention tripartite 2015-2018 fixe l'objectif d'atteindre 460 000 personnes en suivi renforcé en 2017. Les objectifs ont été largement atteints : 472 181 fin avril 2016.

Le Rapporteur spécial souhaite que ces évolutions s'accompagnent également d'un renforcement des moyens humains dédiés à la relation avec les entreprises, comme cela a été décidé par la direction générale de Pôle emploi. Pour rappel, 403 000 entreprises ont recruté grâce à Pôle emploi en 2015 et 70,9 % d'entre elles sont satisfaites du traitement de leur dernier recrutement par Pôle emploi. 235 500 offres ont été collectées par Pôle emploi en juin 2016. 111 000 offres ont été déposées à Pôle emploi et restent non pourvues faute de candidat.

b. Une évolution majeure en matière de sous-traitance

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

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

L'on note qu'en 2015, le coût des prestations sous-traitées aux OPP s'est élevé à 254 millions d'euros. Ce montant comprend les prestations réalisées par les opérateurs privés de placement, qu'elles soient d'accompagnement (accompagnement généraliste ou spécialisé), de méthode ou d'évaluation.

Une évolution positive devrait voir le jour avec la mise en place d'une grille de rémunération différenciée en fonction du profil des demandeurs d'emploi. La Cour des comptes a en effet proposé, dans son rapport de mai 2014 sur le recours par Pôle emploi aux opérateurs privés de placement, la modulation

de leur rémunération en fonction du profil du demandeur d'emploi et des perspectives de reclassement sur la zone géographique de recherche d'emploi. **Le Rapporteur spécial, à l'initiative du rapport demandé à la Cour, partage pleinement cette recommandation.** En effet, on a pu constater que, pour certains publics dont le retour à l'emploi est jugé difficile par les OPP, il pouvait y avoir une mise à l'écart (« effet parking »).

Le mode de rémunération prévu par les marchés doit ainsi pouvoir intégrer une appréciation de la performance en fonction de la nature des publics et, partant des difficultés rencontrées. Cette nouvelle approche est illustrée par le cahier des charges de la prestation « Activ' emploi » (mise en œuvre depuis 2015) : d'une part, le public cible de cette prestation est défini précisément dans le cahier des charges ; d'autre part, des prix plafonds ont été fixés au regard de paramètres locaux (taux de retour à l'emploi estimé, nombre d'adhésions estimées, nombre de lieux d'exécution demandé, coûts immobiliers). Par ailleurs, afin de protéger Pôle emploi et ses opérateurs en cas de dégradation ou amélioration significative de la conjoncture économique, une clause de revoyure a été intégrée au contrat. En cas de variation importante de la conjoncture économique, cette clause permet de moduler les parts fixe et variable de la rémunération, voire même de libérer les parties au contrat.

c. Une augmentation des crédits des missions locales

Les crédits des missions locales (ML) sont augmentés de 15 millions d'euros passant de 190 à 205 millions d'euros entre la LFI pour 2016 et le PLF pour 2017, hors dispositif d'accompagnement des emplois d'avenir et de la Garantie jeunes.

En 2015, le réseau compte 445 missions locales pour un effectif total de 10 761 professionnels, 47,8 ETP sont affectés par Pôle emploi. Le maillage territorial garantissant la proximité du service est assuré par l'existence de plus de 6 000 antennes et relais dépendant des missions locales. La majorité des structures est composée d'une équipe de 10 à 30 ETP, 90 % des salariés sont en CDI et 73 % des professionnels du réseau exercent un métier directement lié à l'insertion sociale et professionnelle.

En 2015, les Missions locales ont été en contact avec 1,51 million de jeunes, contre 1,46 million de jeunes en 2014 soit une augmentation de 45 000 jeunes. Parmi eux, 451 457 jeunes étaient accueillis pour la première fois contre 514 841 en 2014 (soit une baisse d'environ 63 000 jeunes). Cette évolution peut s'expliquer notamment par l'impact positif de la politique de lutte contre le décrochage scolaire, le développement des offres nationales dédiées aux jeunes proposée par Pôle emploi et les diverses autres réponses portées par les autres acteurs locaux de l'insertion. Cela engendre une augmentation de la capacité d'accueil et de prise en charge des jeunes qui peut avoir une incidence sur l'évolution du nombre de jeunes accueillis par les missions locales.

Les missions locales ont recours à une diversité de financeurs dont certains, outre l'État, contribuent pour une part significative à leur financement global. Pour 2014, la répartition entre financeurs s'établit de la manière suivante (les données 2015 ne sont pas disponibles, les comptes des ML n'étant pas clôturés à ce jour dans Icare) :

- État (dont Pôle emploi) : 47 %
- FSE : 2 %
- Collectivités territoriales : 37 % (17 % communes, intercommunalités, 16 % régions, 4 % départements)
- Partenaires sociaux : 4 %
- Autres organismes publics et organismes privés : 10 %
- Les financements, hors Pôle emploi, destinés aux missions locales se répartissent entre :

- la subvention de fonctionnement des missions locales du programme 102. Cette subvention de la mission *Travail et emploi* couvre, d'une part, le financement des activités du réseau en faveur de l'accès à l'emploi (accueil, accompagnement et placement des jeunes en difficulté) et des moyens humains qui s'y rapportent en s'appuyant sur des conventions pluriannuelles d'objectif (CPO) signées par les Direccte avec les missions locales et, d'autre part, le financement des associations régionales de missions locales et de leurs équipes d'animation ;

- les actions spécifiques telles que les actions de parrainage, fongibles avec la précédente (ligne « mesures jeunes ») ;

- le financement du déploiement d'outils spécifiques de la politique publique en direction des jeunes tels que les Emplois d'avenir (EAV) et la Garantie jeunes.

L'évolution de ces crédits depuis 2014, en LFI et en exécution, est la suivante :

(en millions d'euros)

CP	2014		2015		2016	2017
	LFI	Exécuté	LFI	Exécuté	LFI	PLF
Fonctionnement des ML (dont associations régionales)	188,80	196,16	188,80	197,36	190,80	205
Parrainage	4	3,01	4	4,42	7,50	7,5
Garantie Jeunes	9,91	12,62	58,68	40,44	69,4	161,56
EAV	45	33,4	30	28,17	25	10*
Total	247,71	245,19	281,48	270,39	292,7	384,06

* en 2017, 15 millions d'euros de crédits du Fonds Social Européen sur appel à projet exclusivement dédié à l'accompagnement des emplois d'avenir par les missions locales s'ajoutent aux crédits du programme 102 dédiés à ce dispositif.

Source : ministère du travail et de l'emploi.

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

Le PLF pour 2017 prévoit un montant de 21 millions d'euros (comme en LFI pour 2016) pour les Maisons de l'Emploi (MDE) au titre des conventions d'objectifs et de moyens, dans une logique de ciblage des financements de l'État (à l'instar des autres crédits d'accompagnement des mutations économiques), sur l'appui aux filières et à la gestion RH des PME. Il s'agit de capitaliser sur le travail de fond de cotation et de hiérarchisation des financements qui a été réalisé en 2016 : l'attribution des crédits État a été effectuée à partir d'une grille de critères nationale. Cette grille a été construite en cohérence avec le cahier de charges des MDE. Ce dispositif d'évaluation national des MDE a permis d'identifier les structures les plus performantes, mais également *a contrario* celles dont les résultats ne justifient pas un financement de l'État.

4. La stabilisation des crédits de l'insertion par l'activité économique (IAE)

La réforme du financement du secteur de l'insertion par l'activité économique annoncée en juillet 2013 par le Premier ministre est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2014 pour les entreprises d'insertion (EI), et les entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI) et le 1^{er} juillet 2014 pour les associations intermédiaires (AI) et les ateliers et chantiers d'insertion (ACI).

Elle met en place une modalité de financement commune à tous les types de SIAE, l'aide au poste, avec des montants différenciés par nature de SIAE et qui est indexée désormais sur l'évolution du SMIC :

(en euros)

Par ETP	AI	ACI	EI	ETTI
Montants unitaires annuels des aides au poste socle au 1 ^{er} janvier 2014	1 300	19 200	10 000	4 250
Montants unitaires annuels des aides au poste socle au 1 ^{er} janvier 2015	1 310	19 354	10 080	4 284
Montants unitaires annuels des aides au poste socle au 1 ^{er} janvier 2016	1 319	19 474	10 143	4 311

Source : ministère du travail et de l'emploi.

Une part modulée allant de 0 à 10 % de l'aide au poste socle vient compléter ces financements par ETP, en fonction de l'effort d'insertion lu à travers trois critères (profil des personnes accueillies, effort d'insertion mis en œuvre par les structures, les résultats en termes d'insertion). Elle constitue un des leviers pour dynamiser les parcours des salariés en insertion.

Le Rapporteur spécial se réjouit que le PLF pour 2017 maintienne les moyens financiers des structures de l'insertion par l'activité économique (SIAE) à hauteur de 815 millions d'euros. Ce financement a permis l'accompagnement de 48 436 personnes en 2015, un chiffre en hausse par rapport à 2014 (45 728).

Il s'accompagne également d'une hausse de près de 2,3 % du nombre total de salariés actifs dans les SIAE (+ 2 954 personnes). L'appropriation de la réforme par les SIAE et ses effets bénéfiques commencent ainsi à se concrétiser.

En revanche, la logique de passage à une aide au poste généralisée, qui a rendu le dispositif plus simple et plus lisible, a pu contribuer à fragiliser certaines petites structures qui ne représentent que peu de postes. À cet égard, **le Rapporteur spécial soutient l'idée d'un mécanisme, voire d'un Fonds spécifique, de péréquation** qui permettrait d'aider financièrement les petites structures et d'éviter leur disparition, ce qui fragiliserait le maillage territorial.

