

N° 156

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2013

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2014, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. François MARC,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 30 b

**TRAVAIL ET EMPLOI : AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'EMPLOI ET DES
RELATIONS DU TRAVAIL ET CONCEPTION, GESTION ET ÉVALUATION DES
POLITIQUES DE L'EMPLOI ET DU TRAVAIL**

Rapporteur spécial : M. Serge DASSAULT

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, président ; M. François Marc, rapporteur général ; Mme Michèle André, première vice-présidente ; Mme Marie-France Beauvils, MM. Jean-Pierre Caffet, Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mmes Fabienne Keller, Frédérique Espagnac, MM. Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, vice-présidents ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, secrétaires ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 1395, 1428 à 1435 et T.A. 239

Sénat : 155 (2013-2014)

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| AVANT-PROPOS | 5 |
| LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL | 7 |
| LA GESTION DES MOYENS DES POLITIQUES DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI | 9 |
| I. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS POUR 2014 | 9 |
| A. UN APERÇU DES CRÉDITS DE LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI » | 9 |
| B. LES CRÉDITS DÉDIÉS À LA GESTION DES POLITIQUES DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI | 10 |
| 1. <i>Une diminution de 0,5 % des crédits des programmes 111 et 155</i> | 10 |
| 2. <i>Des dépenses de personnel contenues</i> | 11 |
| II. LE PROGRAMME 111 « AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'EMPLOI ET DES RELATIONS DU TRAVAIL » | 11 |
| A. LES PRIORITÉS POURSUIVIES EN 2014 | 11 |
| B. UNE DIMINUTION DES CRÉDITS DE 10 % | 12 |
| III. LE PROGRAMME 155 « CONCEPTION, GESTION ET ÉVALUATION DES POLITIQUES DE L'EMPLOI ET DU TRAVAIL » | 13 |
| LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE | 15 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 17 |
| ANNEXES | 25 |
| ANNEXE 1 BILAN DE L'APPLICATION DES ALLÈGEMENTS GÉNÉRAUX DE CHARGES DE COTISATIONS SOCIALES | 25 |
| ANNEXE 2 BILAN DE L'ACTIVITÉ ET DES RÉSULTATS DES MISSIONS LOCALES | 35 |

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Votre rapporteur spécial précise que **le présent rapport est établi au nom de la commission des finances.**

A titre personnel, il s'exprime contre l'adoption des crédits de la mission « Travail et emploi » et du compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage ».

Sur le fond, il considère que le budget proposé pour 2014 conduit à creuser le déficit public par le financement de dispositifs coûteux et inefficaces en matière de création d'emploi, tels que les contrats aidés, les emplois d'avenir et le renforcement des effectifs de Pôle emploi.

Il préconise une réduction très importante des dépenses, à commencer par la suppression :

- des allègements généraux de charges, de pair avec celle des 35 heures, pour engendrer une économie de 20 milliards d'euros¹ ;
- de la prime pour l'emploi (2,2 milliards d'euros).

Par ailleurs, il considère que le frein majeur à l'embauche réside dans la rigidité du marché de l'emploi et du droit du travail qui dissuade la création d'emplois dans les PME en période de crise. Aussi propose-t-il la mise en place de « contrats de projets » dont la durée, plus flexible que celle des contrats de travail à durée déterminée, correspondrait à la durée effective des missions confiées aux salariés.

Enfin, il souhaite rappeler l'impérieuse nécessité de soutenir massivement l'apprentissage ainsi que les dispositifs centrés sur l'insertion professionnelle des jeunes, tels que les missions locales².

¹ Cf. annexe 1 « Bilan de l'application des allègements généraux de charges de cotisations sociales ».

² Cf. annexe 2 « Bilan de l'activité et des résultats des missions locales ».

