

N° 143

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 novembre 2016

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 2017, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VIII

TRAVAIL ET EMPLOI

Par M. Michel FORISSIER,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Alain Milon, *président* ; M. Jean-Marie Vanlerenberghe, *rapporteur général* ; M. Gérard Dériot, Mmes Colette Giudicelli, Caroline Cayeux, M. Yves Daudigny, Mme Catherine Génisson, MM. Jean-Pierre Godefroy, Gérard Roche, Mme Laurence Cohen, M. Gilbert Barbier, Mme Aline Archimbaud, *vice-présidents* ; Mme Agnès Canayer, M. René-Paul Savary, Mme Michelle Meunier, M. Jean-Louis Tourenne, Mme Élisabeth Doineau, *secrétaires* ; M. Michel Amiel, Mme Nicole Bricq, MM. Olivier Cadic, Jean-Pierre Caffet, Mme Claire-Lise Campion, MM. Jean-Noël Cardoux, Daniel Chasseing, Olivier Cigolotti, Mmes Karine Claireaux, Annie David, Isabelle Debré, Catherine Deroche, M. Jean Desessard, Mme Chantal Deseyne, M. Jérôme Durain, Mmes Anne Émery-Dumas, Corinne Féret, MM. Michel Forissier, François Fortassin, Jean-Marc Gabouty, Mme Françoise Gatel, M. Bruno Gilles, Mmes Pascale Gruny, Corinne Imbert, MM. Éric Jeansannetas, Georges Labazée, Jean-Baptiste Lemoyne, Mmes Hermeline Malherbe, Brigitte Micouleau, Patricia Morhet-Richaud, MM. Jean-Marie Morisset, Philippe Mouiller, Mmes Catherine Procaccia, Stéphanie Riocreux, M. Didier Robert, Mme Patricia Schillinger, MM. Michel Vergoz, Dominique Watrin, Mme Évelyne Yonnet.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 4061, 4125 à 4132 et T.A. 833

Sénat : 139 et 140 à 146 (2016-2017)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES	5
AVANT-PROPOS	7
EXPOSÉ GÉNÉRAL	9
I. FACE À UN CHÔMAGE QUI DEMEURE ÉLEVÉ ET QUI TOUCHE SURTOUT LES JEUNES, LES CRÉDITS DE LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI » CONNAISSENT UNE TRÈS FORTE HAUSSE	9
A. LA SITUATION FINANCIÈRE DE L'ASSURANCE CHÔMAGE EST PRÉOCCUPANTE EN RAISON DU NIVEAU ÉLEVÉ DU CHÔMAGE ET DE L'IMPASSE DE LA NÉGOCIATION ENTRE PARTENAIRES SOCIAUX	9
1. <i>Le léger repli du taux de chômage ne permet pas de création massive d'emplois</i>	9
2. <i>La dette de l'Unédic s'aggrave dangereusement</i>	12
B. UN CHÔMAGE QUI TOUCHE PARTICULIÈREMENT LES JEUNES, PEU PROTÉGÉS PAR LES POLITIQUES PUBLIQUES QUI LEUR SONT DESTINÉES	13
C. LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI » VOIT SES CRÉDITS DE PAIEMENT ET SES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT EXPLOSER	15
1. <i>Les autorisations d'engagement sont en hausse de 5,2 milliards</i>	15
2. <i>Les crédits de paiement augmentent de 3,8 milliards</i>	16
3. <i>Le poids des dépenses fiscales s'élève à 6,9 milliards</i>	17
II. LE PROGRAMME 102 « ACCÈS ET RETOUR À L'EMPLOI » : UNE BAISSSE DE 229 MILLIONS D'EUROS DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT	18
A. UNE STABILITÉ DES RESSOURCES DE PÔLE EMPLOI, QUI POURSUIT SA TRANSFORMATION NUMÉRIQUE ET DÉVELOPPE LA COORDINATION AVEC LES AUTRES ACTEURS DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI	18
1. <i>Des ressources stables</i>	18
2. <i>Le déploiement du numérique</i>	18
3. <i>Une meilleure coordination avec les autres acteurs de la politique de l'emploi</i>	19
4. <i>La mise en œuvre du « plan 500 000 formations supplémentaires pour les demandeurs d'emploi »</i>	21
B. UNE SIMPLIFICATION DU FINANCEMENT DU RÉGIME DE SOLIDARITÉ D'INDEMNISATION DU CHÔMAGE	21
1. <i>La simplification du financement du fonds de solidarité</i>	21
2. <i>Les dispositifs financés par le fonds de solidarité sont réformés à la marge</i>	22
3. <i>Le sort incertain de la rémunération de fin de formation</i>	24
4. <i>La réforme de l'Accre dans le PLFSS pour 2017</i>	24
C. DES CONTRATS AIDÉS QUI DEMEURENT À UN NIVEAU ÉLEVÉ	26
1. <i>Trop nombreux et peu lisibles, les contrats aidés demeurent insuffisamment tournés vers la sphère marchande</i>	26
2. <i>Les emplois d'avenir : un bilan mitigé</i>	29
D. LA GARANTIE JEUNES POURSUIT SON DÉPLOIEMENT	30

III. LE PROGRAMME 103 « ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES ET DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI » : UNE EXPLOSION DES DÉPENSES	33
A. LA POLITIQUE EN FAVEUR DE L'EMBAUCHE DANS LES TPE ET LES PME MANQUE DE COHÉRENCE ET DE STABILITÉ.....	33
B. L'ÉCHEC DU CONTRAT DE GÉNÉRATION EST DÉSORMAIS CONSOMMÉ.....	34
C. MALGRÉ L'ACTIVISME DU GOUVERNEMENT EN FAVEUR DE L'APPRENTISSAGE, CETTE FILIÈRE DE RÉUSSITE DEMEURE PEU ATTRACTIVE	35
D. LA TRANSFORMATION DE L'AFPA EN ÉTABLISSEMENT PUBLIC NE SAURAIT MASQUER LES DÉFIS QUI RESTENT À RELEVER.....	38
1. <i>La transformation de l'Afpa en établissement public est en cours.....</i>	38
2. <i>Le futur établissement doit trouver dans les meilleurs délais un modèle économique viable.....</i>	39
E. LE FINANCEMENT DU « PLAN 500 000 FORMATIONS SUPPLÉMENTAIRES POUR LES DEMANDEURS D'EMPLOI » N'EST PAS GARANTI	40
F. UNE COMPENSATION INÉDITE DE L'ÉTAT À LA SÉCURITÉ SOCIALE DES EXONÉRATIONS CIBLÉES DE COTISATIONS SOCIALES	42
IV. LES AUTRES PROGRAMMES DE LA MISSION ET LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE RELATIF À L'APPRENTISSAGE	44
A. LES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT DU PROGRAMME 111 SONT EN FORTE BAISSÉ COMPTE TENU DU CALENDRIER DE LA MESURE DE LA REPRÉSENTATIVITÉ DES PARTENAIRES SOCIAUX	44
1. <i>La mesure de l'audience syndicale dans les TPE, financée dans le PLF pour 2016, a été finalement reportée.....</i>	44
2. <i>Les crédits de la prévention et la réduction des risques professionnels connaissent une légère baisse.....</i>	45
3. <i>Le maintien des efforts pour lutter contre le travail illégal.....</i>	46
B. LA MASSE SALARIALE DU MINISTÈRE DU TRAVAIL SE CONTRACTE.....	46
C. LES CRÉDITS DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE RELATIF À L'APPRENTISSAGE SONT EN LÉGÈRE HAUSSE	48
V. L'ASSEMBLÉE NATIONALE N'A APPORTÉ QUE DES MODIFICATIONS A LA MARGE AUX CRÉDITS DE LA MISSION	50
TRAVAUX DE LA COMMISSION	51
• Audition de Mme Myriam El Khomri, ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social	51
• Examen en commission	65
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS	73
ANNEXES	75
ANNEXE 1 Tableau synthétique de l'évolution financière des dispositifs du programme 102 dans le PLF 2017 par rapport au PLF 2016	75
ANNEXE 2 Tableau synthétique de l'évolution financière des dispositifs du programme 103 dans le PLF 2017 par rapport au PLF 2016	79

LES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Réunie le **mercredi 23 novembre 2016**, sous la présidence de **M. Alain Milon, président**, la commission a examiné le **rapport pour avis de M. Michel Forissier**, sur les crédits de la **mission « travail et emploi »** du **projet de loi de finances pour 2017**, et du compte d'affectation spéciale (CAS) « **financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage** » (FNDMA).

Les autorisations d'engagement (AE) connaîtront une très forte poussée (+ 4,9 milliards), pour atteindre 16,5 milliards d'euros l'an prochain, tandis que les crédits de paiement (CP) s'élèveront à 15,5 milliards, en hausse de 3,8 milliards.

1) Cette évolution des crédits s'explique essentiellement par la **nouvelle aide à l'embauche dans les PME** (3,6 milliards en AE et 1,9 milliard en CP) et la décision du Gouvernement de rembourser pour la première fois l'an prochain à la **sécurité sociale** les exonérations de cotisations sociales pour les **personnes fragiles qui emploient directement ou non des aides à domicile** (1,6 milliard en CP et AE).

2) La **dette de l'assurance chômage** atteint un niveau alarmant, et devrait passer de 25,7 milliards en 2015 à 41,4 milliards en 2019 à réglementation inchangée.

3) Malgré un léger reflux, l'enveloppe dédiée aux **contrats aidés** demeure à un niveau trop élevé (2,4 milliards en AE et 1,8 milliard en CP) avec 200 000 nouveaux contrats aidés dans la sphère non marchande (CAE), 45 000 dans la sphère marchande (CIE) et 35 000 contrats d'emplois d'avenir qui devraient être conclus en 2017.

4) L'échec du **contrat de génération** est désormais consommé avec seulement 15 000 aides financières prévues en 2017, contre 100 000 attendues lors de sa création en 2013.

5) La **politique de soutien à l'embauche**, bien que massive d'un point de vue financier, manque de cohérence et de stabilité pour les entreprises, compte tenu de la coexistence de l'aide à la première embauche dans les TPE et de l'aide à l'embauche dans les PME.

6) La généralisation de la **garantie jeunes** est prématurée et ne saurait à elle seule répondre à l'augmentation du nombre de jeunes sortis du système scolaire et qui ne sont ni en emploi ni en formation (1,8 million de personnes en 2015 selon l'OCDE).

7) Si les recettes du CAS FNDMA atteindront 1,57 milliard d'euros en AE et CP l'an prochain, soit une augmentation de 82,4 millions par rapport au PLF pour 2016, l'objectif d'atteindre 500 000 **contrats d'apprentissage** en 2017 s'avère hors de portée.

8) Le financement du plan « **500 000 formations supplémentaires pour les demandeurs d'emploi** » n'est toujours pas assuré par l'Etat, qui compte sur les organismes paritaires collecteurs agréés (Opca) pour alimenter « volontairement » un fonds de concours spécifique à hauteur de 350 millions.

Suivant la proposition de son rapporteur pour avis, la commission a émis un **avis défavorable** à l'adoption des crédits de la mission « travail et emploi » et du compte d'affectation spéciale « apprentissage ».

Mesdames, Messieurs,

Alors que le nombre de chômeurs inscrits à Pôle emploi demeure à un niveau élevé et que l'emploi est l'une des priorités pour nos concitoyens, le dernier budget du quinquennat se caractérise par l'explosion des crédits de la mission « travail et emploi » (+ 4,9 milliards d'euros en autorisations d'engagement), pour atteindre 16,5 milliards dans le présent projet de loi de finances pour 2017, soit une augmentation de 42,7 % par rapport à la loi de finances pour 2016.

Quant aux crédits de paiement, qui s'élèveront à 15,5 milliards d'euros en 2017, leur hausse est plus limitée mais reste considérable : 3,8 milliards d'euros, soit + 32,4 %.

Cette hausse doit cependant être relativisée par plusieurs modifications de la maquette budgétaire qui rendent délicates les comparaisons avec les années précédentes.

En outre, elle masque l'échec de certains dispositifs emblématiques comme le contrat de génération ou les difficultés rencontrées par l'apprentissage depuis 2012, alors que cette voie de formation en alternance constitue davantage un tremplin vers l'emploi que les contrats aidés.

En définitive, les choix du Gouvernement lors de l'élaboration de la présente mission « travail et emploi » et du compte d'affectation spéciale relatif à l'apprentissage ne permettent pas d'opérer une rupture dans la politique de l'emploi menée depuis 2012, alors que nos entreprises attendent davantage de liberté pour relancer la croissance et lutter contre le chômage.

Votre rapporteur pour avis regrette le très faible taux de réponses du ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social au questionnaire budgétaire commun élaboré par votre rapporteur pour avis et les rapporteurs spéciaux de la commission des finances, puisqu'au 27 octobre, soit 17 jours après le délai-limite, 31 questions n'avaient toujours pas été renseignées sur un total de 80.

I. FACE À UN CHÔMAGE QUI DEMEURE ÉLEVÉ ET QUI TOUCHE SURTOUT LES JEUNES, LES CRÉDITS DE LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI » CONNAISSENT UNE TRÈS FORTE HAUSSE

A. LA SITUATION FINANCIÈRE DE L'ASSURANCE CHÔMAGE EST PRÉOCCUPANTE EN RAISON DU NIVEAU ÉLEVÉ DU CHÔMAGE ET DE L'IMPASSE DE LA NÉGOCIATION ENTRE PARTENAIRES SOCIAUX

1. Le léger repli du taux de chômage ne permet pas de création massive d'emplois

Selon les dernières prévisions réalisées par la Commission européenne, la croissance française devrait atteindre 1,4 % l'an prochain, contre 1,5 % selon l'hypothèse retenue par le Gouvernement dans le projet de loi de finances.

Or, les projections du consensus des économistes indiquent que la croissance de l'économie française ne devrait s'élever qu'à 1,2 % en 2017, soit quasiment le même taux qu'en 2016 (1,4 %). Les perspectives de croissance ont été revues à la baisse par rapport à celles réalisées en février dernier en raison des conséquences du choix du Royaume-Uni de sortir de l'Union européenne.

C'est pourquoi le Haut Conseil des finances publiques a estimé que l'hypothèse de croissance du Gouvernement était « *optimiste compte tenu des facteurs baissiers qui se sont matérialisés ces derniers mois* » et que contrairement aux PLF 2015 et 2016, elle « *tend à s'écarter du principe de prudence qui permet d'assurer au mieux le respect des objectifs et des engagements pris en matière de finances publiques* »¹.

Votre rapporteur pour avis souligne que les perspectives sont en deçà du potentiel de croissance de l'économie française. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) fixait ce potentiel à 1,8 %², tandis que le Gouvernement, dans le cadre du programme de stabilité transmis à Bruxelles pour la période 2013-2017, évalue la croissance potentielle française autour de 1,5 % à l'horizon 2017.

Selon l'Unédic, 76 000 emplois devraient être créés l'an prochain grâce aux politiques publiques d'emploi, contre 143 000 cette année et 133 000 en 2015.

¹ Avis n° HCFP-2016-3 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2017, 24 septembre 2016.

² OCDE - *Medium and long term scenarios for global growth and imbalances* (2012).

Le Gouvernement souligne pour sa part que la croissance économique, même faible et inférieure à la croissance potentielle, est plus riche en emplois que par le passé car l'emploi salarié marchand est en hausse constante au cours de ces six derniers trimestres pour atteindre 210 000 postes créés.

Le taux de chômage en France métropolitaine au sens du Bureau international du travail (BIT) devrait s'élever à 9,5 % l'an prochain et en 2018, contre 9,9 % en 2015 et 9,4 % en 2016.

Toutefois, si l'on considère l'ensemble du territoire français en y incluant les territoires d'outre-mer (sauf Mayotte), le taux de chômage au sens du BIT, en moyenne sur le troisième trimestre 2016, est de 10 % de la population active en France, soit 0,1 point de plus qu'au deuxième trimestre 2016.

Par conséquent, le nombre de demandeurs d'emploi en catégorie A devrait augmenter de 79 000 personnes l'an prochain, tandis que le nombre total de chômeurs indemnisés par l'assurance chômage connaîtra un accroissement de 75 000 personnes.

Surtout, le nombre de demandeurs d'emploi en catégories A, B et C et des personnes dispensées de recherche d'emploi atteindra 5,5 millions de personnes en 2017, contre 4,7 millions en 2012.

Principales évolutions économiques selon les perspectives financières de l'Unédic publiées en septembre 2016

	2015	2016 Prévision	2017 Prévision	2018 Projection	2019 Projection
Croissance, Prix, Emploi, Salaire, Chômage <i>(évolution en moyenne annuelle)</i>					
PIB	1,2%	1,4%	1,2%	1,5%	1,4%
Indice des prix à la consommation	0,0%	0,3%	1,2%	1,5%	1,6%
Emploi total	0,4%	0,8%	0,5%	0,4%	0,4%
Emploi affilié à l'Assurance chômage	0,2%	1,0%	0,7%	0,4%	0,4%
Salaire moyen par tête (SMPT) dans le secteur concurrentiel	1,5%	1,7%	1,6%	1,9%	1,9%
Masse salariale dans le secteur concurrentiel	1,6%	2,6%	2,3%	2,3%	2,3%
Taux de chômage BIT	9,9%	9,4%	9,5%	9,5%	9,6%
Chômeurs indemnisés par l'Assurance chômage (ARE)	7,6%	1,8%	0,6%	2,0%	0,3%

Emploi, Chômage <i>(variation sur la période)</i>					
Emploi total	188 000	193 000	109 000		
Emploi affilié à l'Assurance chômage	133 000	143 000	76 000	66 000	44 000
DEFM catégorie A	88 000	-124 000	79 000		
DEFM catégories B, C	171 000	18 000	51 000		
Dispensés de recherche d'emploi	-15 000	-9 000	-4 000		
DEFM catégories A, B, C + dispensés de recherche d'emploi	245 000	-116 000	126 000		
Chômeurs indemnisés par l'Assurance chômage (ARE)	125 000	-16 000	75 000	13 000	17 000

Sources :
Insee, Pôle emploi, Dares, ACOSS, prévisions Unédic

Champs :
Emploi total, emploi affilié, chômage BIT et DEFM : France métropolitaine, données CVS

Chômage indemnisé en ARE : France entière, données CVS

SMPT et masse salariale :

France entière, données CVS

Le champ est celui de l'Accoss qui, à la différence du champ de l'Assurance chômage, inclut les grandes entreprises nationales.

Votre rapporteur pour avis rappelle que la commission d'enquête sénatoriale sur l'évaluation et l'évolution du chômage propose de rassembler dans un document unique mensuel l'enquête Emploi réalisée actuellement tous les trimestres par l'Insee et la publication par Pôle emploi du nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois, en prenant l'exemple du Royaume-Uni¹. Mais pour des raisons essentiellement budgétaires, le Gouvernement ne semble pas prêt à mettre en œuvre cette proposition.

¹ Rapport de la commission d'enquête du Sénat sur les chiffres du chômage en France et dans les pays de l'Union européenne, ainsi que sur l'impact des réformes mises en place par ces pays pour faire baisser le chômage, présidée par Anne Emery-Dumas, 4 octobre 2016, p. 55.

2. La dette de l'Unédic s'aggrave dangereusement

Compte tenu de l'absence d'accord entre partenaires sociaux en mai dernier pour conclure une nouvelle convention d'assurance chômage, les perspectives financières de l'Unédic demeurent très inquiétantes.

Alors que la dette de l'assurance chômage s'élève à 25,7 milliards d'euros en 2015, elle devrait atteindre **41,4 milliards d'euros en 2019** si les règles actuelles de l'actuelle convention d'assurance chômage étaient maintenues en vigueur, soit environ 13 mois de recettes¹.

Votre rapporteur pour avis ne cesse d'alerter sur le danger que représente pour nos concitoyens le creusement de la dette de l'Unédic. Si pendant la crise économique de 1993, la dette avait été cantonnée à 5 milliards d'euros, et avait avoisiné 14 milliards d'euros en 2006, elle ne cesse depuis 2009 de se creuser. En effet, les partenaires sociaux ont décidé, contrairement aux autres périodes d'augmentation du chômage depuis 1990, d'améliorer la couverture des chômeurs avec l'instauration de la règle « 1 jour travaillé = 1 jour indemnisé ». Si le rôle contra-cyclique de l'assurance chômage, qui implique d'augmenter ses dépenses en période de faible croissance ou de récession, est justifié d'un point de vue économique, le niveau actuel de la dette est si élevé qu'il obèrera dans les années à venir ses marges de manœuvre. Il est vrai qu'en période de forte croissance, quand l'économie croît plus vite que le PIB potentiel, les dépenses de l'assurance chômage diminuent très vite : selon les analyses économétriques récentes, une hausse de 1 % de l'écart de production entraînerait un recul de 3,3 % des dépenses d'indemnisation du chômage². Mais l'analyse de la croissance économique ces dernières années montre que l'économie française est systématiquement en dessous de son potentiel de croissance depuis 2008, ce qui plaide pour une grande prudence dans l'évaluation de la croissance dans les années à venir. Il paraît malheureusement illusoire d'espérer renouer durablement avec une forte croissance comme celle qu'a connue notre pays pendant la période 1999-2008, au cours de laquelle les écarts de production cumulés ont atteint 19 % du PIB. Mais même pendant cette période, les excédents conjoncturels ont permis de résorber seulement 9,8 mois de recettes de l'assurance chômage.

¹ Dès 2018, la dette de l'Unédic, qui atteindra 37,8 milliards d'euros, dépassera pour la première fois de son histoire ses ressources propres, estimées à 36,5 milliards d'euros.

² Perspectives financières de l'assurance chômage, 2016-2019, Unédic, septembre 2016, p. 42.

Le peu d'empressement des partenaires sociaux à combler la dette de l'Unédic s'explique peut-être en partie par la faiblesse des taux d'intérêt actuels. En effet, les charges financières nettes de l'Unédic atteignaient 187 millions d'euros en 2012 pour une dette de 13,8 milliards d'euros, et 301 millions d'euros en 2015 alors que la dette avait quasiment doublé (25,9 milliards). La maturité moyenne de la dette est passée de 3 ans en 2011 à 6 ans aujourd'hui. En 2017, le coût de la dette sera quasiment stable par rapport à 2016 (+ 6 millions d'euros) alors qu'elle s'alourdira de 3,8 milliards d'euros.

C'est pourquoi votre rapporteur pour avis plaide pour que les partenaires sociaux prennent rapidement des mesures ambitieuses pour réduire le déficit structurel de l'assurance chômage. Parallèlement, le Gouvernement doit conclure avec les États voisins comme la Suisse de nouveaux accords sur l'indemnisation chômage des **travailleurs frontaliers**, qui a représenté en 2015 un manque à gagner de 600 millions d'euros pour l'Unédic, car les partenaires sociaux ne sont pas compétents pour aborder cette question qui pèse pourtant lourdement sur le déficit structurel de l'assurance chômage.

Votre rapporteur pour avis rappelle que le Gouvernement aurait intérêt à réduire la dette de l'Unédic dans le cadre des engagements relatifs à la maîtrise de la dette publique. En effet, soucieux de baisser le déficit public français en dessous de 3 % du PIB en 2017, le Gouvernement s'était engagé à réaliser 800 millions d'euros d'économie en 2016 comme en 2017. L'échec de la négociation des partenaires sociaux portant sur la nouvelle convention assurance chômage représente ainsi un creusement du déficit public de l'ordre de 0,1 point de PIB.