La répartition territoriale des structures est également un enjeu majeur : le ministère du travail et de l'emploi doit ainsi mener un travail de cartographie dynamique en fonction de l'évolution des besoins dans les territoires. En Occitanie, le nombre de structures est ainsi resté figé malgré un accroissement conséquent des besoins.

Enfin, **le Rapporteur spécial souligne que l'on observe régulièrement une sous-consommation des crédits alloués à l'IAE, de près de 54 millions d'euros en 2015**. Ces crédits sont reversés au budget général de la mission au lieu d'être réalloués, soit au titre de la péréquation soit, par exemple, au Fonds départemental d'insertion par l'activité économique qui n'est doté que de 21 millions d'euros en PLF pour 2017. Or, ce Fonds permet de fournir une aide au démarrage dans la création de nouvelles structures, de financer des projets d'investissements de croissance ou d'investissements nécessaires à une réorientation des activités ou encore des aides à la consolidation.

Ainsi, **afin de respecter le vote du Parlement concernant les crédits accordés à l'IAE, il serait nécessaire de verser les crédits sous-consommés au FDI** ou, à défaut, de prévoir une enveloppe initiale plus élevée afin de tenir compte de ce phénomène récurrent de sous-consommation.

5. Le maintien d'un volume élevé de contrats aidés

L'enveloppe globale pour 2017 en faveur des contrats aidés est reconduite à 2,4 milliards d'euros en CP comme en 2016. Pour rappel, 464 000 contrats aidés ont débuté en 2015, dont 347 000 dans le secteur non marchand et 117 000 dans le secteur marchand.

La programmation des contrats aidés s'établit donc à un niveau similaire à celui de la LFI pour 2016, en cohérence avec les perspectives concernant l'évolution de l'emploi marchand :

– contrats aidés non marchands (CAE) : 1,38 milliard d'euros en CP correspondant à 200 000 nouveaux contrats en 2017 avec le maintien d'un objectif de maintien de la durée des contrats à près de 12 mois pour favoriser l'insertion des bénéficiaires ;

– contrats aidés marchands (CIE) : 143 millions d’euros (- 53 millions d’euros par rapport à la LFI pour 2016) correspondant à 45 000 nouveaux contrats en 2017 contre 60 000 contrats en 2016. **Le Rapporteur spécial regrette cette diminution de l’enveloppe accordée aux CUI-CIE, étant donné les résultats encourageants en matière d’insertion durable dans l’emploi de cette forme de contrats au bénéfice du secteur marchand, malgré la persistance de certains effets d’aubaine pour les entreprises.** Une étude de la DARES conduite en 2014 démontre ainsi que près de 66 % des personnes ayant bénéficié d’un CIE trouvent un travail dans les six mois qui suivent la fin de leur contrat. En outre, près de 70 % de ceux qui trouvent un travail obtiennent un contrat à durée indéterminée. Le Rapporteur spécial s’inquiète donc de la réduction du nombre de CIE en 2017 qui s’inscrit après une première diminution de 15 000 contrats en LFI pour 2016. Toutefois, il note que la mise en œuvre de nouveaux dispositifs de soutien à la création d’emploi dans le secteur marchand (aide TPE première embauche, puis aide Embauche PME) permet de contrebalancer cette diminution.

– **Emplois d’avenir** : 0,93 milliard d’euros en CP correspondant à 95 000 contrats signés en 2015 et 35 000 nouveaux contrats en 2017, comme en 2016, maintenant le stock à un niveau élevé compte tenu de la durée des contrats (de 1 à 3 ans avec une moyenne de 20 mois). Un total de 296 469 emplois d’avenir a été conclu entre novembre 2012 et juin 2016, à raison de 228 246 contrats dans le secteur non-marchand (plus de 7 recrutements sur 10) et 68 223 contrats dans le secteur marchand.

En termes de stock, la répartition est la suivante (juin 2016) :

- emplois d’avenir : 125 384
- CUI-CAE : 254 246
- CUI-CIE : 74 834

Les emplois d’avenir représentent ainsi 27,5 % des contrats aidés en cours (alors qu’ils ne totalisent que 14,7 % des entrées annuelles), ce qui s’explique par leur durée moyenne plus longue que celle des CUI.

Enfin, le Rapporteur spécial souligne que l’allongement de la durée moyenne des contrats, initié en 2012 et visant à se rapprocher de douze mois, est désormais confirmé puisque l’hypothèse de construction du financement des contrats CAE est de 10,6 mois (10,9 mois au premier trimestre 2016).

L’effort de formation est également essentiel à prendre en compte : les études de la DARES montrent que l’obligation de formation sur les emplois d’avenir permet une meilleure insertion dans l’emploi durable, ce qui valide le sens de l’action gouvernementale en matière d’emplois aidés, au moment où certains responsables politiques indiquent vouloir leur suppression. **En effet, un an après la signature de leur contrat, 3 jeunes sur 4 en emploi d’avenir ont bénéficié d’une formation et 1 jeune sur 2 d’une formation certifiante.** Cet

accès plus facile à la certification résulte d'un effort de formation qui bénéficie notamment aux non-diplômés et aux plus jeunes. Elle passe en particulier par l'accès à des habilitations et des permis. Les jeunes formés ont passé 26 jours en moyenne en formation pendant la première année. Après 3 mois en emploi d'avenir, 92 % des jeunes disposent ainsi d'un engagement de formation formalisé.

Dans le secteur non marchand, 41 % de ces formations diplômantes sont de niveau CAP, BEP ou équivalent, 39 % de niveau baccalauréat et 20 % supérieurs au baccalauréat. Dans le secteur marchand, ces formations sont principalement de niveau CAP-BEP ou équivalent (62 % de l'ensemble des formations diplômantes contre 30 % de niveau baccalauréat et 8 % supérieurs au baccalauréat). **Les emplois d'avenir constituent ainsi un véritable tremplin vers une qualification.**

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

Les moyens en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés sont stabilisés à hauteur de 319 millions d'euros pour 22 536 aides au poste. Cette aide est primordiale puisque le taux de chômage des personnes en situation de handicap est de 22 %.

L'État a pris la mesure de la situation, notamment lors de la conférence nationale du handicap de décembre 2014, pendant laquelle le Président de la République a annoncé le financement de nouveaux postes dans les entreprises adaptées. L'engagement est respecté puisque, depuis 2012, le budget dédié aux entreprises adaptées a augmenté d'environ 24 %, soit 3 000 nouvelles aides au poste, de 2012 à 2016. 22 536 ETP sont désormais financés en 2017 contre 19 536 ETP en 2012. Cela représente un montant de 319 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Cette évolution à la hausse a été initiée dans le cadre :

– du Pacte pour l'emploi des personnes handicapées en entreprises adaptées signé en décembre 2011 (+ 1 000 aides au poste en 2012 + 1 000 en 2013) ;

– de la Conférence Nationale du handicap du 12 décembre 2014 (+ 500 aides au poste en 2015 + 500 en 2016).

Toutefois, malgré cet effort massif en faveur de l'emploi des personnes handicapées, la conférence nationale du handicap avait acté une augmentation de 500 aides au poste sur trois années consécutives. **Le Rapporteur spécial a donc déposé un amendement qui propose de majorer les crédits de l'aide aux postes pour les entreprises adaptées, (actuellement de 319,2 millions d'euros), de 7,5 millions d'euros, pour les porter à 326,7 millions d'euros. Ceci permettrait le financement de 500 aides au poste supplémentaires.**

L'objectif est clair, il s'agit de permettre à des personnes de travailler. Le Rapporteur spécial rappelle ainsi que chaque fois qu'un travailleur handicapé trouve un emploi dans une Entreprise Adaptée, cela représente une économie moyenne de 10 000 euros pour la collectivité.

7. Le financement d'une expérimentation visant à résorber le chômage de longue durée

Le Rapporteur spécial se réjouit que le Gouvernement ait décidé d'octroyer 15 millions d'euros pour le financement d'une expérimentation, menée dans quelques territoires sélectionnés, visant à lutter contre le chômage de longue durée. Cette initiative est celle de l'association solidarités nouvelles face au chômage.

Cette expérimentation d'une durée de cinq ans vise à « *faire disparaître le chômage de longue durée* » sur des territoires habilités. Dans le cadre de cette expérimentation, les personnes durablement privées d'emploi qui, en dépit de leurs efforts, ne parviennent pas à obtenir un emploi stable sur le marché du travail pourront conclure une convention avec des entreprises de l'économie sociale et solidaire (ESS) pour bénéficier d'un contrat à durée indéterminée (CDI) rémunéré au SMIC.

En contrepartie, les chômeurs restent inscrits auprès de Pôle emploi et seront tenus d'accomplir des actes de recherche d'emploi et d'accepter les offres d'emploi « acceptables » qui pourraient leur être proposées. Les entreprises bénéficient quant à elle d'une compensation financière. Pour financer les emplois prévus par la convention, la proposition de loi met en place un Fonds « zéro chômage de longue durée » qui aura pour mission d'habiliter au maximum 10 collectivités, qui constitueront un comité local dont les modalités de fonctionnement et le programme seront approuvés par le fonds.

II. LA POURSUITE DE LA MODERNISATION DU MINISTÈRE DU TRAVAIL ET DU DIALOGUE SOCIAL

A. L'OPTIMISATION DES DÉPENSES PUBLIQUES PAR LA MISE EN PLACE D'UN SECRÉTARIAT GÉNÉRAL COMMUN AUX MINISTÈRES DES AFFAIRES SOCIALES

Le programme 155 *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail* constitue le programme support de la mission *Travail et Emploi*. Le ministère du travail, par son inscription au plan de modernisation de l'action publique, participe à l'objectif gouvernemental d'amélioration de la qualité globale du service public tout en optimisant le pilotage des moyens.