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

PRÉSENTATION DE LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI »

L'examen de la présente mission a fait l'objet de la répartition suivante :

- M. Serge Dassault rapporte les crédits des programmes 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail » et 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail » constitutifs du volet relatif à la gestion des moyens des politiques du travail et de l'emploi. Ces programmes font l'objet des développements du présent rapport ;

- M. François Patriat rapporte les crédits des programmes 102 « Accès et retour à l'emploi » et 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » qui regroupent les moyens consacrés à la politique de l'emploi, ainsi que les crédits du compte d'affectation spéciale « Financement du développement et de la modernisation de l'apprentissage » (CAS « FNDMA »). L'analyse de ces crédits ainsi que celle des articles 77, 78 et 79 du projet de loi de finances pour 2014 font l'objet d'un rapport distinct, consacré à la politique de l'emploi et de l'apprentissage.

*

1. LA PART DES PROGRAMMES 111 ET 155 DANS LES CRÉDITS DE LA MISSION

Le périmètre spécifique de la gestion des politiques du travail et de l'emploi représente 857 millions d'euros, soit moins de 8 % des crédits de la mission (11,14 milliards d'euros et une diminution de 0,5 % par rapport à l'exercice 2013 (861 millions d'euros), répartis entre les deux programmes suivants :

- le programme 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail » doté de 70,9 millions d'euros en CP, en diminution de 10 % des crédits par rapport à 2013 (78,8 millions d'euros) ;

- le programme 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail » pourvu de 786,5 millions d'euros en CP, soit une hausse de 0,5 % des crédits (782,6 millions d'euros pour 2013).

2. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1) Les observations sur le programme 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail »

L'année 2014 ne présentera pas d'échéance particulière en matière d'élections prud'homales ou d'audience syndicale. C'est pourquoi les actions les concernant sont inscrites à la baisse et se caractérisent par :

- une diminution de 28 % en CP pour les élections prud'homales (7,62 millions d'euros au lieu de 10,6 millions en 2013), le prochain renouvellement n'ayant lieu qu'en 2015 ;
- une baisse de 51 % pour les crédits consacrés à la mesure de l'audience syndicale (2,8 millions d'euros en CP pour 2014 contre 5,8 millions en 2013) ;
- une réduction de 13,5 % de la ligne relative au Fonds d'amélioration des conditions de travail (2,24 millions d'euros pour 2014 contre 2,59 millions pour 2013) ;
- une baisse de 4 % des crédits de soutien aux acteurs du dialogue social (2,43 millions pour 2014 au lieu de 2,53 millions en 2013).

2) Les observations sur le programme 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail »

Le programme 155 est le « programme support » qui regroupe l'ensemble des dépenses de personnel de titre 2 et de fonctionnement dévolus aux autres programmes de la mission.

Les dépenses de personnel passent de 638,5 millions d'euros en 2013 à 639,9 millions d'euros pour 2014, soit une hausse de 1,4 million d'euros (0,2 %) qui représente le solde d'augmentation de la masse salariale liée au glissement-vieillesse-technicité (GVT) et prend en compte la diminution de 172 ETPT des effectifs (9900 ETPT pour 2014).

Le schéma d'emploi prévoit un solde d'entrées et de sorties de -137 ETP basé sur 525 départs, dont 325 à la retraite représentant 162 ETPT, et sur 388 arrivées représentant 168 ETPT.

A la date du 10 octobre 2013, date limite fixée par l'article 49 de la LOLF, vos rapporteurs spéciaux avaient reçu 30 % des réponses du ministère à leur questionnaire budgétaire et 96 % au jour de la présente publication.

LA GESTION DES MOYENS DES POLITIQUES DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI

I. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS POUR 2014

A. UN APERÇU DES CRÉDITS DE LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI »

Pour 2014, les crédits de la mission « Travail et emploi » s'établissent à **11,14 milliards d'euros de crédits de paiement (CP)**, en **augmentation de 8 % par rapport à 2012** (10,31 milliards d'euros).