B. UN CHÔMAGE QUI TOUCHE PARTICULIÈREMENT LES JEUNES, PEU PROTÉGÉS PAR LES POLITIQUES PUBLIQUES QUI LEUR SONT DESTINÉES

Le taux de chômage des jeunes âgés de 16 à 25 ans est deux fois plus élevé que celui de la population en général.

La Cour des comptes, dans son rapport de septembre dernier sur l'accès des jeunes à l'emploi, a critiqué avec raison le foisonnement et le déficit de pilotage des politiques publiques de l'emploi à destination des jeunes¹.

La Cour a également insisté avec raison sur les limites inhérentes à ces dispositifs liées à leur caractère correctif.

¹ Rapport public thématique de la Cour des comptes, « L'accès des jeunes à l'emploi : construire des parcours, adapter les aides », 5 octobre 2016, p. 78.

En France, selon les données du Gouvernement, plus d'un million de jeunes (Neet) âgés de 18 à 25 ans ne sont ni en emploi, ni en études, ni en formation¹. Quant au Conseil économique social et environnemental (Cese), il estimait en 2013 le nombre de jeunes Neet en France dans une fourchette de 1,9 million à 1,58 million², alors que la Cour des comptes, se fondant sur les données d'Eurostat, considère que le nombre de Neet âgés entre 18 et 24 ans s'élevait à cette époque à 750 000 jeunes³.

Le dernier panorama de la société en 2016 de l'OCDE consacré à la France et publié en octobre dernier a montré que le pourcentage de jeunes âgés de 15 à 29 ans qui ne sont ni en emploi, ni en études ni en formation, est passé de 14 % en 2008 à 16,6 % en 2015. L'Allemagne, qui partait du même niveau que notre pays en 2005, a vu son taux baisser à 9 % en 2015. En conséquence, notre pays compte **1,8 million de jeunes sans emploi et sortis du système éducatif**, soit 270 000 de plus qu'en 2008. L'OCDE estime que le coût de l'inactivité des jeunes ou de leur chômage est égal à 1 % du PIB en France.

Selon votre rapporteur pour avis, cette situation s'explique en grande partie par **l'échec de l'école républicaine** qui hérite d'inégalités familiales mais produit, en son sein, à chaque étape de la scolarité des inégalités sociales de natures différentes qui se cumulent et se renforcent comme l'a montré un récent rapport du Conseil national d'évaluation du système scolaire (Cnesco)⁴.

Votre rapporteur pour avis est évidemment favorable aux actions de formation à l'égard de ce public, mais il l'assortit de deux remarques :

- les pouvoirs publics doivent agir dès la scolarité, et non en aval où seules des actions correctrices sont envisageables ;
- pour un certain nombre de jeunes, un cadre de formation intensif est nécessaire sur le modèle des Etablissements pour l'insertion dans l'emploi (Epipe) et des écoles de la deuxième chance, qui doivent être développés.

¹ Dossier de presse, 500 000 formations supplémentaires pour les personnes à la recherche d'un emploi, 18 mars 2016, p. 10. Les économistes anglo-saxons évoquent en effet ce public avec l'acronyme Neet (not in education, employment or training).

² Rapport du Conseil économique, social et environnemental, « sécuriser les parcours d'insertion des jeunes (avis de suite) », Antoine Dulin, mars 2015, p. 9.

³ Rapport public thématique de la Cour des comptes, « L'accès des jeunes à l'emploi : construire des parcours, adapter les aides », 5 octobre 2016, p. 19.

⁴ Rapport scientifique du Conseil national d'évaluation du système scolaire, « inégalités sociales et migratoires, comment l'école amplifie-t-elle les inégalités ? », septembre 2016.

Enfin, à titre personnel, votre rapporteur pour avis serait favorable à terme à rendre obligatoire la formation des jeunes sortis de l'école qui ne sont ni en formation ni en emploi, dès lors qu'ils bénéficient d'un dispositif de la politique de l'emploi. L'exemple des Pays-Bas est riche d'enseignement, comme le souligne la Cour des comptes. En effet, les autorités locales néerlandaises ont l'obligation de proposer un travail, une formation ou une formation en alternance aux jeunes âgés de 18 à 27 ans qui demandent une aide sociale¹. En Autriche, votre délégation venue y étudier en avril 2015 le système d'apprentissage a appris que le Gouvernement avait l'intention de rendre obligatoire la formation des jeunes chômeurs sortis de l'école sans diplôme. De telles initiatives auraient sans doute un coût important pour les finances publiques, mais à moyen et long termes cette dépense serait plus que compensée par les économies réalisées en termes d'indemnisation du chômage, de coûts indirects et induits qui y sont liés et par l'augmentation de la croissance potentielle.

C. LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI » VOIT SES CRÉDITS DE PAIEMENT ET SES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT EXPLOSER

1. Les autorisations d'engagement sont en hausse de 5,2 milliards

Les programmes 102 « accès et retour à l'emploi » et 103 « accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » représentent plus de 95 % des autorisations de la mission « travail et emploi » dans le PLF 2017.

Si les autorisations d'engagement du programme 102 seront en légère baisse de 3,1 % par rapport à la LFI de 2016, celles du programme 103 connaîtront une très forte croissance, grâce à un abondement de 5,2 milliards d'euros, qui s'explique essentiellement par deux raisons :

- les aides à l'embauche dans les PME (3,6 milliards d'euros) ;
- les mesures en faveur des aides au domicile des personnes fragiles (1,6 milliard d'euros).

Les autres programmes de la mission subissent également une baisse des AE mais qui demeure négligeable si on les rapporte au volume de la mission.

¹ Rapport public thématique de la Cour des comptes, « L'accès des jeunes à l'emploi : construire des parcours, adapter les aides », 5 octobre 2016, p. 71.

**Tableau synthétique présentant l'évolution des autorisations d'engagement
de la mission « travail et emploi » dans le PLF 2017**

(en milliard d'euros)

Programme	AE demandés pour 2017	AE ouverts en LFI pour 2016	Evolution en valeur absolue	Evolution en pourcentage
102 Accès et retour à l'emploi	7,05	7,278	- 0,229	- 3,1 %
103 Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	8,667	3,457	+ 5,210	+ 150,7 %
111 Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	0,041	0,057	- 0,016	- 28,2 %
155 Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	0,723	0,752	- 0,029	- 3,8 %
TOTAL	16,480	11,544	+ 4,936	+ 42,7 %

Source : Commission des affaires sociales

2. Les crédits de paiement augmentent de 3,8 milliards

Si les crédits de paiement du programme 102 « accès et retour à l'emploi » demeurent stables à 7,6 milliards, ceux du programme 103 augmentent de 114 % pour atteindre 7 milliards.

**Tableau synthétique présentant l'évolution des crédits de paiement
de la mission « travail et emploi » dans le PLF 2017**

(en milliard d'euros)

Programme	CP demandés pour 2017	CP ouverts en LFI pour 2016	Evolution en valeur absolue	Evolution en pourcentage
102 Accès et retour à l'emploi	7,601	7,535	+ 0,066	+ 0,9 %
103 Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	7,082	3,309	+ 3,773	+ 114 %
111 Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	0,078	0,091	- 0,013	- 14,5 %
155 Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	0,736	0,764	- 0,030	- 4,2 %
TOTAL	15,496	11,701	+ 3,795	+ 32,4 %

Source : Commission des affaires sociales

3. Le poids des dépenses fiscales s'élève à 6,9 milliards

Les dépenses fiscales relatives à la mission « *travail et emploi* » s'élèveront l'an prochain à **6,9 milliards d'euros**, soit environ la moitié des crédits de paiement de la mission.

Tableau synthétique présentant les dépenses fiscales par programme de la mission « travail et emploi » dans le PLF 2017

(en milliard d'euros)

Programme	CP demandés pour 2017	Dépenses fiscales	Principaux dispositifs	Observations
102 Accès et retour à l'emploi	7,601	0,085	L'exonération des associations intermédiaires conventionnées s'élève à 83 millions d'euros.	Le remplacement de la prime pour l'emploi par la prime d'activité a fait chuter le niveau des dépenses fiscales (2,2 milliards d'euros en 2015).
103 Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	7,082	5,4	Le crédit d'impôt (ou la réduction d'impôt) sur le revenu au titre de l'emploi d'un salarié à domicile représente une dépense fiscale de 3,5 milliards d'euros.	Il existe plus d'une douzaine de dépenses fiscales pour ce programme, dont certaines sont inutilisées (136 ménages seulement bénéficient de la réduction d'impôt sur les tuteurs de chômeurs qui créent ou reprennent une entreprise).
111 Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	0,078	1,5	Le taux réduit de la TVA pour les cantines scolaires ou d'entreprises représente une dépense fiscale de 800 millions d'euros.	Il existe 7 dépenses fiscales rattachées à ce programme.
155 Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	0,736	n.c	n.c	n.c
TOTAL	15,496	6,9		

Source : Commission des affaires sociales

II. LE PROGRAMME 102 « ACCÈS ET RETOUR À L'EMPLOI » : UNE BAISSSE DE 229 MILLIONS D'EUROS DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

L'évolution des crédits des principales mesures du programme 102 par rapport au PLF 2016 est retracée à l'**annexe 1**.

A. UNE STABILITÉ DES RESSOURCES DE PÔLE EMPLOI, QUI POURSUIT SA TRANSFORMATION NUMÉRIQUE ET DÉVELOPPE LA COORDINATION AVEC LES AUTRES ACTEURS DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI

1. Des ressources stables

Le PLF 2017 maintient la dotation de l'Etat à Pôle emploi à son niveau prévu l'an dernier, à savoir **1,507 milliard** d'euros en AE et CP.

Cette dotation représente moins d'un tiers des ressources de l'opérateur public (5,15 milliards en 2016), qui bénéficie également de 10 % des recettes de l'assurance chômage (3,6 milliards).

Votre rapporteur pour avis constate avec satisfaction qu'**aucune réserve de précaution** n'a été appliquée au titre de la gestion en 2016.

Toutefois, la prévision d'exécution de la dotation en 2016 a conduit à **annuler 30 millions d'euros** de crédits compte tenu d'un contentieux retardant l'application d'un nouvel accord de classification des agents de Pôle emploi et de la baisse des investissements.

2. Le déploiement du numérique

Pôle emploi a tout d'abord accentué ses efforts pour augmenter le nombre d'offres d'emploi accessibles sur son site internet en nouant des partenariats avec 83 organismes. Cette année, **620 000 offres sont consultables** sur le site de l'opérateur public, soit environ cinq fois plus qu'en 2012.

A l'attention des entreprises, Pôle emploi a également développé certaines fonctionnalités de son site internet pour **faciliter le dépôt des offres d'emploi**, permettre la recherche de compétences de façon plus intuitive et leur offrir la possibilité de créer leurs propres pages tout en les personnalisant avec des logos, des photographies et des vidéos.

Par ailleurs, dans le cadre du « *nouveau parcours du demandeur d'emploi* », l'opérateur public a généralisé depuis mars 2016 l'inscription et la demande d'allocation en ligne. Toutefois, le demandeur d'emploi peut toujours bénéficier d'une assistance s'il le souhaite.

3. Une meilleure coordination avec les autres acteurs de la politique de l'emploi

Lors de l'examen du projet de loi Notre¹, votre commission avait souhaité poser les **premiers jalons de la régionalisation de la politique de l'emploi**. Dans ce cadre, elle avait adopté un amendement rendant obligatoire la conclusion de conventions pluriannuelles de coopération entre Pôle emploi et l'ensemble des autres acteurs de la politique de l'emploi (missions locales, Cap emploi, structures portant les Plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi, maisons de l'emploi, Association pour la formation professionnelle des adultes notamment), afin de mieux articuler les compétences des différents acteurs à partir de critères concertés, objectifs, publics et applicables sur l'ensemble du territoire.

Si le texte finalement promulgué s'avère en-deçà de ces objectifs, il a toutefois permis quelques avancées.

En effet, son article 6 oblige le président du conseil régional et le représentant de l'État dans la région à signer avec Pôle emploi une **convention régionale pluriannuelle de coordination de l'emploi, de l'orientation et de la formation**. Cette convention doit également être signée par les représentants régionaux des missions locales, des organismes spécialisés dans l'insertion professionnelle des personnes handicapées, les présidents de maisons de l'emploi et les représentants des structures gestionnaires de plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi.

Selon les informations fournies par la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), un projet de convention cadre est en cours d'élaboration et sera prochainement soumis pour avis au Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (Cnefop).

Pôle emploi a toutefois déjà resserré les liens au niveau national avec les **missions locales** en vue de garantir la complémentarité des réseaux à travers la signature le 10 février 2015 d'un **accord-cadre** avec l'État, le Conseil national des missions locales (CNML) et l'Union nationale des missions locales (UNML)².

¹ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

² Fin août 2016, sur le périmètre des jeunes inscrits en catégorie A et B, environ 119 770 jeunes étaient en suivi délégué dans les missions locales tandis que 804 450 étaient accompagnés par Pôle emploi.

Pôle emploi a également signé en février 2015 un **accord-cadre** pour renforcer le partenariat avec l'État, l'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des **personnes handicapées** (Agefiph), le Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP) et le Conseil national handicap et emploi des organismes de placement spécialisés (CHEOPS).

Si votre rapporteur pour avis salue la création d'un poste de **délégué interministériel** en charge des missions locales, il déplore en revanche l'enchevêtrement des strates de gouvernance au niveau local, régional et national, qui est source de complexité et de dépense d'argent public.

Quant à l'article 7 de la loi Notre, il autorise l'État à **déléguer** aux régions volontaires la mission de veiller à la **complémentarité et à la coordination de l'action des différents intervenants du service public de l'emploi**, sans toutefois empiéter sur les compétences de Pôle emploi. Trois régions se sont rapidement portées volontaires : Pays-de-la-Loire, Occitanie et Provence-Alpes-Côte d'Azur (Paca). Trois autres régions ont également manifesté leur intérêt selon l'Association des régions de France : Nouvelle Aquitaine, Bretagne et Corse. Contrairement aux compétences décentralisées, les compétences déléguées sont exécutées au nom et pour le compte du délégant, en l'occurrence l'État. La délégation sera précisée par convention et autorisée par décret. Selon la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), chaque demande sera étudiée au cas par cas et donnera lieu à une convention et à un décret d'autorisation.

Cet article 7 transfère en outre aux régions les **actions d'accompagnement à la création et à la reprise d'entreprises**. C'est pourquoi l'**article 15** de la première partie du PLF pour 2017 prévoit une compensation de **22 millions d'euros** en attribuant une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

Votre rapporteur pour avis constate avec satisfaction que les liens tissés entre les régions et Pôle emploi se renforcent depuis la publication de la loi Notre à travers la création le 30 mars 2016 de la **plateforme commune « Etat-Régions : ensemble pour l'emploi »**. En effet, son volet emploi prévoit l'expérimentation de nouvelles formes de contractualisation et de partenariat comme la définition de l'offre de services pour la création et la reprise d'entreprises, la mobilisation des conseillers entreprises, la mise en cohérence des aides à la mobilité ou encore le développement et la mise en commun des outils numériques. Six conventions de partenariats renforcés ont déjà été conclues avec la Bretagne, le Centre-Val-de-Loire, Paca, l'Île-de-France, les Pays-de-la-Loire et les Hauts-de-France.

Il considère néanmoins qu'une réflexion doit être menée sur les liens que devrait entretenir Pôle emploi avec les associations mettant en œuvre un **plan local pour l'insertion et l'emploi** (Plie) et les **maisons pour l'emploi**.

Ces dernières ont perdu une grande partie de leur raison d'être depuis la création de Pôle emploi qui rassemble dans un même lieu les agents de l'agence nationale pour l'emploi et ceux des Assédic. Le travail d'évaluation des maisons de l'emploi mené en 2016 à l'aune des objectifs fixés dans le cahier des charges prévu par l'arrêté du 18 décembre 2013 a souligné une grande hétérogénéité de leurs performances selon les territoires. Les financements par l'Etat étant déterminés en fonction de cette évaluation, les crédits pour 2017 sont maintenus au niveau observé l'an passé, à savoir **21 millions d'euros**.

4. La mise en œuvre du « plan 500 000 formations supplémentaires pour les demandeurs d'emploi »

Pôle emploi joue un rôle essentiel dans la mise en œuvre du « plan 500 000 formations supplémentaires pour les demandeurs d'emploi » (voir *infra*).

Les **deux-tiers des formations supplémentaires achetées** dans le cadre du plan ont été déléguées par les régions à Pôle emploi (soit 204 000 formations). Au premier semestre, l'opérateur public a pris en charge 55 % des achats sur l'ensemble des formations des demandeurs d'emploi.

Environ **88 % des personnes en recherche d'emploi** entrées en formation au premier semestre étaient inscrites à Pôle emploi. Près de 85 % d'entre elles bénéficiaient d'une formation prescrite par cet opérateur.

La mise en œuvre du plan a rendu nécessaire une **montée en compétences des conseillers** en matière de conseil en formation. Ainsi, au-delà des formations internes, Pôle emploi développe une nouvelle organisation du conseil en évolution professionnelle basée sur l'articulation entre les psychologues du travail et les conseillers référents. Afin de renforcer l'accès à cette offre de service sur l'ensemble du territoire, des recrutements supplémentaires de psychologues du travail sont actuellement engagés (150 sont prévus sur l'année 2016).

B. UNE SIMPLIFICATION DU FINANCEMENT DU RÉGIME DE SOLIDARITÉ D'INDEMNISATION DU CHÔMAGE

1. La simplification du financement du fonds de solidarité

Le fonds de solidarité finance les allocations de solidarité versées aux demandeurs d'emploi qui ne peuvent plus bénéficier du régime d'assurance chômage.

En 2016, le fonds, dont les dépenses s'élevaient à 2,749 milliards, bénéficiait de deux ressources : une partie de la contribution exceptionnelle de solidarité de 1 % perçue sur le traitement des fonctionnaires et une subvention d'équilibre de l'État.

Depuis la loi de finances initiale pour 2015, le fonds national des solidarités actives (FNSA) bénéficiait d'un transfert de 15 % de la contribution exceptionnelle de solidarité de 1 %.

Or, compte tenu de la création de la prime d'activité et de la suppression du FNSA, le produit de la **contribution exceptionnelle de solidarité** de 1 % sera désormais **intégralement** affecté au fonds de solidarité et atteindra 1,473 milliard l'an prochain contre 1,147 milliard cette année.

Les dépenses du fonds étant globalement stables en 2017 (2,8 milliards), la subvention d'équilibre de l'État sera en baisse de près de 270 millions et s'élèvera à 1,3 milliard.

2. Les dispositifs financés par le fonds de solidarité sont réformés à la marge

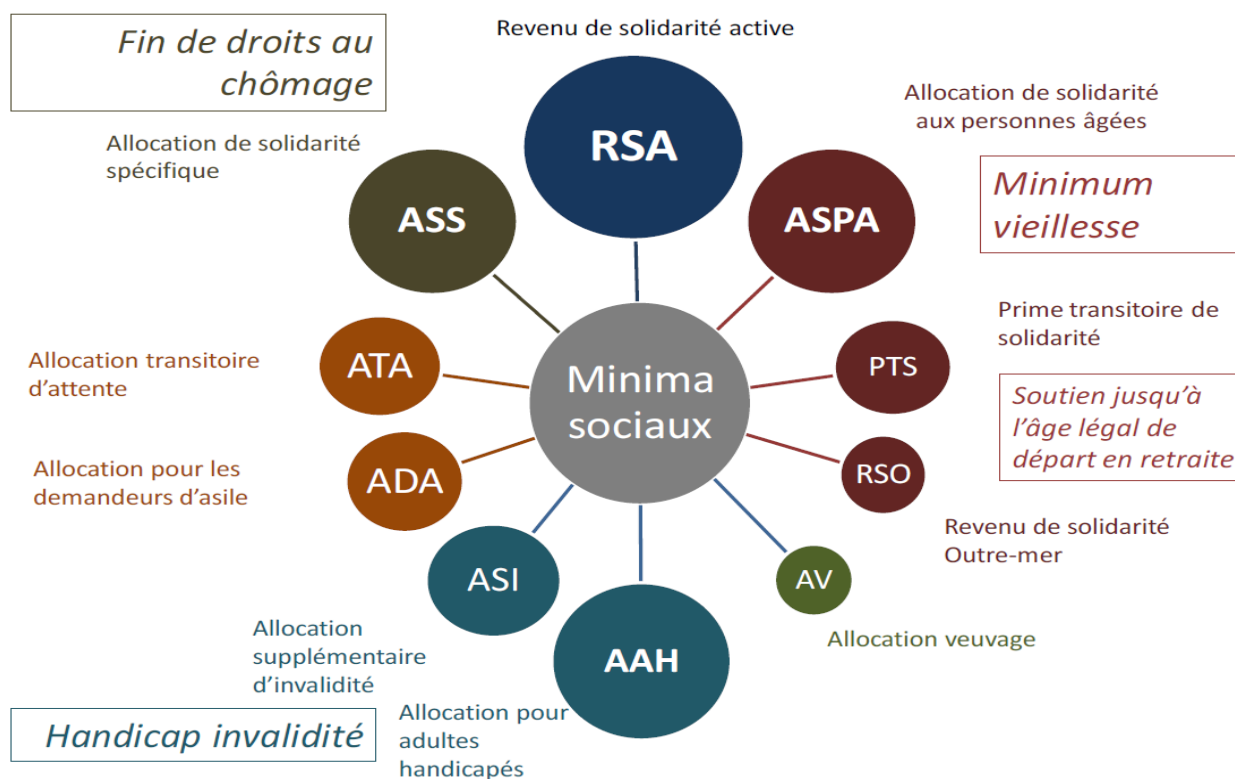
En 2017 comme les années précédentes, la quasi totalité des dépenses du fonds de solidarité sera consacrée à l'allocation de solidarité spécifique (ASS) à raison de 2,6 milliards d'euros (soit 95 % du total), tandis que les crédits des autres dispositifs sont globalement maintenus, à l'instar de l'allocation équivalent retraite.

A la suite des préconisations du rapport de Christophe Sirugue sur les minima sociaux¹, l'**allocation temporaire d'attente (ATA) sera supprimée** à compter d'une date déterminée par décret et au plus tard le 1^{er} septembre 2017. Le fonds de solidarité prévoit une enveloppe de **45 millions d'euros** pour financer l'ATA en 2017 avant sa suppression.

Pour mémoire, il convient toutefois de signaler que l'**article 49** de la première partie du PLF pour 2017 met en œuvre deux autres propositions du rapport de Christophe Sirugue.

¹ « Repenser les minima sociaux, vers une couverture socle commune », rapport au Premier ministre, de M. Christophe Sirugue, député de Saône-et-Loire, avril 2016.

Présentation des minima sociaux en France



Source : Rapport précité de Christophe Sirugue

Ce rapport présentait trois scénarios pour simplifier l'architecture des minima sociaux.

Le premier d'entre eux, le moins ambitieux, propose de mettre en œuvre dès le 1^{er} janvier 2017 douze mesures de simplification des minima sociaux tout en maintenant globalement inchangée leur architecture.

