



N° 273

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2017.

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 2018** (n° 235),

PAR M. JOËL GIRAUD,
Rapporteur Général
Député

ANNEXE N° 43

TRAVAIL ET EMPLOI

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

Rapporteurs spéciaux :
M. GILLES LE GENDRE ET MME MARIE-CHRISTINE VERDIER-JOUCLAS

Députés

SOMMAIRE

	Pages
LE BUDGET TRAVAIL EMPLOI : UN BUDGET EMBLÉMATIQUE DE LA TRANSFORMATION DE L'ACTION PUBLIQUE	7
DONNÉES CLÉS	11
PREMIÈRE PARTIE : UN RECENTRAGE DES CRÉDITS DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI SUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE POUR CONSTRUIRE UNE ÉCONOMIE DE LA MOBILITÉ	13
I. LE RENFORCEMENT MAJEUR DES ACTIONS EN FAVEUR DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE DANS LES PROGRAMMES 102 ET 103	14
A. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DES PROGRAMMES 102 ET 103	14
1. Le programme 102 connaît une évolution à la hausse en raison de la budgétisation des crédits de l'allocation de solidarité.....	14
a. La rebudgétisation des dépenses de solidarité pour les demandeurs d'emploi	16
b. Un renforcement des moyens de l'insertion par l'activité économique (IAE).....	17
c. Le financement de l'EPIDE	18
2. L'évolution des moyens de la politique publique de l'emploi et de l'allocation de solidarité	19
a. La dotation de Pôle emploi connaît une légère diminution compensée par des ressources dynamiques.....	19
b. Les crédits des missions locales et la montée en puissance de la garantie jeunes...	20
c. Les crédits dévolus aux maisons de l'emploi (MDE).....	23
3. Le programme 103 <i>Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi</i>	23

4. Les crédits consacrés aux outils d'accompagnement des mutations économiques.....	25
a. Le maintien des crédits destinés à l'activité partielle	25
b. Le FNE formation, la GPEC-EDEC et les cellules d'appui à la sécurisation professionnelle.....	26
B. LA RÉDUCTION DU SOUTIEN PUBLIC AUX DISPOSITIFS LES MOINS EFFICACES EN MATIÈRE D'INSERTION DURABLE DANS L'EMPLOI ET LA CORRECTION DES EFFETS D'AUBAINE	28
1. La refonte de la politique de contrats aidés : une nécessité pour former à des emplois durables.....	28
2. L'introduction d'une dégressivité des aides au poste pour les travailleurs handicapés et le financement du FIPHP	30
II. L'ÉDIFICATION D'UNE SOCIÉTÉ DE LA COMPÉTENCE PAR LE GRAND PLAN D'INVESTISSEMENT	31
A. LES MESURES DU GRAND PLAN D'INVESTISSEMENT (GPI) ET DU PLAN D'INVESTISSEMENT DANS LES COMPÉTENCES (PIC)	32
B. UN RENFORCEMENT INÉDIT DE LA FORMATION DES DEMANDEURS D'EMPLOI QUI SUPPOSE UNE MEILLEURE QUALITÉ DES FORMATIONS.....	34
III. LE RENFORCEMENT DES CRÉDITS DÉVOLUS AU DIALOGUE SOCIAL ET À LA DÉMOCRATIE SOCIALE À TRAVERS LE PROGRAMME 111.....	35
A. L'IMPACT DES ORDONNANCES ET DES RÉFORMES RÉCENTES SUR LE FINANCEMENT DU PARITARISME	36
B. LA SANTÉ ET LA SÉCURITÉ AU TRAVAIL	38
C. L'INSTAURATION DU DÉFENSEUR SYNDICAL ET LA FORMATION DES CONSEILLERS PRUD'HOMMES.....	40
D. LA POURSUITE DE MESURE DE LA REPRÉSENTATIVITÉ DES ORGANISATIONS SYNDICALES ET PATRONALES.....	41
DEUXIÈME PARTIE : LES OBSERVATIONS PARTICULIÈRES DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX	45
I. LA NÉCESSITÉ D'INVESTIR DANS LA CONDUITE DU CHANGEMENT ET LA TRANSFORMATION DU MINISTÈRE DU TRAVAIL (PROGRAMME 155)	45
A. UNE MASSE SALARIALE ET DES EFFECTIFS EN PROFOND RENOUVELLEMENT QUI POSE LA QUESTION DES MISSIONS.....	46
B. UNE RÉFORME DE L'INSPECTION DU TRAVAIL EN COURS D'ACHÈVEMENT	48
C. LA FORMATION DES AGENTS DU MINISTÈRE DU TRAVAIL.....	49

II. UNE POLITIQUE RENOUVELÉE EN FAVEUR DE L'APPRENTISSAGE DANS L'ATTENTE D'UNE RÉFORME D'AMPLEUR	50
A. LES CRÉDITS DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « FONDS NATIONAL DE DÉVELOPPEMENT ET DE MODERNISATION DE L'APPRENTISSAGE » (CAS FNDMA)	50
B. LES CRÉDITS DU CAS FNDMA.....	52
C. UN ÉLARGISSEMENT NÉCESSAIRE DES DISPOSITIFS EN FAVEUR DES APPRENTIS.....	54
III. LA LUTTE CONTRE LE TRAVAIL ILLÉGAL	55
A. LE PLAN NATIONAL DE LUTTE CONTRE LE TRAVAIL ILLÉGAL	55
B. UNE APPROPRIATION RAPIDE ET FORTE DES NOUVELLES SANCTIONS	55
IV. LES AMÉLIORATIONS À VENIR DES POLITIQUES DE L'EMPLOI.....	57
A. LE DÉVELOPPEMENT NÉCESSAIRE ET ATTENDU DES EMPLOIS FRANCS	57
B. L'OUVERTURE DE L'ASSURANCE CHÔMAGE AUX DÉMISSIONNAIRES ET AUX INDÉPENDANTS : UN PROGRÈS NOTABLE EN FAVEUR DE LA FLEXISÉCURITÉ.....	58
EXAMEN EN COMMISSION	61
ANNEXE : PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX	65

LE BUDGET TRAVAIL EMPLOI : UN BUDGET EMBLÉMATIQUE DE LA TRANSFORMATION DE L'ACTION PUBLIQUE

La politique du travail et de l'emploi est au cœur des priorités du Président de la République, du Gouvernement et de la majorité qui ont fixé un objectif ambitieux de **création nette d'un million d'emplois d'ici à la fin du quinquennat**, ce qui représentera un taux de chômage ramené de 10 à 7,5 % de la population active entre aujourd'hui et 2022.

Cette politique s'appuie sur **deux piliers**. D'une part, la **réforme du droit du travail** qui offre une plus grande souplesse aux entreprises et aux branches pour négocier au plus près du terrain avec les salariés et leurs représentants, tout en renforçant la mobilité professionnelle et la protection des travailleurs. D'autre part, la **transformation de l'action publique en matière de soutien à l'emploi**, grâce à la réforme de la formation professionnelle et de l'apprentissage, en particulier pour les jeunes et les actifs les moins qualifiés, et à la généralisation de l'assurance chômage aux indépendants, aux commerçants, aux artisans et aux personnes qui choisissent de démissionner (dans la limite d'une fois par période de cinq années).

La convergence et la cohérence de ces réformes vont progressivement changer les caractéristiques du marché du travail pour 3 millions d'entreprises, 18 millions de salariés et 2,6 millions de demandeurs d'emploi... Elles posent les fondations originales d'un **modèle français de « flexisécurité »**, en partie inspiré des modèles scandinaves, qui allie souplesse pour les entreprises et haut niveau de protection pour les salariés : ce n'est plus l'emploi qui sera protégé mais bien le salarié ou le travailleur, tout au long de sa vie professionnelle.

Pour conduire ces réformes, le Gouvernement et la majorité ont souhaité **agir dès le début de la législature**, afin d'en favoriser l'appropriation par les différents acteurs et de garantir par la suite une stabilité du cadre législatif tant attendue par les entreprises comme par les salariés.

Les ordonnances publiées à la fin de l'été ont été la première étape de la construction de ce nouveau modèle, en réformant le droit du travail. Les entreprises peuvent désormais négocier des accords avec leurs salariés, anticiper le coût de leurs décisions en matière de gestion des ressources humaines et offrir des contrats de travail sur des durées modulables négociées au sein des branches, tout en conservant un haut niveau de protection des salariés.

Le vote des crédits de la mission *Travail et Emploi* et des moyens de la politique publique de l'emploi constitue aujourd'hui la deuxième marche de la réforme, celle qui inaugure la **réorientation et le développement des crédits de la mission Travail et Emploi vers les dispositifs les plus efficaces en matière de formation professionnelle, d'acquisition de compétences et d'insertion des publics les plus éloignés de l'emploi**. L'objectif est de cesser de subventionner des emplois qui enferment leurs détenteurs dans des situations précaires au lieu de

leur permettre d'acquérir les moyens de s'insérer durablement dans le marché du travail. Ces orientations budgétaires annoncent une réforme ambitieuse, au printemps 2018, **de la formation professionnelle, de l'apprentissage et de l'assurance chômage**. Les concertations ou les négociations sur ces sujets ont commencé à la mi-octobre 2017 avec l'ensemble des partenaires sociaux. Pour la formation professionnelle comme pour l'apprentissage, l'objectif sera à la fois de renforcer, de simplifier et de développer la qualité de la formation et de son financement.

Les Rapporteurs spéciaux se félicitent de cette feuille de route. En moins d'un an, trois grands chantiers de transformation de la politique publique du travail et de l'emploi auront permis :

- de développer les droits des travailleurs ;
- d'assouplir l'action des entreprises ;
- de renforcer la formation professionnelle des demandeurs d'emploi comme des salariés ;
- de recentrer l'action du ministère du travail sur le développement des qualifications et des compétences, tout en continuant de soutenir l'emploi des plus vulnérables (augmentation des crédits destinés à l'insertion par l'activité économique, 1 000 aides au poste supplémentaires pour les travailleurs handicapés) ;
- d'élargir l'assurance chômage à de nouvelles catégories de travailleurs.

Ces nouvelles orientations portées par le Gouvernement et la majorité sont l'application scrupuleuse du programme présidentiel. La transformation ambitieuse de la politique de l'emploi est aussi emblématique d'une transformation plus vaste de l'action publique dont le Gouvernement amorce la mise en œuvre avec la loi de finances pour 2018 et qui se prolongera tout au long du quinquennat.

Encouragée par le contexte de reprise économique (291 900 emplois nets créés sur un an), cette politique spécifique de l'emploi est indissociable de la politique économique générale engagée au printemps, visant à soutenir l'activité et à augmenter le niveau de croissance potentielle de la France. Relève notamment de cette politique la baisse des charges sur les salaires et sur les entreprises, le Grand plan d'investissement (incluant un volet très important en faveur de la formation) et la libération de la fiscalité sur le capital afin d'orienter l'épargne vers les fonds propres des entreprises, notamment les plus petites d'entre elles.

À l'image de nombreuses autres politiques publiques (logement, hôpital, transports, etc.), les mesures en faveur de l'emploi rompent avec l'idée selon laquelle une politique est d'autant plus efficace qu'elle mobilise des budgets croissants.

D'un montant de 16,68 milliards d'euros en 2017, le budget de la mission *Travail et emploi* atteindra 15,17 milliards d'euros en 2018 à périmètre courant. À périmètre constant, les crédits diminuent de 15,4 milliards d'euros en 2017 à 13,9 milliards d'euros. Cet important effet de périmètre tient au fait que les crédits affectés à l'allocation de solidarité spécifique (ASS, allocation perçue par les chômeurs en fin de droits) jusqu'ici n'étaient pas inclus dans la mission *Travail et Emploi*, alors qu'ils le seront en 2018. En dehors de cet effet de périmètre, la programmation triennale prévoit une réduction du budget à 12,89 milliards d'euros en 2019 puis à 12,57 milliards d'euros en 2020.

Avec la reprise économique qui se confirme, la logique du budget 2018 est donc de recentrer les crédits sur les missions pour lesquelles ils sont les plus utiles, sans fermer la porte aux expérimentations de type « zéro chômeur de longue durée » dont le financement est reconduit à hauteur de 15 millions d'euros.

Il s'agit en particulier de renforcer la formation professionnelle en **débloquant près de 1 milliard d'euros en autorisations d'engagement dès cette année sur les 11 milliards d'euros** devant bénéficier à la formation professionnelle et aux qualifications, sur les 57 milliards d'euros du Grand plan d'investissement sur cinq ans. Ce démarrage d'apparence modeste est en réalité une nécessité pour ne pas anticiper sur le résultat des concertations à venir et pour s'assurer que les sommes d'un montant sans précédent qui seront mobilisées le seront sur les formations les plus efficaces en matière de retour à l'emploi et de besoins des entreprises. En outre, 500 millions d'euros, sur les 2,8 milliards d'euros prévus sur le quinquennat pour étendre la garantie jeunes à 100 000 bénéficiaires par an (contre 87 000 à l'heure actuelle) sont également inscrits en crédits de paiement dès 2018 (le niveau de 100 000 pourra être dépassé en cas de succès plus large du dispositif).

Ce projet de budget assume également les décisions prises en matière de contrats aidés. Leur volume est réduit à environ 200 000 contrats (contre 280 000 en loi de finances initiale pour 2017) avec une prise en charge réduite à 50 % en moyenne. Ce volume tient cependant compte de la nécessité de ne pas conduire une réforme trop brutale du dispositif afin de permettre à une partie de ceux qui en bénéficiaient jusqu'à maintenant de profiter des nouvelles opportunités que les réformes vont ouvrir (en particulier dans le secteur marchand pour lequel l'ensemble des contrats aidés sont supprimés).

Les moyens du service public de l'emploi, notamment du principal opérateur public qu'est Pôle emploi, seront adaptés en fonction de l'évolution de la conjoncture économique. Si la subvention pour charges de service public évolue de 1 503 millions d'euros à 1 457 millions d'euros, les ressources de l'opérateur devraient progresser de plus de 60 millions d'euros, en raison de la part dynamique liée aux 10 % de cotisations sociales contre le risque de chômage

qui lui sont reversés. Il sera cependant essentiel, pour une mise en œuvre efficace des réformes par les conseillers de Pôle emploi, de veiller à ne pas fragiliser les effectifs de l'opérateur, qui connaissent une réduction modérée de 297 ETP (sur plus de 45 000 ETP) en 2018 et qui ne pourront plus bénéficier du soutien jusqu'à permis par les 1 300 contrats aidés qui travaillaient à leurs côtés, tout en investissant dans leur formation.

Enfin, les Rapporteurs spéciaux insistent sur le fait qu'il est essentiel pour le ministère lui-même de repenser les conditions d'exercice de ses missions, en fonction de ses nouveaux moyens, de la valeur ajoutée qu'il souhaite apporter aux dispositifs en faveur de l'emploi pour en améliorer l'efficacité et des priorités nouvelles fixées par le Gouvernement. Des changements ont déjà eu lieu en matière de mutualisation des ressources humaines ou de réforme de l'inspection du travail avec une logique de contrôle plus collective, plus en phase avec les priorités définies par l'exécutif. Ces réformes ont parfois été menées sous la contrainte budgétaire. Il importe maintenant de les conduire dans une perspective plus qualitative, à l'image de toute entreprise qui se transforme, y compris en n'hésitant pas à investir les moyens nécessaires à ces transformations (notamment dans les outils de gestion mais également dans les outils d'innovation sociale) si ceux-ci permettent de dégager, à moyen terme, des économies substantielles ou de produire des effets durablement positifs.

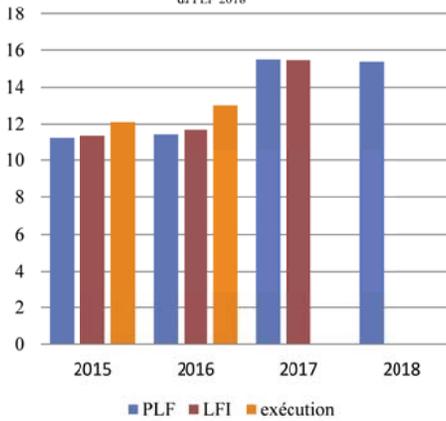
Par exemple, des chantiers pourraient être conduits en matière d'alignement des régimes indemnitaires de l'ensemble des personnels gérés par le secrétariat général commun aux ministères des affaires sociales. Une réflexion similaire pourrait porter sur les missions dévolues aux services déconcentrés de l'État que sont les Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) dont certaines missions ont été transformées et parfois affaiblies tout au long des dernières années.

En conclusion, les Rapporteurs spéciaux approuvent sans réserve le budget de la mission *Travail Emploi*, qui applique à un enjeu stratégique, la fin du chômage structurel de masse dans notre pays, la volonté du Gouvernement et de la majorité de procéder à une réorientation ambitieuse de l'action publique.