La mutualisation des fonctions support des ministères en charge du travail, de l'emploi, des affaires sociales, de la santé, du sport, de la jeunesse et de la vie associative, en administration centrale sous l'égide du secrétaire général, participe pleinement depuis trois exercices à cet objectif.

Les crédits de paiement affectés à ce programme seront en diminution pour l'année 2017 : ils passeront de 762 millions d'euros en LFI pour 2016 (dépenses de personnel incluses) à 733 millions d'euros en PLF pour 2017, ce qui se justifie notamment par les économies d'échelle permises par la mutualisation des fonctions support. Les autorisations d'engagement sont également réduites de 751 à 722 millions d'euros.

Les dépenses de personnel atteindront 629,3 millions d'euros en 2017 contre 625,3 millions d'euros en 2016.

Le plafond d'emplois du ministère, est fixé à 9 523 ETPT en 2017 contre 9 703 ETPT (équivalent temps plein annuel travaillé) pour 2016. Celui des opérateurs de la mission est limité à 48 161 ETPT.

Ces évolutions correspondent à l'effort poursuivi depuis 2012 pour la requalification des postes, notamment dans le cadre du plan de transformation des emplois de contrôleurs en inspecteurs du travail (avec 250 transformations par an de 2016 à 2020). La loi « Travail » permet en outre de pourvoir un quart de ces postes par la voie de la liste d'aptitude (sans examen), ce qui est une souplesse qui était fortement attendue par les organisations syndicales.

Dans ce cadre contraint, l'attention a clairement été portée sur la préservation des moyens de l'inspection du travail : de 2011 à 2015, les effectifs ont diminué de 73 ETP dans les pôles Travail, l'effort a porté plus fortement sur les pôles 3^E (- 386 ETP) et les services support (- 188 ETP). Les effectifs dédiés aux missions de contrôle au sein des pôles Travail ont augmenté de + 150 ETP entre 2011 et 2015. Il en résulte néanmoins une fragilisation des DIRECCTE qui ne doit pas s'amplifier.

Le Rapporteur spécial note cependant qu’après trois années de transformation intense du ministère du travail, le mouvement doit opérer une pause afin que les services puissent trouver leur marque, s’agissant notamment de faire travailler ensemble des ministères de cultures différentes dotés d’outils informatiques qui pourraient être améliorés. Il faut également se donner les moyens de faire converger les régimes indemnitaires pour maintenir l’harmonie entre ces services.

B. UN EFFORT NOTABLE EN FAVEUR DE LA DÉMOCRATIE SOCIALE

Dans le domaine du dialogue social et de la démocratie sociale, l’année 2017 sera largement consacrée à la mise en œuvre de la loi relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

Cette loi, qui a pour but de donner plus de place à la négociation collective dans le droit du travail pour renforcer la compétitivité de l’économie et développer l’emploi, renforce les acteurs du dialogue social à travers des moyens améliorés et une plus grande légitimité donnée aux accords d’entreprises, qui devront être conclus selon une règle majoritaire, laquelle entrera progressivement en vigueur.

Sa mise en œuvre se traduira par la rédaction et la publication, en 2016 et 2017, de près de 130 textes d’application. S’agissant de la restructuration des branches professionnelles, le ministère du travail mettra en œuvre dès le début de l’année 2017 la disposition de la loi relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels actant la disparition d’un certain nombre de branches dès fin 2016, dans le but de les réduire à 200 d’ici trois ans, et à 100 d’ici 10 ans.

1. Les crédits du programme 111

Le montant des crédits de paiement accordés au programme 111 pour 2017 est de 78 millions d’euros contre 91 millions d’euros dans le PLF pour 2016. Les autorisations d’engagement seront de 40,8 millions d’euros l’an prochain contre 56 millions en 2016. Pour rappel, l’évolution budgétaire du programme 111 *Amélioration de la qualité de l’emploi et des relations de travail* se caractérise par le caractère cyclique d’environ 60 % de ses dépenses (c’est le cas notamment du financement de l’opération de mesure de l’audience syndicale dans les très petites entreprises qui donne lieu à une élection fin 2016) et par l’introduction par la loi du 5 mars 2014 d’un fonds paritaire pour le financement des organisations syndicales et patronales.

Ce fonds prendra en charge la formation syndicale, à travers une subvention de l’État et une contribution des entreprises. Le fonds fonctionne opérationnellement depuis le 7 mars 2015. La répartition des crédits de la formation syndicale entre les organisations syndicales de salariés a été précisée par le décret du 28 janvier 2015 et se fonde sur leur représentativité. L’État est associé à sa gestion via un commissaire du gouvernement.

Son montant global s'élève à 32,6 millions d'euros par an soit un total pour la période 2015-2017 de 97,8 millions d'euros.

2. Les crédits destinés à la formation des prud'hommes

Le budget relatif à la formation des conseillers de prud'hommes s'élève pour la mandature actuelle (2009-2017) à 72 millions d'euros, soit une moyenne de 8 millions d'euros par an. En contrepartie de ce financement, les conventions définissent les obligations à respecter pour les associations et les instituts du travail : plusieurs pièces pédagogiques et comptables doivent être transmises au ministère pour vérification du service fait, notamment les rapports de stage et feuilles d'émargement des stagiaires.

Au cours de l'année 2015, environ 10 000 conseillers ont suivi 27 500 journées de formation pour un montant total de 5,9 millions d'euros dans le cadre d'environ 1 200 sessions mises en place par les organismes de formation. Le premier paiement de l'aide de l'État pour la formation prud'homale de 2016 est intervenu en mai 2016 pour un montant de 3,6 millions d'euros. Deux autres versements complémentaires interviendront fin 2016 et début 2017, sur la base des justificatifs que fourniront les structures.

Le financement prévisionnel des formations pour 2017 s'élève à plus de 7,2 millions d'euros en PLF. Il permettra de réaliser plus de 35 000 journées de formation en se fondant sur deux éléments principaux : un maintien en compétence des conseillers prud'hommes au regard des évolutions du droit du travail pour des juges élus depuis 2008, et un allongement de la durée du mandat jusqu'à décembre 2017, qui pourrait avoir pour conséquence un taux de renouvellement plus élevé de conseillers que sur les premières années de mandat.

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

Les crédits de paiement pour le programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* bénéficient d'une forte progression dans le PLF pour 2017, justifiée en partie par de nouvelles missions intégrées à ce programme sous la responsabilité de la déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle, notamment dans le cadre de la réforme du financement de l'apprentissage et de la montée en puissance de l'aide embauche PME.

Les crédits du programme 103 passent ainsi de 3,3 milliards d'euros en LFI pour 2016 à 5,23 milliards d'euros en PLF pour 2017 au niveau des crédits de paiement (+ 58 %). La hausse est encore plus marquée au niveau des autorisations d'engagement puisque les AE passent de 3,45 milliards d'euros à 6,82 milliards d'euros entre la LFI pour 2016 et le PLF pour 2017 (+ 97 %).

Si le Rapporteur spécial se réjouit de ces évolutions, il observe néanmoins la **diminution préoccupante des dotations sur certains dispositifs d'accompagnement des mutations économiques**, notamment sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) dont la dotation recule de 26 millions d'euros en LFI pour 2016 à 14 millions d'euros en PLF pour 2017.

A. UN EFFORT MAJEUR EN FAVEUR DE L'EMPLOI DANS LES PME

Le PLF pour 2017 renforce les crédits dévolus aux deux nouvelles aides créées en 2016 en faveur de l'emploi dans les TPE-PME.

– **l'aide embauche PME** : La prime à l'embauche dans les PME de moins de 250 salariés sera prolongée jusque fin 2017. Ce dispositif lancé dans le cadre du plan d'urgence pour l'emploi permet de recevoir une aide pouvant aller jusqu'à 4 000 euros sur deux ans, pour une embauche en CDI, contrat de professionnalisation ou CDD d'au moins six mois et pour un salaire allant jusqu'à 1,3 SMIC.

En conseil des ministres le 1^{er} juin, le bilan présenté, faisait état de 350 000 emplois accompagnés par cette mesure depuis son entrée en vigueur début 2016. Ce succès se confirme. Le dispositif connaît une montée en charge rapide, quelle que soit la région. À fin octobre 2016, plus de 610 000 aides à l'embauche PME ont été demandées auprès de l'Agence des services et paiements en charge de la gestion du dispositif.

Ces demandes concernent aux deux tiers (66 %) des embauches en CDI. La durée moyenne des CDD ayant fait l'objet d'une demande d'aide à l'embauche PME est de 7,5 mois. Le temps de travail hebdomadaire est en moyenne de 31 heures. Les secteurs qui sollicitent le plus l'aide sont : les hôtels-cafés-restaurants (23 % des demandes), le commerce (18 %), l'industrie (10 %), le bâtiment (9 %), le secteur sanitaire et social (7 %), les transports (6 %).

La contribution finale aux créations d'emplois de l'aide à l'embauche dans les PME est estimée au minimum, à 60 000 emplois supplémentaires pour 2016 d'après la Direction Générale du Trésor⁽¹⁾. Et les premières remontées d'information (*source ACOSS*) montrent que les embauches au premier trimestre 2016 ont été particulièrement dynamiques pour les contrats et entreprises ciblés par le dispositif :

– les embauches en CDD de plus de 6 mois dans les entreprises de moins de 250 salariés ont progressé de 12,4 %, contre 7,2 % pour les entreprises non éligibles ;

– les embauches en CDI ont progressé de 3,8 %, contre 2,2 % pour les entreprises non éligibles.