Dans le cadre du second programme d'investissements d'avenir (PIA 2), lancé le 9 juillet dernier par le Premier ministre, un programme spécifique 412 « Formations et mutations économiques », doté de 150 millions d'euros, s'ajoute aux quatre programmes composant la mission.

Décomposition des crédits de paiement de la mission « Travail et emploi »

(en milliards d'euros)

| | LFI 2013 | PLF 2014 | Solde 2013/2014 | Variation 2013/2014 |
|---|--------------|--------------|--------------------|------------------------|
| Programme 102 - « Accès et retour à l'emploi » | 5,71 | 7,22 | 1,51 | 26,44 % |
| Programme 103 - « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » | 3,74 | 2,91 | -0,83 | -22,19 % |
| Programme 111 - « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail » | 0,08 | 0,07 | -0,01 | -12,50 % |
| Programme 155 - « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail » | 0,78 | 0,79 | 0,01 | 1,28 % |
| Programme 412 - « Formations et mutations économiques » (nouveau) | 0 | 0,15 | 0,15 | |
| Total général | 10,31 | 11,14 | 0,83 | 8,05 % |

Source : d'après le projet annuel de performances « Travail et emploi » pour 2014

Les crédits des programmes 102 « Accès et retour à l'emploi » et 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » regroupent les moyens consacrés à la politique de l'emploi, à l'apprentissage et à la formation professionnelles qui, avec les crédits du compte d'affectation spéciale « Financement du développement et de la modernisation de l'apprentissage » (CAS FNDMA), forment le volet « Politique de l'emploi et de l'apprentissage » confié à notre collègue François Patriat, co-rapporteur spécial de la mission « Travail et emploi ».

B. LES CRÉDITS DÉDIÉS À LA GESTION DES POLITIQUES DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI

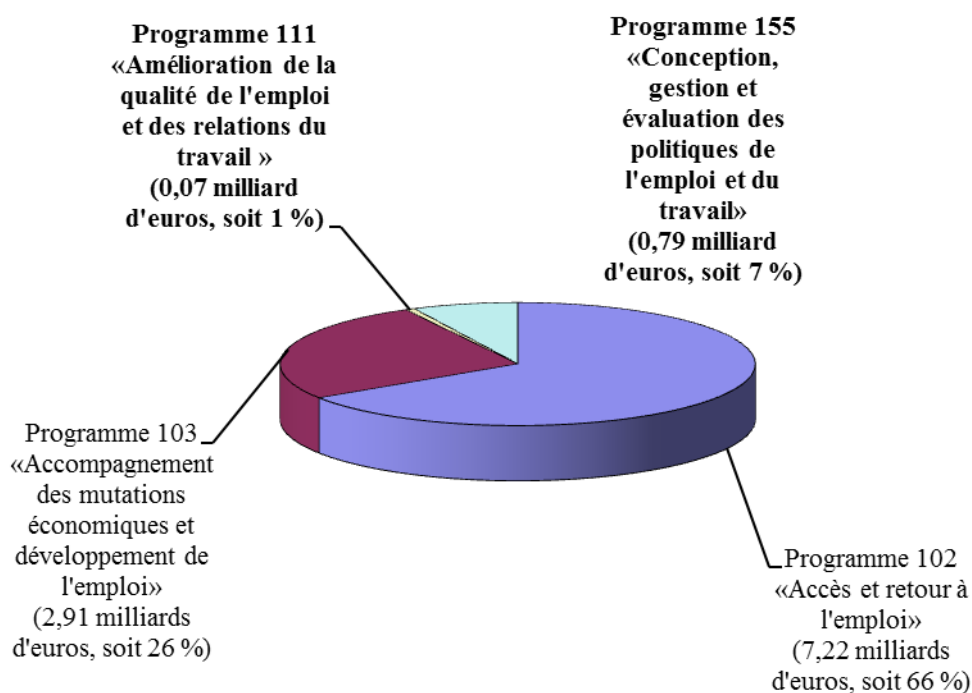
1. Une diminution de 0,5 % des crédits des programmes 111 et 155