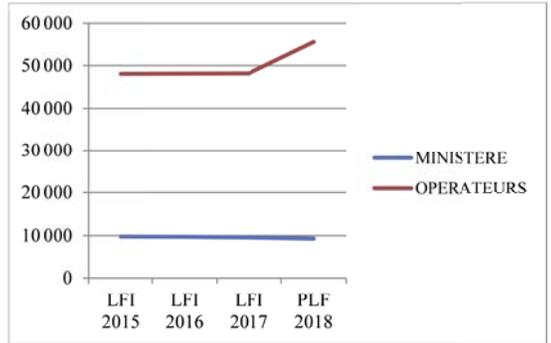
DONNÉES CLÉS

Exécution et prévisions budgétaires de la mission Travail et Emploi (en milliards d'euros)

NB: les chiffres 2017&2018 sont présentés d'après le périmètre du PLF 2018

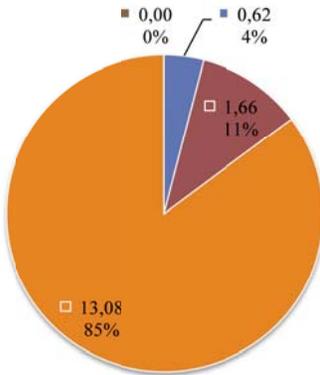


Évolution du plafond d'emplois (au périmètre du PLF 2018)



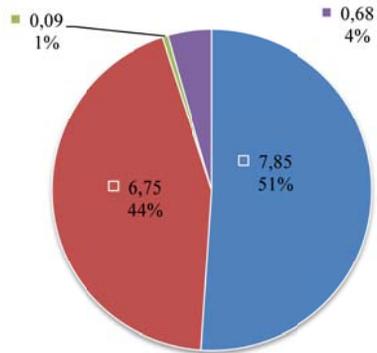
Répartition de la dépense (par titre - en milliards d'euros)

■ titre 2 ■ titre 3 ■ titre 6 ■ titre 7



Répartition de la dépense (par programme - en milliards d'euros)

■ P 102 ■ P 103 ■ P 111 ■ P 155



PREMIÈRE PARTIE : UN RECENTRAGE DES CRÉDITS DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI SUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE POUR CONSTRUIRE UNE ÉCONOMIE DE LA MOBILITÉ

Si la mission *Travail et emploi* est au cœur des réformes qui vont être entreprises par le Gouvernement et la majorité, elle n'en est pas le seul vecteur. Avant de procéder à une analyse détaillée des évolutions des postes de dépenses inscrits sur la mission, il convient donc de rappeler qu'au **niveau national, six grandes réformes seront menées dans les 18 prochains mois en lien avec les partenaires sociaux.**

Leurs objectifs sont les suivants :

1. Faire converger performance sociale et performance économique, en faisant évoluer le droit du travail pour prendre en compte la diversité des attentes des salariés et des besoins des entreprises ;

2. Redonner de façon immédiate et visible du pouvoir d'achat aux salariés, par la suppression des cotisations salariales sur l'assurance maladie et l'assurance chômage, financée par un transfert sur la cotisation sociale généralisée qui sera effectif dès le 1^{er} janvier 2018 ;

3. Renforcer les dispositifs de formation professionnelle, à travers un plan massif d'investissement pour les demandeurs d'emploi, les jeunes et les salariés dont les métiers sont appelés à évoluer rapidement ;

4. Ouvrir l'assurance chômage aux démissionnaires et aux indépendants. La réforme sera progressivement mise en œuvre à compter de l'été 2018 ;

5. Refonder l'apprentissage pour développer massivement l'offre des entreprises en direction des moins de 25 ans et lutter contre le chômage des jeunes. La réforme entrera progressivement en vigueur pendant les deux prochaines années ;

6. Rénover le système de retraites.

Ces six réformes, essentielles pour la dynamisation et la cohérence de notre modèle social, se retrouvent déjà en partie dans les orientations budgétaires du PLF pour 2018, en particulier en ce qui concerne la suppression des cotisations salariales et le renforcement inédit de la formation professionnelle. Le vote final des ordonnances sur le travail permettra d'achever le premier volet. **Moins de six mois après le début du mandat, la plupart des grands chantiers ont donc déjà été lancés et d'autres débutent concomitamment à la discussion budgétaire.**

I. LE RENFORCEMENT MAJEUR DES ACTIONS EN FAVEUR DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE DANS LES PROGRAMMES 102 ET 103

De 16,68 milliards d'euros en 2017, le budget de la mission *Travail et emploi* atteindra 15,17 milliards d'euros en 2018 à périmètre courant.

À périmètre constant, les crédits passent de 15,4 milliards d'euros en 2017 à 13,9 milliards d'euros, soit une diminution de 1,5 milliard d'euros.

La programmation triennale prévoit une réduction du budget à 12,89 milliards d'euros en 2019 puis à 12,57 milliards d'euros en 2020. Pour 2019, la prévision budgétaire prévoit 12,89 milliards d'euros, soit une baisse de 2,3 milliards d'euros qui proviendra pour 1,1 milliard d'euros de la fin du dispositif embauche PME et pour 560 millions d'euros de la fin du stock des emplois d'avenir. Enfin les 800 millions d'euros restants d'économies devraient être permis par la baisse des dépenses relatives à l'allocation spécifique de solidarité (ASS, entièrement budgétisée sur les crédits de la mission à partir de 2018 du fait de la suppression du Fonds de solidarité) grâce à l'amélioration de la conjoncture, ainsi que par la baisse des dépenses sur les contrats aidés restants (hors emplois d'avenir).

Malgré cette diminution globale des crédits, de nombreux postes de dépenses augmentent, dont certains dès 2018, comme celui de la garantie jeunes, de l'insertion par l'activité économique et de la formation des demandeurs d'emploi.

A. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DES PROGRAMMES 102 ET 103

1. Le programme 102 connaît une évolution à la hausse en raison de la budgétisation des crédits de l'allocation de solidarité

Le programme 102 *Accès et retour à l'emploi* regroupe l'ensemble des dispositifs visant à favoriser l'insertion des personnes les plus éloignées de l'emploi, ainsi que les crédits du service public de l'emploi.

Le PLF pour 2018 propose une progression des crédits du programme 102 *Accès et retour à l'emploi* de 2 % en autorisations d'engagement et 3 % en crédits de paiement qui s'explique essentiellement par une importante mesure de périmètre liée à la rebudgétisation sur le programme 102 de l'ensemble des dépenses d'allocations de solidarité. Cette rebudgétisation résulte de la suppression de la contribution exceptionnelle de solidarité (CES) des fonctionnaires prévue au 1^{er} janvier 2018 dans le cadre de la compensation de la hausse de 1,7 point de la contribution sociale généralisée (CSG). Il convient à cet égard de rappeler que la hausse de la CSG était nécessaire pour abaisser le coût du travail et libérer du pouvoir d'achat pour les salariés.

Dans une optique de sincérité budgétaire, les crédits alloués au programme 102 prévoient également une augmentation notable des crédits nécessaires pour la rémunération de fin de formation (R2F). En effet, l'augmentation du nombre de personnes en formation portée par les plans nationaux de 2016 et 2017 ainsi que la mise en œuvre du plan d'investissement dans les compétences aura un impact à la hausse sur le recours au dispositif de la R2F. Ce sont ainsi 91 millions d'euros supplémentaires qui viendront alimenter ce dispositif par rapport à la LFI 2017.

**PRINCIPALES ÉVOLUTIONS BUDGÉTAIRES DU PROGRAMME 102
ENTRE LA LFI 2017 ET LE PLF 2018**

	Évolution PLF 2018 LFI 2017 (en M€)		Taux d'évolution PLF 2018 – LFI 2017	
	AE	CP	AE	CP
Principaux écarts P102				
<i>Contrats aidés</i>	- 1 011	- 953	- 57 %	- 40 %
<i>Allocations de solidarité</i>	1 129	1 129	85 %	85 %
<i>Dont 1,4 Md€ d'effet périmètre CES</i>	1 461	1 461		
<i>PIC-Garantie Jeunes</i>	16	83	3 %	20 %
<i>Pôle emploi</i>	- 50	- 50	- 3 %	- 3 %
<i>R2F (dont impact PIC)</i>	91	91	223 %	223 %
Évolution totale des crédits du P102	108	236	2 %	3 %

Source : ministère du travail.

Pour l'exécution budgétaire de l'exercice 2018, les Rapporteurs spéciaux soulignent une réduction bienvenue du taux de mise en réserve des crédits sur la mission *Travail et emploi*, comme sur l'ensemble des missions, de 8 à 3 % des crédits initialement votés. Le vote du Parlement sera ainsi mieux respecté et la liberté de gestion des responsables de programme sauvegardée.

En effet, en 2017, la mise en réserve de 8 % des crédits votés hors titre 2 réalisée en début de gestion s'élevait à 488,8 millions d'euros en AE et à 532,9 millions d'euros en CP pour le programme 102. Depuis l'ouverture de l'exercice, le dégel intégral des AE est intervenu pour le financement de la programmation 2017 des contrats aidés. En revanche, le dégel des CP n'est pas encore intervenu.

Cette pratique de gel puis de surgel, qui a connu une longue dérive à la hausse au cours des dernières années, a conduit à ce que **les restes à payer** inscrits sur les programmes 102 et 103 s'élevaient au 31 décembre 2016 à près de **9 milliards d'euros** (4 919 millions d'euros sur le programme 102 et 3 773 millions d'euros sur le programme 103). Ils concernent l'ensemble des engagements des années antérieures, et en particulier les aides aux entreprises et les contrats aidés (aide Embauche PME pour 2,4 milliards d'euros ; emplois aidés de type contrat unique d'insertion pour 263 millions d'euros et emplois d'avenir pour 304 millions d'euros). Le plan 500 000 formations supplémentaires pour les demandeurs d'emploi a également généré des restes à payer en 2017 au titre du volet régional.

Malgré le redimensionnement d'un certain nombre de dispositifs, les Rapporteurs spéciaux veilleront à s'assurer que le niveau programmé des crédits de paiement demeurera suffisant pour honorer les engagements de l'État sur ces dispositifs dans les années à venir.

a. La rebudgétisation des dépenses de solidarité pour les demandeurs d'emploi

Le programme 102 se voit doté de nouveaux crédits consécutifs à la suppression de la contribution exceptionnelle de solidarité (CES) pour les fonctionnaires. En 2016, le produit de la CES s'élevait à 1 419 millions d'euros. En complément, une subvention d'équilibre de l'État d'un montant de 1 333 millions d'euros venait alimenter le Fonds de solidarité.

À compter du 1^{er} janvier 2018, le Fonds de solidarité est dissous (article 143 de la loi de finances rectificative pour 2016) tandis que la CES est supprimée à compter de cette même date. Par conséquent, les **allocations de solidarité seront financées intégralement sur le budget de l'État, pour un montant prévu en PLF pour 2018 à hauteur de 2 462,4 millions d'euros.**

La réduction du volume de l'enveloppe entre la période 2016-2017 et le PLF 2018, d'environ 350 millions d'euros, s'explique principalement par la diminution prévisionnelle de la dépense d'allocation de solidarité spécifique (ASS) en raison de la baisse observée du nombre de bénéficiaires, qui devrait s'amplifier pour l'année à venir à la fois pour des raisons conjoncturelles (reprise de l'activité) et structurelles (mise en œuvre du dispositif de droits rechargeables). La mise en œuvre des droits rechargeables a en effet permis de prolonger les droits à l'allocation d'assurance chômage (ARE) des allocataires, ce qui a eu pour résultat de réduire le nombre de demandeurs d'emploi en fin de droits.

Les dépenses relatives aux allocations de solidarité dans le PLF 2018 et pour les années antérieures sont retracées dans le tableau ci-dessous :

LES DÉPENSES ENTRE LES ALLOCATIONS DE SOLIDARITÉ SE SONT RÉPARTIES EN 2016 ET 2017 DE LA FAÇON SUIVANTE :

(en millions d'euros)

	2016		2017	2018
	LFI	Exécution	LFI	PLF
Allocation de solidarité spécifique (ASS)	2 642,1	2 574,94	2 662	2 372
ASS-formation	15	23,59	16,5	25,6
Aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise (ACCRES ASS)	46,8	39,04	37,8	37,1
Prime forfaitaire	22	75,93	59,8	10,9
Allocation équivalent retraite (AER - stock réglementation 2002)	17	25,76	16,5	7,8
Allocation de fin de formation (AFF - stock réglementation 2006)	15	1,8		
Allocation fonds intermittent	6,1	3,74	5,1	1
Intermittents	0	0	8	8
TOTAL	2 749	2 744,8	2 805,7	2 462,4

Source : ministère du travail.

b. Un renforcement des moyens de l'insertion par l'activité économique (IAE)

La réforme du financement du secteur de l'insertion par l'activité économique entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2014 pour les entreprises d'insertion (EI) et 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), a permis de renforcer ce secteur particulièrement utile pour l'insertion professionnelle des publics les plus en difficulté.

Au niveau budgétaire, elle a conduit à la mise en œuvre de modalités de financement communes à tous les types de structures à travers une aide au poste indexée sur l'évolution du SMIC et de montants différenciés par nature de SIAE.

MONTANT DES AIDES AU POSTE SOCLE PAR TYPE DE STRUCTURE DE 2014 À 2017

(en euros)

Par ETP (*)	AI	ACI	EI	ETTI
au 1 ^{er} janvier 2014	1 300	19 200	10 000	4 250
au 1 ^{er} janvier 2015	1 310	19 354	10 080	4 284
au 1 ^{er} janvier 2016	1 319	19 474	10 143	4 311
au 1 ^{er} janvier 2017	1 331	19 655	10 237	4 351

(*) Montants unitaires annuels des aides au poste socle.

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 de trois critères (profil des personnes accueillies, effort d'insertion mis en œuvre par les structures, résultats en termes d'insertion). Elle constitue un des leviers pour dynamiser les parcours des salariés en insertion.

**BILAN DE LA MISE EN ŒUVRE DU DISPOSITIF DE L'INSERTION
PAR L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE DEPUIS 2009 :**

Situation au 31/12		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
EI	Nbre d'EI	977	990	978	957	937	904	913	901
	Nbre de pers.	12 926	13 337	13 280	13 010	12 820	12 822	13 036	13 505
ETTI	Nombre d'ETTI	225	224	233	251	254	252	258	260
	Nbre de pers.	20 818	10 320	11 619	11 737	12 591	11 775	12 275	13 253
AI	Nbre d'AI	793	779	763	751	603	710	699	688
	Nbre de pers.	57 525	56 043	57 630	60 395	55 158	59 637	59 242	56 440
ACI	Nbre de structures porteuses d'ACI	1 718	1 811	1 837	1 864	1 883	1 786	1 877	1 873
	Nbre de pers.	33 174	38 914	40 034	42 285	46 302	45 728	48 474	48 740
TOTAL	Nbre de structures	3 713	3 804	3 811	3 823	3 677	3 652	3 747	3 722
	Nbre de pers.	124 443	118 614	122 563	127 427	126 871	129 962	133 027	131 938

Source : ministère du travail.

Dans le PLF pour 2018, 840,3 millions d'euros en AE et CP sont **demandés au titre du financement du secteur de l'IAE (809 millions d'euros en LFI pour 2017), hors compensation des exonérations de cotisations sociales spécifiques pour le secteur des AI et des ACI, ce qui représente une augmentation de 31 millions d'euros par rapport à la LFI pour 2017.**

Le PLF pour 2018 repose ainsi sur les hypothèses suivantes :

– consolidation de l'effort exceptionnel conduit en direction du secteur en 2017. Ce sont ainsi 70 985 ETP qui sont financés (soit + 5 000 aides au poste par rapport au PLF 2017) ;

– l'évolution du SMIC de : + 1,43 % en 2018 ;

– une part modulée moyenne de 5 % de l'aide au poste pour les ETP financés par l'État ;

– la prise en compte du financement de l'IAE à Mayotte au sein de l'enveloppe « IAE » (effective depuis 2017).

Les Rapporteurs spéciaux soulignent que cette évolution favorable des moyens de l'IAE en 2018 pourrait avantageusement être renforcée pour les années suivantes en raison de l'utilité économique et sociale grandissante de ce secteur.

c. Le financement de l'EPIDE

Le programme 102 prévoit 54 millions d'euros pour le financement de l'établissement public d'insertion de la défense (EPIDE) dont l'action est saluée et reconnue par le Gouvernement comme par les Rapporteurs spéciaux pour sa réussite dans le domaine de l'insertion professionnelle et de la cohésion sociale, notamment à travers une attention particulière portée au savoir-être.

En 2016, l'EPIDE a ainsi offert 2 655 places (2 085 en 2014) et a intégré 3 469 volontaires. En 2017, ce sont 2 715 places qui sont proposées (en incluant le 19^e centre).

Les résultats sont en progression avec 52 % de sorties positives en 2016 (soit + 4 points par rapport à 2015), dont 59 % en emploi et 41 % en formation. Le taux de jeunes ayant abandonné le dispositif ou l'ayant quitté, sans solution, reste toutefois élevé malgré une amélioration (42,6 % en 2016 contre 47 % en 2015).

En 2018, il conviendra d'assurer la montée en charge des capacités d'accueil du 19^e centre de Toulouse. Après une première phase qui a permis l'accueil de 60 volontaires le 25 avril 2017, la seconde phase qui devrait s'achever mi-décembre 2017 portera la capacité du centre à 150 volontaires. Une poursuite de la montée en charge du centre s'effectuera au cours du premier semestre 2018.

De plus, le rapport sur le Grand Plan d'Investissement (2018-2022), remis par Jean Pisani Ferry au Président de la République le 25 septembre 2017, prévoit le financement sur la durée du quinquennat de places supplémentaires en EPIDE dans le but de renforcer l'offre d'accompagnement en direction des jeunes peu qualifiés.

2. L'évolution des moyens de la politique publique de l'emploi et de l'allocation de solidarité

Le financement du service public de l'emploi doit tenir compte des évolutions de la conjoncture et se fonder sur une évaluation objective de l'efficacité de certaines structures. C'est dans cette optique que le PLF pour 2018 prévoit une légère diminution de la dotation de Pôle emploi, qui sera largement compensée par l'augmentation de ses ressources dynamiques, tout en maintenant inchangé le financement des missions locales. En revanche, les maisons de l'emploi connaissent une diminution de moitié de leur dotation (de 21 à 10,5 millions d'euros), en raison de leurs performances inégales sur le territoire.

a. La dotation de Pôle emploi connaît une légère diminution compensée par des ressources dynamiques

Pour 2018, le montant de la subvention prévue dans le PLF s'élève à 1 457 millions d'euros (1 507 millions d'euros en LFI pour 2017).

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.

Compte tenu de la dynamique de l'emploi actuellement observée, avec près de 300 000 créations nettes d'emploi sur 12 mois, les ressources dynamiques de Pôle emploi devraient augmenter de 60 ou 70 millions d'euros, ce qui compenserait plus que largement la baisse de la dotation.

Néanmoins, les Rapporteurs spéciaux s'étonnent que soit maintenu ce système qui tend à faire diminuer les ressources de Pôle emploi quand le chômage augmente et inversement. Ils considèrent qu'il serait nécessaire de repenser ce dispositif.