Au 31 août 2016, la consommation des crédits s'élève à 203,6 millions d'euros en AE et en CP. **Les crédits inscrits en PLF pour 2017 s'élèvent à 3 627 millions d'euros en AE et 1 896,2 millions d'euros en CP.**

– **Aide TPE – 1^{er} salarié** : Cette aide arrivant à échéance au 31 décembre 2016, seuls 35,7 millions d'euros de crédits de paiement sont prévus dans le PLF pour 2017. Pour rappel, cette aide concerne l'ensemble des embauches faites dans les entreprises ne disposant d'aucun salarié et consiste en une aide d'un montant maximum de 4 000 euros versée à l'entreprise à raison de 500 euros par trimestre d'exécution du contrat.

Ces deux aides sont gérées par l'Agence de service et de paiement (ASP), dont la subvention pour charges de service public a été revue à la hausse à cet effet dans le PLF pour 2017 (+ 8 millions d'euros par rapport à la LFI pour 2016).

B. LA POURSUITE DE L'EFFORT FINANCIER EN FAVEUR DE L'APPRENTISSAGE

Le cap fixé par le Président de la République en matière d'apprentissage est d'atteindre un flux moyen de 500 000 apprentis à partir de 2017. Le PLF pour 2017 poursuit l'effort en faveur de l'apprentissage dont les résultats sont encourageants puisque l'on compte un flux de 273 000 contrats en 2015, soit + 4,8 % sur un an, alors même que la conjoncture économique reste défavorable dans les secteurs les plus pourvoyeurs en contrats d'apprentissage (BTP, coiffure...).

Pour redonner un second souffle à l'apprentissage, il a été décidé d'approfondir deux axes identifiés dans le cadre du plan de relance. Cela passera notamment par la modernisation de la grille de rémunération des apprentis pour tenir compte de l'obsolescence des tranches d'âge qui ne sont plus en lien avec la réalité de la vie des jeunes. Pour cela, une concertation sera engagée avec les

(1) « Les aides à l'embauche : un outil efficace de soutien pour l'emploi », *Lettre Trésor-Éco* n° 177, août 2017.

partenaires sociaux sachant qu'il a d'ores et déjà été décidé de relever dès le 1^{er} janvier 2017 la rémunération des apprentis de 16 à 20 ans (sans impact pour les entreprises).

Par ailleurs, l'État s'engage pour que les apprentis titulaires de la carte d'étudiant des métiers accèdent aux aides indirectes des CROUS (logement, restauration) : un décret est actuellement en cours d'examen au Conseil d'État.

D'un point de vue financier, l'effort en faveur de l'apprentissage est principalement porté par un compte d'affectation spéciale, qui sert de réceptacle au produit de la taxe d'apprentissage, et par des exonérations de charges sociales compensées par des crédits budgétaires inscrits sur le programme 103.

RESSOURCES EN FAVEUR DE L'APPRENTISSAGE

(en millions d'euros)

	2012	2013	2014	2015	2016*	PLF 2017
Recettes CAS FNDMA	653	675,7	678	1 501	1 490,8*	1 573,2
Mission Travail et emploi – Programme 103						
<i>Crédits « apprentissage » versés aux régions</i>	806,7	551,4	263,6	36,4	–	–
<i>Exonération de cotisations sociales</i>	1 335	1 234	1 100	1 291,4	1 248,7*	1 254,5
<i>Programme national de formation professionnelle</i>	3,5	–	–	–	–	–
<i>Mesures Jeunes Apprentis</i>	–	–	–	0,7	221,8*	244,8
<i>Financement apprentissage par affectation de recettes fiscales (TICPE) aux régions</i>	–	–	148,7	425,3	418,4*	417,7

* Montants LFI

Source : ministère du travail.

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

L'article 23 de la loi du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011, modifié par l'article 41 de la loi du 29 décembre 2014 de finances pour 2015, fixe la nature des dépenses retracées par le compte d'affectation spécial *Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage* (CAS FNDMA). Il s'agit :

– d'une partie de la ressource régionale pour l'apprentissage mentionnée à l'article L. 6241-2 du code du Travail ;

– du reversement des recettes indûment perçues au titre des années antérieures à l'année budgétaire en cours.

L'article L. 6 241-2 du code du Travail distingue, au sein de la ressource régionale pour l'apprentissage :

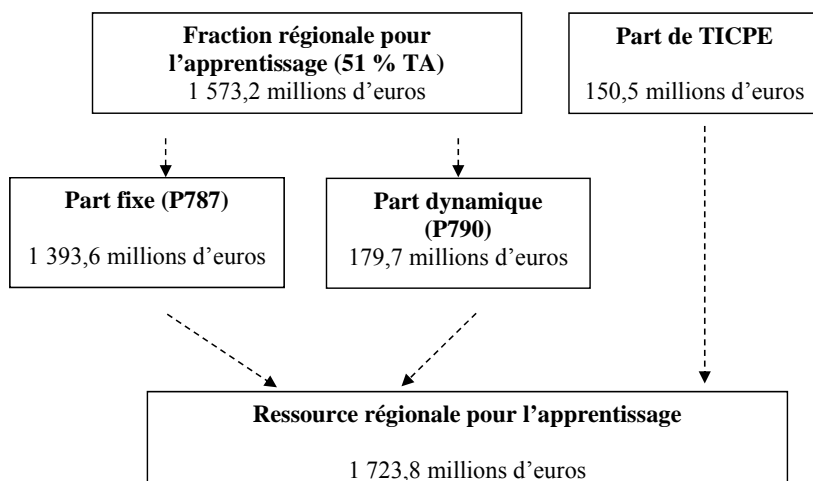
– une part fixe, d'un montant de 1 544 millions d'euros, constituée de la fraction régionale pour l'apprentissage complétée par une part du produit de la taxe intérieure de consommation pour les produits énergétiques (TICPE). L'objet du programme 787 *Répartition régionale de la ressource consacrée au développement de l'apprentissage* du CAS FNDMA est le versement de cette part fixe.

– une part dynamique, correspondant au montant de la fraction régionale pour l'apprentissage qui excède le montant de la part fixe. L'objet du programme 790 *Correction financière des disparités régionales de taxe d'apprentissage et incitations au développement de l'apprentissage* du CAS FNDMA est le versement de cette part dynamique.

Pour 2017, compte tenu des recettes du CAS au 26 août 2016 et d'un taux d'évolution de la masse salariale de 2,3 % projeté sur l'année, le montant des crédits demandés sur le CAS FNDMA s'élève à 1 573,2 millions d'euros.

La part de TICPE qui vient compléter la part fixe est actualisée, conformément aux dispositions de l'article 29 de la loi du 29 décembre 2014 de finances pour 2015, en fonction de la masse salariale de l'avant-dernière année, soit de 1,6 % : elle passe donc de 148,3 millions d'euros à 150,5 millions d'euros. En conséquence, le montant demandé au titre de la part fixe sur le programme 787 s'élève à 1 393,6 millions d'euros. Le montant demandé au titre de la part dynamique sur le programme 790 s'élève à 179,7 millions d'euros.

En synthèse, le schéma de financement prévisionnel pour 2017 de la ressource régionale pour l'apprentissage est donc le suivant :



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

Ce dispositif mis en place depuis 1971 est bien connu des entreprises. Il a été constaté qu'il était particulièrement incitatif pour les employeurs sur l'embauche d'un apprenti car il permet une baisse directe et visible du coût du travail.

Sur le programme 103, les crédits demandés au titre du PLF pour 2017 concernent la **compensation des exonérations de cotisations sociales à hauteur de 1 254 millions d'euros en AE et en CP.**

Toujours dans le domaine fiscal, deux types d'exonérations existent aujourd'hui en faveur de l'apprentissage : une exonération d'impôt sur le revenu pour les apprentis (coût 375 millions d'euros) et un crédit d'impôt en faveur des employeurs d'apprentis (410 millions d'euros).

Ce dernier a été modifié dans le cadre de la loi de finances pour 2014. Cette mesure est réservée aux entreprises employant des apprentis en première année de leur cycle de formation et, sauf cas particuliers, qui préparent un diplôme ou un titre à finalité professionnelle équivalent au plus à un brevet de technicien supérieur ou un diplôme des instituts universitaires de technologie, (en pratique, un diplôme dont le niveau est inférieur ou égal à BAC + 2, soit de niveau III).

Les aides en faveur de l'apprentissage ont été enrichies avec la création en 2015 d'une aide à l'embauche des apprentis dans les TPE-PME. Le calibrage de cette aide a pris en compte les avantages fiscaux en faveur des apprentis.

3. Un effort supplémentaire au service de l'apprentissage : l'aide TPE Jeune apprenti

À la suite de l'annonce du Président de la République le 19 avril 2015, le décret n° 2015-773 du 29 juin 2015 a mis en place, à destination des entreprises de moins de 11 salariés recrutant un apprenti mineur, et pour les contrats conclus à compter du 1^{er} juin 2015, une aide forfaitaire de l'État d'un montant de 4 400 euros pour la première année de contrat. Versée trimestriellement, cette aide forfaitaire vise à renforcer le recrutement d'apprentis suivant des formations de niveaux CAP à Baccalauréat. **Son coût est estimé à 165 millions d'euros en 2017.**

Par ailleurs, le Premier ministre a annoncé le 11 avril 2016 des mesures en faveur de la jeunesse, dont plusieurs concernent les apprentis. C'est ainsi que, sans attendre les résultats d'un travail de fond à conduire sur la grille de rémunération, l'État prendra à sa charge début 2017 une aide pour améliorer le pouvoir d'achat des jeunes apprentis. Le supplément de rémunération sera intégralement financé par l'État. **Une dotation de 80 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement est prévue en PLF pour 2017** pour financer ce dispositif et couvrir les frais de gestion associés.