Parmi elles, figure la proposition 1.5 qui vise à **aligner le dispositif d'intéressement de l'ASS sur celui actuellement en vigueur pour le RSA**¹. Les nouvelles modalités de la prime forfaitaire mensuelle d'intéressement à la reprise d'activité seront appliquées aux flux entrants à une date déterminée par décret et au plus tard le 1^{er} septembre 2017. Un cumul intégral de trois mois entre les revenus d'activité et l'ASS sera maintenu pour les bénéficiaires de l'allocation reprenant une activité salariée d'au moins 78 heures par mois ou une activité non salariée, et étendu aux bénéficiaires de l'ASS reprenant une activité salariée inférieure à 78 heures par mois. Au-delà de trois mois d'activité, la possibilité d'un cumul entre les revenus d'activité et l'ASS différentielle disparaîtra, afin de mieux articuler ce dispositif avec la prime d'activité. Le fonds de solidarité devrait allouer **57 millions d'euros** l'an prochain pour les primes d'intéressement de l'ASS.

¹ Op. cit, p. 59.

Le PLF pour 2017 met également en œuvre la proposition 1.6 du rapport précité qui réaffirme le **caractère différentiel de l'allocation adulte handicapé (AAH) et vise à mettre fin à la possibilité de cumul de cette allocation avec l'ASS**¹. Cette règle de non-cumul ne sera appliquée que pour les futurs ayants droit au 1^{er} janvier 2017 afin de ne pas remettre en cause les situations actuelles. Les allocataires qui, au 31 décembre 2016, sont en situation de cumul continueront à bénéficier des allocations dans les conditions antérieures, tant qu'ils remplissent les conditions légales afférentes.

3. Le sort incertain de la rémunération de fin de formation

Créée en 2011, la **rémunération de fin de formation (R2F)** permet aux personnes de bénéficier d'une aide de 652 euros par mois pour terminer leur formation malgré l'arrêt de leur indemnisation par Pôle emploi.

Depuis l'an passé, une réflexion a été engagée par le Gouvernement pour évaluer et faire évoluer ce dispositif, dont le coût avoisinait **200 millions** d'euros en 2015.

Le Gouvernement avait ainsi refusé de cofinancer ce dispositif dans le PLF pour 2016 avant de se raviser en cours d'année par le versement d'une dotation de 100 millions d'euros.

En attendant les résultats de l'évaluation en cours, le PLF pour 2017 prévoit une dotation de **41,4 millions** d'euros pour financer le R2F.

Le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP), qui cofinance ce dispositif, risque donc de devoir supporter l'essentiel de son financement l'an prochain, alors qu'il doit déjà faire face à d'importantes demandes dans le cadre de la mise en œuvre du compte personnel de formation (CPF) à destination des demandeurs d'emploi.

4. La réforme de l'Accre dans le PLFSS pour 2017

Les personnes concernées par l'aide à la création ou reprise d'entreprise (Accre) bénéficient, pour la fraction de leur revenu inférieur à 1,2 Smic, quel que soit le niveau de leur revenu, d'une exonération des cotisations dues aux régimes d'assurance maladie, maternité, veuvage, vieillesse, invalidité et décès et d'allocations familiales².

Ce dispositif créé en 1979 était initialement réservé aux demandeurs d'emploi indemnisés mais a été progressivement élargi à neuf autres catégories de personnes, sans condition relative au niveau de rémunération. Bénéficiant à 450 000 personnes, son coût global était de **263 millions d'euros** pour la sécurité sociale en 2015.

¹ *Id.*

² L. 161-1-1 du code de la sécurité sociale.

Le conseil des prélèvements obligatoires en 2010 et une mission conjointe de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale des affaires sociales de juin 2015 ont toutefois souligné que ce dispositif était peu efficace et entraînait un important effet d'aubaine.

C'est pourquoi l'article 6 du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2017 prévoyait initialement une exonération de cotisations sociales, hors AT-MP, uniquement pour les revenus n'excédant pas la moitié du plafond de la sécurité sociale (Pass), soit 19 308 euros par an. Au-delà, l'exonération était partielle et s'annulait lorsque les revenus atteignaient le Pass (38 616 euros).

Un amendement, adopté en commission des affaires sociales à l'Assemblée nationale, a été voté en séance publique par les députés, pour maintenir ce nouveau mécanisme tout en relevant de 0,5 à 0,75 Pass le plafond en deçà duquel l'exonération de cotisations sociales était complète.

En outre, un amendement du rapporteur a été adopté pour étendre le bénéfice de l'Accre aux personnes physiques qui reprennent une entreprise implantée dans un quartier prioritaire de la ville (QPV).

Votre rapporteur pour avis, à l'instar du Sénat lors de l'examen du PLFSS pour 2017 en séance publique, ne s'oppose pas aux modifications de l'Accre apportées en cours d'examen parlementaire.

Il rappelle enfin que le PLF pour 2017 prévoit une dotation de **204 millions d'euros** pour financer l'Accre et compenser pour la première fois à la sécurité sociale les exonérations de cotisations sociales afférentes (voir *infra*).

Comme les dispositions actuellement retenues par le Parlement à l'article 6 du PLFSS devraient aboutir à une économie de 16 millions d'euros en année pleine (contre 30 millions d'euros si la version initiale du Gouvernement avait été maintenue), il est vraisemblable que la compensation de l'État versée à la sécurité sociale et inscrite dans le PLF 2017 soit sensiblement sous-évaluée.

C. DES CONTRATS AIDÉS QUI DEMEURENT À UN NIVEAU ÉLEVÉ

1. Trop nombreux et peu lisibles, les contrats aidés demeurent insuffisamment tournés vers la sphère marchande

Votre rapporteur pour avis regrette que le nombre de contrats aidés demeure à un niveau élevé, même s'il connaît un tassement significatif. Le PLF pour 2017 prévoit une dotation de **1,175 milliard d'euros en AE** et **1,472 milliard en CP** pour financer l'entrée de **200 000 personnes en CAE (secteur non marchand)** et **45 000 en CIE (secteur marchand)**. Or, le PLF pour 2016 prévoyait une enveloppe de 1,439 milliard d'euros en AE et 1,278 milliards en CP pour financer la conclusion de **260 000 nouveaux contrats**. Il convient toutefois de rappeler que l'instruction n° DGEFP/MIP/2016/215 du 30 juin 2016 relative à la programmation des contrats uniques d'insertion et des emplois d'avenir au deuxième semestre 2016 a prévu un **effort budgétaire supplémentaire de 150 000 contrats aidés** (y compris les emplois d'avenir) par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2016.

Votre rapporteur pour avis constate que la programmation des contrats aidés est très complexe et rend malaisée son pilotage au niveau national. Soucieux d'objectiver la fixation des objectifs **par région**, les services ministériels concernés ont ainsi considéré que le nombre de CUI-CAE à conclure au second semestre 2016 dépendait pour 40 % du nombre de contrats déjà conclus, pour 25 % du nombre de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi depuis plus d'un an, pour 20 % du volume des renouvellements estimés au second trimestre, pour 10 % du nombre de bénéficiaires du RSA socle et pour 5 % du nombre de demandeurs d'emploi de plus de 50 ans. Par ailleurs, il existe au sein des CUI-CAE des objectifs spécifiques selon **les administrations concernées**, par exemple pour l'Éducation nationale¹ ou la police nationale².

En outre, les services ministériels fixent des objectifs d'embauche spécifiques selon **les publics jugés prioritaires**, par exemple les habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville, qui varient selon le contrat aidé (13 % pour les CUI mais 20 % pour les emplois d'avenir et 35 % pour les CIE-starter) ou les personnes handicapées (10,9 % de contrats aidés sont attribués à des personnes handicapées). Enfin, des objectifs sont fixés selon la **nature des prescripteurs** : par exemple, en 2015, Pôle emploi devait prescrire 75 % des CUI-CAE, les conseils départementaux 13 %, les missions locales 7 % et Cap emploi 5 %.

¹ En effet, à l'occasion de la Conférence nationale du handicap du 19 mai 2016, l'engagement a été pris de pérenniser les CAE en contrats d'accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH).

² En 2016, 2 200 postes d'adjoints de sécurité sont prévus dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

Au final, la multiplication des objectifs fixés par les services ministériels rendent peu lisible la politique de l'État en matière de contrats aidés, d'autant que les ajustements prévus en loi de finances rectificative aboutissent à un nombre de contrats effectivement conclus systématiquement supérieur à celui prévu en loi de finances initiale comme le montre le tableau ci-après.

Présentation de l'évolution du nombre de contrats aidés entre 2013 et 2017

<i>Source : ASP-DGEFP</i>	Contrats	Nombre	AE (en M€)	CP (en M€)
LFI 2013	Emplois d'avenir	100 000	2 320,6	466,6
	CUI-CAE	340 000	1 726,4	1 479,2
	CUI-CIE	50 000	201,5	186,6
	Total CUI	490 000	4 248,5	2 132,4
Réalisé au 31/12/2013	Emplois d'avenir	88 175	1 633,79	294,68
	CUI-CAE	405 610	2 132,40	1 577,48
	CUI-CIE	50 655	125,88	63,78
	Total CUI	544 440	3 892,07	1 935,94
LFI 2014	Emplois d'avenir	50 000	1 170,87	1 246,25
	CUI-CAE	340 000	2 198,29	1 807,94
	CUI-CIE	40 000	164,50	135,63
	Total CUI	430 000	3 533,66	3 189,82
Réalisé au 31/12/2014	Emplois d'avenir	96 755	1 694,53	1 024,05
	CUI-CAE	311 092	1 842,84	1 714,73
	CUI-CIE	49 130	142,13	123,75
	Total CUI	456 977	3 679,5	2 862,53
LFI 2015	Emplois d'avenir	65 000	1 381,64	1 270,03
	CUI-CAE	300 000*	1 634,27	1 577,73
	CUI-CIE	80 000	332,01	206,92
	Total CUI	445 000	3 347,92	3 054,68
Réalisé au 31/12/2015	Emplois d'avenir	82 557	1 505,37	1 319,63
	CUI-CAE	288 881	1 974,28	1 714,45
	CUI-CIE	91 743	336,84	178,67
	Total CUI	463 181	3 709,80	1 370,72
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 31/07/2016	Emplois d'avenir	45 647	944,68	769,26
	CUI-CAE	167 690	894,83	1 006,29
	CUI-CIE	63 673	288,34	191,71
	Total CUI	277 010	2 127,84	1 967,26
PLF 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 CUI	280 000	1 775,61	2 406,30

* Volume inscrit en LFI hors débasage de 100 000 CAE en ETP en ACI dans le cadre de la réforme du financement des structures de l'IAE

Source : Réponse au questionnaire budgétaire

Votre rapporteur pour avis déplore également que seulement un cinquième des CUI concerne la sphère marchande. Les publics bénéficiaires des CUI dans la sphère non marchande sont en général plus éloignés du marché du travail que ceux qui bénéficient de contrats aidés dans la sphère marchande. En effet, une circulaire interministérielle du 30 juin 2016¹ rappelle que les publics prioritaires des CUI-CAE sont les demandeurs d'emploi de longue et de très longue durée, les bénéficiaires des minima sociaux, les demandeurs d'emploi seniors ainsi que les travailleurs handicapés.

Mais les différences de profil des publics bénéficiaires ne peuvent à elles-seules justifier les faibles taux d'accès à l'emploi des bénéficiaires de contrats aidés dans le secteur non marchand par rapport aux personnes qui ont conclu des contrats aidés dans le secteur marchand. Votre rapporteur pour avis rappelle à cette occasion les résultats d'une enquête de la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares), selon laquelle six mois après la fin de leur contrat, 66 % des personnes sorties d'un contrat unique dans le secteur marchand (CIE) sont en emploi, contre seulement 36 % des personnes sorties d'un contrat aidé du secteur non marchand (CAE)². En outre, une étude du même organisme de juillet 2016, se référant à un panel de demandeurs d'emploi entre 2005 et 2007, a montré « *un effet négatif ou nul du passage en contrat aidé dans le secteur non-marchand* »³. Ainsi, deux ans et demi après l'entrée en contrat aidé, seulement 33 % des bénéficiaires d'un CAE ont une probabilité d'être en emploi non aidé (CDD, CDI, intérim, création d'entreprise), contre 38 % des personnes de même profil n'ayant pas bénéficié de CAE. Inversement, après la même période, 66 % des salariés passés par un CIE ont une probabilité d'être en emploi non aidé, contre 43 % pour les personnes similaires n'ayant pas bénéficié de ce dispositif. Votre rapporteur pour avis ne peut qu'adhérer à l'analyse de la Cour des comptes, qui constate que « *les contrats aidés dans le secteur non marchand ne parviennent pas à corriger le facteur défavorable que constitue une faible qualification initiale* »⁴.

Le Gouvernement estime que les contrats aidés auraient permis la création nette de seulement 32 000 emplois en 2014 et de 15 000 en 2015. Les emplois aidés auraient également permis de réduire le nombre de demandeurs d'emploi en catégorie A d'environ 13 000 personnes en 2015. Autrement dit, **les emplois aidés mis en œuvre en 2015 n'auraient fait baisser le nombre de demandeurs d'emploi en catégorie A que de 0,5 point environ**⁵.

¹ Circulaire DGEFP/MIP/2016/215 du 30 juin 2016 relative à la programmation des contrats uniques d'insertion et des emplois d'avenir au deuxième semestre 2016.

² Etude de la Dares n° 71 de septembre 2014, « *Que sont devenues les personnes sorties de contrats aidés en 2012 ?* ».

³ Document d'étude de la Dares n°192, « *quels effets du recrutement en contrat aidé sur la trajectoire professionnelle ? Une évaluation à partir du Panel 2008 de la Dares* », juillet 2015, pp. 20-27.

⁴ Rapport public thématique de la Cour des comptes, « *L'accès des jeunes à l'emploi : construire des parcours, adapter les aides* », 5 octobre 2016, p. 50.

⁵ En effet, selon la Dares, la catégorie A comptait 3 590 600 demandeurs d'emploi fin 2015.

En définitive, il convient selon votre rapporteur pour avis de donner la **priorité absolue à l'apprentissage, d'accorder plus de place aux contrats aidés dans la sphère marchande, de conserver un volant de contrats aidés dans le secteur non-marchand le plus réduit possible et de prescrire des actions de formations systématiques et adaptées aux besoins des bénéficiaires de contrats aidés.**

2. Les emplois d'avenir : un bilan mitigé

Le PLF pour 2017 prévoit une dotation de **600 millions d'euros en AE** et **933,5 millions en CP** pour financer les contrats d'**emploi d'avenir** conclus avant 2017 (89 000 en 2014, 82 829 en 2015 et 68 175 en 2016) et ceux qui seront signés l'an prochain (35 000).

Pour mémoire, le PLF pour 2016 avait prévu une dotation de 743 millions d'euros en AE et 1,2 milliard en CP pour financer 95 000 contrats conclus en 2013, 87 000 en 2014, 90 000 en 2015 et 35 000 en 2016.

Comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport précité de septembre dernier, « *alors que les entrées dans le dispositif sont habituellement réparties entre les deux semestres de l'année, les prescripteurs d'emplois d'avenir ont été autorisés, dès le début de l'année, à consommer la totalité de l'enveloppe des 35 000 emplois d'avenir au cours du premier semestre de l'année 2016* », d'où une enveloppe complémentaire d'emplois d'avenir ouverte courant 2016¹.

Dans une **instruction du 24 octobre dernier**, le ministère du travail a indiqué que les prescriptions d'emplois d'avenir pour les mois d'octobre à décembre 2016 devaient désormais être réservées aux seules demandes de **renouvellement**, afin de sécuriser la trajectoire des bénéficiaires qui souhaitent poursuivre leurs activités chez le même employeur ou un nouvel employeur. Face à l'émoi qu'a suscité cette recommandation dans de nombreux territoires et à la crainte d'un coup d'arrêt imprévu au développement de ce dispositif, la ministre du travail a indiqué à l'Assemblée nationale qu'il n'était « *pas question de mettre fin aux emplois d'avenir* » mais de « *garantir l'égalité territoriale et le respect des procédures* ». En effet, selon la ministre, « *certaines régions ayant dépassé leur objectif de 120 % ou de 130 %* », le nombre des emplois d'avenir aurait explosé au détriment d'autres régions².

¹ Rapport public thématique de la Cour des comptes, « L'accès des jeunes à l'emploi : construire des parcours, adapter les aides », 5 octobre 2016, p. 43.

² http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2017/commissions_elargies/cr/c015-1.asp

Une étude de la Dares d'octobre dernier a montré que 3 jeunes sur 4 en emploi d'avenir avaient suivi une formation pendant la première année de leur contrat, étant rappelé que les actions de formation sont obligatoires pour ce type de contrat, contrairement aux autres contrats aidés¹. La moitié des jeunes ont même suivi une formation certifiante pendant la première année (diplôme reconnu par l'Éducation nationale, certificat de qualification professionnelle, habilitation ou permis). Mais il est nécessaire de s'assurer de la qualité des actions de formation ainsi réalisées et du taux d'insertion des bénéficiaires d'un emploi d'avenir à l'issue de leur contrat.

Enfin, votre rapporteur pour avis constate avec satisfaction que le PLF pour 2017 ne mentionne plus les dispositifs d'emploi aidé spécifiques à l'outre-mer, ce qui permettra de simplifier la politique de l'emploi dans ces territoires.

D. LA GARANTIE JEUNES POURSUIT SON DÉPLOIEMENT

Le Gouvernement présente la garantie jeunes comme le dispositif essentiel pour lutter contre le chômage des jeunes et favoriser l'insertion professionnelle des personnes les plus éloignées de l'emploi. Comme le reconnaît la Cour des comptes, ce dispositif d'accompagnement est en effet le plus intégré et partant le plus coûteux².

Le PLF pour 2017 prévoit une enveloppe de **498 millions d'euros en AE** et **420 millions en CP**, soit une très forte hausse par rapport au PLF pour 2016 (respectivement 282 et 255 millions).

Le **fonds social européen (FSE)** et l'**Initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ)** cofinanceront en 2017 la garantie jeunes à hauteur de **54,9 millions** en AE et CP, contre 17,4 millions dans le PLF pour 2016. Seules les régions dans lesquelles le chômage des jeunes dépasse 25 % bénéficieront de ces fonds européens. Il convient toutefois de rappeler que le financement communautaire est conditionné notamment à une sortie positive des jeunes du dispositif.

Celui-ci a fait l'objet d'une expérimentation depuis 2013, qui concerne actuellement 91 départements, 358 missions locales et plus de 57 000 jeunes.

La ministre du travail, lors de son audition le 8 novembre dernier devant votre commission, s'est engagée à ce que toutes les missions locales, soit 447 structures, puissent offrir ce dispositif à compter du 1^{er} janvier prochain, qui devrait concerner 150 000 jeunes sur l'ensemble du territoire.

¹ Etude de la Dares n° 56 d'octobre 2016 « Les jeunes en emploi d'avenir : quel accès la formation, pour quels bénéficiaires ? ».

² Rapport public thématique de la Cour des comptes, « L'accès des jeunes à l'emploi : construire des parcours, adapter les aides », 5 octobre 2016, p. 32.

Votre rapporteur pour avis estime que si la garantie jeunes présente pour l’instant de bonnes performances, sa généralisation est prématurée faute d’évaluation sérieuse, tandis qu’elle concurrence parfois d’autres dispositifs intensifs originaux.

Votre rapporteur pour avis maintient que sa généralisation est prématurée. Certes, comme l’a souligné la Cour des comptes dans son rapport de février dernier, la garantie jeunes, contrairement à de nombreux autres dispositifs de la politique de l’emploi à destination des jeunes, présente des performances satisfaisantes. De fait, le taux de sortie vers l’emploi des bénéficiaires de la garantie jeunes est de 49,9 %, contre 38 % pour le CIVIS renforcé¹. Mais en tant que co-rapporteur de la loi travail, votre rapporteur pour avis s’était opposé à l’article qui anticipait sa généralisation, considérant qu’une telle mesure ne pouvait être prise qu’après une évaluation approfondie par un organisme indépendant et à l’issue d’une période d’expérimentation suffisamment longue². Pour mémoire, dans le cadre de l’enquête nationale lancée par la Dares en mai 2015, une troisième vague d’évaluation vient seulement de débiter. La Cour des comptes considère pour sa part que « *les indicateurs de performance suivis dans le cadre du budget de l’État sont lacunaires et ne permettent pas de mesurer l’efficacité des dispositifs d’accompagnement en mission locale* », si bien que les données précitées relatives au taux de sortie vers l’emploi « *sont d’une fiabilité relative, la situation du jeune n’étant pas connue dans certains cas* »³. Par ailleurs, la Cour relève que l’accompagnement intensif jeune de Pôle emploi (AIJ) et les écoles de la deuxième chance (EDC) présentent des performances comparables à la garantie jeunes en termes d’accès à l’emploi (par exemple 48 % pour les bénéficiaires de l’AIJ)⁴.

La garantie jeunes concurrence parfois certains dispositifs intégrés de formation pour lesquels votre rapporteur pour avis apporte tout son soutien. A l’instar de la Cour des comptes, votre rapporteur pour avis considère que ce dispositif pourrait porter préjudice aux écoles de la deuxième chance (E2C) et aux établissements pour l’insertion dans l’emploi (Evide⁵). La garantie jeunes exerce un effet d’attraction sur les jeunes destinés aux écoles de la deuxième chance, car l’allocation versée aux bénéficiaires du premier dispositif est plus élevée que celle attribuée par les E2C, alors que les contraintes d’assiduité sont fortes et que le contenu en formation de ces écoles est exigeant⁶.

¹ *Op. cit.*, p. 47.

² *Rapport sur le projet de loi visant à instituer de nouvelles libertés et de nouvelles protections pour les entreprises et les actif-ve-s*, de MM. Jean-Baptiste Lemoyne, Jean-Marc Gabouty et Michel Forissier, 1^{er} juin 2016, tome 1, pp. 284-288.

³ *Op. cit.*, pp 46-47.

⁴ *Op. cit.*, p. 49.

⁵ Anciennement dénommés établissement public d’insertion de la Défense.

⁶ *Op. cit.*, p. 93.

Dans certains cas plus limités, la garantie jeunes vient concurrencer des dispositifs similaires mis en place par les régions. Il en va ainsi du plan d'action pour l'insertion des jeunes instauré par la région Auvergne, dont la philosophie est très proche de celle de la garantie jeunes¹.

Les dispositifs de la deuxième chance : un bilan satisfaisant

I) Les établissements pour l'insertion dans l'emploi (Evide)

Le PLF pour 2017 prévoit une dotation de la mission « travail et emploi » de 54,5 millions d'euros en AE et CP pour financer les Evide, soit 3,7 millions d'euros de plus que dans le PLF pour 2016, à laquelle s'ajoute une dotation de 3,7 millions pour créer l'an prochain deux centres à Nîmes et Toulouse.

On compte aujourd'hui 18 Evide en France, accueillant 3 170 nouvelles personnes en 2015, pour un total de 2 655 places.

Le nombre de jeunes ayant abandonné un Evide en cours de route ou sans solution s'élève à 41 % en 2014, ce qui peut paraître élevé mais doit être relativisé compte tenu des publics accueillis.

Comme l'indique le bleu budgétaire, le taux de sortie positive de ces établissements est de 50 %.

La Cour des comptes note avec dépit que le Ministère de la défense, à l'origine de la création des Evide en 2005 avant de s'en désengager récemment, a créé en 2015 le service militaire volontaire, dont la philosophie est très proche de celle de ces écoles.

II) Les écoles de la deuxième chance (EDC)

La dotation de l'Etat versée aux EDC sera de 24 millions d'euros en 2017.

Ces établissements sont cofinancés par les collectivités territoriales, le fonds social européen, l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances ou encore la taxe d'apprentissage.