Au niveau des effectifs, 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.

L'évaluation à mi-parcours de la convention tripartite État-UNEDIC-Pôle emploi 2015-2018 ⁽¹⁾ montre les résultats positifs de ces évolutions, identifiables dès mars 2016 :

– une réduction significative des délais de démarrage de l'accompagnement (le nombre d'entretiens réalisés dans les trois mois suivant l'inscription a doublé) ;

– des temps dédiés à l'accompagnement des demandeurs d'emploi en forte hausse (+ 29 % d'entretiens individuels, + 32 % d'ateliers collectifs) ;

– un gain estimé à 2 400 ETP (dont 1 800 au titre de la nouvelle politique d'accueil) et une amélioration significative des conditions de travail des conseillers.

Les Rapporteurs spéciaux estiment nécessaire de faire attention à maintenir un nombre de postes suffisants pour permettre aux conseillers de Pôle emploi de mettre en œuvre les réformes du Gouvernement dans le domaine de la formation des demandeurs d'emploi et de se former efficacement à cet objectif, ce qui nécessite une stabilité des effectifs.

Ainsi, si le nombre d'ETPT rémunérés sous plafond a été ramené à 46 445 en PLF 2018, soit une réduction de 297 ETPT, il serait prudent à l'avenir de ne pas fragiliser davantage les effectifs de l'opérateur, lequel ne peut d'ailleurs plus compter sur les 1 300 contrats aidés employés jusqu'à ce jour.

b. Les crédits des missions locales et la montée en puissance de la garantie jeunes

Les missions locales (ML) bénéficient d'une gamme d'outils diversifiés au service du parcours de formation et d'insertion des jeunes en difficulté. Leur mobilisation doit être sélective et répondre au cas par cas à la situation du jeune telle qu'évaluée par les conseillers (emplois aidés, formations, apprentissage, E2C, EPIDE...). Les ML bénéficient en outre de moyens qui leur sont propres, notamment en matière d'accompagnement, et sont adaptés à la situation particulière des jeunes éloignés du marché du travail. Les crédits de fonctionnement des missions locales sont ainsi reconduits en 2018 à hauteur de 206,13 millions d'euros.

(1) Évaluations prévues par la convention tripartite et réalisées dans le cadre du comité technique tripartite État-UNEDIC-Pôle emploi - Rapport remis en mars 2017.

L'évolution de ces crédits depuis 2015, en LFI et en exécution, est la suivante :

CRÉDITS DE PAIEMENT

(en millions d'euros)

	2015		2016		2017	2018
	LFI	Exécuté	LFI	Exécuté	LFI	PLF
Fonctionnement des missions locales	188,80	197,36	190,80	200,90	206,13	206,13
Parrainage	4	4,42	7,5	4,04	7,5	5
Garantie jeunes (volet accompagnement)	58,68	40,44	69,4	58,31	161,56	148,68
EAV (volet accompagnement)	30	28,17	25	21,73	10*	0
Total	281,48	270,39	292,7	284,98	385,19	359,81

*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 P 102 dédiés à ce dispositif.

L'efficacité des ML dans l'insertion des jeunes en difficulté est aujourd'hui largement reconnue. En 2016, parmi les 426 291 jeunes accueillis pour la première fois par les missions locales, l'on dénombre :

- 85,1 % de « NEET » ⁽¹⁾ ;
- 49 % de jeunes femmes ;
- 33,6 % de jeunes qui avaient un niveau de qualification de niveau V et infra V sans diplôme ;
- 15,6 % issus de quartiers politiques de la ville (QPV) ;
- 8,1 % issus de zone de revitalisation rurale (ZRR).

Parmi les 402 765 jeunes sortis d'un parcours contractualisé d'accompagnement national ⁽²⁾, 39,6 % étaient en emploi et 12,3 % en formation, contre respectivement 33,8 % et 12,3 % en 2015 (cf. tableau infra).

	2015	2016
Nombre de jeunes accueillis pour la 1 ^{ère} fois en ML	451 457	426 291
<i>dont taux de jeunes NEET</i>	85,2 %	85,1 %
<i>dont taux de jeunes femmes</i>	49,2 %	49 %
<i>dont taux de jeunes de niveau V et infra V sans diplôme</i>	31,9 %	33,6 %
<i>dont taux de jeunes issus de QPV</i>	13,3 %	15,6 %
<i>dont taux de jeunes issus de ZRR</i>	8,3 %	8,1 %
Nombre de jeunes sortis d'un parcours contractualisé d'accompagnement national	358 731	402 765
<i>dont taux de jeunes sortis en emploi</i>	33,8 %	39,6 %
<i>dont taux de jeunes sortis en formation</i>	9,8 %	12,3 %

(1) « Not in Education, Employment or Training » : jeunes qui ne sont pas étudiants, ne suivent pas une formation et n'occupent pas un emploi.

(2) En préfiguration du parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (PACEA), cet indicateur agrégeait le nombre de jeunes bénéficiant d'un contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS), de la Garantie jeunes (GJ), d'une délégation de projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) ou de l'accord national interprofessionnel des jeunes décrocheurs (ANI « jeunes décrocheurs »)

En ce qui concerne **la garantie jeunes**, les missions locales bénéficient d'un soutien financier spécifique de l'État permettant d'accompagner de façon intensive les jeunes concernés. Le coût unitaire est de 1 600 euros par jeune entrant dans le dispositif et pour 12 mois d'accompagnement. Les renouvellements ne donnent pas lieu à un nouveau versement de 1 600 euros. En 2016, les crédits d'accompagnement dévolus aux missions locales se sont élevés à 85,76 millions d'euros en AE et 58,31 millions d'euros en CP pour l'entrée de 53 986 jeunes en Garantie jeunes. La dépense au titre de l'allocation s'est quant à elle établie à 174,26 millions d'euros en AE et en CP.

Pour l'année 2017, la LFI a prévu un coût pour l'État de 498,54 millions d'euros en AE et 420,10 millions d'euros en CP, dont 240 millions d'euros en AE et 161,56 millions d'euros en CP au titre de l'accompagnement et 258,54 millions d'euros au titre de l'allocation versée aux jeunes. Un cofinancement communautaire (FSE et Initiative pour l'emploi des jeunes, IEJ) a été prévu en 2017 en complément à hauteur de 54,90 millions d'euros en AE et en CP. Il concerne les seules régions éligibles à l'IEJ dont le taux de chômage des jeunes était supérieur à 25 % au 31 décembre 2012. Le coût total du dispositif en LFI pour 2017 (financements État et européen inclus) s'élève ainsi à 553,44 millions d'euros en AE et à 475 millions d'euros en CP.

Pour 2018, la mobilisation en faveur du déploiement de la garantie jeunes continue dans le cadre du Plan d'investissement dans les compétences, avec des crédits de l'État en augmentation pour permettre à 100 000 jeunes d'exercer leur droit à la garantie jeunes (et plus si nécessaire).

Le coût total du dispositif pour 2018 est évalué à 514,60 millions d'euros en AE et à 503,27 millions d'euros en CP avec un objectif estimé à 100 000 entrées dont :

– 160,0 millions d'euros en AE et 148,68 millions d'euros en CP au titre de l'accompagnement réalisé par les missions locales ;

– 354,60 millions d'euros en AE et en CP au titre de l'allocation versée aux jeunes.

Des cofinancements FSE-IEJ sont attendus à hauteur de 35,96 millions d'euros en 2018.

Cet engagement du Gouvernement permettra, sur la durée du quinquennat, d'accompagner et de former 1 million de jeunes supplémentaires, dont les jeunes les plus en difficulté qui pourront bénéficier d'un suivi intensif comme celui de la Garantie jeunes. Les Rapporteurs spéciaux se réjouissent de cette mobilisation inédite en faveur de l'emploi et de l'accompagnement des jeunes en difficulté.

Ils rappellent également que cette initiative doit prochainement être complétée par la mise en place des emplois francs réservés aux habitants des quartiers défavorisés (cf. deuxième partie du rapport).

c. Les crédits dévolus aux maisons de l'emploi (MDE)

Les MDE ont été créées par Jean-Louis Borloo en 2004 alors que l'UNEDIC et l'ANPE n'avaient pas encore fusionnées pour créer Pôle emploi et alors que les outils numériques d'aide à la recherche d'emploi n'étaient pas aussi développés qu'à l'heure actuelle. L'ensemble des réformes structurelles et de méthodes intervenues depuis ont réduit le besoin de service fourni par les MDE. En outre, des évaluations ont montré que les performances de ces dernières sont très inégales sur le territoire. Certaines peuvent mener une action concertée et utile avec l'ensemble des acteurs locaux de l'emploi tandis que d'autres n'apportent pas réellement de valeur ajoutée et contribuent à la dispersion des moyens du service public de l'emploi.

En 2017, le montant des crédits affectés par l'État aux 116 MDE en activité s'élève à 21 millions d'euros, soit la reconduction de l'enveloppe de crédits 2016. La répartition des crédits s'est appuyée sur l'évaluation des MDE effectuée en 2016.

L'État prévoit d'adapter en 2018 sa participation au financement de ces structures, dans le prolongement du mouvement engagé depuis plusieurs années de resserrement des conditions de subvention. **Les crédits inscrits dans le PLF pour 2018 s'élèveront ainsi à 10,5 millions d'euros en AE et en CP au titre de la participation de l'État au financement des MDE.**

Les montants prévus au PLF pour 2018 doivent permettre d'accompagner le retrait progressif de l'État, selon un plan d'action à définir dans les territoires, en lien avec les collectivités territoriales et les maisons de l'emploi. À l'avenir, une enveloppe d'appui, sous forme d'appels à projets, pourrait être conservée par l'État en lieu et place d'une dotation récurrente.

3. Le programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi*

Le programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* porte les crédits destinés à financer l'apprentissage (en complément du compte d'affectation spéciale *Fonds national pour le développement et la modernisation de l'apprentissage* qui sert à répartir le produit de la taxe d'apprentissage entre les régions), les aides à l'embauche pour les TPE et PME, les crédits relatifs à l'activité partielle, à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ou encore au contrat de sécurisation professionnelle (CSP).

Les crédits demandés dans le PLF pour 2018, baissent de 7,03 milliards d’euros à 6,75 milliards d’euros en CP et de 8,61 milliards d’euros à 5,70 milliards d’euros en AE, soit une baisse de 33 % en AE et de 4 % en CP, qui s’explique principalement par la fin de l’aide en faveur de l’embauche PME depuis le 30 juin 2017.

**Les crédits du programme sont en revanche stables en autorisations d’engagement et en légère hausse de 2 % en crédits de paiement hors aide
Embauche PME et mise en œuvre du nouveau plan d’investissement dans les compétences.**

**PRINCIPALES ÉVOLUTIONS BUDGÉTAIRES DU PROGRAMME 103
ENTRE LA LFI 2017 ET LE PLF 2018**

	Evolution PLF 2018- LFI 2017 (en M€)		Taux d'évolution PLF 2018-LFI 2017	
	AE	CP	AE	CP
Principaux écarts P103				
<i>PIC (hors P500)</i>	752	428		
<i>Aide Embauche PME</i>	-3 627	-801	-100%	-42%
<i>AFIJA</i>	-80	-80	-100%	-100%
<i>Contrats de génération</i>	-146	-49	-100%	-42%
<i>Exonération Aide à domicile (effet année pleine)</i>	95	95	11%	11%
Evolution totale des crédits du P103	-2 877	-255	-33%	-4%
Evolution P103 (hors PIC et aide EPME)	-2	118	0%	2%

Source : ministère du travail.

Parmi les augmentations portées par le programme 103, il convient de souligner :

– la mise en œuvre du Plan d’investissement dans les compétences annoncées par le Premier ministre le 25 septembre 2017 pour 503 millions d’euros. Il financera, en partie sur le programme 103, des actions visant à développer les compétences, notamment des demandeurs d’emploi de longue durée et des jeunes sans qualification, pour faciliter leur accès à l’emploi et favoriser une croissance créatrice d’emplois (*cf.* II de la première partie) ;

– l’effet en année pleine de la compensation de l’exonération de cotisations sociales en faveur de l’aide à domicile employée par une entreprise ou une association, inscrite au programme 103 depuis la LFI pour 2017, pour un montant de 929 millions d’euros (95 millions d’euros de plus qu’en 2017).

A contrario, les principales évolutions à la baisse du programme 103 concernent les dispositifs suivants :

– l’absence de nouvelles entrées en contrat de génération : ce choix tient compte de la volonté d’engager une simplification des démarches des employeurs, notamment ceux de moins de 50 salariés. Il part aussi du constat d’un recours

limité au dispositif depuis sa création (63 972 contrats enregistrés depuis 2013). Dans ce contexte, les ordonnances pour le renforcement du dialogue social substituent au dispositif du contrat de génération une seule négociation portant sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) intégrant les enjeux intergénérationnels.

– l’extinction de l’aide en faveur de l’embauche dans les PME (permettant une économie de 850 millions d’euros), mesure du plan d’urgence pour l’emploi qui s’est interrompue le 30 juin 2017 ainsi que l’extinction de l’aide financière exceptionnelle pour les jeunes apprentis mise en œuvre au titre de la campagne 2016/2017.

Les crédits en faveur de l’alternance (1,5 milliard d’euros) et des opérateurs AFPA⁽¹⁾ (110 millions d’euros) et Centre INFFO⁽²⁾ (4,3 millions d’euros) sont stables. Les crédits pour le développement de l’emploi, notamment les exonérations dans les services à la personne, augmentent de 5 %.

Enfin, le programme 103 est concerné par plusieurs mesures de périmètre dont les principales sont le transfert des crédits relatifs aux dispositifs locaux d’accompagnement (DLA), s’élevant à 8,6 millions d’euros en AE et en CP dans le PLF pour 2018, vers le programme 159 dont la gestion incombe au Ministère de la Transition écologique et solidaire (MTES) et la mise en œuvre du plan d’investissement pluriannuel dans les compétences qui conduit à la création d’une nouvelle action au sein du programme 103 afin de regrouper celles visant à développer les compétences, notamment des demandeurs d’emploi de longue durée et des jeunes sans qualification, et ce dans un objectif de plus grandes lisibilité et traçabilité.

4. Les crédits consacrés aux outils d’accompagnement des mutations économiques

a. Le maintien des crédits destinés à l’activité partielle

Reprenant les principes énoncés à l’article 19 de l’accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013, 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 des réformes successives intervenues au cours des dernières années.

La réforme de 2013 a également 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 ;

(1) Association pour la formation professionnelle des adultes.

(2) Centre pour le développement de l’information sur la formation professionnelle.

– en autorisant la mise en œuvre de tous types de formation professionnelle pendant les périodes de sous activité pour améliorer les compétences des salariés et la compétitivité de l’entreprise ;

– en dématérialisant le dispositif via le portail « activité partielle » qui permet désormais d’effectuer toutes les démarches en ligne.

Trois ans et demi après la mise en œuvre de la réforme, le bilan à fin 2016 est globalement positif. En 2016, le maintien dans l’emploi est l’engagement pris par les entreprises dans 53 % des cas, suivi des actions correctrices prises dans 26 % des cas, et des formations, engagement pris dans 16 % des cas. On constate également une augmentation la part des entreprises de moins de 50 salariés qui représentent, en 2016, 90 % des autorisations du recours à l’activité partielle, contre 86,9 % au cours des douze mois précédant la réforme. Enfin, on observe une diversification des secteurs concernés avec une hausse du recours à l’activité partielle des entreprises de services. Ce secteur représente en 2016, 22 % des heures autorisées, soit une augmentation de plus de trois points. Parallèlement, la baisse du recours à l’activité partielle des industries manufacturières se confirme (elles représentaient 46 % des heures autorisées en 2016 contre 63 % au 1^{er} juillet 2013, soit une diminution de 17 points).

Néanmoins, on constate une stabilisation de la consommation des heures autorisées avec 23,45 millions d’heures en 2015 et 20,9 millions d’heures en 2016. Le taux de consommation (heures consommées sur heures autorisées) s’établit à un peu moins de 18 % en 2015 et 18,6 % en 2016.

En outre, en PLF pour 2018, 112,28 millions d’euros ont été inscrits en AE et en CP au titre de l’activité partielle, ce qui demeure proche des montants consacrés à ce dispositif en 2017 (105 millions d’euros). La France demeure ainsi loin des pays qui utilisent plus largement l’activité partielle, à l’instar de l’Allemagne ou de l’Italie, qui consacrent plus d’un milliard d’euros à des dispositifs similaires.

Si l’activité partielle constitue un outil privilégié pour répondre aux difficultés rencontrées par les entreprises dans un contexte économique défavorable, il apparaît ainsi que le lien entre conjoncture économique et recours au dispositif tend à s’atténuer. Le dispositif est en revanche mobilisé de manière quasi-systématique pour faire face à des crises de nature diverse (climatique, sanitaire, économique,...), ce qui explique que les besoins demeurent importants à ce jour.

b. Le FNE formation, la GPEC-EDEC et les cellules d’appui à la sécurisation professionnelle

Le Fonds national pour l’emploi (FNE) formation a pour objectif de faciliter la continuité de l’activité de l’entreprise en favorisant l’adaptation des salariés à de nouveaux emplois. Mobilisable dans le cadre d’une opération individuelle (avec une seule entreprise) ou collective de formation (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.

L'État intervient dans le cadre d'un cofinancement avec les OPCA, voire avec le FPSPP⁽¹⁾, l'employeur et, le cas échéant, avec les collectivités locales et le Fonds social européen (FSE). La dimension partenariale de ce cofinancement favorise ainsi une synergie entre les acteurs économiques locaux dans l'accompagnement du maintien, de la mutation, ou de la création d'emplois. Si le FNE-Formation a connu un développement important avec la crise économique et financière mondiale, les chiffres pour 2015 sont en léger recul avec 152 conventions signées (contre 164 en 2014) et 10 238 salariés concernés (contre 12 818 en 2014).