C. UNE SOUS-DOTATION DES OUTILS D'ANTICIPATION ET D'ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES

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

La loi de sécurisation de l'emploi du 14 juin 2013 a opéré une refonte profonde du chômage partiel, appelé désormais activité partielle, afin de simplifier un outil difficilement lisible du fait de l'empilement de réformes successives au cours des dernières années. Cette réforme a renforcé l'attractivité de cet outil, véritable alternative au licenciement, en augmentant l'indemnisation des heures chômées pour les employeurs, ainsi que le niveau d'indemnisation garanti aux salariés subissant une réduction de leur temps de travail.

Depuis trois années, on constate une augmentation nette du recours à l'activité partielle. En 2017, il est envisagé :

- de renforcer l'appropriation du dispositif par les entreprises en poursuivant l'effort de communication et d'accompagnement à leur attention ;

- d'inciter les entreprises qui ne recourent pas pour la première fois à l'activité partielle à renforcer leurs engagements, notamment en termes de formation de leurs salariés pendant les périodes chômées.

Plus de 70 millions d'heures ont déjà été autorisées en 2016 en particulier à la suite des conséquences des attentats de fin 2015 et juillet 2016 sur le secteur du tourisme et des conséquences de la grippe aviaire. Près de 17 000 entreprises autorisées à fin septembre 2016 et près de 140 000 salariés ont été mis en activité partielle depuis le début de l'année. 132 millions d'heures avaient été autorisées à être chômées en 2015 (soit une hausse de 12 % en 2015 par rapport à 2014) pour près de 27 000 décisions d'autorisation (soit une hausse de 8 % en 2015).

Le développement du volet « engagements » constitue un axe fondamental du dispositif d'activité partielle réformé. En 2015, plus de 50 % des demandes d'activité partielle prévoient des engagements tels que le maintien dans l'emploi (69 % des cas), le rétablissement de la situation de l'entreprise (39 %) ou des actions de formation (30 %).

Cette réforme utile, véritable alternative au chômage, est cependant encore sous-utilisée par les entreprises. L'Allemagne et l'Italie consacrent ainsi respectivement 2 et 1 milliards d'euros à des dispositifs similaires. Or, seuls 101 millions d'euros ont été inscrits en AE et en CP dans le PLF pour 2017 au titre de l'activité partielle (montant identique à la LFI pour 2016) alors qu'en 2015, 177,9 millions d'euros ont été consommés en AE et en CP. Toutefois, il convient de souligner que la mise en place d'un nouveau circuit de financement du dispositif depuis le 2^{ème} trimestre 2015 a conduit l'Unédic à verser sa contribution au financement du dispositif (2,90 euros par heure chômée) directement à l'ASP. L'État n'a donc plus à préfinancer la part de l'Unédic à partir du 2^{ème} trimestre 2015.

2. Le contrat de génération

Instauré par la loi n° 2013-185 du 1^{er} mars 2013 et mis en œuvre depuis le 17 mars 2013, le contrat de génération vise à la fois à augmenter le taux d'emploi et l'insertion durable des jeunes en emploi, en privilégiant les recrutements en CDI, et le maintien en emploi, voire le recrutement, des seniors. Le dispositif du contrat de génération comprend deux volets :

- un volet « aide financière » pour les entreprises de moins de 300 salariés ;
- un volet conventionnel pour les entreprises de 50 salariés et plus.

Les crédits inscrits concernent uniquement le volet « aide financière ». L'hypothèse retenue pour construire le PLF pour 2017 est le financement de 15 000 nouvelles entrées, soit le rythme observé en 2015.

ÉVOLUTION DE LA DOTATION BUDGÉTAIRE

(en millions d'euros)

	LFI 2016 AE	LFI 2016 CP	PLF 2017 AE	PLF 2017 CP
Contrats de génération	235	159,34	180	129,85

Source : ministère du travail et de l'emploi.

À fin août 2016 et depuis la création du dispositif, cette aide a permis le recrutement de près de 67 000 jeunes et le recrutement ou maintien en emploi de près de 67 000 salariés âgés soit un total de presque 134 000 personnes concernées par ce dispositif.

Sur le plan qualitatif, le contrat de génération a permis de favoriser l'insertion durable de près de 70 000 jeunes dans l'emploi puisque la signature d'un contrat à durée indéterminée (CDI) est une condition pour bénéficier de l'aide. **Concernant les accords collectifs et plans d'actions d'entreprise ou de groupe**, au 1^{er} février 2016, près de 6 millions de salariés au sein de 15 937 entreprises (en tenant compte des accords de groupe) étaient couverts par plus de 11 300 accords et plans d'actions.

Si l'aide accordée dans le cadre du contrat de génération n'a pas été aussi mobilisée que ce qui était attendu, le contrat de génération n'est pas le seul outil utilisé pour faciliter l'insertion professionnelle des seniors. Les seniors font partie des publics cibles des politiques de l'emploi : ils sont notamment prioritaires pour l'accès aux contrats aidés. Les seniors représentent 33 % des bénéficiaires de CAE, 22,9 % des bénéficiaires de CIE, 13,7 % des salariés de l'IAE. L'accès des seniors aux contrats aidés a donc été largement renforcée : elle était de 23 % en 2013 pour le non marchand.

La loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi a en outre élargi les possibilités de renouvellement de contrats aidés pour les personnes de plus de 58 ans rencontrant des difficultés d'insertion professionnelle particulières. Par ailleurs, l'intégration du compte pénibilité au sein du compte personnel d'activité va dans le sens d'une gestion des âges au sein de l'entreprise. Enfin, l'éligibilité du bilan de compétences au compte personnel de formation permettra aux seniors, et à l'ensemble des salariés qui abordent leur seconde partie de carrière, de faire un bilan précis de leur situation et d'envisager, le cas échéant, une reconversion.

3. Le contrat de sécurisation professionnelle (CSP)

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

Le CSP propose également aux licenciés économiques un accompagnement renforcé qui vise à réduire la durée et la fréquence des périodes de chômage. Il s'inscrit dans une logique de retour à l'emploi durable. Afin d'améliorer l'efficacité du CSP, les partenaires sociaux ont fait évoluer le dispositif dans le cadre de l'ANI du 8 décembre 2014 et de la convention du 26 janvier 2015. Ces nouvelles règles ont été déclinées dans le cadre de la convention État partenaires sociaux du 30 novembre 2015 relative au CSP. Cela se traduit par :

- le renforcement de la logique de parcours grâce à un accès facilité aux périodes de travail (abaissement de la durée minimum de 15 à 3 jours) et un recentrage des formations sur celles éligibles au compte personnel de formation permettant un retour à l'emploi ;

- la dynamisation du retour à l'emploi à travers la diminution du taux de remplacement de l'ASP de 80 % à 75 % en contrepartie de la création d'une prime de reclassement équivalente à la moitié des droits à ASP restants pour les bénéficiaires retrouvant un emploi durable avant le dixième mois d'accompagnement ;

- l'instauration de nouvelles modalités de rémunération à la performance de Pôle emploi et des opérateurs privés en s'appuyant sur le taux de reclassement.

La répartition des financements entre État et partenaires sociaux a également été modifiée dans le cadre de la nouvelle convention :

– l'ASP est financée par l'Unedic au-delà de la participation de l'employeur pour les bénéficiaires ayant plus de 2 ans d'ancienneté au moment du licenciement. Pour ceux ayant entre 1 et 2 ans d'ancienneté, l'État compense à l'Unedic le surcoût de l'ASP par rapport à l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) déduction faite de 80 % des préavis appelés ;

– l'accompagnement demeure pris en charge à parité entre l'État et l'Unedic et l'ensemble des opérateurs sera rémunéré à la performance. En revanche, l'État ne contribuera pas financièrement à la mise en œuvre de l'expérimentation du CSP aux anciens titulaires de contrats courts prévue à l'article 4 de l'ANI du 8 décembre 2014, comme cela avait été le cas dans le cadre du précédent ANI.

Au niveau budgétaire, la consommation 2015 au titre du CSP s'est élevée à 124,34 millions d'euros en AE et CP. La dotation prévue en LFI pour 2016 s'élève à 88,8 millions d'euros en AE et en CP pour tenir compte des évolutions présentées ci-dessus. À la fin du 1^{er} semestre 2016, 24,98 millions d'euros et 21,54 millions d'euros ont été consommés respectivement en AE et en CP.

La dotation inscrite au PLF pour 2017 est de 67,5 millions d'euros en AE et en CP, en diminution par rapport à 2016, en raison de la baisse attendue des entrées et de la modification des modalités de financement, qui entraîne une diminution de la participation de l'État au financement du CSP. En effet, on constate en 2016 une diminution du nombre de bénéficiaires par rapport à la même période en 2015, corrélée à la baisse du nombre de licenciements économiques. Au total, près de 50 000 personnes sont entrées dans le dispositif depuis le début de l'année 2016 (contre 58 793 par rapport à la même période en 2015). Le stock de bénéficiaires passe ainsi de 119 000 en juin 2015 à 99 000 personnes en juin 2016.

Le Rapporteur spécial regrette néanmoins que l'État n'investisse pas plus dans l'expérimentation visant à étendre le CSP aux contrats courts, ce qui permettrait certainement de réduire la dualité présente sur le marché du travail entre travailleurs protégés en CDI et travailleurs précaires en CDD.