Le périmètre spécifique de la gestion des politiques du travail et de l'emploi représente 857 millions d'euros, soit moins de 8 % des crédits de la mission et une diminution de 0,5 % par rapport à l'exercice 2013 (861 millions d'euros), répartis entre les deux programmes suivants :

- le programme 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail » doté de 70,9 millions d'euros en CP, soit une diminution de 10 % des crédits par rapport à 2013 (78,8 millions d'euros) ;

- le programme 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail » pourvu de 786,5 millions d'euros en CP, soit une hausse de 0,5 % des crédits (782,6 millions d'euros pour 2013).

La part des programmes 111 et 155 dans la mission « Travail et emploi »



Source : d'après le projet annuel de performances « Travail et emploi » annexé au PLF 2014

2. Des dépenses de personnel contenues

Le programme 155 est le « programme support » qui regroupe l'ensemble des dépenses de personnel de titre 2 et de fonctionnement dévolus aux autres programmes de la mission.

Les dépenses de personnel passent de 638,5 millions d'euros en 2013 à 639,9 millions d'euros pour 2014, soit une hausse de 1,4 million d'euros (0,2 %) qui représente le solde d'augmentation de la masse salariale liée au glissement-vieillesse-technicité (GVT) et prend en compte la diminution de 172 ETPT des effectifs (9900 ETPT pour 2014).

Le schéma d'emploi prévoit un solde d'entrées et de sorties de moins 137 ETP basé sur 525 départs, dont 325 à la retraite représentant 162 ETPT, et sur 388 arrivées représentant 168 ETPT.

Les autres dépenses de fonctionnement et d'investissement progressent de 2,4 millions d'euros soit 1,7 %.

II. LE PROGRAMME 111 « AMELIORATION DE LA QUALITE DE L'EMPLOI ET DES RELATIONS DU TRAVAIL »

A. LES PRIORITÉ POURSUIVIES EN 2014

Les priorités de la politique du travail prises en compte pour la budgétisation du programme 111 ont été définies lors de la Grande conférence sociale de juin 2013.

Le troisième « Plan santé au travail » devra être élaboré au cours de l'année 2014 parallèlement à la réforme des services de santé au travail et de la médecine du travail. Les implications budgétaires de ces axes de travail se matérialisent par l'augmentation de l'action « Recherche et exploitation des études », à hauteur de 4,84 millions d'euros, et le maintien des subventions versées pour charge de service public aux opérateurs (9 millions d'euros pour l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail et 11 millions d'euros pour l'agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail).

Les crédits consacrés aux autres actions sont soit stables, soit en baisse.

B. UNE DIMINUTION DES CRÉDITS DE 10 %

Le budget 2014 du programme 111 s'établit à **70,89 millions d'euros**, en baisse de 7,92 millions d'euros (**moins 10 %**) par rapport à 2013 (78,82 millions d'euros).

Evolution des crédits de paiement du programme 111*(en millions d'euros)*

| | LFI 2013 | PLF 2014 | Solde 2013-2014 | Variation 2013/2014 |
|--|---------------------|---------------------|----------------------------|--------------------------------|
| Action 1 - Santé et sécurité au travail | 27,24 | 25,88 | -1,36 | -5,0 % |
| Action 2 - Qualité et effectivité du droit | 19,15 | 15,78 | -3,37 | -17,6 % |
| Action 3 - Dialogue social et démocratie sociale | 32,43 | 29,24 | -3,19 | -9,8 % |
| Total | 78,82 | 70,90 | -7,92 | -10,0 % |

Source : projet annuel de performances « Travail et emploi » annexé au projet de loi de finances pour 2014

L'année 2014 ne présentera pas d'échéance particulière en matière d'élections prud'homales ou d'audience syndicale. C'est pourquoi les actions les concernant sont inscrites à la baisse et se caractérisent par :