Le FNE formation aurait contribué à hauteur de 34 % du montant total des conventions. S'agissant de la participation des autres financeurs, les entreprises contribuent au financement des formations à hauteur de 45 % du coût total, les OPCA à hauteur de 44 %, les collectivités locales à hauteur de 7 % et le FSE 4 %. Le bilan 2016 est en cours d'élaboration et ne sera disponible qu'à la fin de l'année.

Années	Nombre de conventions signées	Nombre de bénéficiaires potentiels	Coût total État (en M€)
2012	245	20 910	24,10
2013	191	8 193	13,80
2014	164	12 818	19,33
2015	152	10 238	18,55

Dans le cadre du PLF pour 2018, il est procédé à une globalisation des lignes budgétaires du programme 103 *Appui conseil RH, Dotation de restructuration et Appui aux mutations des filières* dans une nouvelle ligne *Appui aux filières et aux entreprises*.

Celle-ci sera dotée de 44,45 millions d'euros en AE et de 51,51 millions d'euros en CP (plus 14 millions d'euros au titre des contrats de plan État-Région- CPER- au titre de la GPEC). Cela représente une diminution de 10 % en crédits de paiement par rapport à la LFI pour 2017.

Cette diminution des crédits s'accompagne d'une stabilité regrettable des crédits consacrés à la GPEC alors même que l'ampleur de l'effort accompli par le Gouvernement en matière de formation suppose une connaissance précise des besoins des entreprises par régions et par bassins d'emplois.

(1) Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels.

DISPOSITIFS RÉGIONAUX ET CRÉDITS DÉCONCENTRÉS DES POLITIQUES DE L'EMPLOI

	PLF 2018 AE	PLF 2018 CP
BOP T 102	444,04	432,72
Programmes régionaux d'insertion des travailleurs handicapés	5,08	5,08
Subventions aux entreprises adaptées	33,34	33,34
Ecoles de la deuxième chance (E2C)	24,00	24,00
Maison de l'emploi	10,50	10,50
Actions de parrainage	5,00	5,00
Missions locales	206,13	206,13
Missions locales (accompagnement EAv)		
Garantie jeunes - volet accompagnement	160,00	148,68
Chantier de développement local (Mayotte)	0,00	0,00
Congé solidarité / Contrats d'insertion par l'activité	0,00	0,00
BOP T 103	79,88	85,76
Actions personnes illettrées et des personnes sous main de justice	0,13	0,13
Financement des dispositifs de VAE - dispositif d'Etat	1,00	1,00
Allocations temporaires dégressives (ATD)	6,00	6,00
Appui aux filières, aux branches et aux entreprises	39,37	45,58
CPE - GEIQ	3,00	3,00
DLA		
NACRE		
GPEC (CPER)	14,00	14,00
CPER - Organismes de formation qualifiante	15,88	15,55
Prime à la création d'emploi (outre-mer)	0,50	0,50
Total général	523,92	518,48

Source : ministère du travail.

B. LA RÉDUCTION DU SOUTIEN PUBLIC AUX DISPOSITIFS LES MOINS EFFICACES EN MATIÈRE D'INSERTION DURABLE DANS L'EMPLOI ET LA CORRECTION DES EFFETS D'AUBAINE

1. La refonte de la politique de contrats aidés : une nécessité pour former à des emplois durables

L'un des objectifs principaux du PLF pour 2018 est de réorienter les crédits de la mission *Travail et emploi* vers les dispositifs les plus efficaces en matière de formation professionnelle, d'acquisition de compétences et d'insertion des publics les plus éloignés de l'emploi, et cela dans un contexte budgétaire contraint qui nécessite de définir un ordre de priorités.

Si la politique de contrats aidés est reconduite par le Gouvernement, elle le sera dans un format plus réduit de 200 000 entrées nouvelles contre 280 000 prévues par la LFI pour 2017 (320 000 en comptant les contrats supplémentaires que le Gouvernement a décidé d'ouvrir durant l'été en raison de la consommation de plus de 70 % des contrats prévus sur l'année durant le premier semestre 2017).

Par conséquent, de 2,4 milliards d'euros en 2017, les crédits qui leur sont alloués dans le PLF pour 2018 sont ramenés à 1,45 milliard d'euros, soit une diminution de 41,6 % (un contrat aidé coûte entre 7 000 et 11 000 euros par an à l'État en fonction du type de contrat). L'ensemble des nouveaux contrats seront financés dans le secteur non marchand, afin de mettre fin aux effets d'aubaine dans le privé mis en évidence par la DARES (70 % des embauches auraient eu lieu sans l'aide apportée par l'État dans le secteur non-marchand), avec un taux moyen de prise en charge par les pouvoirs publics de 50 % contre une moyenne de 70 % auparavant. Les jeunes en insertion et les chômeurs de longue durée seront prioritaires pour ces contrats, qui seront ciblés sur deux secteurs, l'urgence sanitaire et sociale et l'accompagnement des enfants handicapés en milieu scolaire.

RÉPARTITION DES CONTRATS AIDÉS DE LA LFI 2016 AU PLF 2018

	Contrats	Nombre	AE (en M€)	CP (en M€)
LFI 2016	Emplois d'avenir	35 000	742,88	1 186,49
	CUI-CAE	200 000	1 106,93	1 023,31
	CUI-CIE	60 000	274,24	196,50
	Total CUI	295 000	2 124,1	2 406,3
Réalisé au 31/12/2016	Emplois d'avenir	73 344	1 564,19	1 260,11
	CUI-CAE	300 533	1 944,85	1 739,41
	CUI-CIE	79 877	369,15	311,88
	Total CUI	453 754	3 878,19	3 311,40
LFI 2017	Emplois d'avenir	35 000	600,14	933,56
	CUI-CAE	200 000	1 006,06	1 329,85
	CUI-CIE	45 000	169,41	142,89
	Total contrats	280 000	1 775,61	2 406,30
Réalisé au 30/06/2017	Emplois d'avenir	29 949	648,7	239,9
	CUI-CAE	141 771	896,8	619,6
	CUI-CIE	23 769	97,9	70,7
	Total CUI	195 489	1 643,4	930,3
PLF 2018	Emplois d'avenir	0	0	552,88
	CUI-CAE	200 000	764,69	874,5
	CUI-CIE	0	0	26,34
	Total CUI	200 000	764,69	1 453,72

Source : ministère du travail.

Les Rapporteurs spéciaux sont conscients des difficultés temporaires que cette nouvelle orientation peut entraîner pour certaines collectivités territoriales, en particulier dans le secteur de la petite enfance. Ils rappellent cependant que les associations bénéficieront en 2019 de l'allègement des charges patronales lié à la transformation du CICE, ce qui représentera des moyens supplémentaires à hauteur de 1,4 milliard d'euros pour le secteur.

Il est toutefois nécessaire d'assumer un choix qui conduit à rediriger les moyens disponibles vers le financement de formation. En effet, la formation reste le meilleur rempart contre le chômage et la clé à long terme de la compétitivité de notre économie.

À cet égard, les nouveaux contrats devront respecter strictement l'obligation de formation pour les employeurs. Tenant compte des résultats jusqu'alors modestes des taux de sorties positives à l'issue d'un contrat du secteur non marchand (26 % d'emplois durables six mois après la fin du contrat), cette stratégie va s'accompagner d'un recentrage qualitatif du pilotage visant l'insertion dans l'emploi des bénéficiaires. La mission confiée à Jean-Marc Borello devrait prochainement éclairer le débat sur ces sujets cruciaux.

Ce recentrage, doit en effet, permettre de garantir aux bénéficiaires un parcours d'insertion via une sélection accrue des employeurs à même de proposer des postes permettant l'acquisition de compétences directement valorisables.

Cela se traduira également par le renforcement des exigences attendues de la part des recruteurs en matière d'engagements de formation et de tutorat et enfin par l'accroissement du rôle des prescripteurs en matière de suivi et d'accompagnement à la sortie du dispositif.

2. L'introduction d'une dégressivité des aides au poste pour les travailleurs handicapés et le financement du FIPHP

L'aide au poste dans les entreprises adaptées (EA) est une compensation salariale liée à l'emploi des personnes handicapées. Elle a été instaurée par la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

Depuis 2012, le nombre d'aides au poste a augmenté de 17,9 %. Au total, de 2012 à 2017, 3 500 nouvelles aides ont été inscrites en loi de finances permettant aux effectifs de référence de progresser de 19 536 à 23 036 ETP (soit 326 millions d'euros en 2017).

Le 21 mars 2017, le précédent Gouvernement s'est engagé, sans prévoir de financement suffisant, à augmenter de 1 000 postes par an le nombre d'aides au poste dans les EA. Ce sont finalement seulement 250 aides au poste supplémentaires qui ont été attribuées au secteur adapté en 2017.

Ces moyens supplémentaires ont permis de recruter plus de personnes handicapées tout en favorisant le développement équilibré des entreprises sur les territoires. C'est un besoin criant comme le montre le taux de consommation des aides au poste, supérieur à 99 % ces trois dernières années.

Le PLF 2018 prévoit d'augmenter encore le nombre d'aides au poste financées par le budget de l'État, qui passe ainsi de 23 036 ETP votés dans la LFI pour 2017 à 24 036.

Toutefois, le PLF pour 2018 retient la mise en œuvre de nouvelles modalités de financement à compter du 1^{er} juillet 2018, de façon à permettre l'instauration d'une dégressivité de l'aide au poste au bout d'une certaine période, lorsque l'installation du travailleur handicapé et son adaptation au poste de travail ne requièrent plus le même soutien de l'État que dans les premiers mois. Ainsi, le soutien jusque-là apporté pourra ensuite être redirigé vers de nouveaux bénéficiaires.

Par conséquent, alors que le financement aurait dû atteindre 346 millions d'euros en régime normal, seuls 338 millions d'euros ont été programmés, ce qui représente néanmoins 6 millions d'euros d'augmentation de crédits par rapport à 2017 et 1 000 aides au poste supplémentaires.

Il convient enfin de signaler que fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP) va devoir réduire ses dépenses à 120 millions d'euros sur chacune des trois années à venir, soit 60 millions environ de moins que ce qui est nécessaire pour assurer l'ensemble des missions qui lui sont dévolues. En effet, l'administration emploie de plus en plus de personnes handicapées : un peu plus de 232 000, soit un taux d'emploi de 5,32 %, qui se rapproche du 6 % légal, et qui entraîne un effet de ciseau sur les ressources du fond : moins de recettes mais plus de dépenses pour le maintien dans l'emploi des agents concernés. Si le FIPHFP est en déficit depuis 2013 (25 millions d'euros de déficit en 2016), ce qui l'oblige à mobiliser ses réserves, leur épuisement programmé d'ici 2020 oblige l'État à anticiper dès maintenant cette situation.

II. L'ÉDIFICATION D'UNE SOCIÉTÉ DE LA COMPÉTENCE PAR LE GRAND PLAN D'INVESTISSEMENT

Le Grand Plan d'Investissement (GPI) 2018-2022 présenté lundi 25 septembre par le Premier ministre et son rapporteur, Jean Pisany-Ferry, **consacre 15 milliards d'euros à la formation professionnelle et à l'orientation des jeunes sur un total de 57 milliards d'euros.** Il est « *une composante essentielle de la transformation du pays* » pour reprendre les mots du premier ministre Édouard Philippe.

Ses objectifs sont les suivants :

– former un million de demandeurs d'emploi peu qualifiés (l'objectif de demandeurs d'emploi en formation avait été fixé à un million par le précédent Gouvernement qui a décrété 500 000 formations supplémentaires en cours d'année 2016, sans toutefois financer la totalité du plan) ;

– former un million de jeunes décrocheurs (notamment en augmentant massivement les crédits de la garantie jeunes).

Il s'agit ainsi d'édifier une société de compétences, de mobilité et de lutter durablement contre le chômage. Cette ambition repose sur des constats sans appel : aujourd'hui le taux de chômage des Français sans diplôme est de 18 %, contre 6 % pour les Français ayant un diplôme bac + 2 et équivalent.

La Ministre du Travail l'a rappelé à maintes reprises depuis sa prise de fonction : « *la meilleure protection contre le chômage, c'est la compétence* ». Il s'agit ainsi d'abord d'accompagner les personnes les plus fragiles pendant leur formation, afin de prévenir les décrochages, d'anticiper la recherche d'emploi post-formation en capitalisant sur les acquis, et, le cas échéant, d'effectuer un travail de médiation entre le formateur et le formé.

C'est également un enjeu économique majeur : le numérique, la robotique et la prise de conscience des exigences écologiques transforment l'ensemble de l'économie et ont un impact fort sur les métiers, les organisations du travail et les compétences attendues des actifs.

Ce plan d'investissement s'attaquera ainsi de front aux questions d'orientation, notamment en rendant l'apprentissage plus attractif pour les entreprises et pour les jeunes, et aux questions de transition en préparant la transition du système scolaire vers le monde du travail par une meilleure information des jeunes, une meilleure réactivité et une co-construction de l'offre de formation en lien avec les besoins des entreprises.

A. LES MESURES DU GRAND PLAN D'INVESTISSEMENT (GPI) ET DU PLAN D'INVESTISSEMENT DANS LES COMPÉTENCES (PIC)

La mission *Travail et emploi* porte la majeure partie du Plan d'investissement dans les compétences (PIC), sous-partie du Grand plan d'investissement consacrée à la formation : 13,8 milliards d'euros seront engagés sur le champ de la mission au titre des programmes 102 et 103 sur cinq ans, dont 11 milliards d'euros pour la formation et 2,8 milliards d'euros pour financer un volume de 100 000 entrées annuelles dans le dispositif de la garantie jeunes.

En ce qui concerne les demandeurs d'emploi, ce sont ainsi 1 million d'actions de formations qui seront financées sur la durée du quinquennat, auxquelles il faut ajouter 250 000 actions de formations ouvertes à distance (FOAD) cibles spécifiquement sur le public faiblement qualifié.

Pour les jeunes décrocheurs, trois leviers seront activés :

– d'une part, la montée en charge de la garantie jeunes (500 millions d'euros inscrits sur le programme 102 dès 2018) ;

– d'autre part, le financement de 470 000 actions de formation ;

– enfin, le financement de 330 000 actions de préparation aux dispositifs d’alternance de façon à maximiser l’efficacité de ces derniers.

Afin de proposer des formations de qualité et d’atteindre des taux de retour à l’emploi élevés trois conditions devront être remplies :

– la priorité à des formations longues et qualifiantes, susceptibles d’améliorer durablement l’accès des bénéficiaires à l’emploi ;

– un accompagnement individualisé des personnes admises en formation, en amont et en aval de la formation elle-même ;

– une transformation de notre système de formation professionnelle.

L’exercice 2018 constitue la première année de montée en charge du plan, une enveloppe de 752 millions d’euros est ainsi prévue en AE et de 653 millions d’euros en CP, comprenant 225 millions d’euros de reste à charge au titre du plan de formation engagé en 2017, et les crédits de paiements relatifs au plan d’investissement. Ce financement de l’État sera complété par des contributions extérieures, à hauteur de 250 millions d’euros, qui pourront prendre la forme de fonds de concours.

La mise en œuvre du plan sera réalisée avec les régions et les partenaires sociaux. Les estimations retiennent à ce stade le financement d’environ 200 000 actions de formations supplémentaires, dans un objectif de ciblage sur les formations longues de nature à assurer une insertion durable dans l’emploi.

Ce volume permettra en outre d’amorcer le développement d’une offre en faveur plus spécifiquement des jeunes à travers, d’une part, les formations visant l’acquisition des postures professionnelles et des compétences relationnelles attendues par les recruteurs, – investissement essentiel aux yeux des Rapporteurs spéciaux –, et, d’autre part, les sas de préparation à l’apprentissage visant à limiter les taux de rupture des formations en apprentissage.

Enfin, les formations à distance seront aussi soutenues, 20 % des demandeurs d’emploi citant la distance comme un frein au recours à la formation, alors que l’offre de formation à distance est encore embryonnaire.

À partir du printemps, le PIC sera également orienté vers le financement des vers les actions de formation et d’alternance (apprentissage, contrat de professionnalisation), dont les effets durables sur l’emploi sont établis sur le plan statistique. Il bénéficiera également aux dispositifs dits de deuxième chance (écoles de la 2e chance-E2C, EPIDE, SMA-service militaire adapté, service militaire volontaire-SMV) en plus de l’effort sur la garantie jeunes. C’est une approche décloisonnée de l’ensemble de ces outils, et tenant compte de leur pertinence en vue d’un retour durable à l’emploi qui doit être promue pour servir la logique de parcours du jeune vers l’autonomie et l’emploi.

B. UN RENFORCEMENT INÉDIT DE LA FORMATION DES DEMANDEURS D'EMPLOI QUI SUPPOSE UNE MEILLEURE QUALITÉ DES FORMATIONS

Dans un contexte marqué par un taux de chômage élevé, la formation des personnes en recherche d'emploi constitue une priorité politique. En 2016, l'État a dégagé à titre exceptionnel 1 milliard d'euros pour les formations et le déploiement du plan 500 000 a également impliqué une mobilisation de l'ensemble des dispositifs de formation, parmi lesquels les contrats de professionnalisation (50 000 contrats de professionnalisation pour les demandeurs d'emploi) et 70 000 accompagnements de demandeurs d'emploi à la création d'entreprise.

Dans la continuité du Plan 500 000, **un nouveau plan de formation a été lancé au premier semestre 2017, puis prolongé par le nouveau Gouvernement au second semestre** de façon à ne pas entamer la dynamique de formations engagée les mois précédents, pour un objectif annuel global de l'ordre de 200 000 formations supplémentaires. L'État poursuit ainsi sa compensation à hauteur de 3 000 euros par action de formation.

Durant l'année 2016, une hausse de 47 % des entrées en formation (+ 683 000 entrées) a été enregistrée par rapport à celles de 2015 avec un résultat annuel de plus de 1 005 000 entrées porté par les deux principaux commanditaires de formation : les régions (404 000 entrées) et Pôle emploi (517 000 entrées). Le retour à l'emploi des personnes formées est stable. 51,2 % des sortants de formation entre janvier et novembre 2016 (494 000) ont eu accès à un emploi d'une durée d'un mois ou plus au cours des six mois qui ont suivi la fin de la formation. Ce taux d'accès à l'emploi six mois après une formation est similaire à celui de l'année 2015 (51,4 %).