En 2015, 14 500 jeunes ont été accueillies dans 43 écoles.

Le taux de sortie positive vers l'emploi ou une formation qualifiante pour les personnes admises dans un E2C est de 59 % en 2015, son plus haut niveau depuis 2009.

¹ Rapport public thématique de la Cour des comptes, « L'accès des jeunes à l'emploi : construire des parcours, adapter les aides », 5 octobre 2016, p. 88.

III. LE PROGRAMME 103 « ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES ET DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI » : UNE EXPLOSION DES DÉPENSES

L'annexe 2 présente l'évolution des crédits des principaux dispositifs de ce programme par rapport au PLF 2016.

A. LA POLITIQUE EN FAVEUR DE L'EMBAUCHE DANS LES TPE ET LES PME MANQUÉE DE COHÉRENCE ET DE STABILITÉ

Lors de son discours devant le **Conseil économique, social et environnemental** (Cese) le 18 janvier 2016, le Président de la République a annoncé la création d'une aide pour les entreprises de moins de 250 salariés qui embauchent un salarié en CDI ou en CDD de plus de six mois et dont la rémunération mensuelle ne dépasse pas 1,3 Smic. Cette aide, d'un montant de 2 000 euros par an et versée pendant deux ans maximum, s'inscrit dans l'objectif de transformer aussi vite que possible le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (Cice) en baisse définitive des cotisations sociales. Ce faisant, cette aide est censée couvrir « *le reliquat des cotisations patronales au niveau du SMIC une fois pris en compte l'ensemble des allègements de charges, notamment ces allègements prévus dans le Pacte de responsabilité*¹ ».

Les contours de l'**aide à l'embauche dans les PME** ont été définis par un décret du 25 janvier 2016². Gérée par l'Agence de services et de paiement, versée chaque trimestre à hauteur de 500 euros et étendue aux contrats de professionnalisation dont la durée est supérieure à six mois, elle ne peut se cumuler avec une autre aide de l'État à l'insertion, à l'accès ou au retour à l'emploi versée au titre du même salarié.

L'aide est en revanche cumulable avec les dispositifs de réduction générale pour les bas salaires, le Pacte de responsabilité et de solidarité et le Cice. Depuis le 18 janvier 2016, sous l'action conjuguée des dispositifs précités et de la nouvelle aide, les cotisations patronales sont nulles pour les salariés embauchés postérieurement à cette date et qui sont en CDI ou en CDD de plus de six mois.

Tablant sur **1,3 million de demandes d'aide** en 2016 et 2017, le PLF 2017 prévoit une enveloppe de **3,6 milliards d'euros en AE** et **1,9 milliard en CP**.

¹ <http://www.elysee.fr/declarations/article/v-ux-aux-acteurs-de-l-entreprise-et-de-l-emploi-8/>

² Décret n° 2016-40 du 25 janvier 2016 instituant une aide à l'embauche dans les petites et moyennes entreprises.

Votre rapporteur pour avis est favorable à cette mesure, car les baisses de charges sur les bas salaires ont en **effet positif sur l'emploi** selon la majorité des économistes. En outre, le dispositif retenu semble **aisé à mobiliser** par les employeurs.

Votre rapporteur pour avis regrette toutefois le caractère **tardif** de cette mesure, annoncée en fin de quinquennat, qui plus est quelques semaines seulement après la promulgation de la loi de finances initiale pour 2016.

En outre, la **multiplication** des aides à destination des employeurs brouille le message du Gouvernement, cette aide étant parfois confondue avec **l'aide à la première embauche d'un salarié dans les TPE**, annoncée par le Gouvernement le 9 juin 2015 et dont les modalités d'attribution sont très proches de celles retenues pour l'aide à l'embauche dans les PME. La première, également d'un montant maximum de 4 000 euros et versée chaque trimestre à hauteur de 500 euros, ne concerne que les embauches effectuées entre le 9 juin 2015 et le 31 décembre 2016, d'où une enveloppe budgétaire modeste dans le PLF 2017 (**35,8 millions d'euros en CP**)¹.

Votre rapporteur pour avis ne peut que déplorer **l'instabilité** des dispositifs d'aides aux entreprises mis en place depuis 2012, alors que les employeurs ont besoin de dispositifs simples d'utilisation, peu nombreux et pérennes.

Par ailleurs, votre rapporteur pour avis s'interroge sur les **effets d'aubaine** d'une telle mesure, alors que la dette de l'Etat ne cesse de s'alourdir.

Enfin, votre rapporteur pour avis rappelle avec insistance que les baisses de charges ne constituent qu'une solution de second rang et ne sauraient pallier l'absence de **réformes structurelles** dont notre pays souffre depuis plusieurs années, qu'il s'agisse du système scolaire, de la formation professionnelle ou encore de l'apprentissage.

B. L'ÉCHEC DU CONTRAT DE GÉNÉRATION EST DÉSORMAIS CONSOMMÉ

Le PLF 2017 ne prévoit qu'une dotation de **180 millions d'euros en AE** et **130 millions en CP** pour financer le contrat de génération.

Seulement 15 000 aides financières associées aux nouveaux contrats de génération sont prévues en 2017, soit le même niveau qu'en 2016 et 2015.

Le nombre de ces aides, sans cesse revues à la baisse depuis 2013, est donc très éloigné des annonces initiales du Gouvernement, comme l'avait souligné l'an dernier votre rapporteur pour avis.

¹ Le bleu budgétaire indique que seulement 15 000 aides ont été accordées en 2015 et 9 700 sont attendues sur l'année 2016.

En effet, « *alors que le Gouvernement nourrissait de fortes ambitions en 2013 lors de l'examen du projet de loi portant création de ce dispositif, en se fixant comme objectif 85 000 binômes formés en 2013 et 100 000 en année pleine, seulement 14 825 nouvelles aides ont été effectivement versées en 2013, 18 109 en 2014, 20 000 étant attendues en 2015 tout comme [en 2016]* »¹.

A l'occasion de son rapport public annuel de 2016, la Cour des comptes a partagé ce sombre constat : « *Fin juillet 2015, seulement 40 300 contrats assortis d'une aide avaient été signés, alors que plus de 220 000 étaient espérés à cette date pour parvenir à un total de 500 000 contrats à l'échéance 2017. De surcroît, près des deux tiers des jeunes en ayant bénéficié étaient déjà présents dans les entreprises concernées, si bien que son effet sur le chômage apparaît quasiment négligeable* »².

Certes, le contrat de génération ne se limite pas à cette aide financière et comprend un volet relatif à la négociation collective. Mais les accords collectifs et les plans d'action dits « intergénérationnels » conclus depuis 2013 ne couvrent qu'un tiers des salariés et se limitent souvent à reprendre la réglementation en vigueur, faute de mobilisation des partenaires sociaux.

C'est pour ces raisons que la majorité sénatoriale avait adopté, lors de l'examen du projet de loi relatif au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, un **amendement** tendant à la **suppression du contrat de génération** à compter du 1^{er} janvier 2017³.

En définitive, le présent budget marque **l'échec définitif du contrat de génération**, qui malgré une ambition louable, le soutien de la majorité des groupes politiques lors de sa création et des aménagements législatifs récents, a pâti de règles complexes et peu adaptées à la réalité du monde de l'emploi, transformant ce dispositif présenté comme essentiel par le Gouvernement pour lutter contre le chômage des jeunes en simple variable budgétaire depuis 2013.

C. MALGRÉ L'ACTIVISME DU GOUVERNEMENT EN FAVEUR DE L'APPRENTISSAGE, CETTE FILIÈRE DE RÉUSSITE DEMEURE PEU ATTRACTIVE

Alors que le Gouvernement s'est fixé comme objectif d'atteindre 500 000 apprentis en 2017, le présent PLF prévoit l'an prochain seulement 400 290 apprentis dans le secteur privé (contre 404 931 attendus en 2016) et 24 950 dans le secteur public.

¹ Rapport budgétaire pour avis sur le projet de loi de finances pour 2016, au nom de la commission des affaires sociales du Sénat, de Michel Forissier, tome VIII, travail et emploi, 19 novembre 2015, p. 26.

² Rapport public annuel 2016 de la Cour des comptes, tome I, février 2016, p. 59.

³ http://www.senat.fr/amendements/2015-2016/662/Amdt_259.html

Si le Gouvernement a mobilisé plusieurs dispositifs pour enrayer le déclin de l'apprentissage observé depuis 2012, force est de constater que les résultats ne sont pas au rendez-vous.

Tout d'abord, le PLF 2017 prévoit une dotation de **1,254 milliard d'euros en AE et CP au titre des exonérations de cotisations sociales pour les apprentis**, soit un niveau équivalent à celui prévu cette année (1,248 milliard). En effet, l'article L. 6243-2 du code du travail prévoit que les employeurs inscrits au répertoire des métiers qui concluent des contrats d'apprentissage, ainsi que ceux employant moins de onze salariés au 31 décembre précédant la date de conclusion de ces contrats, sont exonérés de la totalité des cotisations sociales patronales et salariales afférentes à ces contrats, à l'exclusion des sommes dues au titre des accidents du travail et des maladies professionnelles. Pour les autres employeurs, l'exonération est limitée aux cotisations patronales de sécurité sociale, à l'exclusion de celles dues au titre des accidents du travail et des maladies professionnelles, et des cotisations salariales d'origine légale et conventionnelle. Il convient également de rappeler que les contrats d'apprentissage bénéficient d'un abattement de 11 points sur l'ensemble des cotisations légales et conventionnelles (20 points en outre-mer).

Ensuite, le Président de la République a annoncé le 9 juin 2015, dans le cadre du plan de mobilisation pour l'apprentissage, **une aide en faveur des très petites entreprises concluant un contrat d'apprentissage avec des jeunes mineurs**. Définie par le décret du 29 juin 2015¹, elle est versée aux entreprises employant moins de onze salariés qui concluent un contrat d'apprentissage avec un jeune de moins de dix-huit mois. Versée chaque trimestre à hauteur de 1 100 euros, cette aide est cumulable avec celles qui existent déjà. Tablant sur 50 000 entrées l'an prochain, le PLF prévoit une enveloppe de **204,3 millions d'euros en AE et 165 millions en CP**.

En outre, le Premier ministre a annoncé le 11 avril 2016 des mesures en faveur de la jeunesse, dont la **revalorisation de la grille de rémunération des apprentis** afin d'améliorer leur pouvoir d'achat.

En attendant cette revalorisation, le Gouvernement s'est engagé à renforcer ponctuellement le pouvoir d'achat des apprentis. C'est pourquoi le PLF pour 2017 prévoit une dotation de **80 millions d'euros en AE et CP** pour financer cette mesure et les frais de gestion associés.

Soucieux de redonner un nouveau souffle à l'apprentissage, votre rapporteur pour avis avait déposé en février 2016 une proposition de loi avec notre collègue Elisabeth Lamure afin de **faire de l'apprentissage une voie de réussite**².

¹ Décret n° 2015-773 du 29 juin 2015 portant création d'une aide en faveur des très petites entreprises embauchant des jeunes apprentis.

² Proposition de loi n° 394 (2015-2016) visant à faire de l'apprentissage une voie de réussite.

Ses principales dispositions avaient été intégrées dans le texte adopté par le Sénat lors de l'examen du projet de loi relatif au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, mais aucune n'a été retenue dans la version finale de la loi, ce que déplore votre rapporteur pour avis.

Synthèse des principales dispositions en faveur de l'apprentissage adoptées par le Sénat et issues de la proposition de loi visant à faire de l'apprentissage une voie de réussite :

- conclusion d'un pacte national de l'apprentissage afin de fixer des objectifs pluriannuels, publics et transparents, dont le suivi statistique devait être assuré par le Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (Cnefop) ;
- renforcement du rôle des centres de formation d'apprentis dans l'orientation des élèves et généralisation de la découverte des métiers et du monde économique ;
- ajout d'un volet consacré au fonctionnement de l'économie et des entreprises lors de la formation des enseignants et des personnels de direction de l'éducation nationale ;
- généralisation de la participation des maîtres d'apprentissage aux jurys d'examen des apprentis qu'ils ont suivis ;
- adaptation des règles relatives au déroulement du contrat d'apprentissage (notamment le recours à un médiateur consulaire lorsqu'une des parties au contrat envisage sa rupture) ;
- formation obligatoire des maîtres d'apprentissage par leur employeur ;
- refonte des règles pour le travail de nuit des apprentis de moins de 18 ans ;
- participation avec voix consultative des représentants des apprentis siégeront au Cnefop et dans leurs déclinaisons régionales, les Comités régionaux de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (Crefop) ;
- obligation pour ces comités de communiquer chaque année au Cnefop un bilan des dépenses régionales en faveur de l'apprentissage.

Enfin, votre rapporteur pour avis rappelle que même si elle n'a pu quantifier le phénomène, la Cour des comptes souligne que la mobilisation des missions locales pour promouvoir les emplois d'avenir a pu réduire le nombre de jeunes orientés vers les contrats d'apprentissage, confirmant les craintes d'un grand nombre de personnes auditionnées¹.

¹ Rapport public thématique de la Cour des comptes, « L'accès des jeunes à l'emploi : construire des parcours, adapter les aides », 5 octobre 2016, p. 90.

D. LA TRANSFORMATION DE L'AFPA EN ÉTABLISSEMENT PUBLIC NE SAURAIT MASQUER LES DÉFIS QUI RESTENT À RELEVER

1. La transformation de l'Afpa en établissement public est en cours

L'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afpa), dans le cadre de sa mission de service public pour l'emploi, participe à la formation et à la qualification des personnes les plus éloignées du marché du travail, tout en contribuant à leur insertion professionnelle et à la politique de certification menée par le ministre chargé de l'emploi.

Or, cette association est confrontée depuis plusieurs années à de graves difficultés financières, liées à l'ouverture à la concurrence des achats de formation, au mouvement de décentralisation au profit des régions et à la gestion d'un parc immobilier éclaté, peu cohérent et onéreux.

C'est pourquoi l'article 39 de la loi du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi a autorisé le Gouvernement à prendre une **ordonnance** pour transformer l'association en établissement public industriel et commercial (Epic), préciser ses missions, fixer les conditions de dévolution d'actifs immobiliers de l'Etat à son profit et définir les conditions du transfert des biens, droits et obligations de l'association à cet établissement.

Cette ordonnance a été publiée le 10 novembre dernier après une phase de concertation approfondie avec le Cnefop, les régions et les services de la commission européenne¹.

La création du nouvel établissement sera effective à la date d'effet de la décision portant dissolution de l'Afpa, et au plus tard le 1^{er} janvier 2017.

L'appartenance du nouvel Epic au service public de l'emploi est confirmée.

Le nouvel Epic se substituera à l'association en tant qu'employeur des personnels titulaires d'un contrat de travail conclu antérieurement à la dissolution de l'association².

Ses **missions de service public** reprennent celles de l'Afpa : participation à la formation, à la qualification et à l'insertion des personnes les plus éloignées de l'emploi ; contribution à la politique de certification menée par le ministère chargé de l'emploi ; promotion d'un égal accès aux femmes et aux hommes.

¹ Ordonnance n° 2016-1519 du 10 novembre 2016 portant création au sein du service public de l'emploi de l'établissement public chargé de la formation professionnelle des adultes.

² Au 31/12/2016, l'Epic devrait compter 8 259 salariés, dont 6 635 en CDI, soit 1 200 emplois de moins que l'association en 2012.

À condition de ne pas empiéter sur les **compétences des régions**, le futur Epic pourra en outre remplir les **missions facultatives** suivantes :

- contribution à l'émergence et à l'organisation de nouveaux métiers et de nouvelles compétences ;
- développement d'une expertise prospective des compétences dans les territoires ;
- appui aux opérateurs chargés des activités de conseil en évolution professionnelle ;
- développement des actions de formation en matière de développement durable.

Surtout, l'établissement public pourra exercer des missions si elles constituent le « *complément normal de ses missions de service public* » et leur sont « *directement utiles* », comme :

- la participation à la politique de certification des autres ministères ;
- la contribution à la formation des demandeurs d'emploi.

Dans ce cadre, l'établissement public pourra créer des **filiales** ou prendre des **participations** dans des sociétés, groupements ou organismes.

Un **arrêté** conjoint des ministres chargés du domaine, de l'emploi et de la formation professionnelle fixera la liste des **biens immobiliers et mobiliers** appartenant à l'Etat, utilisés par l'Afpa et nécessaires à ses missions de service public et à certaines missions facultatives qui seront transférés en pleine propriété à l'Epic.

Plusieurs textes réglementaires sont attendus d'ici la fin d'année pour rendre opérationnel le changement de l'association en Epic et assurer la nomination d'un nouveau directeur général.

2. Le futur établissement doit trouver dans les meilleurs délais un modèle économique viable

Votre rapporteur pour avis constate avec satisfaction que le PLF 2017 prévoit une dotation de **110 millions d'euros** en AE et CP au futur Epic, soit une hausse de plus de 14 millions d'euros par rapport au PLF 2016.

Cette hausse des crédits de l'Etat ne saurait dédouaner le futur établissement public de trouver de toute urgence un nouvel modèle de croissance.

Non seulement les dettes financières contractées par l’Afpas seront transférées à l’Epic¹ mais la concurrence sur le marché des formations pour adultes reste forte.

La grave crise financière qui a éclaté en 2012 n’est toujours pas réglée. En 2015, l’Afpas a enregistré 51 millions d’euros d’insuffisance brute d’exploitation (IBE) et un résultat opérationnel hors coût de restructuration négatif de 78 millions. Malgré les effets positifs du « plan 500 000 formations supplémentaires », l’établissement public anticipe des pertes pour l’année 2016 (30 millions d’euros d’IBE hors coût de restructuration). L’impossibilité de résorber les pertes en 2017 devrait conduire à un nouveau besoin de financement.

Votre rapporteur pour avis souhaite que le futur établissement public soit viable économiquement et que l’emploi des salariés soit protégé, sans enfreindre néanmoins les **règles européennes en matière d’aide d’État**.

S’il est favorable au développement des **centres de formation à rayonnement national**, afin d’offrir une offre de formation homogène sur le territoire, celui-ci doit se faire de manière transparente et en concertation avec les régions.

Enfin, votre rapporteur pour avis rappelle que la création d’une **deuxième filiale** dédiée aux activités des personnes en recherche d’emploi, en plus de celle consacrée à la formation des salariés, fera l’objet prochainement d’une information du comité central d’entreprise. La création de cette filiale permettra de distinguer clairement les activités de nature concurrentielle de celles qui relèvent des services d’intérêt économique général (SIEG).

E. LE FINANCEMENT DU « PLAN 500 000 FORMATIONS SUPPLÉMENTAIRES POUR LES DEMANDEURS D’EMPLOI » N’EST PAS GARANTI

Le 18 janvier 2015, le Président de la République a annoncé les grandes lignes du **plan d’urgence pour l’emploi**, qui comprend notamment un volet relatif à la réalisation de 500 000 actions de formation supplémentaires.

A travers cet objectif, le nombre d’actions de formation au bénéfice des personnes en recherche d’emploi devrait atteindre un million en 2016, soit un doublement par rapport à 2015.

¹ Ces dettes comprennent les obligations associatives (200 millions d’euros), un volet social (60 millions) et un volet fiscal (20 millions). En outre, l’Afpas est confrontée à un différend sur le passif relatif aux redevances d’occupation, qui pourrait s’élever à plusieurs dizaines de millions d’euros.

Le « plan 500 000 formations supplémentaires » a vocation à s'adresser en particulier aux demandeurs d'emploi peu ou pas qualifiés et de longue durée, tout en donnant la priorité aux nouveaux métiers liés à la transition énergétique ou au numérique.

Les actions de formation peuvent prendre des formes très diverses : acquisition du socle de connaissances et de compétences, adaptation au poste de travail, formation qualifiante ou certifiante, ou encore accompagnement à la validation des acquis de l'expérience ou à la création d'entreprise.

A cette fin, des conventions régionales ont été conclues cette année entre l'État, les régions et les partenaires sociaux.

A l'occasion d'un point d'étape le 20 octobre dernier, la ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, le président de la commission emploi, formation professionnelle et apprentissage de l'Association des régions de France et le directeur général de Pôle emploi ont constaté que depuis le **1^{er} janvier dernier, 740 000 personnes sont entrées ou se sont inscrites** à une action de formation par l'intermédiaire soit de Pôle emploi, soit des régions. Parmi elles, 209 000 sont inscrites pour une entrée d'ici la fin de l'année. En outre, à l'issue de l'action de formation, environ 90 % des demandeurs d'emploi qui les ont suivies en sont satisfaits ou très satisfaits.

Comme l'a indiqué la ministre du travail lors de son audition devant votre commission, le coût total du plan pour l'État est de **1,3 milliard d'euros**, dont 990 millions pour les formations régionalisées et 178 millions pour la commande nationale de formation. En 2016, 607 millions d'euros ont été dégagés par le budget de l'Etat pour le financement des formations régionalisées et nationales. Le PLF pour 2017 prévoit une enveloppe de 546 millions, dont 78 pour le marché national et 468 pour les formations régionalisées, financés par 196 millions d'euros de crédits de l'État et un **fonds de concours de 350 millions**.

Votre rapporteur pour avis remarque au préalable que la prise de conscience du Gouvernement sur la nécessité de former les demandeurs d'emploi a été **très tardive**, car les précédents plans nationaux ne visaient que quelques dizaines de milliers de personnes¹.

A l'instar du ministère du travail, il attache une grande importance à la **qualité des actions de formation** suivies et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi, tout en soulignant la nécessité de procéder ensuite à une évaluation du taux d'insertion dans l'emploi de leurs bénéficiaires.

¹ En effet, à la suite du plan « 30 000 formations prioritaires » pour les personnes en recherche d'emploi lancé en 2013, un nouvel objectif de 100 000 formations supplémentaires avait été fixé en 2014.

Il sera enfin vigilant sur les **conditions de financement de ce plan**. Le Gouvernement a en effet instauré un fonds de concours de 350 millions d'euros, alimenté par une contribution « volontaire » des organismes paritaires collecteurs agréés (Opcas), négociée sur la base des conclusions du rapport conjoint de l'inspection générale des affaires sociales et de l'inspection générale des finances.

F. UNE COMPENSATION INÉDITE DE L'ÉTAT À LA SÉCURITÉ SOCIALE DES EXONÉRATIONS CIBLÉES DE COTISATIONS SOCIALES

S'inscrivant dans la continuité des travaux de votre commission lors de l'examen des projets de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) depuis 2014, votre rapporteur pour avis constate avec satisfaction que le présent PLF **compense pour la première fois à la sécurité sociale** les exonérations décidées par l'État pour encourager les aides à domicile employées directement ou indirectement par des particuliers fragiles, pour un montant total de **1,639 milliard d'euros**.

Si l'on ajoute à cette somme la dotation de 395 millions d'euros au titre des **exonérations pour les particuliers employeurs**, l'effort de l'Etat pour promouvoir **les services à la personne** dépasse cette année **2 milliards d'euros**.

En premier lieu, la loi de finances rectificative pour 2015 a fixé à 2 euros par heure de travail effectuée la réduction de cotisations sociales applicable aux particuliers employeurs à compter du 1^{er} décembre 2015, au lieu de 0,75 euros avant cette date¹. Cette mesure a pour objectif de développer l'emploi dans le secteur des services à la personne et de lutter contre l'emploi dissimulé.