- une diminution de 28 % en CP pour les élections prud'homales (7,62 millions d'euros au lieu de 10,6 millions en 2013), le prochain renouvellement n'ayant lieu qu'en 2015 ;

- une baisse de 51 % pour les crédits consacrés à la mesure de l'audience syndicale (2,8 millions d'euros en CP pour 2014 contre 5,8 millions en 2013) ;

- une réduction de 13,5 % de la ligne relative au Fonds d'amélioration des conditions de travail (2,24 millions d'euros pour 2014 contre 2,59 millions pour 2013) ;

- une baisse de 4 % des crédits de soutien aux acteurs du dialogue social (2,43 millions pour 2014 au lieu de 2,53 millions en 2013).

III. LE PROGRAMME 155 « CONCEPTION, GESTION ET EVALUATION DES POLITIQUES DE L'EMPLOI ET DU TRAVAIL »

Le programme 155 regroupe les moyens de soutien des politiques de l'emploi et du travail (les moyens de personnel, les moyens de fonctionnement et d'investissement et les moyens d'études, de statistiques, de recherches et d'évaluation) pour les quatre programmes de la mission.

Le budget 2014, fixé à **786,54 millions d'euros, progresse de 3,88 millions d'euros (+0,5 %)** par rapport à celui de 2013 qui s'établissait à 782,6 millions d'euros.

Le tableau suivant retrace l'évolution des crédits et du plafond d'emplois destinés à la conception, la gestion et l'évaluation des politiques de l'emploi et du travail.

Evolution des crédits et plafonds d'emplois du programme 155

(en millions d'euros)

| Actions | LFI 2013 | PLF 2014 | Solde 2013/2014 | Variation 2013/2014 | Plafond d'emploi 2013 | Plafond d'emploi 2014 |
|--|---------------|---------------|--------------------|------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| Gestion des effectifs des services déconcentrés du programme 102 « Accès et retour à l'emploi » | 102,46 | 98,54 | -3,92 | -3,8% | 1 667 | 1 573 |
| Gestion des effectifs des services déconcentrés du programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » | 92,43 | 94,77 | 2,34 | 2,5% | 1 452 | 1 473 |
| Gestion des effectifs du programme 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail » | 290,49 | 293,83 | 3,34 | 1,1% | 4 582 | 4 527 |
| Soutien | 262,7 | 265,11 | 2,41 | 0,9% | 2 053 | 2 014 |
| Etudes, statistiques, évaluation et recherche | 34,58 | 34,29 | -0,29 | -0,8% | 318 | 313 |
| Total du programme 155 | 782,66 | 786,54 | 3,88 | 0,5% | 10 072 | 9 900 |

Source : projet annuel de performances « Travail et emploi » annexé au projet de loi de finances pour 2014

Les crédits inscrits au trois premières actions sont exclusivement composés de dépenses de personnel de titre 2 réparties entre les administrations centrales et déconcentrées :

- de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) pour les programmes 102 et 103 ;
- de la direction générale du travail (DGT) pour le programme 111 ;

- la direction de l'administration générale et de la modernisation des services (DAGEMO) au titre de l'action de soutien ;

- la direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (DARES) et deux opérateurs - le centre d'études de l'emploi (CEE) et le centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ) - pour l'action « Etudes, statistiques, évaluation et recherche ».

Les réductions de crédits concernent :

- les dépenses de loyers payés sur le parc privé et les loyers budgétaires diminuent en AE de 46 millions d'euros, le renouvellement du bail du site Max Hymans ayant été renouvelé en 2013 (22,7 millions d'euros en CP pour 2014) ;

- les dépenses de projets et de maintenance applicative diminuent de 300 000 euros pour s'établir à 13 millions d'euros en CP (6,78 millions d'euros).