8 conventions ont été conclues dont 17 conventions quadripartites État-région-COPAREF. Seule la région Auvergne Rhône-Alpes n'a pas souhaité s'impliquer aux côtés de l'État, avec des conséquences désastreuses à ce jour.

En 2017, l'État continue de payer les engagements du plan de 2016 (plan 500 000 formations) pour 507 millions d'euros en CP. Pour mémoire, la loi de finances initiale de 2017 ne prévoyait que 196,48 millions d'euros en CP. Le PLF pour 2018 prévoit ainsi le règlement du solde dû par l'État au titre des réalisations des deux plans, en application des stipulations conclues avec les régions et Pôle emploi et au vu d'une part des réalisations définitives qui seront connues en 2018 et des dépenses réellement engagées par les régions et Pôle emploi.

Dans le cadre du PIC lancé par le nouveau Gouvernement, la formation des demandeurs d'emploi doit occuper une place particulière. Alors que le nombre de personnes en chômage de longue durée (supérieure à un an) a augmenté massivement au cours des dernières années, les plans de formation des demandeurs d'emploi qui se sont succédé n'ont en effet pas toujours atteint leurs objectifs en raison de la qualité parfois insuffisante des formations proposées.

Pour le Gouvernement comme pour les Rapporteurs spéciaux, il est indispensable de tirer les conséquences de ces insuffisances en réformant la formation professionnelle en profondeur.

Cela passe d'une part par une mobilisation des entreprises et de l'ensemble des acteurs impliqués dans la formation pour développer une **connaissance plus précise des besoins des entreprises à moyen et long terme tout en permettant à ces acteurs de définir eux-mêmes les compétences dont ils ont besoin au plus près du terrain.**

Tous financeurs confondus, les formations débutées en 2016 ont en effet duré en moyenne 3,8 mois et n'ont été qu'à 39 % certifiantes. On distingue notamment les stages financés par Pôle emploi qui cherchent davantage à répondre aux besoins immédiats des entreprises et qui sont plus courts (276 heures en moyenne) et les régions finançant des formations qualifiantes et longues (745 heures en moyenne). Il convient donc d'améliorer la qualité des formations, avec des formations plus longues pour la plupart d'entre elles.

D'autre part, cela suppose un contrôle et une sélection plus approfondis des organismes de formation. La transparence doit être la règle en la matière. Les organismes de formation seront ainsi évalués en fonction de leurs résultats et de la qualité de leur formation et ces informations seront rendues publiques et directement accessibles afin de contribuer à une meilleure évaluation de la qualité des organismes de formation.

Dans ce contexte, le démarrage du plan, d'un point de vue budgétaire et financier, demeure prudent afin de ne pas financer des formations sans intérêt pour les demandeurs d'emploi. La grande réforme qui doit aboutir au printemps, après les négociations avec les partenaires sociaux, permettra de solidifier l'expression des besoins et des attentes en matière de formation professionnelle. Par conséquent, bien qu'un milliard d'euros d'autorisations d'engagement soit d'ores et déjà prévu en PLF pour 2018, la véritable montée en puissance du plan sera observable dans le PLF pour 2019.

III. LE RENFORCEMENT DES CRÉDITS DÉVOLUS AU DIALOGUE SOCIAL ET À LA DÉMOCRATIE SOCIALE À TRAVERS LE PROGRAMME 111

Le programme 111 *Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations de travail* porte les moyens ciblés sur le développement de la démocratie sociale, des prud'hommes et de la mesure de l'audience syndicale.

Le programme, qui se caractérise par des dépenses cycliques et fortement variables, bénéficiera en 2018 de 154 millions d'euros en AE (41 millions d'euros en LFI 2017) et de 86 millions d'euros en CP (71 millions d'euros en LFI pour 2017).

Les grandes orientations de la mission *Travail et emploi* en matière de politique du travail se traduisent dans les quatre actions du programme 111 retracées dans le tableau ci-dessous :

	LFI 2017		PLF 2018		Évolution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 111	40 892 400	78 499 400	154 928 388	86 524 713	279 %	10 %
Action 1 <i>Santé et sécurité au travail</i>	24 375 400	24 635 400	24 408 599	24 108 599	0 %	-2%
Action 2 <i>Qualité et effectivité du droit du travail</i>	11 006 000	11 413 000	24 026 130	24 026 130	118 %	111 %
Action 3 <i>Dialogue social et démocratie sociale</i>	5 511 000	42 451 000	106 493 659	38 389 984	1 832 %	-10%
Action 4 <i>Lutte contre le travail illégal</i>	0	0	0	0		

Source : ministère du travail.

À noter que le périmètre du programme 111 est légèrement différent entre la loi de finances 2017 et le projet de loi de finances 2018 à la suite de la mise en œuvre du « Défenseur syndical ». Ce nouveau dispositif est issu de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques et s'inscrit sur l'action 2 du programme.

Ainsi, les évolutions des crédits du programme 111 entre 2017 et 2018 sont essentiellement liées :

- aux dépenses portées par l'action 2 pour la formation des conseillers prud'hommes (13,7 millions d'euros) suite à leur renouvellement et du défenseur syndical (7,8 millions d'euros) ;

- aux dépenses portées par l'action 3 pour le renouvellement de la convention dédiée au paritarisme et à la formation syndicale (102 millions d'euros en 2018, soit 34 millions d'euros par an).

A. L'IMPACT DES ORDONNANCES ET DES RÉFORMES RÉCENTES SUR LE FINANCEMENT DU PARITARISME

La loi du 20 août 2008 a constitué le point de départ des réflexions qui se sont concrétisées dans la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale par les réformes de la représentativité patronale, du financement du paritarisme et de la transparence des comptes des comités d'entreprise.

Ces dispositions ont été complétées par la loi du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi et par l'ordonnance n° 2017-1386 du 22 septembre 2017 relative à la nouvelle organisation du dialogue social et économique dans l'entreprise et favorisant l'exercice et la valorisation des responsabilités syndicales qui ont contribué à rénover le paysage des institutions représentatives du personnel.

L'objectif reste en effet de promouvoir une démocratie sociale plus efficace, plus transparente, dotée d'acteurs pleinement reconnus et légitimes.

Principales évolutions apportées par l'ordonnance du 22 septembre 2017

– la fusion des trois instances d'information et de consultation en une seule, le comité social et économique (CSE), pour toutes les entreprises de plus de cinquante salariés. Cette évolution permettra un dialogue social à la fois plus stratégique et plus concret, moins formel. Le CSE aura la personnalité morale, pourra ester en justice, recourir à l'expertise et exercera l'ensemble des compétences du délégué du personnel (DP), du comité d'entreprise (CE) et du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT). Il sera également mis en place dans les entreprises d'au moins onze salariés en distinguant toutefois les attributions de l'instance selon que l'entreprise compte plus ou moins de cinquante salariés, afin de tenir compte des enjeux propres à chaque taille d'entreprise. À partir de cinquante salariés, les attributions du CSE sont ainsi élargies, notamment en matière économique, sociale et culturelle. Une plus grande autonomie est accordée aux partenaires sociaux dans la définition de ces attributions dans les entreprises d'au moins cinquante salariés, notamment pour ce qui concerne la procédure d'information-consultation et la mise en place de la base de données économiques et sociales ;

– l'obligation de mettre en place une commission santé, sécurité et conditions de travail dans toutes les entreprises et établissements de plus de trois cents salariés, dans les sites Seveso et les sites nucléaires. Un accord pourra l'instaurer dans toutes les entreprises par ailleurs ;

– la possibilité pour les partenaires sociaux au niveau de l'entreprise de négocier leur agenda social, notamment le calendrier, le contenu et le niveau des consultations, et le contenu de la base de données économiques et sociales. Les problématiques et les enjeux diffèrent d'une entreprise à l'autre, notamment en fonction de leur taille. La réforme leur donne l'opportunité de négocier des dispositions adaptées, pour un dialogue social pertinent, et non plus formel ;

– pour les entreprises qui concluent un accord majoritaire sur le sujet, il sera possible d'aller plus loin, et de mettre en place une codécision à la française, via le conseil d'entreprise. Des thèmes déterminants pour les salariés comme la formation ou l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, ou l'insertion des salariés handicapés, pourront ainsi être cogérés par les élus et l'employeur ;

– enfin, l'accès à la formation professionnelle et au bilan de compétences sera renforcé, tout comme la valorisation des compétences acquises pour concilier engagement syndical et évolution professionnelle. Les droits à formation des salariés mis à disposition d'une organisation syndicale seront garantis. Afin d'encourager les salariés des TPE à négocier au niveau des branches, les frais occasionnés à cette occasion seront remboursés.

Par parallélisme avec la représentativité syndicale, la réforme de la représentativité patronale a été engagée avec la loi du 5 mars 2014. En 2017, une première détermination d'organisations patronales représentatives au niveau des branches professionnelles, nationale et multi-professionnelle ainsi que nationale et interprofessionnelle a été dévoilée concomitamment à la deuxième mesure de l'audience des organisations syndicales.

Enfin, des obligations de transparence des comptes ont été mises en place. Tout d'abord de transparence des comptes des organisations patronales et syndicales (loi du 20 août 2008), puis de transparence des comptes des comités d'entreprise (loi du 5 mars 2014).

La loi a permis de poser le cadre général de ces grandes missions qui justifient la mobilisation de financements mutualisés dépassant le cadre des cotisations des adhérents et transitant par le biais du fonds paritaire nouvellement créé. Le fonds paritaire est alimenté par une contribution des entreprises assise sur leur masse salariale qui se substitue aux sommes versées antérieurement par les entreprises, notamment dans le cadre de la collecte relative à la formation professionnelle ou pour le financement du congé de formation économique, sociale et syndicale. Le taux de la contribution des entreprises est encadré par une fourchette précisée dans la loi et, à défaut d'accord entre les partenaires sociaux, a été fixé à 0,016 % par le décret du 30 décembre 2014 relatif à la contribution du fonds.

Pour 2018, comme pour les autres années, le fonds est alimenté par une subvention de l'État à hauteur de 106,49 millions d'euros d'AE et 38,38 millions d'euros de CP, qui marque le renouvellement de la convention triennale. En 2016, le fonds a recouvré 92 399 252 euros au titre de la contribution des entreprises et 32,6 millions d'euros de subvention de l'État.

B. LA SANTÉ ET LA SÉCURITÉ AU TRAVAIL

En matière de santé et sécurité au travail (24,40 millions d'euros d'AE et 24,10 millions d'euros de CP), l'année 2018 sera marquée par :

– la deuxième année de la mise en œuvre concrète du troisième plan santé au travail (2016 – 2020) ;

– la consolidation de la mise en œuvre du compte personnel de prévention de la pénibilité ;

– la mise en œuvre de la réforme structurante des services de santé au travail, premier réseau de prévention, notamment auprès des PME-TPE.

Le programme 111 contribue ainsi, à hauteur de 8 millions d'euros, au budget de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES). Dans le cadre de ses missions de programmation et de soutien à la recherche, l'Anses pilote le programme national de recherche en santé environnement travail (PNREST), outil essentiel pour développer les connaissances en appui aux politiques publiques et aux travaux d'évaluation des risques sanitaires. Une trentaine de projets impliquant des équipes de divers établissements sont ainsi financés tous les ans sur des thématiques liées aux agents physiques (bruit, ondes, etc.), chimiques et biologiques.

PNREST (tous appels à projets confondus)	Nombre de projets et montant de l'aide allouée	Dont programme 111
2015	36 projets pour 5,8 M€	8 projets pour 1,38 M€
2016	34 projets pour 6,0 M€	9 projets pour 1,37 M€
Prévisions 2017	30 projets pour 5,7 M€	5 projets pour 0,97 M€

Source : ministère du travail.

Le champ couvert est vaste, s'étendant des risques sanitaires liés aux agents chimiques (notamment les perturbateurs endocriniens et les pesticides), biologiques ou physiques, à des questions posées par des technologies (risques liés aux nanomatériaux aux radiofréquences, aux nouvelles technologies pour l'énergie, à de nouvelles pollutions comme les microplastiques). L'agence continuera à accorder une place importante au soutien à la recherche en santé au travail, en particulier sur les risques émergents dans un contexte d'incertitudes scientifiques fortes et de controverses portant sur leurs effets et les risques encore mal caractérisés, pour lesquels les niveaux d'exposition demeurent insuffisamment décrits, y compris pour la population des travailleurs. Ainsi, en 2017, l'APR financera cinq projets en santé au travail portant sur des substances chimiques, le bruit, la qualité de l'air, les nanomatériaux.

Concernant le compte personnel de prévention de la pénibilité créé par la loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites, il convient de rappeler qu'il demeure ouvert à tout salarié bénéficiant d'un contrat de droit privé d'une durée minimale d'un mois. Un salarié ayant été exposé à un ou plusieurs facteurs de risques professionnels durant l'année, au-delà des seuils fixés par les décrets du 9 octobre 2014 et 30 décembre 2015, cumule ainsi des points dont il pourra par la suite faire usage pour se former en vue d'une affectation vers un poste moins exposé, pour réduire son temps de travail sans perte de rémunération ou, s'il est en fin de carrière, partir à la retraite plus tôt dans une limite de deux ans maximum.

Toutefois, en réponse à des critiques formulées par les employeurs concernant la complexité de son application, le compte personnel de prévention de la pénibilité (C3P) avait déjà fait l'objet de plusieurs mesures de simplification. La sous-déclaration manifeste témoigne cependant des difficultés de mise en œuvre opérationnelle du dispositif du C3P pour les employeurs, notamment les TPE et PME.

Ainsi, le Gouvernement a décidé d'engager une réforme du compte personnel de prévention de la pénibilité, qui sera désormais appelé « compte professionnel de prévention » (C2P).

Cette réforme s'inscrit directement dans le cadre fixé par le Premier ministre dans sa lettre aux partenaires sociaux datée de juin 2017 et a pour but de combiner garantie des droits pour les salariés exposés à des travaux pénibles, notamment de pouvoir continuer à bénéficier d'un départ anticipé à la retraite, et simplification des éléments du dispositif les plus complexes à mettre en œuvre pour les employeurs.

Les axes de la réforme du compte de pénibilité

– le maintien du compte (C3P – C2P), recentré sur 6 des facteurs (milieu hyperbare, travail de nuit, travail répétitif, travail en équipes successives alternantes, bruit et températures extrêmes). Les modalités de déclaration et de prise en compte de l'exposition aux facteurs ainsi que les points accordés à ce titre resteront inchangés. Le fonctionnement du C2P sur ces facteurs demeure identique et les points acquis restent garantis. En ce qui concerne le financement du dispositif, les cotisations spécifiques du dispositif C3P et le fonds pénibilité sont supprimés. Le financement des droits au titre du nouveau C2P sera désormais organisé dans le cadre de la branche AT-MP.

– un dispositif de compensation rénové pour les 4 facteurs qui sortent du compte (manutention manuelle de charges, postures pénibles, vibrations mécaniques et agents chimiques dangereux) pour lesquels la mesure a priori de l'exposition était trop complexe : la prise en compte de l'exposition des salariés à ces facteurs de risques fera désormais l'objet d'un traitement spécifique au sein du dispositif de départ en retraite anticipée pour pénibilité issu de la réforme des retraites de 2010. Les salariés bénéficiaires de droits à départ anticipé à la retraite, dans le compte de prévention de la pénibilité à ce titre, seront ceux pour lesquels une maladie professionnelle a été reconnue et dont le taux d'incapacité permanente est au moins égal à 10 %, sans condition spécifique quant à une durée d'exposition.

– enfin, les accords de prévention tels qu'ils existent déjà dans le titre VI de la partie IV du code du travail seront pérennisés et continueront à prendre en compte l'ensemble des dix facteurs de risques professionnels, qui demeurent au cœur de ce dispositif. Ainsi, pour les facteurs qui ne relèvent plus du C2P, un critère tiré de la sinistralité au sein des entreprises a été ajouté. L'objectif est de faire de ces accords des outils de prévention des risques.

C. L'INSTAURATION DU DÉFENSEUR SYNDICAL ET LA FORMATION DES CONSEILLERS PRUD'HOMMES.

En matière de qualité et d'effectivité du droit du travail, l'année 2018 sera consacrée à la mise en place du défenseur syndical et à la formation des conseillers prud'hommes (24 millions d'euros d'AE et de CP).

Le défenseur syndical est chargé d'assister ou de représenter les parties devant les conseils de prud'hommes ou les cours d'appel en matière prud'homale. Le décret n° 2017-1020 du 10 mai 2017 relatif à la prise en charge financière des défenseurs syndicaux intervenant en matière prud'homale estime le **coût annuel du dispositif à 7,8 millions d'euros (remboursement des salaires maintenus aux employeurs, indemnités de déplacement, coûts de gestion)**.

La formation des conseillers prud'hommes fait suite à leur renouvellement en 2017. Il s'agit du premier renouvellement fondé sur la nouvelle mesure de l'audience des organisations syndicales de salariés et des organisations professionnelles d'employeurs issue de l'ordonnance du 31 mars 2016. Cette opération aboutie au renouvellement de 14 512 conseillers prud'hommes. Les

conseils de prud'hommes traitent environ 185 000 nouvelles affaires par an, avec une tendance à la baisse des saisines sur les dernières années du fait de la progression des ruptures conventionnelles et, plus récemment, de la réforme de la procédure de saisine. En 2016, la durée moyenne des affaires traitées au fond est de 21,9 mois, et de 29 mois en cas de renvoi en formation de départage. Les taux de conciliation, de départage et d'appel sont respectivement de 5,3 %, 16,3 % et 60 %. Le stock est de 210 00 affaires, d'un âge moyen de 13,7 mois.