Par ailleurs, il souligne que la DARES a publié une étude, en octobre 2016, qui montre que les bénéficiaires du CSP accèdent davantage à toutes les prestations d'accompagnement que les autres demandeurs d'emplois interrogés ; plus particulièrement, la moitié d'entre eux a réalisé au moins une formation, contre 15 à 19 % pour les autres. En outre, les bénéficiaires sont plus satisfaits de leur conseiller et de l'accompagnement reçu ; 56 % considèrent que l'accompagnement dont ils ont bénéficié a amélioré leurs chances de retrouver un emploi contre un peu plus d'un tiers pour les autres demandeurs d'emploi. Ils sont ainsi plus nombreux à s'engager dans un parcours de reconversion professionnelle. L'accompagnement renforcé des personnes en CSP est donc une réalité, qui plaide pour une revalorisation budgétaire de ce dispositif qui montre son efficacité dans le retour à l'emploi et l'adaptation de celui-ci aux mutations économiques.

4. Une dotation globale de restructuration faiblement dotée

La ligne budgétaire Dotation globale de restructuration, qui correspond à une dotation globale et déconcentrée au niveau régional pour permettre une gestion souple et au plus près du terrain des dispositifs d'accompagnement social des restructurations, demeure faiblement dotée, à hauteur de 24 millions d'euros dans le PLF pour 2017 (comme en 2016).

Cette ligne permet, notamment, le financement de cellules d'appui à la sécurisation professionnelle (CASP) mises en place à titre exceptionnel. En effet, afin de compléter l'offre de service du CSP, une prestation « cellule d'appui à la sécurisation professionnelle » a été créée en 2012 pour prendre en charge les salariés dont le licenciement est envisagé, qu'ils projettent ou non d'adhérer au CSP, en les informant notamment sur les conséquences de leur licenciement, en les aidant dans leurs démarches administratives d'adhésion au CSP, en leur permettant d'initier une réflexion sur leur projet professionnel afin de faciliter le travail des équipes CSP, et en leur apportant enfin le cas échéant, un appui psychologique. De façon non systématique, elle peut être mise en place uniquement dans les entreprises de plus de 50 salariés, placées en redressement ou en liquidation judiciaire et qui envisagent le licenciement d'au moins 20 salariés. Or, depuis sa création, cette prestation n'a été mise en œuvre que dans moins de 200 entreprises et de groupes, principalement en liquidation judiciaire (80 %) au bénéfice de près de 20 000 salariés. Il est dommage de ne pas accompagner de manière plus soutenue les transitions professionnelles dans le cas de mutations économiques de plus en plus rapides.

De la même manière, le FNE formation, inscrit sur cette ligne budgétaire et qui a pour objectif de faciliter la continuité de l'activité de l'entreprise en favorisant l'adaptation des salariés à de nouveaux emplois, connaît également une réduction de ses moyens. Mobilisable dans le cadre d'une opération de formation individuelle (avec une seule entreprise) ou collective (avec un groupement d'employeurs ou un OPCA), les publics concernés, sont en priorité les salariés des entreprises de moins de 250 salariés, les plus exposés à la perte de leur emploi, de faible niveau de qualification par rapport aux besoins de main-d'œuvre sur leur bassin d'emploi, en CDD ou CDI.

Il ressort du bilan national élaboré chaque année par la DGEFP qu'en 2014, sur le total du budget des actions de formation prévu (40,6 millions d'euros), le FNE formation a contribué à hauteur de près de 14,7 millions d'euros, soit 36 % du montant total des conventions. S'agissant de la participation des autres financeurs, les entreprises contribuent au financement des formations à hauteur de 52 % du coût total, les OPCA à hauteur de 37 %, les collectivités locales à hauteur de 9 % et le FSE 2 %. Cet effet de levier n'est cependant pas assez exploité comme en témoignent la baisse continue du nombre de conventions signées :

NOMBRE DE CONVENTIONS ET DE BÉNÉFICIAIRES

Années	Nombre de conventions signées	Nombre de bénéficiaires potentiels	Coût total État (en millions d'euros)
2012	245	20 910	24,10
2013	191	8 193	13,80
2014	161	1 656	n.d*

**Source : enquête annuelle en ligne réalisée par la DGEFP sur la base des remontées des DIRECCTE. Le bilan 2015 est en cours d'élaboration. Les données ne seront disponibles qu'à l'automne 2016.*

Le Rapporteur spécial note cependant que le déploiement de l'offre de services RH pour les petites et moyennes entreprises, dans le cadre du plan Tout pour l'emploi (TPE), devrait permettre de renforcer le niveau de mobilisation du dispositif FNE-formation. En effet, en 2016, chaque DIRECCTE est incitée à élaborer un diagnostic territorial des offres de services existantes en matière RH sur le territoire. Cette démarche doit se traduire par un repérage en amont des entreprises ou des filières en difficulté susceptibles de mobiliser le FNE-formation dans l'année qui vient ainsi que leur accompagnement dans la mise en place de conventions. Il sera alors nécessaire d'adapter les moyens aux ambitions.

5. La réduction des crédits consacrés à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) et au soutien RH des entreprises

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

Les crédits dédiés à ce dispositif représentaient 25 millions d'euros en AE et 66 millions d'euros en CP en LFI pour 2014. Ils ne sont plus que de 14 millions d'euros en CP en PLF pour 2017. Ils sont toutefois complétés par un dispositif d'appui – conseil en ressources humaines mis en place auprès des TPE-PME afin de faciliter l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique RH adaptée à leurs besoins, permettant ainsi la consolidation de leur développement économique. Une dotation de 9 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement est prévue en PLF pour financer ce dispositif.

Par ailleurs, les organisations professionnelles ou interprofessionnelles peuvent mettre en œuvre avec l'État, dans un cadre contractuel, les engagements de développement de l'emploi et des compétences (EDEC) pour anticiper et accompagner l'évolution des emplois et des qualifications. L'objectif des accords ainsi conclus, au niveau national et régional, et qui peuvent être annuels ou pluriannuels, est d'anticiper les effets sur l'emploi des mutations économiques, de prévenir les risques d'inadaptation à l'emploi des actifs occupés et de répondre aux besoins de développement de compétences des salariés comme des entreprises. Une dotation de 10 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 13,38 millions d'euros en crédits de paiement est prévue en PLF pour financer ces actions.

Toutefois, même en additionnant ces actions, **le Rapporteur spécial constate une baisse des moyens d'action en soutien RH pour les entreprises**, laquelle rend l'anticipation des mutations économiques plus difficile alors même que les temps de l'économie, la durée de vie des entreprises et des emplois ne cessent de se raccourcir.

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

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

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

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

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

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

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

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

Rappelons ainsi que le FEM, dans les cas où il a pu être mobilisé, a permis de venir en aide aux salariés d’entreprises sous-traitantes de Peugeot et de Renault dans le domaine automobile, à ces deux entreprises majeures ainsi qu’à Air France et à d’autres sociétés importantes, pour un montant cumulé de plusieurs dizaines de millions d’euros.

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

A. UN RENFORCEMENT MASSIF DU NOMBRE DE FORMATIONS DES DEMANDEURS D’EMPLOI DANS LE CADRE DU PLAN D’URGENCE POUR L’EMPLOI

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

Les résultats sont encourageants : l’évaluation du plan « 100 000 formations prioritaires » conduit en 2014 met en lumière qu’une majorité (57 %) des bénéficiaires du plan occupe un emploi six mois après leur formation. Pour trois personnes sur quatre, il s’agit d’un emploi durable. La loi du 5 mars 2014 précitée a donc mis en place une gouvernance renouée au niveau national (CNEFOP) et régional (CREFOP) permettant aux acteurs d’agir ensemble et de conjointement traiter les questions d’emploi, de formation et d’orientation professionnelle. Elle a également fixé un objectif de 500 000 chômeurs en formation dès 2015.

Le 18 janvier 2016, le Président de la République a annoncé, dans le cadre du plan d’urgence pour l’emploi, le doublement de cette offre de formation. Sa mise en œuvre fait l’objet d’un engagement budgétaire exceptionnel de l’État, à hauteur d’un milliard d’euros. L’objectif du plan est ainsi de porter à un million le nombre de formations à destination des personnes en recherche d’emploi.

Les publics visés sont les demandeurs d'emploi de longue durée et les demandeurs d'emploi sans qualification. L'objectif des formations est de favoriser le retour à l'emploi durable en répondant aux besoins de compétences des entreprises et des territoires. La compensation financière de l'État s'élève à 991 millions d'euros soit 3 000 euros en moyenne par action de formation. Cette compensation est versée aux conseils régionaux, pour un volume de 125 905 formations à réaliser correspondant à une contribution forfaitaire de l'État de 445,98 millions, et à Pôle emploi, pour un volume de 204 472 formations à réaliser et une contribution forfaitaire de l'État de 545,1 millions d'euros. Par ailleurs, les partenaires sociaux contribuent au plan via le financement par le FPSPP du CPF des demandeurs d'emploi à hauteur de 285 millions d'euros.

Le plan mobilise une offre de formation et d'accompagnement complète : formations qualifiantes et certifiantes, adaptation au poste de travail, socle de connaissances et de compétences, accompagnement à la validation des acquis de l'expérience, accompagnement à la création d'entreprise.

Le PLF pour 2017 prévoit donc 205 millions d'euros supplémentaires pour soutenir cet effort engagé par l'État et par les Régions. Ces dernières se sont engagées à maintenir leur effort propre de formation en 2016 au niveau des réalisations 2015, à la fois en montant et en nombre d'actions.