En revanche les dépenses de fonctionnement courant augmentent de 2,78 millions d'euros en CP suite au transfert depuis la mission « Economie » de la dotation globale de fonctionnement des Direccte, ainsi que les dépenses relatives à la gestion et à l'entretien du parc immobilier (+0,4 million d'euros).

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale n'a apporté aucune modification aux crédits de la mission en ce qui concerne les programmes 111 et 155.

Les modifications portant sur les programmes 102 et 103 ainsi que sur les articles rattachés à la mission sont exposées ci-dessous.

I. MODIFICATIONS DES CRÉDITS EN PREMIÈRE DÉLIBÉRATION

L'Assemblée nationale a adopté trois amendements de transferts de crédits.

Le premier, à l'initiative du Gouvernement, abonde de **15 millions d'euros** les crédits de l'action relative à **l'insertion par l'activité économique** (IAE) afin d'en sécuriser le financement et de prendre le relais des crédits qui étaient jusqu'alors mobilisés par le Fonds social européen pour cofinancer les opérations.

Les deux autres amendements, adoptés respectivement à l'initiative de nos collègues députés, Christophe Castaner, rapporteur spécial, et Jean-Marc Germain, prévoient **des transferts de crédits** en faveur :

- des **missions locales** à hauteur de **10 millions d'euros** ;
- et des **maisons de l'emploi** pour un montant de **10 millions d'euros** également.

Ces trois mouvements de crédits sont effectués en direction du programme 102 « Accès et retour à l'emploi » et correspondent à des réductions de crédits de mêmes montants au sein du programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi », soit 25 millions d'euros correspondant au financement des deux premiers amendements par une ponction sur les crédits du contrat de génération et 10 millions d'euros pris en diminution des moyens de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC).

*

En deuxième délibération, l'Assemblée nationale n'a apporté aucune modification aux crédits et articles rattachés à la mission « Travail et emploi » et au CAS FNDMA.

II. ARTICLES RATTACHÉS

En première délibération l'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative du Gouvernement, quatre amendements.

A l'article 77, les trois premiers amendements ont pour objet :

- d'assurer une coordination rédactionnelle avec les dispositions de l'article 24 *quater*, adopté en première partie par l'Assemblée nationale, qui prévoit une affectation d'une fraction des produits de la TICPE au financement de la nouvelle prime d'apprentissage ;

- de fixer le montant de la compensation versée aux régions par référence au montant moyen des primes versées par chaque région en 2012 ;

- de clarifier les modalités de versement de la prime d'apprentissage, la région responsable du versement étant déterminée par le lieu où se trouve l'établissement de l'employeur ayant conclu le contrat avec l'apprenti.

L'Assemblée nationale a adopté sans modification l'article 78 visant à recentrer le champ des exonérations de cotisations sociales dont bénéficient les organismes d'intérêt général ayant leur siège social dans les zones de revitalisation rurale (ZRR) sur les salariés rémunérés dans la limite de 1,5 SMIC.

Elle a ensuite adopté un article additionnel rattaché à la présente mission (article 79 nouveau). Celui-ci vise à définir les modalités de cofinancement par les départements des aides de l'Etat en faveur des structures de l'insertion par l'activité économique (IAE) pour lesquelles 15 millions d'euros de crédits supplémentaires ont été alloués dans le cadre des modifications de crédits précédemment examinées.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 19 novembre 2013, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. François Patriat, rapporteur spécial, sur les programmes 102 « Accès et retour à l'emploi » et 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » de la mission « Travail et emploi » (et articles 77, 78 et 79) et le compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage », et du rapport de M. Serge Dassault, rapporteur spécial, sur les programmes 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail » et 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail » de la mission « Travail et emploi ».

M. François Patriat, rapporteur spécial. – Pour 2014, les crédits de la mission « Travail et emploi » s'établissent à 11,14 milliards d'euros, en augmentation de 8 %. Avec les missions « Enseignement scolaire » et « Solidarité, insertion et égalité des chances », cette mission est celle dont les crédits augmentent le plus, ce qui témoigne de la priorité donnée à la politique de l'emploi et à la lutte contre le chômage, conformément au titre donné au projet de loi de finances pour 2014 : « Cap sur la croissance et l'emploi ».