Tablant sur un volume de 214 millions d'heures exonérées en 2017 comme en 2016, le PLF prévoit une dotation de **395 millions d'euros** en AE et CP, contre 224 millions d'euros dans le PLF 2016.

Votre rapporteur pour avis ne peut qu'être favorable à cette mesure car le Sénat avait adopté le 10 juillet 2014, lors de l'examen du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014, un amendement du rapporteur général Yves Daudigny portant à 1,50 euros la réduction de cotisations sociales.

En deuxième lieu, le Gouvernement souhaite encourager **l'emploi direct** par un **particulier fragile** d'aides à domicile, afin de favoriser le maintien à domicile des personnes en situation de dépendance, à travers deux volets :

- l'exonération **totale** et sans plafond de ressources des cotisations patronales de sécurité sociale pour les **personnes âgées dépendantes** ou les personnes handicapées (à l'exception des cotisations AT-MP) ;
- l'exonération **partielle** de ces mêmes cotisations lorsque le salarié intervient auprès d'une **personne âgée d'au moins 70 ans et non dépendante**.

¹ Cette déduction s'élève à 3,7 euros si l'employeur est domicilié dans un département d'outre-mer ou dans la collectivité de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Ces exonérations, qui ne sont pas cumulables avec la déduction forfaitaire patronale précitée de 2 euros par heure de travail effectuée, seront compensées par une dotation de **804 millions d'euros** en AE et CP dans le PLF 2017.

En dernier lieu, l'État compensera à hauteur de **835 millions d'euros** en AE et CP les exonérations de cotisations sociales dont bénéficient les **associations**, les **centres communaux** (CCAS) et les **centres d'action intercommunale** (CIAS) qui emploient des **aides à domicile** intervenant auprès d'une personne fragile.

Ces deux derniers dispositifs sont anciens, le premier ayant été créé par la loi n° 48-1522 du 29 septembre 1948, le second par la loi n° 93-121 du 27 janvier 1993 portant diverses mesures d'ordre social. Par conséquent, ils n'entrent pas dans le champs d'application du premier alinéa de l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale, qui dispose que « *toute mesure de réduction ou d'exonération de cotisations de sécurité sociale, instituée à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi n° 94-637 du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale, donne lieu à compensation intégrale aux régimes concernés par le budget de l'État pendant toute la durée de son application* ». C'est donc vraisemblablement dans un louable souci de conforter l'équilibre budgétaire des comptes sociaux et d'améliorer la transparence des circuits de financement public que le Gouvernement a décidé pour la première fois cette année d'inscrire des crédits budgétaires pour compenser le manque à gagner pour la sécurité sociale des réductions ciblées de cotisations sociales visant à encourager les aides à domicile dont bénéficient les publics fragiles.

Il convient toutefois de rappeler que de nombreux organismes, à l'instar du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales de juin 2011, considèrent que ces deux derniers dispositifs sont peu efficaces, insuffisamment ciblés et coûteux.

En dernier lieu, votre rapporteur pour avis rappelle que le PLF pour 2017 compense pour la première fois cette année à la sécurité sociale trois autres dispositifs d'exonérations de cotisations sociales dont bénéficient :

- les **chômeurs qui créent ou reprennent une entreprise** (204 millions d'euros) ;
- les **associations et chantiers d'insertion** (107,9 millions d'euros) ;
- les **associations intermédiaires** (69 millions).

Ainsi, le Gouvernement a fait le choix dans le PLF pour 2017 de compenser pour la première fois à la sécurité sociale quatre dispositifs d'exonérations ciblées de cotisations sociales à hauteur de 2 milliards d'euros.

IV. LES AUTRES PROGRAMMES DE LA MISSION ET LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE RELATIF À L’APPRENTISSAGE

A. LES AUTORISATIONS D’ENGAGEMENT DU PROGRAMME 111 SONT EN FORTE BAISSSE COMPTE TENU DU CALENDRIER DE LA MESURE DE LA REPRÉSENTATIVITÉ DES PARTENAIRES SOCIAUX

1. La mesure de l’audience syndicale dans les TPE, financée dans le PLF pour 2016, a été finalement reportée

Si les crédits de paiement du programme 111 relatif à l’amélioration de la qualité de l’emploi et des relations du travail seront globalement stables l’an prochain (78,5 millions d’euros contre 81,6 millions selon le PLF pour 2016), les autorisations d’engagement sont en revanche divisées par trois (40,8 millions contre 133,5 millions en 2016), en raison de la chute du financement de l’action 3 consacrée au dialogue social et à la démocratie sociale (- 92 millions).

Cette évolution des crédits est normale car le PLF pour 2016 devait financer l’organisation, entre le 28 novembre et le 12 décembre 2016, de la mesure de l’audience des organisations syndicales de salariés auprès des salariés des très petites entreprises (TPE) et des employés à domicile.

Compte tenu de l’introduction d’un pourvoi en cassation de la CGT contestant l’arrêt d’un tribunal d’instance de Paris du 4 novembre dernier qui autorise le syndicat des travailleurs corses (STC) à participer aux élections professionnelles dans les TPE, le calendrier initialement prévu par le Gouvernement pour mesurer l’audience syndicale n’ a pas pu être tenu.

Parallèlement à ce contentieux, un autre recours a été engagé devant la Cour de cassation concernant les candidatures au scrutin TPE du syndicat des travailleurs basques.

La Cour de cassation a précisé que l’audience relative à ces deux contentieux se tiendrait le 7 décembre 2016. Dans ces conditions, le report du scrutin TPE était inévitable afin d’assurer sa sécurité juridique.

Après la rencontre des partenaires sociaux présents au sein du Haut Conseil du dialogue social (HCDS) lundi 14 novembre, au cours de laquelle le calendrier a été débattu avec les organisations syndicales et patronales, et après la réunion de la commission nationale des opérations de vote (Cnov), qui regroupe l’ensemble des organisations syndicales candidates au niveau national, le Gouvernement a décidé que ce scrutin se déroulerait finalement du **30 décembre 2016 au 13 janvier 2017**, et jusqu’au 20 janvier 2017 pour les électeurs d’outre-mer.

Les dates seront fixées par un décret qui sera présenté à la commission nationale de la négociation collective.

Votre rapporteur pour avis ne dispose pas d'élément à ce stade pour mesurer le **coût de ce report** mais il sera vraisemblablement mineur.

Votre rapporteur pour avis rappelle que le **contentieux** relatif à la possibilité pour le STC de participer à ces élections professionnelles est **ancien** et date de plusieurs mois.

En outre, ces élections sont importantes pour trois raisons. Elles permettront tout d'abord de calculer la **représentativité des organisations syndicales de salariés au niveau national**, dont les résultats seront normalement annoncés en mars prochain et seront valables pendant le deuxième cycle (2016-2019). Elles autoriseront par ailleurs le renouvellement général avant fin 2017 des 14 512 **conseillers prud'hommes**, qui seront désignés en fonction de la représentativité des partenaires sociaux, et non plus à l'issue d'une élection spécifique¹. Enfin, ces élections professionnelles permettront de désigner les représentants syndicaux au sein des **commissions paritaires régionales interprofessionnelles (CPRI)** prévues par la loi du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi².

Votre rapporteur pour avis espère que la **participation** à cette mesure de l'audience sera supérieure à celle observée en 2012 et qui était de l'ordre de 10 %, au risque sinon d'affaiblir la légitimité des organisations syndicales à défendre les intérêts des salariés.

2. Les crédits de la prévention et la réduction des risques professionnels connaissent une légère baisse

Le PLF pour 2017 prévoit une dotation de **24,6 millions d'euros** en CP, soit une baisse d'environ 2 millions par rapport au budget précédent.

En particulier, votre rapporteur pour avis constate que les crédits d'intervention finançant les études destinées à la connaissance des risques professionnels passent de 5,3 millions d'euros en AE dans le PLF pour 2016 à 4,2 millions dans le présent PLF.

Or, le **troisième plan santé au travail**, applicable entre 2016 et 2020, prévoit un accompagnement des démarches d'amélioration de la qualité de vie au travail, menées notamment par le réseau de l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (Anact) et ses déclinaisons régionales.

Votre rapporteur pour avis sera par conséquent vigilant sur les moyens dont disposera l'Anact pour mettre en œuvre les objectifs du troisième plan santé au travail.

¹ Loi n° 2014-1528 du 18 décembre 2014 relative à la désignation des conseillers prud'hommes. Elle a été modifiée par l'article 8 de la loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi.

² Article L. 23-112-1 du code du travail.

3. Le maintien des efforts pour lutter contre le travail illégal

Le PLF pour 2017, comme d'ailleurs les PLF précédents, ne prévoit pas de crédits pour la lutte contre le travail illégal, celle-ci relevant de l'activité normale de l'inspection du travail, dont les dépenses de personnel relèvent du programme 155 (voir *infra*).

Votre rapporteur pour avis salue la prise de conscience du Gouvernement en matière de lutte contre le travail illégal et les fraudes au détachement qui, bien que tardive, permettra de sauvegarder notre modèle social, de défendre nos entreprises face à une concurrence sociale déloyale et de maintenir la cohésion sociale.

Le **plan national de lutte contre le travail illégal 2016-2018** traduit l'engagement de maintenir la mobilisation des services de l'Etat. Il réitère la volonté du Gouvernement de faire évoluer les règles européennes encadrant le détachement de travailleurs. Il identifie les fraudes au détachement et les formes les plus graves de travail illégal en ciblant les secteurs et les activités concernées, les montages complexes souvent utilisés. Il renforce les stratégies de contrôle pour tirer profit des adaptations législatives et réglementaires récentes.

Ainsi, les **contrôles conjoints** de l'inspection du travail, des agents de la sécurité sociale, de la mutualité sociale agricole et des douanes devront porter pour moitié sur les secteurs de l'agriculture, des transports, du BTP, des services aux entreprises, des hôtels, cafés et restaurants et du spectacle.

Par ailleurs, l'inspection du travail devra effectuer **1 500 contrôles en moyenne par mois** (contre 600 en juin 2015 et 1 300 en juin 2016), tout en développant les contrôles le soir et le week-end.

Enfin, votre rapporteur pour avis constate avec satisfaction que l'ensemble des agents de contrôle pourront avoir accès l'an prochain à la base de données **Sipsi**, qui regroupe toutes les déclarations préalables de détachement déposées auprès de l'inspection du travail, tandis que la base de données **Sirdar**, qui concerne les formulaires A 1 d'affiliation des ressortissants européens à un régime de sécurité sociale, leur est d'ores et déjà accessible.

B. LA MASSE SALARIALE DU MINISTÈRE DU TRAVAIL SE CONTRACTE

Les **crédits de paiement** du programme 155 portant sur la conception, la gestion et l'évaluation des politiques de l'emploi et du travail s'élèveront l'an prochain à **733 millions d'euros**, soit 30 millions de moins que dans le PLF pour 2016, tandis que les **autorisations d'engagement** atteindront **723 millions**, soit 27 millions de moins que cette année.

Le **périmètre** du programme a **fortement évolué** depuis l'an dernier car ce programme a fait l'objet d'un transfert de crédits de 30,5 millions d'euros vers le programme 333 « moyens mutualisés des administrations déconcentrées » de la mission « direction de l'action du gouvernement », suite à la décision du Gouvernement de mutualiser les moyens de fonctionnement courant des services déconcentrés, y compris les Dirrecte, placés sous l'autorité des préfets.

Votre rapporteur pour avis note avec satisfaction que le Gouvernement semble désormais donner la **priorité aux services en charge du travail** plutôt qu'à ceux mettant en œuvre les politiques de l'emploi. Les premiers voient leur crédits de paiement augmenter de 47 millions d'euros en CP (335 millions selon le PLF pour 2017), alors qu'ils diminuent de 42 millions (soit une enveloppe de 150 millions l'an prochain) pour les seconds.

Il constate par ailleurs avec regret que les crédits du **fonds social européen** au titre de l'assistance technique passeront de 33 à 10,3 millions d'euros en CP.

Le plafond d'emploi de la mission « travail et emploi » pour 2017 est fixé à **9 523 équivalents temps plein annuels travaillés (ETPT)¹**, en **baisse de 178 ETPT** par rapport à la LFI pour 2016, afin de contribuer aux créations d'emplois dans les secteurs prioritaires de l'éducation, de la sécurité et de la justice.

L'an prochain, 556 sorties sont prévues, concernant pour l'essentiel les agents de catégorie B technique et ceux de catégorie C, contre 406 arrivées.

Votre rapporteur pour avis se félicite de la **nouvelle organisation de l'inspection du travail**, centrée sur des unités de contrôle cohérentes et adaptées aux nouvelles réalités du monde du travail.

Enfin, il convient de rappeler que les services de la direction générale du travail (DGT), et dans une moindre mesure ceux de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), sont chargés cette année et l'année prochaine de **mettre en œuvre la loi du 8 août 2016** relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels : pas moins de 130 textes d'application sont ainsi attendus.

¹ L'ETPT est une unité de décompte dans laquelle sont exprimés à la fois les plafonds d'emplois et les consommations de ces plafonds.

Évolution des effectifs de l'inspection du travail

		2014	2015
Organisation	Unités de contrôle (avant la réforme territoriale mise en œuvre au 1 ^{er} janvier 2016)	232 UC territoriales 28 UC régionales	
Personnel (Agents présents physiquement en ETP au 31/12)	Responsables d'unités de contrôle	226	209
	Inspecteurs du travail chargés du contrôle des entreprises	1 060 (dont 205 lauréats de l'examen professionnel)	1 196 (dont 205 lauréats de cet examen)
	Contrôleurs du travail chargés du contrôle des entreprises	1 176	992
	Agents chargés du contrôle des entreprises	2 236	2 188
	Assistants au contrôle	829	813

Source : Direction générale du travail

C. LES CRÉDITS DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE RELATIF À L'APPRENTISSAGE SONT EN LÉGÈRE HAUSSE

En vertu de l'article 21 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, un compte d'affectation spéciale retrace, dans les conditions prévues par une loi de finances, des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées.

Les recettes du compte d'affectation spéciale relatif au financement du développement et de la modernisation de l'apprentissage (CAS « apprentissage ») atteindront 1,57 milliard d'euros en AE et CP l'an prochain, soit une augmentation de 82,4 millions d'euros par rapport au PLF pour 2016.

Elles sont alimentées par la fraction régionale pour l'apprentissage, qui représente 51 % du produit de la taxe d'apprentissage.

Pour mémoire, cette fraction constitue la part essentielle de la ressource régionale pour l'apprentissage, qui est complétée par une part de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), qui n'est pas abordée dans le cadre du présent CAS.

La répartition de cette ressource régionale distingue une part fixe, fixée par la loi¹, et une part variable afin d'assurer une péréquation entre régions².

¹ L. 6142-1 du code du travail.

² Le compte procède à la répartition de la part variable (ou part dynamique de la ressource régionale pour l'apprentissage) selon des critères spécifiques ayant trait à la proportion de la taxe

C'est pourquoi le présent compte finance deux programmes.

Le programme 787, dédié à la répartition régionale de la ressource consacrée au développement de l'apprentissage, bénéficiera de 1,393 milliard d'euros, soit 2 millions de moins que dans le PLF pour 2016, et 4 millions de moins que les crédits ouverts en 2015.

Le programme 790, relatif à la correction financière des disparités régionales de la taxe d'apprentissage et aux incitations au développement de l'apprentissage, disposera de 179,6 millions d'euros, soit 84 millions de plus qu'en 2016.

Comme les années précédentes, votre rapporteur pour avis déplore la **complexité de la réforme du financement de l'apprentissage** et le caractère peu lisible du « jaune » budgétaire consacré à la formation professionnelle, qui rendent malaisé le contrôle parlementaire des compensations des délégations de transfert aux régions et l'appréciation de l'effort net des régions en faveur de cette voie d'alternance décisive pour lutter contre le chômage des jeunes.

V. L'ASSEMBLÉE NATIONALE N'A APPORTÉ QUE DES MODIFICATIONS A LA MARGE AUX CRÉDITS DE LA MISSION

Seuls **sept amendements** ont été adoptés en séance publique, qui ne modifient pas l'équilibre de la mission « travail et emploi ».

Deux amendements identiques présentés par Christophe Castaner, rapporteur spécial, et Chaynesse Khirouni, rapporteure pour avis de la commission des affaires sociales, ont été adoptés et visent à créer **500 aides au poste supplémentaires dans les entreprises adaptées**, pour un coût de **7,5 millions d'euros**, conformément à l'engagement du Président de la République lors de la conférence nationale du handicap de décembre 2014 de créer 500 aides au poste pour les personnes handicapées chaque année en 2015, 2016 et 2017.

A l'initiative du Gouvernement, un amendement a été adopté afin de financer des projets dans le domaine de l'emploi dans le cadre des **contrats à impact social (CIS)**, à hauteur de **1,5 million d'euros** dans le cadre de l'appel à projet lancé en mars 2016¹.

A l'initiative des deux rapporteurs précités, le financement des **missions locales** est augmenté de 1,125 million d'euros afin de créer **50 postes de référents justice** chargés de suivre les 3 000 jeunes de moins de 25 ans sortant de prison, et tirer ainsi les conséquences de la suppression de l'allocation temporaire d'attente (ATA).

Ces amendements sont gagés par une baisse des crédits dédiés aux contrats de génération.

Enfin, à l'invitation des rapporteurs précités, l'Assemblée nationale a adopté deux amendements relevant de **2 millions d'euros** les crédits de **l'aide au conseil et à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC)**, et diminuant à due proportion les crédits de l'action 1 du programme 102.

En **seconde délibération**, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement visant à garantir le respect de la norme de dépense en valeur de l'État et minorant de **39 millions d'euros les crédits du programme 103**².

Lors de sa réunion du 23 novembre 2016, suivant la proposition de son rapporteur pour avis, la commission des affaires sociales a donné un **avis défavorable** à l'adoption des crédits de la **mission « travail et emploi »** et **du compte d'affectation spéciale relatif au financement du développement et de la modernisation de l'apprentissage**.

¹ Grâce à ce projet, un acteur social, une association par exemple, pourra faire financer un programme de prévention innovant par un investisseur privé, qui sera lui-même remboursé par la puissance publique uniquement en cas de succès.

² Cette baisse des crédits est ainsi ventilée : 24 millions d'euros en AE et 5 millions d'euros en CP au titre des contrats de générations ; 10 millions d'euros en AE et 29 millions d'euros en CP au titre de l'aide « TPE jeunes apprentis » ; 5 millions d'euros en AE et en CP au titre de l'exonération de l'aide au chômeur créant ou reprenant une entreprise (Accre).

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Audition de Mme Myriam El Khomri, ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social

M. Alain Milon, président. – Je remercie Mme El Khomri d'avoir bien voulu venir nous présenter les grandes lignes du projet de budget de la mission « Travail et emploi » pour 2017, une mission dotée de plus de 15 milliards d'euros par ce PLF, auxquels s'ajoute 1,5 milliard du compte d'affectation spéciale « Apprentissage ».

Après votre exposé, notre rapporteur pour avis, Michel Forissier, et les autres membres de la commission, vous interrogeront sur ce budget mais aussi sur les autres questions d'actualité intéressant votre ministère, notamment la mise en œuvre de la loi que nous avons discutée au mois de juin dernier.

Mme Myriam El Khomri, ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social. – Je vous remercie de me recevoir.

J'ai annoncé en septembre une baisse de 66 300 du nombre de demandeurs d'emploi en catégorie A. Ce chiffre mensuel doit être replacé dans une tendance et comparé avec l'évolution des autres catégories, comme l'a souligné avec raison votre commission d'enquête sur les chiffres du chômage. En l'espèce, je constate une baisse de 90 000 demandeurs d'emploi dans cette catégorie depuis le début de l'année.

Le budget de la mission « Travail et emploi » s'établit à 15,3 milliards d'euros, soit une augmentation de 13 % par rapport à 2016. L'effort est inédit ; il accompagne une dynamique de reprise, en cohérence avec les réformes menées par le Gouvernement, dont la philosophie s'articule autour du triptyque réaffirmé en janvier par le Président de la République : modernisation, formation et cohésion.

La modernisation a été engagée par la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, dite loi Travail, mais aussi par l'introduction de nouveaux droits pour les salariés. La formation, c'est le plan « 500 000 formations supplémentaires pour les demandeurs d'emploi » : un cap quantitatif mais aussi qualitatif, mis en place en lien avec les entreprises, les régions et les partenaires sociaux. Reconnaissons-le, notre pays souffre d'un retard significatif en matière de formation des demandeurs d'emploi. Enfin, la cohésion est assurée grâce au soutien de ceux qui ont le plus besoin d'emploi, à travers les contrats aidés, la garantie jeunes et la prime à l'embauche dans les petites et moyennes entreprises (PME).

Ce triptyque se retrouve dans le budget qui vous est soumis. D'abord, le développement de l'emploi dans les TPE et PME est soutenu par l'augmentation d'environ 1,85 milliard d'euros des crédits des dispositifs d'aide à l'embauche PME et d'aide à la première embauche dans les très petites entreprises (TPE). Le premier dispositif a fait l'objet de 825 000 demandes, dont 66 % concernent des CDI et près de 40 % des jeunes de moins de 26 ans. Ne nous le cachons pas, cette aide est peu utile lorsque les carnets de commandes sont vides ; mais quand ils se remplissent, elle devient un accélérateur de la décision d'embauche de la PME. Ce matin même, j'ai préparé, avec les responsables des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte) et les directeurs régionaux de Pôle Emploi, la mise en place d'un service gratuit d'information sur le droit du travail. Nous savons combien il est important, pour les employeurs, de pouvoir s'adresser directement aux Direccte et de disposer d'une information sécurisée pour prévenir les risques de contentieux.

La loi Travail a accéléré la modernisation de notre droit, à travers la modulation du temps de travail sur neuf semaines au lieu de quatre, et bien sûr les accords types de branche, sur lesquels les négociations ont été engagées dans certains secteurs.

Deuxième priorité, la formation professionnelle : c'est l'une des principales réponses aux défis d'un monde du travail de plus en plus polarisé entre les personnes qualifiées et celles surqualifiées. La formation réenclenche la mobilité sociale ; c'est une exigence morale, sociale et économique. Elle doit aussi aider à la construction des parcours professionnels, alors que la reconversion paraît trop souvent inaccessible aux demandeurs d'emploi. L'accompagnement est au cœur de nos enjeux, notamment à travers le conseil en évolution professionnelle (CEP) et le compte personnel de formation (CPF). La prise de conscience a été longue, mais le plan 500 000 formations marque un tournant. Enfin, je tiens à préciser que les demandeurs d'emploi en formation dans ce cadre ne disparaissent pas, comme on a pu le suggérer, des statistiques du chômage puisqu'ils passent en catégorie D. Une évaluation de ce plan est prévue avec les régions et les partenaires sociaux.

Dans le cadre de ce plan, nous proposons d'ajouter 196 millions d'euros en 2017 pour le financement des conventions de 2016 et cinq millions pour lancer le compte personnel d'activité (CPA) créé par la loi Travail. Certains décrets sont en préparation, d'autres ont déjà été pris, comme celui qui double le nombre d'heures de formation pour les salariés les moins qualifiés. La formation s'inscrit dans un parcours : le développement des préparations opérationnelles à l'emploi et des contrats de professionnalisation y pourvoit.