D. LA POURSUITE DE MESURE DE LA REPRÉSENTATIVITÉ DES ORGANISATIONS SYNDICALES ET PATRONALES

Le budget du programme 111 connaît enfin une baisse ponctuelle des crédits liée au financement de la mesure des audiences syndicale et patronale (6,34 millions d'euros de CP en 2017 et 2,38 millions d'euros en 2018).

Cet écart est dû aux cycles irréguliers de dépenses correspondant aux dispositifs techniques et systèmes d'information nécessaires à la mesure de ces audiences. En 2018, le nouveau cycle 2017-2020 court uniquement sur la mesure de l'audience de la représentativité syndicale dans les entreprises d'au moins 11 salariés (projet MARS). Les projets liés à l'organisation du scrutin TPE et à la mesure de la représentativité patronale débiteront en 2019.

Pour rappel, depuis la loi n° 2008-789 du 20 août 2008, un effort a été entrepris afin de refonder les bases du système de relations sociales dans les entreprises et les branches au niveau national et interprofessionnel. Ces nouvelles dispositions s'inscrivent dans une évolution visant à donner davantage de place à la négociation collective et au dialogue social. L'audience est désormais le critère majeur de reconnaissance de la représentativité des organisations professionnelles de salariés aux trois principaux niveaux de négociation : l'entreprise, la branche et l'interprofessionnel.

Pour ces deux derniers niveaux, elle est calculée à partir des résultats aux élections professionnelles des représentants titulaires des salariés dans les entreprises (élections au comité d'entreprise ou à la délégation unique du personnel, ou à défaut des délégués du personnel), des résultats du scrutin TPE et des résultats aux élections des chambres départementales d'agriculture⁽¹⁾. Pour mesurer l'audience syndicale au niveau national interprofessionnel et des branches professionnelles, plus de 510 000 procès-verbaux d'élections professionnelles organisées dans les entreprises d'au moins onze salariés ont été recueillis depuis 2013 par le ministère chargé du travail.

(1) Au niveau des branches professionnelles, une organisation syndicale est représentative si elle recueille au moins 8% des suffrages exprimés. Elle doit également disposer d'une implantation territoriale équilibrée. Au niveau national interprofessionnel, une organisation syndicale est représentative si elle recueille au moins 8% des suffrages exprimés. Cette mesure est faite par agrégation de l'ensemble des résultats électoraux. Elle doit en outre être représentative à la fois dans des branches de l'industrie, de la construction, du commerce et des services.

Le 31 mars 2017, lors de l'information du HCDS sur les résultats recueillis à l'issue du deuxième cycle électoral, les résultats suivants ont été communiqués aux partenaires sociaux :

RÉSULTATS DU CALCUL DE L'AUDIENCE SYNDICALE 2017

Niveau national et interprofessionnel (Mars – TPE – Agriculture)

Nombre de salariés inscrits	13 244 736
Nombre de votants	5 664 031
Nombre de suffrages valablement exprimés	5 243 128
Taux de participation	42,76 %

Source : ministère du travail.

ORGANISATIONS SYNDICALES AYANT OBTENU UNE AUDIENCE SUPÉRIEURE OU ÉGALE À 8 %

Organisations syndicales	Nombre de suffrages valablement exprimés	% de voix obtenues	Poids relatifs
CFDT	1 382 646,70	26,37 %	30,32 %
CGT	1 302 775,50	24,85 %	28,57 %
CGT-FO	817 570,38	15,59 %	17,93 %
CFE-CGC	559 304,51	10,67 %	12,27 %
CFTC	497 361,18	9,49 %	10,91 %

Source : ministère du travail.

ORGANISATIONS SYNDICALES AYANT OBTENU UNE AUDIENCE INFÉRIEURE À 8 %

Organisations syndicales	Nombre de suffrages valablement exprimés	% de voix obtenues
UNSA	280 554,56	5,35 %
SOLIDAIRES	181 405,44	3,46 %
Autres OS (<1 %)	209 226,86	3,99 %

Source : ministère du travail.

Ces résultats de l'audience témoignent d'une évolution majeure dans le paysage syndical français, puisque la CFDT s'affirme comme la première organisation syndicale de France dans le secteur privé. Elle peut désormais signer seule un accord national interprofessionnel. La CGT, qui n'a pas contesté ces résultats, revendique toujours cette place au regard de ses résultats dans le secteur public à l'issue des élections de décembre 2014.

Concernant la mesure de la représentativité patronale, la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels a modifié de manière substantielle les modalités de calcul de l'audience, désormais fondée soit sur le nombre des entreprises adhérentes des

organisations professionnelles, soit au regard des salariés de ces mêmes entreprises.

La première mesure de l'audience patronale a été présentée dans le cadre du Haut Conseil du dialogue social (HCDS) le 26 avril 2017.

RÉSULTATS PAR ORGANISATION PROFESSIONNELLE D'EMPLOYEURS

OP ⁽¹⁾	Nombre d'entreprises ⁽²⁾	Nombre d'employeurs ⁽³⁾	Nombre de salariés	Audience entreprises	Audience employeurs	Audience salariés
MEDEF	123 387	111 438	8 518 902	29,41 %	36,12 %	70,72 %
CPME	144 939	101 535	3 010 875	34,54 %	32,91 %	25,00 %
U2P	150 605	94 989	507 855	35,89 %	30,79 %	4,22 %
La CNDI	647	520	7 532	0,15 %	0,17 %	0,06 %

(1) Organisation professionnelle d'employeurs.

(2) Nombre d'entreprises qui emploient ou non des salariés.

(3) Nombre d'entreprises qui emploient au moins un salarié.

DEUXIÈME PARTIE : LES OBSERVATIONS PARTICULIÈRES DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

I. LA NÉCESSITÉ D'INVESTIR DANS LA CONDUITE DU CHANGEMENT ET LA TRANSFORMATION DU MINISTÈRE DU TRAVAIL (PROGRAMME 155)

Le programme 155 *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail* est le programme support de la mission. Il finance principalement les dépenses de personnel du ministère, dont le plafond d'emplois est fixé à 9 251 ETPT (9 523 ETPT en 2017, soit une baisse de 272 ETP).

Le programme 155 bénéficie ainsi de 685 millions d'euros en crédits de paiement dans le PLF pour 2018 (733 millions d'euros en LFI pour 2017) et de 685 millions d'euros en autorisations d'engagement (722 millions d'euros dans la LFI pour 2017). Cette réduction de crédits sera en partie compensée par l'application d'un moindre taux de mise en réserve. En outre, un complément de financement de 9,2 millions d'euros est attendu en provenance du Fonds social européen (FSE).

La Direction des finances, des achats et des services (DFAS) est responsable du programme. Le programme porte également les crédits d'études et statistiques (via la DARES), de communication, et de systèmes d'information et la subvention de l'Institut national du travail, de l'emploi, et de la formation professionnelle (INTEFP), opérateur qui assure la formation des agents.

PLAFOND ET RÉPARTITION DES EMPLOIS

Catégorie d'emplois	Plafond autorisé pour 2017	Effet des corrections Techniques pour 2018	Impact des schémas d'emplois pour 2018	dont extension en année pleine des schémas d'emplois 2017 sur 2018	dont impact des schémas d'emplois 2018 sur 2018	Plafond demandé pour 2018
Emplois fonctionnels	167	- 6	- 3	0	-3	158
A administratifs	1 451	- 39	+ 4	19	-15	1 416
A techniques	2 233	414	- 8	21	-29	2 639
B administratifs	753	0	+ 18	33	-15	771
B techniques	2 428	- 490	- 103	- 63	- 40	1 835
Catégorie C	2 491	33	- 92	- 56	- 36	2 432
Total	9 523	- 88	- 184	- 46	- 138	9 251

Source : PAP 2018.

A. UNE MASSE SALARIALE ET DES EFFECTIFS EN PROFOND RENOUVELLEMENT QUI POSE LA QUESTION DES MISSIONS

Le plafond d'emplois de la mission *Travail et emploi* pour 2018 est fixé à 9 251 ETPT, en baisse de 272 ETPT par rapport à la LFI 2017. Cette baisse résulte de plusieurs facteurs :

- un effort de maîtrise des effectifs de l'État qui se traduit par une réduction de 184 ETPT et qui va en partie gager les créations d'emplois prévues dans les ministères prioritaires ;

- l'extension en année pleine du schéma d'emplois 2017 sur 2018 : – 46 ETPT ;

- l'impact du schéma d'emplois 2018 sur 2018 : – 138 ETPT.

En outre, 30 ETPT ont été supprimés au titre du resserrement des cabinets ministériels intervenu au printemps 2017 lors du changement de Gouvernement et 58 ETPT au titre des mesures de périmètre intervenues en 2017 (– 43 ETPT pour la décentralisation de la formation professionnelle et – 15 ETPT pour celle du dispositif d'accompagnement et de conseil à la création/reprise d'entreprise (NACRE).

		(en ETPT)	LFI 2017	PLF 2018
Assistance technique du fond social européen	Action 07 - Fonds social européen - Assistance technique		30	60
Programme 102	Action 14 - Personnels mettant en œuvre les politiques d'accès et retour à l'emploi		1 121	1 081
Programme 103	Action 15 - Personnels mettant en œuvre les politiques d'accompagnement des mutations économiques et		1 151	1 216
Programme 111	Action 16 - Personnels mettant en œuvre les politiques d'amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du		5 042	5 002
Programme 155	Action 17 - Personnels de statistiques, études et recherche		329	289
Programme 155	Action 18 - Personnels transversaux de soutien		1 850	1 603
TOTAL			9 523	9 251

Les Rapporteurs spéciaux observent qu'entre 2009 et 2016, ces effectifs sont passés de 10 603 à 9 538 ETP soit – 1 065 ETP. Cette réduction conséquente des effectifs de la mission ne peut se poursuivre sans réfléchir en profondeur aux missions qui peuvent être attribuées au ministère du Travail.

D'ores et déjà, quelques réformes d'ampleur ont été conduites, telles que la réforme de l'inspection du travail et, en administration centrale, la création d'un secrétariat général commun aux ministères sociaux. À cet égard, un effort de réduction des effectifs portant sur les directions rattachées au secrétariat général des ministères sociaux (DRH, DFAS, DSI, Dicom, division des cabinets) a déjà été conduit au cours des dernières années.

Difficile au départ pour le ministère du travail, la réforme commence à prendre corps. Elle permet aujourd'hui d'avoir une approche globale des sujets sur l'ensemble du « pôle social » et de gagner en efficacité dans certains domaines (centralisation de la paie, convergence des gestions statutaires et indemnitaires dans la mesure des possibilités budgétaires).

L'accélération de la baisse des effectifs devrait cependant conduire à :

- continuer de travailler sur les mutualisations régionales et interdépartementales ;

- réfléchir sur les missions, celles qui peuvent être allégées voire supprimées (dans le cadre d'action publique 2022) tandis que d'autres seront renforcées au regard des priorités gouvernementales ;

- travailler sur les organisations : certaines unités départementales sont en-dessous de la taille critique à l'heure actuelle et pourraient être régionalisées.

Des réformes restent à conduire notamment pour simplifier le dialogue social (réduction du nombre d'instances de dialogue social qui restent aujourd'hui « ministérielles » soit 6 instances : – 3 CTM, 2 CHSCT et une instance de concertation pour les ARS) ou favoriser la mutualisation de certaines parties des formations initiales et continues portées par les trois écoles de service public des ministères sociaux (INTEFP pour le ministère du travail, EHESP pour le ministère de la santé et de la cohésion sociale, CREPS de Poitiers et INSEP pour jeunesse et sports) avec le cas échéant d'autres écoles du réseau (ENCCRF, EN3S, IRA...).

Il pourrait enfin être souhaitable d'harmoniser les statuts des différents personnels travaillant dans les ministères sociaux tout comme il est nécessaire de poursuivre l'effort de formation des agents du ministère.

Si le cadre réglementaire a été harmonisé, il n'a en effet pas été possible à ce jour d'assurer une convergence effective des montants indemnitaires individuels du fait de moyens insuffisants. À cet égard, la LFI pour 2018 ne devrait pas permettre de disposer de moyens suffisants pour réaliser cette convergence.

En second lieu, la modernisation des ministères sociaux doit être guidée par trois enjeux majeurs :

- faire des ministères sociaux le pôle social du gouvernement ;

- mettre les ministères sociaux à l'état de l'art en matière d'innovation pour assurer un portage plus efficace des politiques publiques ;

- placer les ministères sociaux parmi les ministères exemplaires.

Les Rapporteurs spéciaux pensent qu'il est nécessaire d'investir pour conduire au mieux ces changements, notamment en permettant au ministère du Travail de disposer des outils les plus performants en matière d'innovation sociale, mais aussi en assurant un climat apaisé au sein du ministère, ce qui passe notamment par l'attribution des moyens nécessaires pour réaliser la convergence des régimes indemnitaires et par une progressivité de l'effort concernant les effectifs de l'administration centrale comme des opérateurs.

B. UNE RÉFORME DE L'INSPECTION DU TRAVAIL EN COURS D'ACHÈVEMENT

Les services de l'inspection du travail ont été profondément réorganisés suite à la réforme dite du « ministère fort » engagée fin 2012. Cela a conduit à une mobilisation sur les axes prioritaires de la politique du travail :

- la lutte contre le « risque amiante » : 7 660 interventions ;
- la prévention des risques de chute de hauteur : 12 340 interventions ;
- les prestations de service internationales (PSI) : près de 6 000 interventions ;
- le travail illégal, hors PSI : 16 096 interventions ;
- l'égalité professionnelle : 1 500 interventions ;
- les actions spécifiques en direction des TPE : 2 200 interventions.

L'ensemble de ces actions prioritaires représentant 23 % du total des interventions.

La nouvelle organisation a également été mise en place même si elle doit encore être consolidée. Elle se structure autour de 232 unités de contrôle regroupant, en règle générale, de 8 à 12 sections (une section correspond à un agent de contrôle), 20 unités de contrôle à compétence régionale (18 d'entre elles dédiées à la lutte contre le travail illégal : les unités régionales de lutte contre le travail illégal ou URACTI), un groupe national de veille d'appui et de contrôle, service de la Direction générale du travail à vocation nationale.

2 251 agents de contrôle sont affectés en section à fin 2016, encadrés de plus de 200 responsables d'unités de contrôle. Toutefois, 250 inspecteurs du travail stagiaires ont suivi une formation de 6 mois dans le cadre du plan de transformation de B en A ce qui a affecté la force de contrôle sur le terrain.

Le service de l'inspection du travail intervient dans 1 750 910 entreprises assujetties lesquelles emploient 18 500 414 salariés (soit, si l'on ramène au nombre de sections identifiées dans les arrêtés régionaux, 8 385 salariés et 796 établissements par section).

Plus de 253 000 interventions en entreprise ont été effectuées en 2016 : 120 500 contrôles, 53 600 enquêtes, parmi lesquelles 16 610 ont été conduites à la suite d'une demande d'autorisation de rupture du contrat de travail d'un salarié protégé et plus de 6 000 à la suite d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle, 15 230 réunions en entreprise, majoritairement des réunions de comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT). En 2016, le nombre moyen d'interventions par agent de contrôle remonte à 105 contre 92 en 2015.

Enfin, le traitement des demandes d'information par le service public de l'inspection du travail (unités de contrôle et services de renseignement des DIRECCTE), assuré dans le cadre de la mission d'information et de conseil des salariés et des employeurs, demeure considérable. Cette activité représente près de 880 000 demandes de renseignement traitées) et mobilise 480 personnes.

La réforme est un élément important de transformation de l'inspection du travail. C'est un tout : évolution de l'organisation qui se poursuit notamment dans le cadre du plan de requalification des contrôleurs du travail ; professionnalisation et accompagnement des nouveaux responsables d'unité de contrôle ; évolution des compétences de l'IT (nouveaux pouvoirs et appui à la négociation) ; poursuite de la professionnalisation du renseignement et de l'assistance au contrôle avec la formation des cadres C pour leur permettre d'exercer des missions « d'assistants » de contrôle placés au niveau des unités de contrôle (mutualisation et « optimisation ») ; développement des principes de déontologie ; et aujourd'hui ordonnances qui vont fortement impacter le contenu des missions de l'IT avec un programme de formation à mettre en place.

C. LA FORMATION DES AGENTS DU MINISTÈRE DU TRAVAIL

L'Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP) est un établissement public à caractère administratif placé sous la tutelle de la ministre du travail. Il est implanté à Marcy l'Étoile (69) et dispose de six centres interrégionaux de formation (CIF) situés dans les grandes métropoles françaises (Paris, Lille, Montpellier, Nancy, Nantes, Bordeaux).

Il est chargé d'assurer la formation professionnelle initiale et continue des fonctionnaires des corps interministériels des inspecteurs du travail et de pourvoir à la formation professionnelle initiale et continue des fonctionnaires et agents publics placés sous l'autorité de la ministre en charge du travail.

Sur l'ensemble de l'année 2016, l'INTEFP a accueilli près de 5 157 stagiaires représentant 55 191 jours de formation. En tendance, l'activité reste soutenue, supérieure de 23 % à son niveau de 2013.

Par ailleurs, la loi du 8 août 2016 (article 33) ouvre à l'INTEFP une nouvelle mission : participer à la conception et à la mise en œuvre de formations communes au dialogue social entre les employeurs et les salariés des entreprises et des branches. L'année 2016 a été consacrée à une réflexion sur les enjeux et les contenus de ces formations, l'élaboration de principes, la recherche de partenaires.

Pour l'année 2016, le programme 155 a subventionné l'INTEFP à hauteur de 14,91 millions d'euros. La subvention pour charges de service public (SCSP) prévue par le PLF 2018, avant réserve, s'élève à 14,55 millions d'euros, ce qui correspond à une réduction de 5 % de la part consacrée aux dépenses de fonctionnement, conformément à la lettre plafond du Premier Ministre du 7 août 2017.