Les moyens dédiés à l'accès et au retour à l'emploi sont tout particulièrement renforcés pour assurer la montée en charge des grandes priorités du Gouvernement. Les crédits augmentent en effet de 1,5 milliard d'euros, soit plus de 26 %, ce qui représente un effort sans précédent depuis 2008.

Les priorités du Gouvernement sont les suivantes : poursuite de la montée en charge en année pleine des emplois d'avenir ; maintien du même niveau de contrats aidés dans le secteur non marchand et allongement de leur durée ; renforcement des moyens humains et financiers de Pôle emploi par le recrutement supplémentaire de 2 000 CDI ; création du dispositif « garantie jeunes » destiné aux jeunes de 18 à 25 ans révolus en situation de grande précarité ; enfin, mise en œuvre du contrat de génération.

Des modifications opportunes ont été votées par les députés : l'abondement de 15 millions d'euros en faveur des structures d'insertion par l'activité économique, de 10 millions d'euros pour les missions locales et de 10 autres millions d'euros pour les maisons de l'emploi. A quoi s'ajoute la refonte complète du circuit de financement de la nouvelle prime d'apprentissage.

Ce projet de loi modifie en profondeur les conditions de financement des aides à l'apprentissage : il remplace l'indemnité compensatrice de

formation par une prime d'apprentissage ; il transfère 901 millions d'euros de ressources budgétaires anciennement constituées par la dotation générale de décentralisation (DGD) sur une recette affectée d'une partie du produit de la taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE) ; il transfère enfin vers le compte spécial « Apprentissage » une partie de la dotation au titre de la compensation des compétences transférées en matière d'apprentissage.

Ce schéma complexe a pour conséquence de débudgétiser en partie la DGD, réduisant ainsi le montant global des fonds affectés aux régions. Ce n'est pas complètement satisfaisant même si l'Assemblée nationale a apporté des modifications destinées à sécuriser et pérenniser le dispositif. J'estime que la politique de soutien à l'apprentissage est un levier essentiel pour encourager la formation des jeunes et leur accès à l'emploi. C'est pourquoi je regrette la décision de supprimer l'indemnité compensatrice forfaitaire, c'est-à-dire les primes aux employeurs d'apprentis, des entreprises de plus de 11 salariés, En outre, à 1 000 euros, les primes proposées sont inférieures aux montants alloués par les régions, qui s'établissent à 1 500 euros. Le ciblage proposé par l'article 77 est trop restrictif, c'est pourquoi je présenterai un amendement visant à en élargir le périmètre aux entreprises de moins de 20 salariés.

Je propose l'adoption des crédits de la mission et du compte d'affectation spéciale tels qu'ils ont été modifiés par l'Assemblée nationale.

M. Serge Dassault, rapporteur spécial. – J'ai été le seul rapporteur spécial de cette mission pendant sept ans, et je le suis avec François Patriat depuis deux ans. En neuf ans, rien n'a changé. Quels que soient les gouvernements, les ministres de l'éducation nationale et de l'emploi, ce sont les mêmes propositions vaines, les mêmes dépenses inutiles, la même absence de formation. La vraie question à laquelle doit répondre cette mission demeure celle-ci : comment créer des emplois et faire baisser le chômage ?

La vérité, c'est que ce sont les entrepreneurs qui créent des emplois, mais qu'ils ne peuvent embaucher car ils sont accablés d'impôts et de contraintes réglementaires. Le Gouvernement, lui, considère que le chômage se réglera en continuant à payer les chômeurs et en recrutant des fonctionnaires – ce qui alourdira encore le poids de notre dette.