La troisième priorité est l'insertion des jeunes. La situation s'améliore : le nombre de jeunes inscrits en catégorie A à Pôle Emploi a baissé de 40 000 en un an, soit 7 %. Il y a moins de jeunes chômeurs qu'en 2012 ; mais, avec 747 millions d'euros alloués, soit 176 millions de plus qu'en 2016, la jeunesse reste une priorité. Ce budget doit notamment financer la généralisation de la garantie jeunes, qui sera un droit universel à partir du 1^{er} janvier 2017. J'ai pu me rendre compte, lors de ma visite en Guyane, que la mission locale de Maripasoula n'avait pas de représentant nommé. Le service public de l'emploi sera organisé afin que la totalité des missions locales proposent la garantie jeunes au 1^{er} janvier prochain. Je m'y engage.

Le déploiement des établissements pour l'insertion dans l'emploi (Evide), que vous connaissez bien M. Forissier, se poursuit : deux nouveaux établissements seront créés dans le Sud-Ouest. Les moyens de fonctionnement des missions locales seront augmentés à hauteur de 15 millions d'euros. Nous avons demandé un rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (Igas) sur le modèle économique de ces missions. Dans les Evide, 88 % des bénéficiaires ont au mieux un certificat d'aptitude professionnelle (CAP) et 33 % d'entre eux sont issus d'un quartier relevant de la politique de la ville. La moitié des jeunes en ressortent avec un contrat de travail ou une entrée en formation qualifiante.

D'après les premiers résultats publiés en juillet, le taux d'emploi des bénéficiaires de la garantie jeunes, dont 87 % sont des « NEET » – ni en emploi, ni en études, ni en formation – est passé de 30 à 40 %. Cette hausse recouvre presque entièrement un accès à des CDI ou CDD de plus de six mois dans le secteur marchand. La garantie jeunes, je le rappelle, a été saluée par la Cour des comptes.

Cet effort s'inscrit dans un cadre plus large : revalorisation des bourses, soutien aux jeunes décrocheurs et aux entrepreneurs à travers le CPA, ou encore relance de l'apprentissage. Dans notre bataille pour l'emploi, je n'oublie pas le gain d'efficacité que représentent le numérique et les big data. Dans le cadre du plan « Numérique, emploi, travail », piloté à travers le plan d'investissement pour l'avenir, nous avons lancé, après un an de tests dans vingt-deux missions locales et un Evide, le dispositif Clic'n Job en partenariat avec Emmaüs Connect et WeTechCare, dont l'objectif est d'accompagner un million de jeunes. C'est un dispositif conçu par, pour et avec les jeunes. Je vous invite à diffuser cette information : ces plateformes numériques seront mises à disposition des jeunes dans les missions locales. Dans les prochaines semaines, je lancerai avec Paul Duan, fondateur de l'organisation non-gouvernementale (ONG) Bayes Impact, et en partenariat avec Pôle Emploi, une plateforme de facilitation de l'orientation et de l'accès à la formation et à l'emploi alimentée par dix ans de bases de données anonymisées et de parcours de demandeurs d'emploi.

Au-delà de ces trois priorités, ce budget honore également les engagements forts du Gouvernement, à commencer par la consolidation des budgets d'insertion par l'activité économique et les mesures en faveur des travailleurs handicapés : à 1,18 milliard d'euros, ils sont en progression de 7,8 millions et financent notamment 88 500 aides au poste.

Une enveloppe de 80 millions d'euros est prévue pour l'amélioration de la rémunération des apprentis, conformément aux engagements pris au mois d'avril. L'apprentissage est une priorité pour Clotilde Valter, secrétaire d'Etat, comme pour moi-même. On constate une reprise dans ce domaine, avec 4 % d'entrées supplémentaires pour la campagne 2015-2016. Les apprentis bénéficient de nouveaux droits : la carte étudiant, l'accès au Centre régional des œuvres universitaires et scolaires (Crous), l'aide à la recherche du premier emploi, la prime d'activité, la prise en compte des heures d'apprentissage dans le calcul des droits à la retraite, l'ouverture des titres professionnels du ministère – déjà mise en œuvre dans certaines régions et qui permettra des entrées en apprentissage tout au long de l'année – et enfin l'aide TPE jeune apprenti, qui a concerné 76 000 recrutements depuis juin 2015.

Nous travaillons également avec le ministère de l'Education nationale pour améliorer l'orientation professionnelle des élèves, qui sera facilitée par l'obligation pour toute structure de formation d'indiquer les taux d'accès à l'emploi pour chaque filière.

Par ailleurs, mon ministère et celui de la fonction publique montrent l'exemple en recrutant 10 000 apprentis.

Cet ensemble de mesures est de nature à lever les freins au développement de l'apprentissage. Un décret sur les apprentis marins, qui règlera la question du cycle de travail de nuit, sera publié au 1^{er} janvier.

Au total, l'effort financier de l'État sur l'apprentissage aura été porté de 2,75 à 2,84 milliards d'euros entre 2013 et 2017 soit une progression de 3,3 %. Certes, en 2015, le nombre de contrats d'apprentissage signés n'était pas revenu à son niveau de 2012 – 280 000 contre 307 000. Mais un cadre de confiance a été établi ; il appartient à l'ensemble des partenaires de se mobiliser. Si les TPE jouent le jeu, l'effort des grands groupes n'est pas à la hauteur.

La mission « Travail et emploi » apportera également un soutien de 15 millions d'euros à l'initiative des territoires « Zéro chômeur de longue durée » lancée par ATD Quart Monde, qui sera déployée à titre expérimental dans dix territoires. Le service public de l'emploi est conforté avec 1,5 milliard d'euros accordé à Pôle Emploi – un total stable. Le financement des maisons de l'emploi est maintenu à 21 millions d'euros, tandis que 110 millions sont prévus pour l'établissement public à caractère industriel et commercial (Epic) qui remplacera l'Association pour la formation professionnelle des adultes (Afp) au 1^{er} janvier 2017. Enfin, les financements des contrats aidés sont sanctuarisés à hauteur de 2,4 milliards d'euros, comme en 2015, pour un total de 280 000 nouveaux contrats signés en 2016.

Voilà les éléments de ce budget de combat en faveur de l'emploi.

M. Michel Forissier, rapporteur pour avis. – *Merci de votre exposé et de votre sincérité dont je ne doute pas. Mais les comptes sont têtus...*

Je n'ai pas retrouvé, dans les crédits du projet de loi de finances 2017, le financement de l'opération « 500 000 formations supplémentaires » pour les personnes en recherche d'emploi. Pouvez-vous m'éclairer ?

Je suis tout à fait favorable à la formation continue des demandeurs d'emploi, mais il convient que, puisque des deniers publics sont engagés, elle fasse l'objet d'une évaluation par un organisme indépendant.

D'après le Panorama de la société de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) pour 2016, publié au mois d'octobre, le pourcentage des 15 à 29 ans qui ne sont ni en emploi, ni en études, ni en formation est passé en France de 14 % en 2008 à 16,6 % en 2015 ; pour l'Allemagne, qui partait du même niveau en 2008, ce taux est descendu à 9,2 %. On compte 1,8 million de jeunes sans emploi et sortis du système éducatif. Enfin, d'après ce rapport, le coût de cette inactivité est estimé à 1 % du produit intérieur brut français.

Ce constat s'explique en grande partie par l'échec de l'école républicaine, qui produit en son sein diverses inégalités sociales qui se cumulent, comme l'a montré un rapport récent du Conseil national d'évaluation du système scolaire (Cnesco). Il est urgent de mettre en place un plan national de refonte de l'école, plutôt que d'en corriger les échecs en aval : c'est la mère de toutes les batailles.

J'ai l'impression d'être le seul à m'inquiéter que les partenaires sociaux n'aient pas réussi à négocier la nouvelle convention chômage. Or, selon les dernières projections, la dette de l'Unédic va passer de 25,5 milliards d'euros en 2015 à plus de 41 milliards en 2019! Certes, les taux d'intérêt sont faibles mais le moindre relèvement pourrait avoir des conséquences dramatiques. Faute d'accord, le Gouvernement est-il prêt à reprendre la main ? Le silence autour de cette question doit cesser.

L'échec du contrat de génération est désormais consommé : comme en 2016 et en 2015, 15 000 aides financières sont prévues pour 2017, loin des 500 000 annoncées pour la durée du quinquennat... J'avais tiré la sonnette d'alarme l'année dernière et la Cour des comptes a emboîté le pas en février. Quelles sont les raisons de cet échec, que je regrette comme l'ensemble de mes collègues ?

Où en est la revalorisation de la grille de rémunération des apprentis annoncée par le Gouvernement en avril ?

À notre grand regret, aucune des propositions de notre assemblée sur le contrat d'apprentissage n'a été retenue. Je comprends vos motivations idéologiques, mais si vous nous aviez écoutés, vous annonceriez aujourd'hui un rebond des embauches d'apprentis de 10 ou 15 %, au lieu de 4 %...

Mme Myriam El Khomri, ministre. – *Le coût total du plan « 500 000 formations » pour l'État est de 1,3 milliard d'euros, dont 990 millions pour les formations régionalisées et 178 millions pour la commande nationale de formation. S'y ajoutent 130 millions au titre de l'effort exceptionnel du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP), principalement sous forme d'abondement au CPF des demandeurs d'emploi. En 2016, 607 millions d'euros ont été dégagés par le budget de l'État pour le financement des formations régionalisées et nationales. Dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2017, l'effort est de 546 millions, dont 78 millions pour le marché national et 468 pour les formations régionalisées, financés par 196 millions d'euros de crédits de l'État et un fonds de concours de 350 millions.*

L'alimentation de ce fonds de concours pose la question du rôle des organismes paritaires des collecteurs agréés (Opca). Il est légitime que l'État envisage d'orienter les excédents éventuels issus des fonds de la formation professionnelle vers les demandeurs d'emploi. Plutôt que de prendre de force l'argent des Opca – ce qui a été fait pendant deux ans avant 2012 – nous avons commandé une mission à l'Igas et à l'Inspection générale des finances, dont nous attendons les conclusions dans les prochaines semaines. Cette démarche a été présentée aux partenaires sociaux qui ont reconnu la nécessité de s'assurer que les fonds de la formation professionnelle étaient réellement utilisés à cette fin. Le fonds de concours à la formation des demandeurs d'emploi, je le rappelle, sera abondé par les Opca sur la base d'une participation volontaire. Le rapport de la mission nous donnera les moyens de mettre en œuvre avec les partenaires sociaux les hypothèses retenues et de réorganiser l'articulation des fonds, avec un chiffrage affiné et précisé. Le calendrier de ces opérations sera précisé dans les prochaines semaines.

En parallèle, un travail d'évaluation de la formation professionnelle a été confié à la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares), dont l'indépendance ne saurait être mise en doute, sur la base d'un cahier des charges concerté et présenté au Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (Cnefop). L'évaluation nous renseignera sur la pertinence des diagnostics territoriaux : la formation répond-elle aux besoins identifiés dans les bassins d'emploi ? Un exemple : dans les chantiers navals de Saint-Nazaire, on recourt massivement aux travailleurs détachés faute de trouver du personnel qualifié sur place... 800 000 euros ont été débloqués en partenariat avec la région, dans le cadre du plan « 500 000 formations », pour délivrer des formations appropriées aux demandeurs d'emploi du bassin. Le rapport de la Dares évaluera également les tensions sur l'offre, la gouvernance du plan, la satisfaction des demandeurs d'emploi, mais surtout – c'est l'essentiel – le retour à l'emploi effectif. D'après une première enquête, 89 % des demandeurs d'emploi qui avaient terminé leur formation en juillet et août se déclaraient satisfaits.

Le nombre de jeunes qui sortent chaque année du système scolaire sans diplôme et qui sont sans emploi et sans formation est passé de 150 000 à 110 000, ce qui reste bien sûr trop élevé. Grâce à l'ouverture des titres du ministère chargé de l'emploi et de l'apprentissage, qui lève un vieux tabou en France, un jeune souhaitant devenir maçon pourra opter pour un certificat d'aptitude professionnelle (CAP) en deux ans ou un titre professionnel de maçon préparé en 900 heures de formation. En Île-de-France, 900 places seront ouvertes pour obtenir un titre professionnel, dont le contenu est défini par les acteurs de la branche. L'objectif est de raccourcir le temps de formation mais en renforçant l'apprentissage au sein de l'entreprise. Nous envisageons l'ouverture de 85 des 220 titres de mon ministère à l'apprentissage, après validation par le ministère de l'Education nationale. Autre avantage : les jeunes pourront accéder à ces formations tout au long de l'année ; ainsi ils ne se trouveront plus sans solution jusqu'à l'année suivante en cas de rupture de leur contrat d'apprentissage, comme cela se produit souvent dans l'hôtellerie et la restauration.

La Cour des comptes demande une rationalisation des dispositifs destinés aux jeunes : c'est justement l'objectif du parcours d'accès autonomie et emploi prévu par la loi Travail. Autre forme d'accompagnement, l'abondement du compte personnel d'activité (CPA) pour tout jeune sorti du système scolaire, qui lui donnera accès aux premières formations. Enfin, la garantie jeunes est l'accompagnement le plus intensif.

Dans la perspective de la refonte de l'école que vous appelez de vos vœux, monsieur Forissier, la question de la mixité scolaire est aussi un enjeu déterminant. Elle appelle des expérimentations au niveau du collège, en prenant exemple sur celles qui ont été conduites dans d'autres pays avec de bons résultats.

Constatant l'échec des négociations sur la nouvelle convention Unédic, l'État a pris ses responsabilités en prorogeant la convention de 2014 pour assurer la continuité de l'indemnisation des demandeurs d'emploi. J'ai immédiatement appelé à une reprise des négociations – vœu renouvelé par le Président au mois d'octobre. Je reste confiante : les partenaires sociaux ont toujours rempli leur rôle ces trente dernières années. Plusieurs rapports ont permis un diagnostic de la situation financière de l'assurance chômage mettant en évidence le fractionnement de plus en plus fréquent des contrats. Il y avait un projet d'accord sur la table des négociations le 30 mai mais, compte tenu du contexte lié à l'examen de la loi Travail, celui-ci n'a pu aboutir.

Comment atteindre notre objectif annoncé d'1,6 milliard d'euros d'économies sur l'Unédic ? L'objectif prioritaire est l'accélération du retour à l'emploi : c'est ainsi que nous ferons des économies, pas en réduisant les indemnités. Aidons plutôt les demandeurs d'emploi à mettre à profit le temps d'indemnisation pour saisir les opportunités, ce qui passe notamment par la formation professionnelle. Une solution consisterait à permettre aux bénéficiaires de capitaliser leur indemnisation en fonds propres dans la perspective de créer une entreprise.

Le déficit de l'Unédic est aggravé par les contrats courts, qui coûtent 6,2 milliards d'euros et engendrent de la précarité pour les demandeurs d'emploi. 82 % des embauches en CDD sont des réembauches ; 50 % de ces CDD sont des contrats de moins d'une semaine, 60 % de moins de quinze jours et 70 % de moins d'un mois. Si bien que la France occupe la deuxième place en Europe pour l'utilisation des contrats de travail de moins d'un mois. Après l'indemnisation des intermittents du spectacle, pour laquelle nous avons trouvé un accord, le prochain enjeu d'importance est la révision des conditions d'indemnisation chômage des travailleurs frontaliers, qui coûtent 600 millions par an à l'Unédic, dont 400 millions concernent le travail en Suisse, d'où des échanges bilatéraux entre gouvernements et avec la Commission européenne.

Je rappelle que ne sont comptabilisées dans le budget de l'Etat au titre du contrat de génération que les aides dans les entreprises de moins de 250 salariés. L'autre volet du dispositif est conventionnel. En septembre 2016, 6,1 millions de salariés sont couverts par des accords d'entreprise ou de groupe, pour 15 000 entreprises, et 9,3 millions par des accords de branche. Or, le débat s'arrête souvent au nombre d'aides attribuées, qui ne reflète pas la réalité. La difficulté est que nous n'avons pas assez d'observatoires de branche pour évaluer ces accords, ce qui plaide pour la restructuration des branches professionnelles. Il est vrai que ce dispositif n'a pas été aussi mobilisé qu'attendu ; mais 70 000 jeunes en ont tout de même bénéficié pour un recrutement en CDI et autant de seniors se sont maintenus dans l'emploi.

Sur la rémunération des apprentis, les échanges menés avec les organisations représentant la jeunesse ont fait ressortir que les tranches d'âge actuelles ne sont plus adaptées mais il n'y a pas de convergence sur les paramètres à prendre en compte (niveau de formation, âge, etc.) ; ensuite, tous partagent le souci de ne pas casser la dynamique de reprise de l'apprentissage. Il convient enfin de conduire la réflexion dans un cadre plus large. Un angle d'approche est le coût pour les employeurs ; il existe à leur intention des incitations financières mais seulement dans certaines régions. J'ai l'intention de confier une mission à des parlementaires en vue d'un dispositif qui serait mis en place par les partenaires sociaux. L'aide au pouvoir d'achat de 80 millions d'euros inscrite au projet de loi de finances, qui représenterait 250 à 350 euros pour les apprentis de moins de 21 ans, fera l'objet d'un décret soumis au Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (Cnefop) en vue d'une publication à la fin de l'année.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur spécial. – *Nul besoin d'insister sur les difficultés croissantes des jeunes pour accéder à l'emploi, détaillées dans le rapport de la Cour des comptes. Vous tentez d'y répondre mais la dizaine de milliards d'euros dépensés – dont la moitié pour l'apprentissage – produisent des résultats décevants.*

Présidant une mission locale, je puis témoigner que les dispositifs sont trop nombreux : une vingtaine pour les jeunes, dont une dizaine encore actifs. La Cour des comptes le confirme. J'espère que la mission de l'Igas produira des résultats compréhensibles... Le modèle économique des missions locales ne sera viable que si elles sont tournées vers l'emploi.

Dans notre mission locale, qui dessert 3 000 jeunes, cinq des 44 salariés sont exclusivement dédiés à l'administration des dispositifs ! Un dossier de garantie jeunes nécessite 29 pièces administratives. Il nous est demandé de scanner tous les classeurs des deux cents jeunes bénéficiaires – deux cents pages chacun... Qui va lire tout cela ? C'est ubuesque. Avant de demander à l'Igas si le modèle économique fonctionne, simplifions le travail. Je suis prêt à vous conseiller à titre gratuit !

Mme Anne Émery-Dumas. – *Le budget que vous présentez témoigne d'une mobilisation générale : 15 milliards d'euros, soit 1,8 milliard d'euros d'augmentation. Le budget de l'emploi bénéficie ainsi de plus de la moitié de la hausse des dépenses de l'État.*

La baisse de la subvention d'équilibre au Fonds de solidarité peut sembler inquiétante à première vue. Pouvez-vous apporter des précisions ? Remet-elle en cause les ressources globales du fonds ?

Parmi les préconisations de la commission d'enquête du Sénat sur les chiffres du chômage figurent la mensualisation des données de l'Insee et leur présentation commune avec les chiffres de Pôle Emploi, ainsi que la tenue annuelle d'Assises nationales de l'emploi. Quelle est la position du Gouvernement sur ces propositions ?

Enfin, vous avez donné des assurances quant à la généralisation en 2017 de la garantie jeunes, dont les expérimentations menées depuis deux ans ont démontré l'efficacité. Dans mon département, nous n'avons que des retours positifs.

La proposition de loi prévoyant l'expérimentation du dispositif « Zéro chômeur de longue durée » a été votée à l'unanimité par le Sénat, à l'issue d'un débat lors duquel vous vous étiez engagée à amorcer la pompe pour que l'initiative démarre dans de bonnes conditions. Un besoin de financement de 20 millions d'euros pour 2 000 équivalents temps plein avait alors été identifié pour 2017. Or, dans votre exposé, vous mentionnez le chiffre de 15 millions. Comptez-vous mobiliser d'autres partenaires ? L'appel à projets étant clos depuis le 8 octobre, avez-vous fixé la date de mise en œuvre de l'expérimentation sur les territoires qui seront retenus ? Ce projet a créé dans les territoires une vraie attente que nous ne saurions décevoir.

M. Dominique Watrin. – *Vous avez relevé la baisse du nombre de demandeurs d'emploi en catégorie A mais dans le même temps le nombre de contrats aidés a augmenté. Votre exposé ne fait pas toute la lumière sur la généralisation de la précarité. Dans certaines usines, le recours à l'intérim, qui ne se limite pas, loin s'en faut, au remplacement de salariés absents ou à l'augmentation de la production, constitue désormais un véritable modèle économique. Je songe notamment à la zone Capécure de Boulogne-sur-Mer avec ses industries de la pêche, ou encore aux équipementiers automobiles qui emploient jusqu'à 50 % d'intérimaires.*

Les causes de cette explosion sont connues : le recours à l'intérim n'est pas beaucoup plus cher comparé aux autres contrats de travail, les salariés concernés sont plus flexibles et ont l'illusion de toucher davantage, une fraction de congés payés étant intégrée à leur rémunération. Mais, soumis à l'incertitude du lendemain, ils ne peuvent pas construire l'avenir et prennent rarement des congés, avec des répercussions sur leur santé. Les contentieux se multiplient. Le Gouvernement envisage-t-il d'encadrer davantage ces pratiques, de renforcer les contrôles, voire d'engager un plan de résorption de la précarité ?

M. Jean-Marie Morisset. – *Les territoires concernés par l'expérimentation « Zéro chômeur de longue durée » n'ont toujours pas été déterminés. Dans les Deux-Sèvres, certains acteurs économiques s'inquiètent... Il est vrai que si l'opération ne commence qu'en juin, les 15 millions annoncés suffiront ! Est-ce à dire que l'arrêté prévu à l'article 3 de la loi du 1^{er} mars 2016 pour fixer les critères à respecter est bloqué, ou que vous n'avez pas trouvé d'accord avec les collectivités sur le décret prévu à l'article 7 pour fixer les modalités de fonctionnement de gestion du fonds ? Avez-vous fixé des conditions au fonds d'expérimentation contre le chômage de longue durée et aux collectivités territoriales pour verser ces 15 millions ?*

Enfin, votre ministère a-t-il été associé à la mise en place du plan d'action en faveur du travail social, annoncé par Mme Ségolène Neuville ?

Mme Patricia Schillinger. – *Merci pour votre état des lieux : l'apprentissage et le chômage sont toujours des sujets d'actualité. Je me réjouis de vos propos sur les collectivités territoriales et l'emploi : j'avais justement réalisé un rapport sur ce thème en 2012 au nom de la délégation aux collectivités territoriales du Sénat. Mon bassin de vie est à proximité de la Suisse. Les chômeurs ayant travaillé dans ce pays ont des conditions de vie très différentes de celles et leurs concitoyens. A quelles conditions peuvent-ils suivre une formation pour retrouver un emploi en France ? Les salaires ne sont pas au même niveau... Ayons des partenariats avec la Suisse : pourquoi ces chômeurs ne se formeraient-ils pas plutôt là-bas ? La perte d'emploi est un changement total de vie lorsqu'on a été transfrontalier.*

Je suis très sensible à l'apprentissage : mon fils a été apprenti – c'est rare chez les parlementaires. Je souhaiterais que nous travaillions avec l'Education nationale. À 16 ans, l'apprenti est considéré comme un adulte alors qu'il relève encore de l'Education nationale. Qu'il n'ait que cinq semaines de congés payés m'a froissée. Dans de nombreux autres pays, les apprentis en ont davantage pour s'adapter à l'apprentissage et se former. Chaque pays a son propre contrat d'apprentissage. Développons la mobilité transfrontalière des jeunes apprentis – voyager est une expérience importante pour un jeune – en tenant compte des bassins de vie et de l'économie ; on ne peut pas généraliser à toute la France.