NOMBRE ET STATUTS DES EMPLOIS RÉMUNÉRÉS À PARTIR DE LA MISSION

(en ETP)

	LFI 2016	LFI 2017	PLF 2018
Emplois rémunérés par l'opérateur :	95	95	92
– sous plafond	93	93	92
– hors plafond	2	2	
dont contrats aidés	2	2	
Autres emplois en fonction dans l'opérateur :	1	2	
– rémunérés par l'État par ce programme		2	
– rémunérés par l'État par d'autres programmes	1		
– rémunérés par d'autres collectivités ou organismes			

Les effectifs de l'INTEFP ont été stabilisés en 2016 et 2017 pour accompagner la mise en œuvre du projet « Ministère fort ». Pour 2018, le plafond d'emplois rémunérés par l'opérateur est en diminution de 3 ETP.

II. UNE POLITIQUE RENOUVELÉE EN FAVEUR DE L'APPRENTISSAGE DANS L'ATTENTE D'UNE RÉFORME D'AMPLEUR

A. LES CRÉDITS DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « FONDS NATIONAL DE DÉVELOPPEMENT ET DE MODERNISATION DE L'APPRENTISSAGE » (CAS FNDMA)

L'apprentissage fait l'objet de différents mécanismes de soutiens financiers qui ont vocation à être simplifiés au cours de la discussion qui s'ouvre actuellement et qui devrait déboucher sur une loi de grande ampleur au printemps 2018.

En effet, on trouve actuellement à la fois des dispositifs fiscaux, des exonérations et des primes, qui visent à tenir compte de l'investissement financier des entreprises dans la formation du jeune. Ces soutiens prennent les formes suivantes :

– **exonération des cotisations sociales salariales et patronales** : son caractère incitatif pour les employeurs sur l'embauche d'un apprenti a été constaté car il permet une baisse directe et visible du coût du travail. Facilement mise en œuvre, cette baisse du coût de l'apprenti est immédiate et non conditionnée à des critères spécifiques. L'État compense chaque année ces exonérations à l'agence centrale des organismes de sécurité sociale. Le coût de ce dispositif, porté par le programme 103, ainsi que le nombre des bénéficiaires sont ici détaillés :

(en millions d'euros)

2012	2013	2014	2015	2016	2017*	2018*
1 335	1 234	1 100	1 291	1 217	1 254	1 275

* Prévisionnel

Sources : RAP 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, PAP 2017 et 2018.

	2012	2013	2014	2015
Effectifs exonérés	462 704	452 805	439 695	447 897
Entreprises déclarantes	263 633	247 850	238 461	306 036

Sources : PLFSS 2015, 2016 et 2017.

– **crédit d'impôt en faveur de l'apprentissage** de 1 600 euros pouvant être majoré à 2 200 euros pour certains publics tels que les apprentis handicapés. Depuis 2015, l'effort porte donc désormais vers les employeurs d'apprentis des premiers niveaux de qualification, principalement les plus petites entreprises. Pour ces dernières, le crédit d'impôt revêt un effet incitatif important en réduisant le coût à l'embauche d'un apprenti. Il s'agit d'une dépense fiscale, sans coût budgétaire pour le programme 103, estimée à 218 millions d'euros pour 2018. En 2016, dernière année disponible, 140 870 entreprises ont bénéficié du crédit d'impôt. L'évolution de cette dépense fiscale ainsi que le nombre des bénéficiaires sont détaillés ci-dessous :

2012	2013	2014	2015	2016	2017*	2018*
488 M€	510 M€	472 M€	278 M€	231 M€	213 M€	213 M€

* Prévisionnel

Sources : RAP 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, PAP 2017 et 2018

	2012	2013	2014	2015	2016
Entreprises bénéficiaires	192 400	207 020	227 050	163 948	140 870

Sources : PLF 2014, 2015, 2016, 2017 et 2018

– **exonération de l'impôt sur le revenu de l'apprenti** : elle concerne la part n'excédant pas le salaire minimum de croissance calculé sur une base annuelle. À compter de 2015, l'exonération concerne également les gratifications versées aux stagiaires pour les conventions de stage signées à compter du 12 juillet 2014 et il n'est plus possible de distinguer quelle part de l'exonération bénéficie aux apprentis et quelle part bénéficie aux stagiaires. Il s'agit d'une dépense fiscale sans coût budgétaire pour le programme 103.

(en millions d'euros)

2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
305	315	350	340	440	450	455

Sources : RAP 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, PAP 2017 et 2018

En dehors de ces incitations fiscales pour l'apprentissage, le fruit de la taxe d'apprentissage fait l'objet d'une répartition au profit des régions et des centres de formation d'apprentis à travers un compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage » (CAS FNDMA).

B. LES CRÉDITS DU CAS FNDMA

La loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale a donné aux régions un rôle central en matière d'apprentissage en leur assurant une source de financement dédiée.

Pour permettre le financement par les régions de leurs compétences dans le développement de l'apprentissage, la ressource régionale pour l'apprentissage (définie à l'article L. 6241-2 du code du travail) est constituée, à travers le CAS FNDMA, de :

– la fraction régionale de la taxe d'apprentissage affectée aux régions par le CAS qui représente 51 % de la taxe d'apprentissage versée aux organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage par les entreprises assujetties fixée à 1 544 millions d'euros par l'article L. 6241-2 du code du travail ;

– l'affectation d'une fraction de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) pour un montant de 154,16 millions d'euros en 2018.

La part fixe garantit aux régions et collectivités concernées le maintien des ressources perçues, préalablement à la réforme du financement de l'apprentissage, au titre de :

– la contribution au développement de l'apprentissage, fusionnée depuis 2015 avec la taxe d'apprentissage ;

– la péréquation des disparités de la taxe d'apprentissage ;

– des contrats d’objectifs et de moyens 2011-2015 (la moyenne des enveloppes versées de 2011 à 2013 et les enveloppes plafond 2014 et 2015 inscrites dans le COM) ;

– la compensation au titre des compétences transférées en matière d’apprentissage.

Cette nouvelle organisation financière de la taxe d’apprentissage permet désormais de verser la part « fixe » dès la fin du premier semestre de l’année, donnant ainsi aux collectivités une lisibilité budgétaire nécessaire pour la mise en œuvre de leurs compétences en matière d’apprentissage. Une part dynamique de la ressource régionale pour l’apprentissage, définie à l’article L. 6241-2 du code du travail correspond au solde disponible, après versement de la part fixe de la ressource régionale.

Sa répartition régionale s’opère selon une péréquation définie à l’article L. 6241-2 du code du travail et prenant en compte les disparités régionales dans les versements de taxe d’apprentissage mais également l’évolution des effectifs régionaux d’apprentis inscrits dans les centres de formation d’apprentis et les sections d’apprentissage.

L’article L.6241-2 du code du travail fixe les modalités de mise en œuvre et pondération de ces critères :

– pour 60 %, à due proportion du résultat du produit calculé à partir du nombre d’apprentis inscrits dans les centres de formation d’apprentis et les sections d’apprentissage dans la région au 31 décembre de l’année précédente ;

– pour 26 %, au prorata du nombre d’apprentis inscrits dans les centres de formation d’apprentis et les sections d’apprentissage dans la région au 31 décembre de l’année précédente et préparant un diplôme ou un titre à finalité professionnelle équivalant au plus au baccalauréat professionnel, enregistré au répertoire national des certifications professionnelles mentionné à l’article L. 335-6 du code de l’éducation ;

– pour 14 %, au prorata du nombre d’apprentis inscrits dans les centres de formation d’apprentis et les sections d’apprentissage dans la région au 31 décembre de l’année précédente et préparant un diplôme ou un titre à finalité professionnelle supérieur au baccalauréat professionnel, enregistré au répertoire national des certifications professionnelles.

Le versement aux régions s’est élevé à 146,1 millions d’euros au titre de l’exercice 2016 soit une augmentation de 51 millions d’euros par rapport à la prévision.

Pour 2018, le montant prévisionnel de la part dynamique est de 242,79 millions d’euros, le dynamisme de la taxe d’apprentissage permet donc de soutenir l’objectif d’allouer plus de moyens à l’apprentissage.

Au total, ce sont ainsi 1 632 millions d’euros qui sont inscrits sur le CAS dans le PLF 2018 contre 1 573 millions d’euros en 2017.

Il convient encore d’ajouter à ce montant la fraction de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) pour un montant de 154,16 millions d’euros en 2018, et la compensation de l’exonération de cotisations sociales pour les apprentis pour un montant de 1 275 millions d’euros, pour obtenir l’effort budgétaire total en faveur de l’apprentissage, soit plus de 3 061 millions d’euros en faveur de l’apprentissage, hors dispositifs fiscaux et hors contrats de professionnalisation.

C. UN ÉLARGISSEMENT NÉCESSAIRE DES DISPOSITIFS EN FAVEUR DES APPRENTIS

Malgré cet effort financier, les Rapporteurs spéciaux font le constat que les dispositifs en faveur de l’apprentissage butent généralement sur la limite d’âge pour être éligible, ce qui peut constituer un frein à son développement, alors que l’apprentissage est une voie efficace pour lutter contre le chômage puisqu’elle permet de se former directement à un métier.

En effet, alors qu’un contrat d’apprentissage s’étale sur une durée de 1 à 3 ans, en fonction du diplôme visé, tous les métiers peuvent potentiellement être concernés aujourd’hui : des apprentis peuvent se former du CAP au bac +5 (diplôme d’ingénieur, Master 2...) aussi bien dans les centres de formation techniques que dans les universités ou les grandes écoles, et dans les petites que les grandes entreprises. L’institut d’études politiques (IEP) de Paris pratique également la formation en alternance.

Deux améliorations notables pourraient ainsi voir le jour : d’une part, inciter les employeurs qui ont formé un apprenti à l’embaucher et, de manière encore plus substantielle, réfléchir à la réforme de la limite d’âge actuellement fixée à 25 ans.

Certes, dans certaines situations dérogatoires, le contrat d’apprentissage peut être accessible au-delà de 26 ans, par exemple dans le cadre d’une succession de contrats ou bien si le contrat initial a démarré avant les 26 ans du jeune et qu’il souhaite se former à un niveau supérieur au diplôme précédent. Dans ce cas, le contrat ne peut aller au-delà des 30 ans de l’apprenti. Cela peut également être le cas si l’apprenti a subi une rupture de contrat indépendante de sa volonté (à la suite de problèmes de santé ou d’une faute de son employeur, un licenciement économique...). Le contrat d’apprentissage doit également être signé dans un délai maximum d’un an après l’expiration du contrat précédent. Ou enfin dans le cadre d’une création ou d’une reprise d’entreprise, lorsque la réalisation de ce projet dépend de l’obtention d’un titre ou d’un diplôme homologué.

Néanmoins, malgré ces dérogations, les Rapporteurs spéciaux pensent que la limite d'âge constitue un frein regrettable au développement de l'apprentissage dans l'enseignement supérieur et empêche des jeunes s'étant engagés dans des formations finalement sans débouché pour eux, de se tourner vers l'apprentissage pour y suivre un parcours long et généralement doté de meilleures chances d'insertion professionnelle que les filières générales.

Par ailleurs, cette restriction absolue apparaît comme une anomalie dans la mesure où la formation initiale, dont relève l'apprentissage, ne connaît pas de limite d'âge. Les négociations qui s'ouvrent actuellement devraient dès lors se saisir de cette question.

III. LA LUTTE CONTRE LE TRAVAIL ILLÉGAL

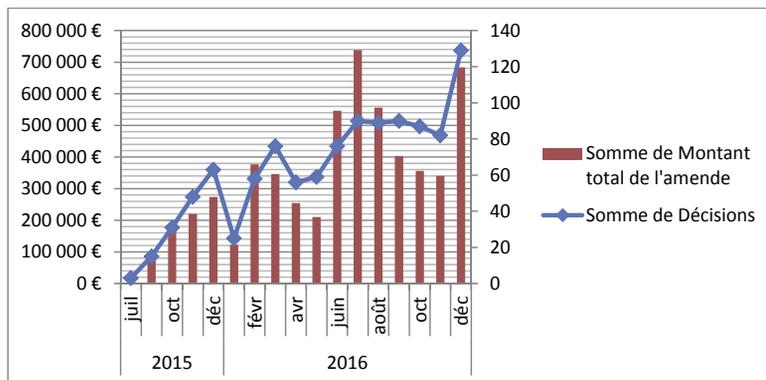
A. LE PLAN NATIONAL DE LUTTE CONTRE LE TRAVAIL ILLÉGAL

La Commission nationale de lutte contre le travail illégal (CNLTI), réunie en mai 2016 a permis l'adoption d'un nouveau cadre stratégique, le Plan national de lutte contre le travail illégal (PNLTI) qui fixe les grandes orientations et priorités des années à venir (2016-2018), qu'il s'agisse des formes classiques de travail illégal dans les secteurs prioritaires, des fraudes émergentes (faux statuts) ou encore des fraudes au détachement. En outre, des conventions nationales de partenariat récemment adoptées dans les secteurs du BTP, du déménagement, du particulier employeur, de l'agriculture, ou en préparation dans d'autres (spectacle...) permettent de mobiliser l'ensemble des parties prenantes, y compris les partenaires sociaux contre la concurrence sociale déloyale.

Avec une moyenne de 1 330 interventions par mois en 2016, la lutte contre les fraudes au détachement est devenue l'une des toutes premières priorités de l'inspection du travail. Elle est complémentaire de l'action conduite par le Gouvernement au niveau européen, notamment avec le succès de la réforme de la directive sur les travailleurs détachés.

B. UNE APPROPRIATION RAPIDE ET FORTE DES NOUVELLES SANCTIONS

En outre, entre juillet 2015 et décembre 2016, 1 077 amendes (dont 917 en 2016) ont été prononcées pour un montant de 5,7 millions d'euros. La montée en puissance des amendes administratives, introduites par la loi du 10 juillet 2014, se poursuit comme le montre le graphique suivant.



Ces amendes sanctionnent le non-respect des formalités déclaratives liées au détachement de travailleurs en France : envoi d'une déclaration préalable de détachement à l'inspection du travail et désignation d'un représentant en France. Le BTP représente 75 % des amendes prononcées. À côté de la sanction financière, il existe aussi la possibilité, pour les manquements les plus graves, d'arrêter purement et simplement l'activité menée en infraction aux règles du détachement.

Outre les évolutions législatives et réglementaires pour étoffer l'éventail des sanctions ou durcir le cadre juridique du détachement, il convient de souligner l'apport de la **réforme du système d'inspection du travail** pour lutter plus efficacement contre le travail illégal et les fraudes au détachement. Avec la création en 2015 d'un service central d'enquêtes (le Groupe national, de veille, d'appui et de contrôle – GNVAC) sur le modèle d'autres corps de contrôle et d'unités régionales spécialisées de contrôle et d'appui en matière travail illégal (URACTI), le système d'inspection du travail s'est donné les moyens de pouvoir lutter beaucoup plus efficacement contre des fraudes de plus en plus complexes et mobiles que le modèle classique d'inspection du travail (généraliste et territorialisé) ne parvenait plus à appréhender.

Là où auparavant les agents recoupaient des constats isolés pour lutter contre des fraudes d'ampleur nationale ou transnationale, le système d'inspection du travail est désormais mieux coordonné depuis la détection de la fraude à l'échelon local jusqu'à la mise en commun des constats et la coordination des interventions au niveau régional et national.

Cette réforme s'est toutefois heurtée à plusieurs limites. D'une part, elle a été menée avec des moyens constants, des contraintes d'effectifs fortes pour les DIRECCTE, contraintes conjuguées avec celles de la réforme territoriale, de sorte que la création des URACTI, leur collaboration nécessaire avec les unités de contrôle territoriales, a été rendue parfois difficile, dans certaines régions. D'autre part, la réforme de l'organisation ne s'est pas accompagnée d'un renforcement significatif des pouvoirs d'enquête ni d'accès élargi aux bases de données pertinentes pour la lutte contre le travail illégal. Des trois piliers nécessaires à une

action plus efficace contre le travail illégal (une organisation réformée et en partie spécialisée ; des pouvoirs d'enquêtes renforcés ; des sanctions plus effectives), le deuxième est resté le moins avancé et donc le plus fragile pour l'inspection du travail, à la différence de certains corps homologues en France et en Europe.

En effet, face à des fraudes de plus en plus complexes (fausse sous-traitance, faux statuts, montages frauduleux sous couvert de détachement...), de relations de travail en partie dématérialisées (économie de plateforme), les agents ne peuvent plus seulement se contenter de constatations réalisées ponctuellement sur le terrain mais doivent pouvoir les recouper avec des informations disponibles auprès de tiers ou dans la consultation des bases de données d'organismes sociaux, fiscaux ou douaniers.

Il conviendrait ainsi de renforcer les pouvoirs d'enquête de l'inspection du travail par un droit de communication équivalent à celui dont disposent déjà les autres corps de contrôle. À titre d'illustration, et à la différence par exemple des inspecteurs sous l'égide de la DGCCRF, aucun texte ne régit précisément le recueil de la preuve par les agents de l'inspection du travail sur des fichiers informatiques. La principale faiblesse réside en outre dans l'absence d'un droit de communication permettant d'obtenir des informations ou documents utiles aux enquêtes auprès de tiers (fournisseurs de matériaux, de téléphonie ou d'internet, autres administrations...). Les services fiscaux, les inspecteurs des URSSAF et MSA, entre autres, disposent déjà d'un droit de communication étendu, régulièrement renforcé pour l'adapter aux fraudes émergentes.

Pour l'inspection du travail, une proposition détaillée d'un droit de communication a été élaborée en s'inspirant très largement des dispositions existantes pour les autres corps précités. Elle pourrait être reprise dans un cadre législatif.

IV. LES AMÉLIORATIONS À VENIR DES POLITIQUES DE L'EMPLOI

A. LE DÉVELOPPEMENT NÉCESSAIRE ET ATTENDU DES EMPLOIS FRANCS

Mesure emblématique du programme présidentiel, le lancement de nouveaux emplois francs, sous forme d'une prime de 15 000 euros pour les entreprises embauchant en CDI un habitant des quartiers dits prioritaires, est une mesure qui devrait connaître une mise en œuvre rapide.