L'ensemble des conventions représente ainsi 330 000 formations supplémentaires mises en œuvre par les Régions et Pôle Emploi, auxquelles s'ajoute au niveau national :

- 70 000 accompagnements à la création d'entreprise ;
- 50 000 contrats de qualification professionnelle ;
- 10 000 accompagnements VAE (validation des acquis de l'expérience) ;
- 40 000 formations relevant d'une stratégie nationale (transition énergétique, révolutions numériques).

Le Rapporteur spécial se réjouit de l'accent mis sur la formation des chômeurs. La France est en effet en retard par rapport à ses principaux voisins puisque seul un chômeur sur dix bénéficie d'une formation en France contre près de 40 % des demandeurs d'emploi allemands.

B. LA RÉFORME DE L'ÉPARGNE SALARIALE

Conformément aux feuilles de route des grandes conférences sociales de 2012, 2013 et 2014, la question du partage de la valeur ajoutée a fait l'objet d'un débat nourri au sein du Conseil d'orientation de la participation, de l'intéressement, de l'épargne salariale et de l'actionnariat salarié (COPIESAS) qui a remis un rapport au Gouvernement le 26 novembre 2014.

S'appuyant sur le rapport du COPIESAS, la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a poursuivi trois objectifs principaux : simplifier les dispositifs d'épargne salariale, développer ces dispositifs dans les PME, qui y ont encore peu recours aujourd'hui ; orienter cette épargne vers le financement des petites et moyennes entreprises (PME) et entreprises de taille intermédiaire (ETI). La loi prévoit ainsi plusieurs mesures de simplification et d'harmonisation des dispositifs d'épargne salariale qui, sans remettre en cause leurs spécificités, accroissent leur lisibilité et facilitent ainsi leur appréhension par les partenaires sociaux, les salariés et les employeurs.

Afin de favoriser l'accès des PME aux dispositifs de participation, d'intéressement et d'épargne salariale, la loi croissance a mis en place, sur proposition de votre Rapporteur spécial, un taux de forfait social réduit à 8 % pour les entreprises de moins de 50 salariés qui mettent en œuvre de la participation ou de l'intéressement pour la première fois.

Elle a en outre instauré une obligation de négocier d'ici fin 2017 sur la participation et l'intéressement pour les branches professionnelles, cela pour permettre aux petites entreprises de disposer de dispositifs clés en main.

Enfin, la loi croissance doit permettre de mieux mobiliser encore les fonds de l'épargne salariale au service du financement des PME, notamment via la mise en place du taux de forfait social réduit à 16 % pour les versements des salariés et les abondements de l'employeur placés sur des PERCO dits « PERCO-Plus ».

D'après les données de l'Association française de la gestion financière, la quasi-totalité des gestionnaires d'épargne salariale a déjà créé une offre PERCO-Plus. Plusieurs centaines d'avenants ont d'ores et déjà été signées pour transformer des PERCO en PERCO-Plus. Même s'il est encore un peu tôt pour disposer d'une évaluation précise de la mesure, l'impact sera réel sur le financement des PME et des ETI.

C. LES EFFETS POSITIFS DE LA NOUVELLE CONVENTION CHÔMAGE SUR LE TAUX DE COUVERTURE

Dans un contexte marqué par un chômage élevé et un déficit accru du régime d'assurance chômage, la nécessité de sauvegarder ce régime eu égard à son rôle de protection des salariés privés d'emploi et de stabilisateur automatique s'est imposée. La convention d'assurance chômage du 14 mai 2014 a décliné les grands principes et les évolutions inscrits dans l'accord national interprofessionnel du 22 mars 2014, visant à :

- assurer la viabilité financière du régime d'assurance ;
- renforcer la sécurisation des parcours professionnels ;
- favoriser la reprise d'une activité professionnelle ;

- lutter contre la précarité ;
- renforcer l'équité entre les allocataires, quelle que soit leur activité habituelle.

La convention du 14 mai 2014, conclue pour deux ans, est arrivée à échéance le 30 juin 2016. Les partenaires sociaux interprofessionnels ne sont pas parvenus à conclure un accord national interprofessionnel, lors de la dernière séance de négociation le 16 juin 2016, y compris pour proroger la convention d'assurance chômage du 14 mai 2014. À défaut d'accord entre les partenaires sociaux, les mesures d'application du régime d'assurance chômage sont déterminées par décret en Conseil d'État. Aussi, le Gouvernement a pris les dispositions nécessaires afin de permettre la continuité de l'indemnisation du chômage des demandeurs d'emploi. Le décret n°2016-89 du 29 juin 2016 relatif au régime d'assurance chômage des travailleurs involontairement privés d'emploi a prorogé les règles d'indemnisation du chômage fixées par la convention du 14 mai 2014, à compter du 1^{er} juillet 2016.

Par ailleurs, le Gouvernement a décidé de transposer dans la réglementation d'assurance chômage, l'accord unanime du 28 avril 2016 conclu par les partenaires sociaux du secteur du spectacle relatif à l'indemnisation du chômage dans les branches du spectacle. Ainsi, le décret n° 2016-961 du 13 juillet 2016 proroge, d'une part, les effets de la convention du 14 mai 2014 relative à l'indemnisation du chômage et ses textes associés et, d'autre part, fixe les règles d'indemnisation applicables aux professions de la production cinématographique, de l'audiovisuel ou du spectacle telles que résultant de l'accord du 28 avril 2016 relatif à l'indemnisation du chômage dans les branches du spectacle et de son avenant d'interprétation du 23 mai 2016.

Les partenaires sociaux avaient confié à l'Unédic la réalisation du programme d'évaluation de la convention d'assurance chômage. La convention prévoit que l'Unédic réalise une double évaluation au fil de l'eau et *ex post*, aux plans qualitatif, quantitatif et financier. Un premier bilan de l'évaluation a été présenté au bureau de l'Unédic en décembre 2015. Un rapport d'évaluation intermédiaire sera présenté fin 2016 et le rapport d'évaluation final en 2017.

Les évolutions apportées par la convention du 14 mai 2014 devaient se traduire par une meilleure sécurisation des parcours professionnels, par un accroissement du retour à l'emploi et par une amélioration du solde technique de l'assurance chômage (solde entre les contributions à l'assurance chômage et les dépenses d'indemnisation) toutes choses égales par ailleurs, en raison des mesures suivantes :

- volet recettes : confirmation du taux de contribution majoré applicable aux contrats courts, ajustement du taux de contribution des intermittents du spectacle, extension de la population des salariés cotisants par la suppression de l'âge limite de contribution ;

– volet dépenses : économies liées au nouveau calcul de l'allocation versée en cas de reprise d'activité, différé spécifique en cas d'indemnités de rupture supra-légales, plafonnement du cumul salaire/allocation pour les allocataires indemnisés au titre des annexes VIII et X, plafonnement à 75 % du taux de remplacement par période, passage du taux minimal de remplacement de 57,4 % à 57 %.

Globalement, la convention 2014 relative à l'indemnisation du chômage devait se traduire par des économies à hauteur de 450 millions d'euros en année de croisière.

Le Rapporteur spécial se réjouit que la convention de 2014 ait pu entraîner une diminution du nombre des fins de droit et une augmentation du taux de couverture. Ainsi l'Unédic constate que les fins de droits sont en diminution : d'une part la durée des droits est allongée et, d'autre part, la probabilité d'atteindre la fin de droit diminue car les allocataires retrouvent plus souvent un emploi en période d'indemnisation, avant d'atteindre la fin de leur droit. En moyenne, en 2015, chaque trimestre, environ 216 000 allocataires arrivent en fin de droit, contre une moyenne trimestrielle de 250 000 fins de droit environ avant l'entrée en vigueur des droits rechargeables.

Le dispositif des droits rechargeables incite en effet au retour à l'emploi en permettant au demandeur d'emploi de conserver ses anciens droits à indemnisation en cas de reprise d'emploi (au moins 150 heures) consécutive à une période de chômage. Ce mécanisme permet de repousser la fin de droits pour les personnes ayant repris une activité au cours du droit. Entre le 1^{er} octobre 2014 (date d'entrée en vigueur des droits rechargeables) et le 31 mai 2015, 307 000 allocataires ont vu leur période couverte par l'assurance chômage allongée. En moyenne, le rechargement est fait pour un montant journalier de 34,70 euros. La durée moyenne d'un rechargement est de 7 mois : 2 mois pour les rechargements de condition minimale (150 à 610 heures) et 10 mois pour les rechargements de 4 mois et plus.

Par ailleurs, la convention 2014 modifie et simplifie les règles de cumul de l'allocation avec une rémunération. Elle supprime les anciens seuils de cumul (110 heures de travail, 70 % de l'ancien salaire, 15 mois de cumul). Désormais, le montant dû correspond à la différence entre le montant d'un mois d'indemnisation et 70 % des revenus d'activité. Ces nouvelles modalités de cumul ont pour objet de rendre toujours plus avantageuse une reprise d'emploi. Fin 2015, en moyenne chaque mois, environ 1,4 million d'allocataires travaillent. Les allocataires au cumul représentent toujours un peu plus de la moitié des allocataires qui travaillent (53 % au 4^e trimestre 2015). La durée du travail repris s'établit à 100 heures en moyenne. Elle varie selon les trimestres de 68 à 73 heures mensuelles pour les allocataires au cumul et est naturellement plus élevée, de 130 à 136 heures mensuelles, pour les allocataires non indemnisés.