M. Daniel Chasseing. – *Selon vous, plus de 80 % des créations d'emploi en France sont en CDD. Oui, des TPE et des PME embauchent car elles s'attendaient à ce que votre projet de loi encadre le coût des licenciements sans cause réelle et sérieuse des salariés en CDI. Or, cette disposition a été retirée. De nombreuses petites entreprises ne peuvent recruter en CDI car elles ont besoin de personnel pendant seulement trois ou cinq ans. Votre idée initiale aurait incité de nombreuses entreprises à recruter en CDI.*

J'ai développé dans ma communauté de communes un projet « territoire zéro chômeur de longue durée », que j'ai présenté au ministère. Comment évolue le dispositif ?

Mme Myriam El Khomri, ministre. – *Il n'y a aucun blocage sur l'expérimentation « territoire zéro chômeur de longue durée » mais une très forte attente dans les territoires travaillant depuis plusieurs années sur ce sujet. Il n'y aura pas de place pour tout le monde : l'expérimentation, sur dix territoires pour 2 000 salariés environ, durera, selon la loi – votée à l'unanimité – cinq ans. L'expérimentation est lancée : le conseil d'administration de l'association gestionnaire du fonds s'est réuni à plusieurs reprises ; le conseil scientifique d'évaluation de l'expérimentation s'est réuni pour la première fois le 14 octobre. Les territoires pouvaient candidater jusqu'au 28 octobre ; les candidatures sont donc closes, plus de 50 territoires se sont montrés intéressés. La liste des territoires retenus sera proposée par le fonds, votée en conseil d'administration le 21 novembre, avant que je signe l'arrêté.*

Je pense que les cinq territoires où les projets sont extrêmement avancés seront prioritaires et probablement retenus par le fonds. L'État sera le principal contributeur financier pour amorcer le dispositif : dès cette année, 100 000 euros sont dédiés au fonctionnement de l'association gestionnaire du fonds, un projet de convention avec le fonds a été présenté le 24 octobre dernier, tandis que le projet de loi de finances prévoit un budget de 15 millions d'euros. Il n'y aura pas de retard de l'Etat, conformément à nos engagements et à nos objectifs. Nous attendons un soutien financier de la part des conseils départementaux : l'association gestionnaire regardera ce critère lors de l'examen des candidatures.

Sur les 10 milliards d'euros relevés par la Cour des comptes, 57% relèvent de l'apprentissage : évitons toute confusion. Concentrons-nous plutôt sur les 3,465 milliards consacrés strictement à l'accompagnement des jeunes par le service public de l'emploi et aux contrats aidés. Le rapport de la Cour des comptes de 2011 a une vision budgétaire, sans analyse qualitative des dispositifs 2010-2015, notamment des emplois d'avenir. C'est pourquoi j'ai accéléré la sortie du rapport de la Dares sur les emplois d'avenir. Monsieur Vanlerenberghe, vous présidez une mission locale, vous savez pertinemment que les emplois d'avenir favorisent l'emploi des jeunes.

Selon le rapport de la Cour des comptes de 2011, il faut renforcer le ciblage, la durée des contrats et la formation. Répond-on à cette demande ? Fin juin 2016, 79,6 % des jeunes recrutés en emplois d'avenir n'avaient pas le bac, et 34 % résidaient dans un quartier relevant de la politique de la ville ou dans une zone de revitalisation rurale ; 80 % des bénéficiaires de la garantie jeunes ont un niveau inférieur au bac ; 88 % des jeunes des Epide ont au plus un CAP, 33 % proviennent de quartiers populaires. Cibler ceux qui en ont le plus besoin est déterminant. Quel est leur taux d'emploi ou d'insertion ? Pour la garantie jeunes, il atteint 30 à 40 %. Nous le savons grâce au suivi de cohortes : une cohorte a bénéficié du dispositif, l'autre non. On devrait réaliser de telles évaluations pour la prévention contre la petite délinquance, la lutte contre la récidive ou le travail d'intérêt général. J'avais lancé une telle évaluation à la mairie de Paris.

Ces jeunes doivent accéder à une qualification. Trois quarts des emplois jeunes ont bénéficié durant leur première année d'une formation de 26 jours en moyenne. La moitié d'entre eux ont suivi une formation certifiante, déterminante pour le retour à l'emploi. Chaque mois, lors de visioconférences, je demande aux préfets que davantage de jeunes bénéficient de formation, ou qu'ils se rendent davantage, trois mois avant la sortie du dispositif, devant un conseiller de mission locale. L'évaluation est-elle trop lourde, sert-elle à quelque chose ? Oui, il faut simplifier, et nous allons le faire, comme le propose le rapport du comité scientifique chargé de l'évaluation de la garantie jeunes. Mais comment puis-je disposer d'éléments – autres que budgétaires – si je ne peux savoir ce qui favorise le retour à l'emploi ? Les missions locales doivent faire du reporting. Ainsi, constatant que le taux d'insertion des contrats de professionnalisation était important, j'ai réorienté, avec les partenaires sociaux, le plan « 500 000 formations » vers ce dispositif.

L'Igas réfléchit sur le modèle économique des missions locales, et notamment sur les raisons pour lesquelles certaines sont en grande souffrance financière. Est-ce à cause des emplois d'avenir ? Le rapport du comité d'évaluation sur la garantie jeunes, qui sera présenté le 15 novembre, mettra l'accent sur la nécessité de simplifier ce dispositif, malgré la lourde procédure d'obtention de crédits européens. J'ai écrit en ce sens à Marianne Thyssen, commissaire européen, et nous travaillons à des améliorations avec le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique.

La réduction de la subvention de l'État au fonds de solidarité ne remet pas en cause son équilibre financier, ni les prestations de solidarité pour les demandeurs d'emploi. Le projet de loi de finances prévoit de leur affecter l'intégralité du produit de la contribution exceptionnelle de solidarité, contre 85 % actuellement, soit 325 millions d'euros de recettes fiscales supplémentaires propres et dynamiques, ce qui réduit mécaniquement le montant de la subvention d'équilibre de l'Etat, sachant que les dépenses du fonds croissent de 57 millions d'euros.

Je vous remercie pour le travail de votre commission d'enquête. La publication mensuelle des chiffres du chômage au sens du Bureau international du travail (BIT) - seuls chiffres autorisant des comparaisons internationales – est déjà réalisée par Eurostat. Mais leurs chiffres ont une fiabilité incertaine, car ils mélangent des enquêtes trimestrielles – exemple de l'enquête Emploi de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) et des données administratives de pays où les définitions diffèrent. Vouloir associer de tels chiffres peut prêter à confusion. L'enquête Insee coûte 20 millions d'euros. La rendre mensuelle coûterait 40 millions d'euros en plus. Qui financerait ? Seuls deux pays européens ont des données mensuelles. Je préfère observer les tendances – la Dares suggère trois mois. Je suis en revanche favorable à votre proposition d'organiser annuellement des Assises de l'emploi : elles sont nécessaires.

L'apprentissage concilie les impératifs liés à la formation avec les règles du temps de travail des jeunes en entreprise, ce qui complexifie la réglementation des congés payés. Fluidifions les choses. L'ouverture des titres professionnels du ministère laissera de la souplesse aux jeunes. Depuis un an, 50 jeunes apprentis expérimentent la mobilité franco-allemande, au sein des mêmes entreprises côté allemand et côté français – malgré des cycles de formation et des rémunérations différents. Cela redonne ainsi corps à l'Europe sociale et à l'identité européenne. Erasmus a une très forte identité : construisons un Erasmus des apprentis beaucoup plus important qu'aujourd'hui !

Avant des accords transfrontaliers, obtenons d'abord des accords de réciprocité. Revoyons la directive de 1996 sur les travailleurs détachés : il n'est pas normal qu'un résident français soit embauché au Luxembourg puis détaché en France ! Arrêtons ces détournements. Nous travaillons avec l'Unédic pour renégocier des accords bilatéraux.

Je partage votre interrogation sur la précarité de l'intérim. Les contrats extrêmement courts coûtent 6,2 milliards d'euros à l'Unédic. Cela concerne l'inspection du travail. La loi du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi a permis de développer le CDI intérimaire – mais insuffisamment – car le CDI constitue le Graal pour obtenir un logement ou des prêts. Il ne faut pas taxer mais développer un système de bonus-malus : le cumul contrats courts - chômage est devenu le modèle économique de certaines branches professionnelles, même si elles doivent payer des indemnités de précarité. J'ajoute que le CDD d'usage connaît de nombreux dysfonctionnements.

S'agissant des chiffres du chômage, il n'y a pas de manipulation des statistiques. Je recevais 200 courriers par mois de demandeurs d'emploi désespérés que leur formation ne soit pas financée par Pôle Emploi : le plan « 500 000 » formations répond à cet enjeu. Certes, pour 11 % des bénéficiaires de ces formations, il y a un problème d'adéquation – une photographe peut se voir proposer un emploi de laveur de vitres... On ne peut pas toujours tomber juste, mais Pôle Emploi, Cap emploi et les missions locales veulent bien faire.

S'y retrouve-t-on en création nette d'emplois ? Telle est ma seule préoccupation. Après plusieurs années de destruction d'emplois, nous sommes à cinq trimestres consécutifs de création nette d'emplois : plus 185 000 emplois. Chance pour notre pays mais défi économique, nous avons 700 000 départs à la retraite contre 850 000 entrants sur le marché du travail, contre 700 000 départs et 400 000 entrées en Allemagne, avant l'accueil des migrants. Le défi d'entrée dans l'emploi des jeunes est quotidien. Même si le nombre de NEET a diminué de 150 000 à 110 000, ce chiffre demeure trop élevé. Les créations sont majoritairement portées par le secteur tertiaire hors intérim mais la création d'emploi stagne depuis deux trimestres dans l'intérim. Lorsque l'intérim repart, l'emploi repart ensuite.

Selon votre commission d'enquête, 500 000 personnes de catégorie C travaillent à temps plein mais recherchent un emploi : cette catégorie n'a donc pas beaucoup de sens. Aujourd'hui, des emplois de qualité sont créés grâce à nos dispositifs, avec 60 % d'aide pour les CDI dans le cadre de l'aide à l'embauche dans les PME. Améliorons la qualité de l'emploi et développons l'emploi durable.

Certes, le licenciement économique est une mesure anxieuse, mais les petites entreprises ont davantage recours à la rupture conventionnelle ou à des contrats très courts. Mon rôle est aussi de protéger les salariés – ce que ne fait pas la rupture conventionnelle. Le licenciement économique, grâce au contrat de sécurisation professionnelle et au maintien de 92 % du salaire la première année, selon la taille de l'entreprise, protège mieux le salarié. Les petites entreprises utilisent rarement le licenciement économique alors qu'elles en ont le droit. Regardons la réalité en face. Ce qui protège le mieux, c'est de conserver un emploi mais aussi la qualité de l'emploi et du recrutement, d'où la pertinence de la réflexion sur les bonus-malus sur les contrats courts – y compris parmi les organisations patronales.

L'encadrement des indemnités en cas de licenciement sans cause réelle et sérieuse a fait l'objet d'un compromis avec les organisations syndicales dites réformistes. Le barème est indicatif, il est actuellement en cours de concertation, pour une meilleure égalité entre salariés et pour plus de visibilité. Un salarié avec un meilleur salaire reçoit plus de dommages et intérêts en raison de son niveau de rémunération mais il n'est pas normal qu'il touche plus de mois de salaires qu'un autre moins bien payé. La loi Travail repose sur un compromis et un équilibre entre des droits nouveaux et la sécurisation des employeurs.

M. Alain Milon, président. – Je vous remercie.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 23 novembre 2016, sous la présidence de M Alain Milon, président, la commission procède à l'examen du rapport pour avis de M Michel Forissier sur la mission « travail et emploi » du projet de loi de finances pour 2017.

M. Alain Milon, président. – Nous examinons le rapport pour avis de M. Michel Forissier concernant sur la mission « travail et emploi » et le compte d'affectation spéciale relatif au financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage.

M. Michel Forissier, rapporteur pour avis. – Je ne reviendrai pas cette année sur le débat relatif à l'évaluation des chiffres du chômage car la commission d'enquête sénatoriale, présidée par notre collègue Anne Emery-Dumas, a analysé avec pertinence les enjeux et les limites des chiffres mensuels fournis par Pôle emploi et a fait des propositions intéressantes au Gouvernement.

Selon les dernières perspectives financières de l'Unédic de septembre dernier, le taux de chômage en France métropolitaine au sens du Bureau international du travail (BIT) devrait passer de 9,4 % en 2016 à 9,5 % l'an prochain et se maintenir à ce niveau en 2018. Il y a donc bien eu une baisse du taux de chômage en France métropolitaine au sens du BIT depuis 2012, où il s'établissait à 10,1 %. Autre motif de satisfaction pour le Gouvernement : la croissance économique, même faible et inférieure à la croissance potentielle, est plus riche en emplois que par le passé car l'emploi salarié marchand est en hausse constante au cours des six derniers trimestres pour atteindre 210 000 postes créés. Je rappelle que les économistes estiment que le chômage commence à baisser à partir de 140 000 créations de postes par an.

Mais la situation s'assombrit comme l'a rappelé la semaine dernière l'Insee car le taux de chômage en moyenne sur le troisième trimestre est passé à 9,7 %. Surtout, la situation de notre pays n'est pas satisfaisante quand on la compare à celle de nos voisins européens. De plus, il est difficile de distinguer ce qui relève de la conjoncture internationale et ce qui est imputable aux décisions du Gouvernement. Par ailleurs, toutes ces décisions, notamment celles relatives aux contrats aidés, ont un coût pour les finances publiques à court et moyen terme. J'ajoute que l'an prochain le nombre de demandeurs d'emploi en catégorie A devrait augmenter de 79 000 personnes, tandis que le nombre de demandeurs d'emploi en catégories A, B et C et des personnes dispensées de recherche d'emploi atteindra 5,5 millions de personnes, contre 4,7 millions en 2012.

Le maintien du chômage à un niveau élevé et l'échec des négociations entre partenaires sociaux pour conclure une nouvelle convention d'assurance chômage en mai dernier rendent très inquiétantes les perspectives financières de l'Unédic. Alors que sa dette s'élève à 25,7 milliards d'euros en 2015, elle devrait atteindre 41,4 milliards en 2019 à réglementation inchangée, soit environ 13 mois de recettes. Si la dette avait été cantonnée à 5 milliards pendant la crise économique de 1993 et avait avoisiné 14 milliards en 2006, elle ne cesse depuis 2009 de se creuser, les partenaires sociaux souhaitant faire jouer un rôle contra cyclique à l'assurance chômage. Mais aujourd'hui cette stratégie n'est plus tenable car même si notre pays retrouvait une croissance forte, il faudrait pratiquement une dizaine d'années d'excédents conjoncturels pour résorber la dette, ce qui ne paraît pas envisageable. Laisser filer la dette, c'est interdire toute marge de manœuvre à l'assurance chômage, c'est confier le fardeau de son remboursement aux générations à venir et s'exposer à des frais importants le jour où les taux d'intérêt remonteront. Je ne cesse d'alerter depuis deux ans sur les dangers de l'évolution de la dette de l'assurance chômage, mais j'ai l'impression que nos collègues parlementaires, les partenaires sociaux et le Gouvernement minorent gravement ce risque.

Venons-en à la présentation de la mission « travail et emploi ».

Les autorisations d'engagement (AE) connaîtront une très forte poussée (+ 4,9 milliards), pour atteindre 16,5 milliards l'an prochain, tandis que les crédits de paiement (CP) s'élèveront à 15,5 milliards, en hausse de 3,8 milliards.

Mais cette explosion des AE s'explique par deux raisons principales qui modifient la maquette budgétaire : les nouvelles aides à l'embauche dans les PME, créées en janvier dernier (3,6 milliards) et la décision du Gouvernement de rembourser pour la première fois l'an prochain à la sécurité sociale les exonérations de cotisations sociales pour les personnes fragiles qui emploient directement ou non des aides à domicile (1,6 milliard), soit un total de 5,2 milliards. J'ajoute que ces deux dispositifs représentent respectivement 1,9 milliard et 1,6 milliard en CP, soit 3,5 milliards, ce qui relativise la hausse faciale des crédits de la mission.

Je centrerai mon analyse sur les cinq sujets suivants : les opérateurs de la politique de l'emploi, le fonds de solidarité, les contrats aidés, les aides à l'embauche et la garantie jeunes.

En premier lieu, les crédits de Pôle emploi et des autres acteurs du service de l'emploi sont stabilisés.

La dotation à Pôle emploi est maintenue au même niveau que cette année, soit 1,5 milliard d'euros, ce qui lui permettra notamment de développer sa stratégie numérique.

Les missions locales seront dotées de 205 millions, en hausse de 14 millions, afin de mettre en œuvre la garantie jeunes, sans compter les contributions des collectivités territoriales.

Le budget prévoit également une dotation de 54,5 millions pour financer les Établissements d'insertion dans l'emploi (Epipe), soit 3,7 millions de plus qu'en 2016, à laquelle s'ajoute une dotation de 3 millions pour créer deux centres à Nîmes et Toulouse.

Les écoles de la deuxième chance recevront 24 millions tandis que les crédits pour les maisons de l'emploi sont maintenus à 21 millions.

Enfin, l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afpfa), qui deviendra prochainement un établissement public industriel et commercial (Epic) en vertu d'une ordonnance publiée le 10 novembre dernier, bénéficiera de 110 millions, soit 14 millions de plus que cette année. Cette hausse de la dotation de l'État ne saurait toutefois masquer la nécessité absolue pour le futur Epic de trouver un modèle économique viable afin de stopper les pertes financières accumulées ces dernières années, dans le respect des règles européennes de concurrence.

En deuxième lieu, le fonds de solidarité, qui finance les allocations de solidarité versées aux demandeurs d'emploi qui ne peuvent plus bénéficier du régime d'assurance chômage, voit ses recettes globalement maintenues à 2,8 milliards.

Son financement est en outre simplifié grâce à l'affectation de l'intégralité du produit de la contribution exceptionnelle de solidarité de 1 % perçue sur le traitement des fonctionnaires. Comme les années précédentes, 95 % des dépenses du fonds seront consacrées à l'allocation de solidarité spécifique (ASS). Le financement de la rémunération de fin de formation (R2F), qui permet aux demandeurs d'emploi de terminer une formation même s'ils sont en fin de droit, fera à nouveau l'objet l'an prochain d'âpres négociations entre l'État et le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels.

En troisième lieu, les contrats aidés, malgré un léger reflux, se maintiendront à un niveau élevé l'an prochain.

Une dotation d'environ 1,2 milliard en AE et 1,5 milliard en CP est prévue pour financer l'entrée de 200 000 personnes en contrats aidés dans la sphère non marchande (CAE) et 45 000 dans la sphère marchande (CIE). Pour mémoire, le PLF pour 2016 prévoyait une enveloppe de 1,4 milliard en AE et 1,3 milliard en CP pour financer la conclusion de 260 000 nouveaux contrats.

Je n'ignore pas que les CAE s'adressent à des personnes plus éloignées de l'emploi que celles qui concluent des CIE. Je ne souhaite pas la suppression pure et simple des CAE mais j'estime que les études successives de la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) depuis deux ans sur le taux d'insertion professionnelle des bénéficiaires de contrats aidés devraient conduire le Gouvernement à donner la priorité à l'apprentissage et à privilégier les CIE par rapport aux CAE. Je ne partage donc pas la stratégie du Gouvernement.

Le PLF prévoit également une enveloppe de 600 millions en AE et 933 millions en CP pour financer les contrats d'emploi d'avenir conclus avant 2017 et ceux qui seront conclus l'an prochain, estimés à 35 000. Si j'observe avec satisfaction que les actions de formation, qui figurent obligatoirement dans un contrat d'un jeune embauché en emploi d'avenir, sont réalisées dans 75 % des cas pendant la première année, des doutes demeurent sur leur qualité et sur le taux d'insertion professionnelle des bénéficiaires.

Je souhaiterais maintenant me pencher sur la question des aides aux entreprises en faveur de l'embauche de salariés.

Un point tout d'abord sur le contrat de génération, qui ouvre droit à une aide de 4 000 euros par an pendant trois ans pour les binômes formés entre un jeune embauché et un salarié senior maintenu en emploi dans les entreprises de moins de 300 salariés. Je constate avec regret que le PLF pour 2017 acte l'échec du contrat de génération avec seulement 15 000 aides financières prévues en 2017, soit le même niveau qu'en 2016 et 2015, bien loin des 500 000 annoncées sur le quinquennat lors de la création du dispositif. J'avais déjà tiré la sonnette d'alarme il y a deux ans, avant que la Cour des comptes n'emboîte le pas en février dernier dans son rapport annuel. Certes, le contrat de génération ne se limite pas à cette aide financière et comprend un volet relatif à la négociation collective. Mais les accords collectifs et les plans d'action dits « intergénérationnels » conclus depuis 2013 ne couvrent qu'un tiers des salariés et se limitent souvent à reprendre la réglementation en vigueur, faute de mobilisation des partenaires sociaux. En définitive, le contrat de génération, loin d'être l'arme tant attendue pour lutter massivement contre le chômage, a surtout servi de variable d'ajustement budgétaire depuis 2013.

Je déplore également les hésitations du Gouvernement en matière d'aides à l'embauche depuis deux ans. Après la création en juillet 2015 de l'aide TPE pour l'embauche d'un premier salarié, le Président de la République a annoncé le 18 janvier dernier la création d'une aide pour toutes les PME qui embauchent des personnes en CDI ou en CDD de plus de 6 mois et dont la rémunération est égale ou inférieure à 1,3 Smic. Cette aide, d'un montant de 500 euros par trimestre et par salarié et limitée à deux ans, amplifie la philosophie de l'aide TPE première embauche qui prendra fin le 31 décembre prochain. La nouvelle aide ne devait initialement s'appliquer qu'aux embauches réalisées en 2016. Le Président de la République a toutefois annoncé le 14 juillet qu'elle serait prolongée en 2017, même si pour l'heure aucun décret n'a été pris en ce sens. La délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) a souhaité que les conditions d'attribution de la nouvelle aide soient le plus proche possible de celles retenues pour l'aide TPE première embauche, mais certains critères ont été ajoutés comme le ciblage des rémunérations inférieures à 1,3 Smic.

Je ne méconnais pas l'utilité de cette nouvelle aide, car elle est assimilable à un allègement total des cotisations patronales pour un salarié rémunéré au Smic, dont l'efficacité est soulignée par un grand nombre d'études depuis plusieurs années.

Mais la politique gouvernementale faite d'hésitations et de tâtonnements n'est pas de nature à rassurer les employeurs, qui attendent deux choses : une croissance élevée et la stabilité de l'environnement juridique. J'ajoute que l'aide à l'embauche dans les PME pèsera 1,9 milliard d'euros en CP mais 3,6 milliards en AE. C'est pourquoi je souhaite qu'une évaluation de ce dispositif soit menée à mi-parcours par un organisme indépendant afin de savoir si les effets d'aubaine seront contrebalancés par les effets bénéfiques en termes de baisse du coût horaire du travail. Je crois comprendre que le Gouvernement accueille favorablement cette proposition.

En dernier lieu, j'évoquerai les enjeux de la garantie jeunes.

Le PLF prévoit une enveloppe de 498 millions en AE et 420 millions en CP pour ce dispositif essentiel aux yeux du Gouvernement, contre respectivement 282 et 255 millions dans le PLF pour 2016.