Les Rapporteurs spéciaux rappellent ainsi qu'il s'agit d'une politique de discrimination positive assumée en faveur des habitants des quartiers les plus en difficulté. Ainsi, dès lors qu'une entreprise, quelle que soit sa localisation, embauchera un habitant des quartiers prioritaires de la politique de la ville en CDI, elle bénéficiera d'une prime de 15 000 euros étalée sur trois ans. L'objectif serait d'atteindre 150 000 contrats pour un budget d'environ un milliard d'euros par an.

Il convient à cet égard de souligner que le dispositif qui sera mis en œuvre sera plus simple et certainement plus décisif que le premier dispositif de ce type mis en place entre 2013 et 2015.

En effet, si les motivations sont similaires, puisque les quartiers prioritaires connaissent un taux de chômage deux fois et demi-supérieur au taux national et un taux de pauvreté trois fois supérieur (ONZUS, 2014), la première expérimentation reposait sur le versement en deux fois d'une aide financière d'un montant de 5 000 euros versé (2 500 euros à la fin de la période d'essai et 2 500 euros après 10 mois de CDI) et demeurait donc d'un montant assez faible. En outre, cette aide devait être distribuée à toute entreprise embauchant, en CDI, un « jeune » (entre 15 et 30 ans), résidant en ZUS depuis plus de 6 mois et cumulant plus de 12 mois de chômage au cours des 18 derniers mois.

Compte tenu de l'ensemble de ces conditions restrictives d'accès, très peu de contrats ont finalement été signés. Selon l'enquête Emploi en continu de l'INSEE, au quatrième trimestre de 2014, 38 000 jeunes étaient éligibles au dispositif sur les 366 000 chômeurs des ZUS. D'autre part, le dispositif entrainait en concurrence avec les emplois aidés, plus avantageux financièrement.

Il est donc essentiel de ne pas reproduire ces erreurs en adoptant un dispositif large, avec une incitation financière renforcée, simple d'accès (le critère de résidence étant le seul critère d'octroi de l'aide) et lisible budgétairement. Le calendrier de mise en œuvre de cette réforme profondément utile pour la cohésion sociale et le développement de l'emploi devrait être accéléré selon les Rapporteurs spéciaux.

B. L'OUVERTURE DE L'ASSURANCE CHÔMAGE AUX DÉMISSIONNAIRES ET AUX INDÉPENDANTS : UN PROGRÈS NOTABLE EN FAVEUR DE LA FLEXISÉCURITÉ

Avec le retour de la croissance, le solde de l'Unédic pourrait devenir excédentaire à hauteur de 1,1 milliard d'euros en 2020.

Il convient à cet égard de rappeler que la convention du 14 avril 2017 relative à l'assurance chômage et ses textes associés intègrent les mesures prévues par le protocole d'accord du 28 mars 2017 relatif à l'assurance chômage. Plusieurs d'entre elles ont un impact sur les modalités et le financement de l'indemnisation des demandeurs d'emploi et devraient permettre à terme d'économiser près d'un milliard d'euros en dépenses :

– **les nouvelles modalités de calcul et de versement de l'allocation de retour à l'emploi (ARE)** : la détermination du montant de l'allocation et de la durée d'affiliation repose désormais sur les jours travaillés et non plus sur les jours couverts par le contrat de travail. Cette évolution vise à lutter contre l'iniquité résultant des situations où, à salaire équivalent, une personne qui alterne des courtes périodes d'activité et de chômage touche un revenu de remplacement

supérieur à celle en CDI à temps plein. Cette mesure devrait permettre de réaliser 448 millions d'euros d'économies en rythme de croisière.

– **l'évolution de la « filière seniors »** : les demandeurs d'emploi âgés entre 50 et 52 ans bénéficient désormais d'une durée maximale d'indemnisation alignée sur la durée de droit commun, soit 24 mois. Pour les demandeurs d'emploi âgés de 53 et 54 ans, la durée maximale d'indemnisation s'élève à 30 mois mais peut être allongée jusqu'à 36 mois dans la limite de leur durée d'activité antérieure et s'ils ont bénéficié d'une formation durant la période de versement de l'ARE. Enfin, la durée maximale d'indemnisation demeure à 36 mois pour les demandeurs d'emploi âgés de 55 ans et plus. Cette mesure devrait permettre de générer 400 millions d'euros d'économies à l'issue de la phase de montée en charge, nécessairement longue s'agissant d'une mesure de réduction de plafond d'indemnisation.

– **l'amélioration opérationnelle des dispositifs d'incitation à la création et à la reprise d'entreprise** : les modalités de cumul de l'allocation d'assurance chômage avec un revenu d'activité non salariée ont été revues afin de limiter les risques de trop-perçus pouvant porter atteinte à la viabilité de l'activité des allocataires concernés. Selon les estimations, cette mesure permettrait une économie de 28 millions d'euros sur les dépenses du régime d'assurance chômage.

– **l'abaissement du plafond du différé spécifique** : le plafond du différé spécifique d'indemnisation en cas d'indemnités supra-légales a été abaissé à 150 jours, contre 180 jours. Par ailleurs, il s'applique dorénavant à l'aide à la reprise ou à la création d'entreprise (ARCE). Cette mesure entraîne une dépense supplémentaire (hors ARCE) de 36 millions d'euros.

Toutefois, ces prévisions ne prennent pas encore en compte les réformes à venir pour les démissionnaires.

Elles ne règlent pas non plus le problème de la dette de l'assurance chômage, aujourd'hui estimée à près de 39 milliards d'euros, ce qui représente environ une année de recettes.

Dans le cadre de la réforme à venir pour progresser dans l'universalisation de l'assurance chômage, plusieurs questions doivent ainsi être approfondies en ce qui concerne le financement, les caractéristiques du régime (pour les indépendants notamment) et les limites de la couverture.

Certaines questions techniques ont par ailleurs une importance particulière. Ainsi, en ce qui concerne l'ouverture aux travailleurs indépendants, il convient non seulement de déterminer le fait générateur de l'indemnisation pour une population très diverse mais également le financement du régime futur, soit par cotisations soit par l'impôt.

Concernant les démissionnaires, l'assurance chômage est déjà accessible à quelques cas, le plus connu étant celui d'un salarié qui doit suivre son conjoint en

cas de mutation. La négociation qui s'ouvre actuellement avec les partenaires sociaux devra déterminer quelles sont les conditions concrètes qui permettront aux démissionnaires d'avoir droit aux indemnités chômage, selon quelle fréquence, pendant quelle durée et à quelle période de la vie (ce droit ne devrait ainsi pas être ouvert une à deux années avant le départ prévu à la retraite).

À cet égard, les Rapporteurs spéciaux rappellent qu'il est impossible, avant la négociation, de présenter une évaluation correcte de son coût. Les estimations du ministère du Travail, comprises entre 8 et 14 milliards d'euros pour la première année et de 3 à 5 milliards d'euros en régime de croisière, ne sont valables qu'à paramètres inchangés et demeurent fragiles sur l'anticipation des changements éventuels de comportement.

L'inspiration de cette mesure, comme de l'ensemble des réformes conduites par le Gouvernement, est toutefois saluée par les Rapporteurs spéciaux puisqu'elle permet un renforcement majeur des droits attachés à la personne du travailleur et non au poste de travail en lui-même, ce qui s'inspire directement d'un nouveau modèle social alliant flexibilité de l'emploi et sécurité des travailleurs.

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de Mme Muriel Pénicaud, ministre du Travail, (voir le compte rendu de la commission élargie du 31 octobre 2017 à 9 heures ⁽¹⁾), la commission examine les crédits de la mission Travail et emploi et du compte d'affectation spéciale Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage (M. Gilles Le Gendre et Mme Marie-Christine Verdier-Jouclas, rapporteurs spéciaux).

Article 29 : crédits du budget général

La commission examine deux amendements identiques I-AE17 de M. Bruno Fuchs et II-CF227 de M. Jean-Louis Bricout.

M. Bruno Fuchs. Cet amendement a pour but de reconduire les crédits destinés aux maisons de l'emploi (MDE) au niveau voté en 2017, soit 21 millions d'euros. Ce maintien des dotations est indispensable dans la mesure où les MDE couvrent, sur certains territoires, des domaines non couverts par d'autres acteurs dans le secteur de la politique de l'emploi. Les crédits ayant déjà été fortement réduits en une décennie, le budget consacré aux MDE doit être sécurisé.

M. Jean-Louis Bricout. La décision de couper drastiquement, à hauteur de 10 millions d'euros, soit 50 % des crédits de 2017, le financement des MDE est très préjudiciable pour l'avenir de plus de 120 maisons de l'emploi. Cela est d'autant plus incompréhensible que celles-ci sont essentielles pour la politique qu'entend mettre en œuvre le Gouvernement puisqu'elles ont la capacité de développer de l'ingénierie de projet, de réaliser des diagnostics de territoire et de mettre en œuvre des plans de formation en lien avec les besoins des PME et TPE notamment. Elles portent ainsi plus de 160 postes de facilitateurs parmi les 433 en activité pour le développement de la clause sociale. Or, simultanément à la baisse des crédits, l'État met en œuvre le comité stratégique de la clause qui a justement pour objectif d'optimiser l'extension de l'application de la clause sociale à tous les marchés de l'État.

On rappellera enfin que les MDE recevaient 82 millions d'euros en 2007. Ce désengagement de l'État est particulièrement préjudiciable aux territoires où il n'y a pas d'autres structures dédiées à la politique de l'emploi.

Mme Marie-Christine Verdier-Jouclas, Rapporteuse spéciale. Le débat sur les maisons de l'emploi (MDE) est récurrent lors de la discussion du budget depuis quelques années. Les MDE ont été créées par Jean-Louis Borloo en 2004 alors que l'UNEDIC et l'ANPE n'avaient pas encore fusionné pour créer Pôle emploi et alors que les outils numériques d'aide à la recherche d'emploi

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/15/budget/plf2018/commissions_elargies/

n'étaient pas aussi développés qu'à l'heure actuelle. L'ensemble des réformes structurelles et de méthodes intervenues depuis ont réduit le besoin de service fourni par les MDE.

En outre, des évaluations ont montré que les performances de ces dernières sont très inégales sur le territoire. Certaines mènent une action concertée et utile avec l'ensemble des acteurs locaux de l'emploi tandis que d'autres n'apportent pas réellement de valeur ajoutée et contribuent à la dispersion des moyens du service public de l'emploi. Le choix fait par le Gouvernement pour 2018 est donc effectivement de réduire l'aide aux maisons de l'emploi afin de permettre un retrait progressif de l'État, selon un plan d'action à définir dans les territoires, en lien avec les collectivités territoriales et les maisons de l'emploi.

D'ailleurs, cette dépense constituant, en nomenclature, un transfert aux collectivités territoriales, il n'est pas anormal qu'à terme, les maisons de l'emploi soient soutenues par les collectivités territoriales : c'est d'ailleurs déjà le cas pour la plupart de celles qui fonctionnent bien et qui se situent généralement dans les grandes métropoles, lesquelles ne s'en dégageront pas. Pour les autres, il faudra faire un examen au cas par cas. C'est pourquoi, à l'avenir, l'État prévoit de conserver une enveloppe d'appui aux actions des missions locales, sous forme d'appels à projets, mais la dotation récurrente sera sensiblement réduite en attendant d'être supprimée. Nous émettons donc un avis défavorable.

La commission rejette les amendements I-AE17 et II-CF227.

Puis elle examine les amendements II-AE18 et II-AE16 de M. Bruno Fuchs.

Mme Michèle de Vaucouleurs. Ce sont des amendements de repli. L'amendement AE-18 propose que les crédits alloués aux MDE soient diminués de 20 % chaque année sur cinq ans afin de leur permettre de s'adapter à la réduction de leur nombre puis à leur disparition. L'amendement 16 propose de recentrer les crédits en fonction des résultats des MDE. Il y a eu une sélection opérée par l'État après une évaluation approfondie des pratiques et des compétences des MDE avec une grille de notation. Il serait pertinent de reconduire le même système d'évaluation.

Mme Marie-Christine Verdier-Jouclas, Rapporteuse spéciale. Avis défavorable pour les mêmes raisons que précédemment. Nous souhaitons, au contraire, envoyer un signal clair avec une réduction significative de 50 % des crédits. Nous voulons un budget d'efficacité et de priorités, nous devons donc privilégier les mesures qui fonctionnent bien et qui sont créatrices d'emplois. Sur l'amendement AE-16, avis défavorable également, même si nous partageons le diagnostic fait et les objectifs proposés sans utiliser les mêmes moyens. La sélection sera faite pour les 50 % de crédits restants, sous la forme d'appels à projets, mais la réduction ne saurait être remise en cause.

M. Jean-Louis Bricout. Je veux bien convenir des inégalités entre maisons de l'emploi sur les différents territoires, relevées par Mme la Rapporteure, mais dans certains cas elles sont indispensables et jouent un rôle primordial dans la gestion des emplois et des compétences sur le territoire. Elles fournissent une aide à l'ingénierie de projet et facilitent aussi la clause d'insertion. Ce sont elles qui entretiennent les relations entre les collectivités et les entreprises. Vous êtes en train de détruire un outil majeur et une plateforme territoriale pour l'emploi.

La commission rejette les amendements II-AE18 et II-AE16.

Puis elle examine l'amendement II-CF229 de M. Michel Castellani.

M. Michel Castellani. Il s'agit d'abonder l'action 1 du programme 111 *Santé et sécurité au travail*, et de renforcer ainsi le Fonds pour l'amélioration des conditions de travail (FACT) qui accompagne les entreprises, les associations et les branches dans la prévention et l'amélioration de la qualité de vie au travail.

D'un point de vue strictement budgétaire, il n'y a pas, selon nous, de difficultés particulières pour le financement de ce fonds qui est géré par l'Agence nationale pour les conditions de travail (ANACT) et qui est reconduit avec une dotation de 1,49 million d'euros d'AE et de CP, comme en 2017. De manière générale, les crédits alloués à la santé et à la sécurité au travail à travers l'action 1 du programme 111 sont stables entre 2017 et 2018 à hauteur de 24 millions d'euros.

Nous partageons le constat selon lequel une meilleure prise en compte des risques psychosociaux et de la pénibilité au travail est indispensable dans les politiques publiques. Cela s'articule principalement autour de deux outils : d'une part le troisième plan santé au travail (PST3) qui se concentre sur la prévention des risques, la diffusion d'une culture de prévention axée sur la qualité de vie au travail et le dialogue social dans l'entreprise. L'ANACT met en œuvre plusieurs de ces actions. D'autre part, le Gouvernement a affirmé sa volonté de réformer le compte pénibilité qui sera désormais baptisé « compte professionnel de prévention » (C2P). Des mesures plus efficaces de l'exposition à certains risques, jusqu'ici trop complexes, seront introduites. Enfin, les accords de prévention seront développés, en prenant notamment en compte le taux de sinistralité dans l'entreprise. À travers l'ensemble de ces actions, la politique du Gouvernement en faveur de la pénibilité et de la prévention des risques est donc assurée.

La commission rejette l'amendement II-CF229.

Sur l'avis favorable de M. Gilles Le Gendre et de Mme Marie-Christine Verdier-Jouclas, rapporteurs spéciaux, la commission adopte les crédits de la mission Travail et emploi et du compte d'affectation spéciale, Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage.

ANNEXE : PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Pôle emploi : M. Jean BASSÈRES, directeur général, M. Paul BAZIN DE JESSEY, directeur de la stratégie et des affaires institutionnelles

Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGE FP) : Mme Carine CHEVRIER, inspectrice générale des affaires sociales, Mme Carole BOUSQUET-BERARD, sous-directrice en charge de la sous-direction financement et modernisation, M. Nicolas THIERSE, chef de mission des affaires financières

Direction générale du travail (DGT) : M. Régis BAC, chef de service, Mme Catherine PERNETTE, cheffe de service DPSIT-DGT, M. Denis Hennequin, chef du bureau budget

CCI France* : M. Pierre GOGUET, président, M. Patrice GUEZOU, directeur emploi formation, M. Jérôme PARDIGON, directeur des relations institutionnelles, Mme Sandrine WEHRLI, directrice déléguée

L'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) : Mme Pascale ARTOIS DE BOURNONVILLE, directrice générale

Ministère du Travail - Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (DARES) : Mme Selma MAHFOUZ, directrice, Mme Hélène FURNON PETRESCU, sous-directrice action régionale

Table ronde Patronat : U2P : M. Alain GRISET, président, M. Pierre BURBAN, secrétaire général, Mme Thérèse NOTE, relations parlementaires, **MEDEF** : M. Michel GUILBAUD, directeur général, Mme Elisabeth TOMÉ-GERTHEINRICHES, directrice générale adjointe en charge des politiques sociales, Mme Marine BINCKLI, chargée de mission à la Direction des affaires

Table ronde Salariés : Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) : M. Éric COURPOTIN, membre du bureau confédéral, M. Maxime DUMONT, secrétaire confédéral formation professionnelle, M. Michel CHARBONNIER, conseiller du cabinet, **Force ouvrière, secteur emploi/formation professionnelle/ assurance chômage/ travail temporaire** : M. Michel BEAUGAS, secrétaire confédéral et Mme Djamila MONES, conseillère technique, Mme Angeline LEDOUX, **Confédération française de l'encadrement (CFE) – Confédération générale des**

cadres (CGC) : M. Camille Alex, chargé d'étude à l'emploi et Éric Freyburger, délégué question de formation professionnelle, **Confédération française démocratique du travail (CFDT) :** Mme Patricia FERRAND, secrétaire confédérale, Mme Chantal Richard, membre de la Commission nationale de la négociation collective, représentante des salariés démocratique du travail

Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat (APCMA) * : M. Bernard STALTER, président, M. François MOUTOT, directeur général, Mme Valérie CHAUMANET, directrice des relations institutionnelles

Ministères sociaux : M. Joël BLONDEL, directeur des ressources humaines, Mme Marie-Françoise LEMAÎTRE, sous-directrice des ressources, du dialogue social et du droit des personnels, secrétariat général des ministères sociaux

Les Compagnons du Devoir et du Tour de France : M. Jean-Claude BELLANGER, secrétaire général

**« Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique ».*