Dans la période de conjoncture défavorable qui a suivi la crise de 2008 et vu augmenter la durée du chômage, le nombre de demandeurs d'emploi inscrits a cependant augmenté plus vite que le nombre de chômeurs indemnisables. Cette tendance s'est inversée depuis le 2^{ème} trimestre 2014 où l'on observe une stabilisation suivie d'une légère hausse du taux de couverture. Au 3^{ème} trimestre 2014, le taux de couverture est de 57,1 %.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de Mme Myriam El Khomri, ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social (voir le compte rendu de la commission élargie du 3 novembre 2016 à 15 heures ⁽¹⁾), la commission des finances examine les crédits de la mission Travail et emploi et du compte spécial Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage (M. Christophe Castaner, rapporteur spécial).

La commission est saisie des amendements II-CF137 de Mme Monique Rabin et II-CF98 de M. Christophe Castaner.

Mme Monique Rabin. Je me félicite que le rapporteur spécial ait déposé un amendement pour augmenter de 500 le nombre d'aides au poste dans les entreprises adaptées en faveur des personnes handicapées. Cette avancée est importante mais, au regard de l'enjeu de citoyenneté que représente l'insertion des personnes handicapées dans l'emploi, dont le taux de chômage est compris entre 18 et 20 %, je propose un amendement qui me paraît plus conforme aux engagements du Président de la République, à hauteur de 750 aides au poste.

M. Christophe Castaner, rapporteur spécial. Le projet de loi de finances ne comportait cette année aucune traduction budgétaire des engagements pris par le Président de la République lors de la Conférence nationale du handicap du 12 décembre 2014. J'ai donc proposé un amendement à hauteur de 500 postes supplémentaires, ce qui peut paraître moins bien que 750. Ce chiffre correspond pourtant aux engagements pris par le Président de la République lors de cette conférence d'augmenter de 500 postes par an, pendant trois ans, les aides au poste en faveur des personnes handicapées. La ministre a par ailleurs rappelé que des efforts importants ont été faits au cours des dernières années sur cette question. En outre, je rappelle, comme la ministre l'a fait avant moi, que le maintien de la fongibilité entre des emplois aidés et des aides au poste permet d'abonder le nombre d'aides au poste en cours d'année. Rien qu'en 2016, ce sont près de 5 460 emplois aidés – de type contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE) – qui ont été transformés en près de 3 000 aides au poste. Or, le maintien de ce recours à la fongibilité, que la ministre a obtenu dès sa prise de fonction vis-à-vis de Bercy, suppose d'en rester à un amendement plus modeste afin, en fin de compte, d'obtenir bien plus que les 250 aides au poste supplémentaires prévus par l'amendement de ma collègue Monique Rabin. C'est pourquoi je lui propose de bien vouloir retirer son amendement afin que nous puissions obtenir de la ministre, en séance publique, l'engagement formel de reconduire ce dispositif de fongibilité au profit de l'emploi des travailleurs handicapés en 2017.

Mme Monique Rabin. Je remercie le rapporteur spécial de sa compréhension mais la lisibilité de ce dispositif de fongibilité ne m'apparaît pas suffisante face à un nombre d'aides au poste qui s'inscrit dans le temps long et offre de la visibilité aux entreprises qui emploient des personnes handicapées. Je vais donc maintenir mon amendement.

La commission rejette l'amendement II-CF137 puis adopte l'amendement II-CF98.

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

La commission examine ensuite les amendements II-CF136 et II-CF138 de Mme Monique Rabin.

Mme Monique Rabin. Les entreprises qui emploient des personnes handicapées ont besoin d'une subvention spécifique qui permet de financer un accompagnement matériel des aides au poste et d'assurer une formation particulière de ces personnes. Mon amendement prévoyant une augmentation de 750 aides au poste n'ayant pas été adopté, je retire donc mon amendement CF 138, qui prévoyait une augmentation de la subvention spécifique en conséquence, mais je maintiens l'amendement CF 136 qui anticipait sur l'adoption de l'amendement augmentant de 500 les aides au poste en prévoyant une revalorisation de la subvention spécifique calculée en conséquence. Je souligne que nous sommes par ailleurs sur une logique de rattrapage des années 2015 et 2016 pendant lesquelles la subvention spécifique n'avait pas été abondée suffisamment par rapport à l'augmentation du nombre d'aides au poste.

M. Christophe Castaner, rapporteur spécial. J'émettrai un avis défavorable car nous avons déjà pris en compte cet élément. Pour financer les 500 aides au poste de notre amendement, nous avons prévu 7,5 millions d'euros qui se décomposent de la manière suivante : le coût unitaire de l'aide au poste étant de 14 127 euros, le coût total pour 500 aides au poste supplémentaires représente 7,08 millions. En outre, le coût la subvention spécifique pour 500 aides au poste sur une année représente 465 000 euros. En additionnant ces deux montants, on obtient un total de 7,545 millions d'euros qui est presque totalement couvert par notre amendement, à quelques milliers d'euros près.

Mme Monique Rabin. Sauf que ce n'est pas la même ligne budgétaire.

M. Christophe Castaner, rapporteur spécial. En effet, mais cela n'a pas d'importance car ces crédits sont fongibles en gestion.

M. Gilles Carrez. Il s'agit d'actions au sein d'un même programme : ces crédits sont donc fongibles.

L'amendement II-CF138 est retiré.

La commission rejette l'amendement II-CF136.

La commission examine ensuite l'amendement II-CF99 de M. Christophe Castaner.

M. Christophe Castaner, rapporteur spécial. La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) est une des marottes du rapporteur spécial mais on observe que, depuis quelques années, le ministère du travail a du mal à mettre en place des crédits suffisants sur ce type de dispositif, ce qui s'est même traduit par un recul régulier de son financement. C'est pourquoi je vous propose un amendement afin d'abonder les crédits de ce dispositif à hauteur de 2 millions d'euros car la GPEC est un outil majeur dans l'anticipation et l'accompagnement des mutations économiques.

La commission adopte l'amendement II-CF99.

La commission examine ensuite l'amendement II-CF135 de M. Christophe Castaner.

M. Christophe Castaner, rapporteur spécial. J'ai souhaité proposer cet amendement à la commission des finances mais je vous propose d'en laisser la présentation à ma collègue Chaynesse Khirouni, rapporteure pour avis de la commission des affaires sociales, qui en est à l'origine.

Mme Chaynesse Khirouni, rapporteure pour avis de la commission des affaires sociales. Cet amendement doit permettre au ministère du travail de participer au financement de l'opération « contrats à impact social » (CIS) lancée par le secrétariat d'État au commerce, à l'artisanat, à la consommation et à l'économie sociale et solidaire. Il s'agit de faire financer des programmes sociaux innovants par un investisseur privé, qui seront soumis à évaluation avant de faire l'objet d'un éventuel remboursement par l'État. Dans le champ de l'insertion professionnelle et de l'accès à l'emploi, un certain nombre de projets innovants existent : ils peuvent concerner l'accès à la mobilité des personnes les plus éloignées de l'emploi, la mise en œuvre d'actions de parrainage pour les jeunes décrocheurs, la création d'antennes locales de recrutement spécialisées dans la promotion de la diversité, etc. Les crédits ainsi dégagés devraient permettre d'assurer le financement de trois à quatre contrats à impact social dans le champ de l'emploi en 2017.

*La commission **adopte** l'amendement II-CF135.*

La commission examine ensuite l'amendement II-CF134 de M. Christophe Castaner.

M. Christophe Castaner, rapporteur spécial. Nous pourrions également faire une présentation à deux voix pour cet amendement mais je vais d'abord le présenter pour la commission des finances. À partir de 2017, l'allocation temporaire d'attente (ATA) va être supprimée et ses bénéficiaires, en particulier les anciens détenus, réorientés vers le revenu de solidarité active (RSA) pour les plus de 25 ans et vers la Garantie jeunes pour les moins de 25 ans. Les missions locales seront donc amenées à gérer un nouveau type de public jeune pour lequel elles ne sont aujourd'hui pas outillées. Afin de les mettre en mesure d'assurer le suivi de ce nouveau public spécifique des jeunes anciens détenus, il serait souhaitable de doter les missions locales d'un référent justice. Sur le fondement d'une estimation de 3 000 jeunes de moins de 25 ans sortant de prison qui pourraient être concernés, il faudrait créer environ 50 postes de référents justice qui seraient répartis dans les missions locales sur le territoire, ce qui représente un coût de 1,1 million d'euros.

*La commission **adopte** l'amendement II-CF134.*

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

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

*

* *

ANNEXE : PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

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

– **Direction générale du travail (DGT)** : M. Olivier Toche, chef du service des relations et des conditions de travail (SRCT), M. Philippe Moreau, chef du département des affaires générales et des prud'hommes (DAGP), et M. Denis Hennequin chef du bureau du pilotage budgétaire et du contrôle de gestion.

– **Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)** : Mme Carine Chevrier, déléguée générale, Mme Carole Bousquet-Bérard, sous-directrice en charge de la sous-direction financement et modernisation, et M. Nicolas Thierse, chef de mission des affaires financières.

– **Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES)** : Mme Selma Mahfouz, directrice, Mme Hélène Furnon Petrescu, sous-directrice, et Mme Marie-France Henry, chef de bureau.

– **Cabinet de Mme Myriam El Khomri, ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social** : M. Manuel Bougeard, directeur de cabinet, Mme Mathilde Tournier, conseillère budgétaire et administration générale, et M. Nicolas Vignolles, conseiller parlementaire.

– **Direction des ressources humaines** : M. Joël Blondel, directeur des ressources humaines du secrétariat général des ministères sociaux, et Mme Marie-Françoise Lemaitre, sous-directrice du pilotage des ressources, du dialogue social et du droit des Personnels.

– Mme Maud Guillaume, déléguée générale de **Coorace**, M. Gilles Ducassé, directeur adjoint **d'Emmaüs France**, et M. Alexis Goursolas, chargé de mission Emploi-formation-IAE, à la **Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS)**