Le fonds social européen (FSE) et l'Initiative pour l'emploi des jeunes (EIJ) cofinanceront en 2017 la garantie jeunes à hauteur de 55 millions en AE et CP, contre 17 millions dans le PLF pour 2016. Seules les régions dans lesquelles le chômage des jeunes dépasse 25 % bénéficieront de ces fonds européens. Il convient toutefois de rappeler que le financement communautaire est conditionné entre autres par une sortie positive des jeunes du dispositif.

La garantie jeunes a fait l'objet d'une expérimentation depuis 2013, qui concerne actuellement 91 départements, 358 missions locales et plus de 57 000 jeunes.

La ministre du travail, lors de son audition le 8 novembre dernier devant notre commission, s'est engagée à ce que toutes les missions locales, soit 447 entités, puissent offrir à compter du 1er janvier prochain ce dispositif, qui devrait concerner 150 000 jeunes sur l'ensemble du territoire.

Pour ma part, j'estime que si la garantie jeunes présente pour l'instant de bonnes performances, sa généralisation est prématurée tant que l'enquête nationale lancée par la Dares en mai 2015 n'est pas achevée.

Comme l'a souligné la Cour des comptes dans son rapport de septembre dernier sur l'accès des jeunes à l'emploi, il s'agit d'un outil digne d'intérêt mais qui risque de concurrencer dans certains cas d'autres dispositifs originaux comme les écoles de la deuxième chance.

Surtout, la garantie jeunes ne pourra pas à elle seule pallier les carences de l'école républicaine qui non seulement ne lutte pas contre les inégalités sociales et familiales mais les renforcent à chaque étape de la scolarité, comme l'a souligné le dernier rapport du Conseil national d'évaluation du système scolaire (Cnesco).

Le défi est majeur pour notre pays car selon les données du Gouvernement, plus d'un million de jeunes âgés de 18 à 25 ans ne sont ni en emploi, ni en études, ni en formation, ce que les anglo-saxons appellent Neet. Pire, le dernier panorama de la société en 2016 que l'OCDE consacre à la France, publié en octobre dernier, a montré que le pourcentage de jeunes âgés de 15 à 29 ans qui ne sont ni en emploi, ni en études ni en formation, est passé de 14 % en 2008 à 16,6 % en 2015. L'Allemagne, qui partait du même niveau que notre pays en 2005, a vu son taux baisser à 9 % en 2015. En conséquence, notre pays compte 1,8 million de jeunes sans emploi et sortis du système éducatif, soit 270 000 de plus qu'en 2008. L'OCDE estime que le coût de l'inactivité des jeunes ou de leur chômage est égal à 1 % du PIB en France.

J'ignore quel sera l'impact de la loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République mais il est clair que les dispositifs d'accompagnement intensif des jeunes très éloignés du marché de l'emploi seront toujours un pis-aller tant que l'on n'aura pas réformé en amont et en profondeur notre système scolaire.

Pour conclure sur la mission « travail et emploi », je précise que ses crédits n'ont été modifiés qu'à la marge à l'Assemblée nationale à la suite de l'adoption de quatre amendements. Ceux-ci avaient pour objet de créer 500 aides au poste dans les entreprises adaptées pour un coût de 7,5 millions d'euros, d'augmenter de 2 millions d'euros les crédits de l'aide au conseil et à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC), de financer des projets dans le domaine de l'emploi dans le cadre des contrats à impact social (CIS) à hauteur de 1,5 million d'euros et enfin de créer 50 postes de référents justice dans les missions locales pour un peu plus d'un million d'euros.

Je souhaiterais maintenant évoquer la question de l'apprentissage à travers la présentation des évolutions du compte d'affectation spéciale (CAS) destiné à assurer sa modernisation et son développement, ainsi que la mise en œuvre du plan « 500 000 formations supplémentaires pour les demandeurs d'emploi ».

Les recettes du CAS atteindront 1,57 milliard d'euros en AE et CP l'an prochain, soit une augmentation de 82,4 millions par rapport au PLF pour 2016.

Après deux années de forte baisse, 270 000 nouveaux contrats d'apprentissage ont été conclus en 2015 (soit une progression de 2,3 % par rapport à 2014 selon la Dares) et les chiffres pour la rentrée de 2016 semblent aller dans le bon sens. Mais je rappelle qu'en 2012, 300 000 nouveaux contrats avaient été signés et que le Gouvernement prévoit seulement un stock de 425 000 contrats d'apprentissage l'an prochain, dont 25 000 dans la sphère publique, bien loin de l'objectif fixé pendant le quinquennat de 500 000 contrats en 2017.

Force est de constater que le Gouvernement n'est pas resté inactif en matière d'apprentissage. Après avoir mis à mal les primes régionales, il a corrigé le tir en créant en juin 2015 une aide en faveur des TPE qui embauchent des jeunes apprentis – même si je ne pense pas que les primes soient le critère fondamental pour embaucher un apprenti, comme le démontre l'exemple allemand –. Le Gouvernement a également dédié une enveloppe de 80 millions dans le PLF pour donner un coup de pouce au pouvoir d'achat des apprentis et souhaite actualiser la grille de leurs rémunérations. Il a par ailleurs généralisé l'ouverture des titres professionnels à l'apprentissage, qui rencontre l'assentiment des personnes que j'ai auditionnées.

Mais ces différentes mesures, parfois annoncées dans la précipitation et sans vision d'ensemble, ne répondent pas aux deux difficultés fondamentales auxquelles est confronté l'apprentissage : l'absence de pilotage au niveau national et la faible place laissée par l'Éducation nationale aux partenaires sociaux pour élaborer les référentiels de formation.

C'est pourquoi j'avais proposé, lors de l'examen de la loi dite « travail », avec notre collègue Elisabeth Lamure, présidente de la délégation aux entreprises, et avec votre soutien, une réforme globale de l'apprentissage, qui a malheureusement été rejetée en bloc par le Gouvernement et l'Assemblée nationale.

Je persiste pourtant à penser que nos propositions étaient de nature à redonner un nouveau souffle à l'apprentissage dont tout le monde s'accorde à reconnaître les mérites mais qui devrait davantage répondre aux attentes des entreprises pour lutter contre le chômage des jeunes.

Je regrette par ailleurs que le Gouvernement n'ait pas donné suite à ma demande formulée l'an passé et qui visait à présenter, dans un jaune budgétaire, l'effort de la nation en matière d'apprentissage car il est actuellement très difficile de connaître les efforts réels de chaque acteur institutionnel.

Quelques mots enfin sur le « plan 500 000 formations supplémentaires » de l'État, dont la légitimité même est questionnée par certaines personnes auditionnées dans la mesure où la formation professionnelle est une compétence transférée aux régions. Ce plan ne sera, selon moi, un succès que si les formations retenues correspondent bien aux besoins des entreprises identifiées par bassin d'emploi et par filière, si les prescripteurs de Pôle emploi cernent correctement les attentes des demandeurs d'emploi, si une évaluation des formations suivies est réalisée par un organisme indépendant et si, bien évidemment, son financement est garanti. Sur ce dernier point, la ministre du travail nous a assuré lors de son audition que les organismes paritaires des collecteurs agréés (Opca) financeront « volontairement » (sic) le fonds de concours de 350 millions d'euros mentionné dans le PLF pour 2017. Des négociations entre les Opca et le ministère pour déterminer le montant de leurs contributions seront organisées dans les semaines à venir sur la base des conclusions d'une mission de l'inspection générale des affaires sociales et de l'inspection générale des finances.

En définitive, je vous propose de donner un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « travail et emploi » et du compte d'affectation spéciale relatif à l'apprentissage car les points de divergence l'emportent sur les sujets de satisfaction.

M. Dominique Watrin . – *Le rapporteur pour avis soulève plusieurs sujets de fond, comme la réforme du système scolaire et l'apprentissage, que nous n'aurons pas le temps de traiter aujourd'hui en commission, et sur lesquels nos analyses divergent. La finalité éducative de l'apprentissage doit être réaffirmée. Nous avons par ailleurs des propositions différentes de celles du rapporteur pour lutter contre le chômage.*

La hausse des crédits de la mission « travail et emploi » est bienvenue car elle permettra de financer des aides à l'emploi, notamment pour les TPE.

Je déplore la poursuite de la baisse des effectifs du ministère et des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Dirrecte). Le programme 155 prévoit en effet une baisse de 178 postes en 2017, qui s'ajoute à celle de 192 postes cette année, ce qui empêchera les agents d'exercer pleinement leurs missions.

S'agissant de Pôle emploi, j'ai bien noté que la subvention de l'Etat sera maintenue au même niveau que cette année. Mais la CGT du Morbihan nous a indiqué que 30 à 46 % des offres d'emploi mises en ligne par Pôle emploi dans ce département étaient non conformes : il pouvait s'agir de doublons, d'incohérences, voire d'offres mensongères. Cela montre les limites de la stratégie numérique de Pôle emploi car il n'y a plus d'agents pour contrôler le contenu des offres d'emploi avant leur publication. Nous pourrions d'ailleurs interroger M. Jean Bassères, directeur général de Pôle emploi, sur ce sujet lorsqu'il sera auditionné par notre commission.

M. Jean-Marie Morisset. – *La hausse des crédits de 6 % des missions locales ne sera pas suffisante. Déjà confrontées à des difficultés de fonctionnement quotidien, elles devront en plus mettre en œuvre la garantie jeunes qui sera généralisée l'an prochain sur l'ensemble du territoire. J'ajoute que M. Alain Rousset, président du conseil régional de la Nouvelle-Aquitaine, soutient moins les missions locales que Mme Ségolène Royal, ancienne présidente du conseil régional de Poitou-Charentes. C'est pourquoi je souhaiterais qu'une réflexion soit menée sur les missions locales dont l'utilité est incontestable mais dont le financement n'est pas assuré.*

M. Daniel Chasseing. – *Je suivrai l'avis de notre rapporteur qui est un homme pragmatique. Je partage en effet ses inquiétudes sur la dette de l'Unédic. En outre, il faut effectivement que les formations financées dans le cadre du « plan 500 000 formations supplémentaires » correspondent aux besoins des bassins d'emploi.*

Notre pays compte bien moins d'apprentis que l'Allemagne en raison du poids des normes et du manque de stabilité du cadre juridique. Le Gouvernement a cassé les aides, puis s'est ravisé, d'où un regain timide du nombre de contrats d'apprentissage depuis deux ans.

Cinq cents emplois pour les entreprises adaptées pour l'ensemble du territoire, c'est bien trop peu !

Il faudrait enfin un meilleur contrôle des actions de formation dont bénéficient les jeunes embauchés en emploi d'avenir.

M. Michel Forissier, rapporteur pour avis. – *La hausse de 4,9 milliards des autorisations d'engagement pour la mission doit être relativisée car elle comprend 2 milliards de compensation de l'État à la sécurité sociale qui porte sur différents dispositifs d'exonérations de cotisations sociales ciblées, dont le plus important est celui relatif à l'emploi d'aide à domicile (1,6 milliard).*

C'est exact, la masse salariale du ministère se contracte effectivement car le plafond d'emplois de la mission pour 2017 est fixé à 9 523 équivalents temps plein annuels travaillés (ETPT), en baisse de 178 ETPT par rapport à la loi de finances pour 2016, afin de contribuer aux créations d'emplois dans les secteurs jugés prioritaires par le Gouvernement comme l'éducation, la sécurité et la justice.

Il nous faut réfléchir au modèle économique des maisons de l'emploi et des missions locales car les performances de ces structures varient considérablement d'un territoire à l'autre et leur financement par les collectivités territoriales est source de tension.

Le PLF pour 2017 prévoit une enveloppe de 593 millions pour les aides au poste dans les ateliers et chantiers d'insertion. En outre, une dotation de 319 millions d'euros permettra de financer 22 500 aides au poste dans les entreprises adaptées qui emploient des personnes handicapées auxquelles s'ajoutent 500 nouvelles aides grâce à l'amendement adopté par l'Assemblée nationale.

La commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « travail et emploi » et du compte d'affectation spéciale relatif au financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage du projet de loi de finances pour 2017.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS

Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat (APCMA)

François Moutot, directeur général

Valérie Chaumanet, directrice des relations institutionnelles

Pôle emploi

Jean Bassères, directeur général

Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Unédic)

Vincent Destival, directeur général

Association des régions de France (ARF)

Gérard Cherpion, vice-président de la région Grand Est

CCI France

Patrice Guezou, directeur « formation emploi entrepreneuriat »

Nathalie Carra, chargée de mission

Jérôme Pardigon, directeur des relations institutionnelles

Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP)

Dominique Schott, président

Philippe Dole, directeur général

Marc Antoine Estrade, chef de la mission « études évaluations et statistiques »

Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)

Christophe Donon, directeur général

Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)

Carine Chevrier, délégué générale à l'emploi et à la formation professionnelle

Direction générale du travail (DGT)

Régis Bac, chef de service

Denis Hennequin, chef de bureau du pilotage budgétaire et du contrôle de gestion

Catherine Pernette, chef de bureau du pilotage du système d'inspection du travail

Bertrand Martinot, ancien délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle, économiste.

ANNEXE 1

**Tableau synthétique de l'évolution financière des dispositifs
du programme 102 dans le PLF 2017 par rapport au PLF 2016**

(en millions d'euros)

Action, sous-action et dispositif	AE demandés dans le PLF 2017	AE demandés dans le PLF 2016	CP demandés dans le PLF 2017	CP demandés dans le PLF 2016
Action 1 « amélioration de l'efficacité du service public de l'emploi » :	3 012	3 308	3 012	3 308
Dont subvention pour charges de service public à Pôle emploi	1 507		1 507	
Sous-action 1 « indemnisation des demandeurs d'emploi »	1 502	1 786,6	1 502	1 786,6
Financement du régime de solidarité d'indemnisation du chômage	1 336	1 601	1 336	1 601
Financement de la rémunération de fin de formation	41	0	41	0
Financement de l'allocation équivalent retraite	19	30,7	19	30,7
Financement de la prime temporaire de solidarité	46	73,5	46	73,5
Financement des allocations temporaires d'attente	45	40	45	40
Allocation complémentaire (ACO) et intermittents du spectacle	8	42,5	8	42,5
Sous-action 2 « coordination du service public de l'emploi » (financement des maisons de l'emploi)	10	13	10	13

Action, sous-action et dispositif	AE demandés dans le PLF 2017	AE demandés dans le PLF 2016	CP demandés dans le PLF 2017	CP demandés dans le PLF 2016
Action 2 « amélioration des dispositifs en faveur de l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail »	4 037	3 949	4 589	4 206
Dont subventions pour charges de service public	108	99,3	108	99,3
Sous-action 1 « insertion dans l'emploi au moyen des contrats aidés »	1 785	2 150	2 416	2 150
Les contrats uniques d'insertion	1 175,5	1 439	1 472, 7	1 277
Les emplois d'avenir	600	758	933	1 201
Sous-action 2 « accompagnement des publics les plus en difficulté »	2 137	1 700	2 059	1 673
1. L'accompagnement renforcé des jeunes vers l'emploi :	758	520	679	494
Missions locales et permanences d'accueil, d'information et d'orientation	205	189	205	189
Allocation du Parcours contractualisé vers l'emploi et l'autonomie (PACE)	22,9	10 (allocation CIVIS)	22,9	10 (allocation CIVIS)
Garantie Jeunes	498,5	255,4	420	255,4
Les Ecoles de la deuxième chance	24	24	24	24
2. Mesures en faveur de l'emploi des personnes handicapées :	366	364,3	366	364,3
L'aide au poste dans les entreprises adaptées	319,2	317,3	319,2	317,3
La subvention d'accompagnement et de développement versée aux entreprises adaptées	41	40	41	40

Action, sous-action et dispositif	AE demandés dans le PLF 2017	AE demandés dans le PLF 2016	CP demandés dans le PLF 2017	CP demandés dans le PLF 2016
Les mesures en faveur des personnes handicapées	6	7	6	7
3. Soutien de l'Etat au secteur de l'insertion par l'activité économique dont :	987	803	987	803
Les entreprises d'insertion (EI) et les entreprises de travail temporaire d'insertion (ETI)	170,8	170	170,8	170
Les associations intermédiaires (AI)	23	22,9	23	22,9
Les ateliers et chantiers d'insertion (ACI)	593	589	593	589
Le fonds départemental de l'insertion par l'activité économique (FDI)	20,8	20,8	20,8	20,8
Insertion par l'activité économique à Mayotte	2	n.c	2	n.c
Exonération pour les associations intermédiaires (AI)	69	n.c	69	n.c
Exonération pour les associations et les chantiers d'insertion (ACI)	107,9	n.c	107,9	n.c
4. Expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée	14,9	n.c	14,9	n.c
5. Soutien de l'Etat au secteur de l'aide sociale	11,58	12,6	11,58	12,6

ANNEXE 2

**Tableau synthétique de l'évolution financière des dispositifs
du programme 103 dans le PLF 2017 par rapport au PLF 2016**

(en millions d'euros)

Action, sous-action et dispositif	AE demandés dans le PLF 2017	AE demandés dans le PLF 2016	CP demandés dans le PLF 2017	CP demandés dans le PLF 2016
Action 1 :				
Anticipation et accompagnement des conséquences des mutations économiques sur l'emploi				
Sous action 1 : développement de l'emploi dans les TPE-PME, dont :		114,3 ¹		132,3
1. Aide embauche PME	3 627	0	1 896	0
2. Aide TPE – embauche 1 ^{er} salarié	0	80,4	26	84,8
3. Appui aux mutations des filières sur les territoires	10	10	13,4	23,5
4. Aide au conseil, à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) et engagements de développement de l'emploi et des compétences (EDEC)	14	nc	14	nc
5. Prestation conseil en RH	9	10	9	10

¹ Le PLF 2016 prévoyait 9 millions pour cette sous-action n° 1 au titre de la sécurisation des parcours et l'appui au pilotage du service public de l'emploi.

Action, sous-action et dispositif	AE demandés dans le PLF 2017	AE demandés dans le PLF 2016	CP demandés dans le PLF 2017	CP demandés dans le PLF 2016
Sous action 2 : « Implication des branches et des entreprises dans la prévention du licenciement et le reclassement des salariés », dont :	482,4	482,4	406,7	406,7
1. Les dispositifs de mesure d'âge dont :	192,8	260,1	192,8	260,1
- les allocations spéciales du fonds national de l'emploi (ASFNE)	6,6	13	6,6	13
- les conventions de cessation d'activité de certains travailleurs salariés (CATS)	3,2	6,1	3,2	6,1
- le contrat de génération ;	180	240	130	164,3
- le contrat de professionnalisation senior.	3	1	3	1
2. Actions en faveur du reclassement des salariés dont:	225	222,3	225	222,3
-l'activité partielle ;	101	101	101	101
-l'allocation temporaire dégressive (ATD) ;	6	6	6	6
-la dotation globale de restructuration ;	24	20	24	20
-les cellules d'appui à la sécurisation professionnelle (CASP) ;	1,5	6,5	1,5	6,5
- le contrat de sécurisation professionnelle (CSP) ;	67,5	88,8	67,5	88,8
- l'exonération de cotisations sociales en bassins à redynamiser (BER) ;	22,1	n.c	22,1	n.c
- l'exonération de cotisations sociales en zone de restructuration de la défense (ZDR).	2,9	n.c	2,9	n.c

Action, sous-action et dispositif	AE demandés dans le PLF 2017	AE demandés dans le PLF 2016	CP demandés dans le PLF 2017	CP demandés dans le PLF 2016
Action 2 : « Amélioration de l'insertion dans l'emploi par l'adaptation des qualifications et la reconnaissance des compétences »	1 716,3	1 727,7	1 873,3	1 641,6
Sous-action 1 : reconnaissance des compétences acquises par les personnes	1,9	2,9	1,9	2,9
<i>Validation des acquis de l'expérience (VAE)</i>	1,9	2,9	1,9	2,9
Sous-action 2 : amélioration de l'accès à la qualification par le développement de l'alternance et de la certification, dont :				
1. Le développement de l'alternance, dont :	1 554	1 573	1 514	1573
- les exonérations pour les contrats d'apprentissage ;	1 254	1 249	1 254	1 249
- les exonérations pour les contrats de professionnalisation ;	15	16,3	15	16,3
- l'aide TPE-jeunes apprentis ;	204,3	308	165	222
- mesure « pouvoir d'achat des jeunes apprentis »	80	nc	80	nc
2. Actions en faveur de la formation :	38,4	47,6	38,4	47,6
- Rémunération des stagiaires de la formation professionnelle ;	16,1	23,6	16,1	23,6
- subventions aux organismes (CPER) ;	21	22,8	21	22,8
- aide à la mobilité des jeunes ;	0,7	0,8	0,7	0,8
- agence Erasmus +/ France Formation ;	0,3	0,3	0,3	0,3

Action, sous-action et dispositif	AE demandés dans le PLF 2017	AE demandés dans le PLF 2016	CP demandés dans le PLF 2017	CP demandés dans le PLF 2016
- Agence nationale de lutte contre l'illettrisme (ANCLI) ;	0,2	nc	0,2	nc
3. Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)	110	95,6	110	95,6
4. Plan de formation en faveur des personnes en recherche d'emploi	À déterminer	nc	A déterminer	nc
Action 3 : Développement de l'emploi	2 864	886 194	2 864	882 935
Sous-action 1 : « baisse du coût du travail pour faciliter le développement de territoires et de secteurs à forts potentiels d'emplois », dont :	2 621	823,7	2 621	823,7
1. Exonérations sur les heures supplémentaires	481	505,6	481	505,6
2. Exonérations en zone de revitalisation rurale (ZRR)	17,7	93,7	17,7	93,7
3. Exonérations pour les organismes d'intérêt général et associations en zone de revitalisation rurale (ZRR-OIG)	88	n.c	88	n.c
4. Exonérations pour les particuliers employeurs (SAP)	395	224,4	395	224,4
5. Aide à domicile employée par un particulier fragile (emploi direct ou mandataire)	804	nc	804	nc
6. Aide à domicile employée par une association ou une entreprise auprès d'une personne fragile (prestataire)	835	nc	835	nc

Action, sous-action et dispositif	AE demandés dans le PLF 2017	AE demandés dans le PLF 2016	CP demandés dans le PLF 2017	CP demandés dans le PLF 2016
Sous-action 2 « promotion de l'activité »	244	62,4	244	62,4
1. aide à la création et à la reprise d'entreprise, dont :		45		41,7
- le nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'entreprise (NACRE) ;	1,1	26,3	1,1	23,1
- le fonds de cohésion sociale ;	22	18,6	22	18,6
- l'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise (ACCRE).	204	n.c	204	n.c
2. Le développement des nouvelles formes d'emploi dont :	15,9	17,5	15,9	17,5
- les conventions pour la promotion de l'emploi ;	4,4	5	4,4	5
- les dispositifs locaux d'accompagnement (DLA) ;	10,4	9,5	10,4	9,5
- les crédits d'ingénierie et de conseil en promotion de l'emploi ;	0,4	0,5	0,4	0,5
- les subventions de promotion de l'emploi.	0,7	0,5	0,7	0,5
3. Les dispositifs propres à l'outre-mer :	1	1,9	1	1,9
- le projet initiative jeune (PIJ création) ;	0,5	1,2	0,5	1,2
- les primes à la création d'emploi et les primes à la création d'emploi des jeunes à Mayotte)	0,5	0,5	0,5	0,5

Source : Commission des affaires sociales