Or les entreprises n'embauchent que s'il y a du travail à fournir, donc si elles sont compétitives. Plutôt que de les matraquer d'impôts, on ferait mieux de les aider par des prêts à la modernisation et au développement de matériels et de technologies nouvelles.

En réalité, les dépenses en faveur de l'emploi ne sont pas de 12 ou 13 milliards d'euros par an, mais de 34 milliards d'euros, dont 20 partent en fumée dans le financement des allègements de charges aux entreprises à cause des 35 heures. Il y aurait en outre de nombreuses lignes de dépenses

fiscales à supprimer. Pourquoi maintenir le taux réduit de TVA sur la restauration, qui nous coûte 3 milliards d'euros ? Et les 2,2 milliards d'euros de prime pour l'emploi, dispositif complètement stupide, qui ne sert à rien ?

On se trompe d'organisation pour développer l'emploi. Pôle emploi est un organisme qui ne sert qu'à trouver du travail aux chômeurs, c'est-à-dire à ceux qui ont déjà travaillé. Il n'aide aucunement les jeunes, peu ou non qualifiés, qui n'ont pas encore travaillé et n'ont guère accès à la formation. Ce sont les missions locales qui s'en chargent mais elles ont trop peu de crédits : 10 millions d'euros de plus, quand il en faudrait 30 ou 40... Doter Pôle emploi de 1,5 milliard d'euros est peut-être une bonne idée, mais cela ne résorbera nullement le chômage. Il faut lutter contre le chômage des jeunes. Les délinquants dont nous parlions tout à l'heure ne sont jamais que des jeunes que l'éducation nationale n'a pas correctement formés. Nous pourrions utiliser ces crédits autrement.

Ce qui bloque les embauches, c'est la rigidité de l'emploi. Dissuader les entreprises de licencier et de recruter en période d'incertitude n'est pas une bonne idée, et les emplois aidés n'aident pas davantage si les carnets de commandes sont vides. Nous créerions de nombreux emplois immédiatement si nous donnions aux entreprises la possibilité de licencier. Il faut arrêter de croire que le CDI sert à empêcher les méchants entrepreneurs de licencier leur gentil personnel. Je veux rappeler que les chefs d'entreprise ne cherchent qu'à produire, développer, vendre, innover, donc à embaucher.

Il faudrait mettre en place des contrats de projets, qui permettent d'embaucher pendant la durée de ceux-ci, et de licencier à son achèvement si l'activité n'est pas au rendez-vous. C'est ainsi que d'autres pays ont sauvé leur industrie automobile. En France, dès que Peugeot veut supprimer des postes, c'est la révolution. J'ajoute qu'introduire de la flexibilité ne coûte rien.

Nous pourrions également faire passer les seuils sociaux de 10 à 15 salariés pour les artisans et de 50 à 75 pour les PME : les embauches seraient immédiates. Vous seriez surpris du nombre d'entreprises qui maintiennent leurs effectifs à 49 salariés à cause de ces seuils.

En tant que président de la mission locale de Corbeil-Essonnes, je connais les difficultés de formation des jeunes. Il faudrait davantage de moyens pour les missions locales, afin qu'elles soutiennent l'apprentissage. Ce n'est pas une question de droite ou de gauche, mais de bon sens et d'économie.

Je suggèrerais cinq amendements, à titre personnel, qui visent à augmenter le budget des missions locales, à supprimer les contraintes pesant sur les CDD et les contrats d'intérim, à créer des contrats de projet, et à augmenter le niveau des seuils sociaux. Ces mesures ne coûteraient rien à l'État, favoriseraient l'embauche et réduiraient le chômage de manière plus efficace que tout ce que contient ce budget.

M. Philippe Marini, président. – Préconisez-vous le rejet ou l'abstention ?

M. Serge Dassault, rapporteur spécial. – Le rejet.

M. François Patriat, rapporteur spécial. – L'amendement que je propose à l'article 77 fait passer le plafond du bénéfice de la prime d'apprentissage de 10 à 20 salariés. Les représentants de l'Union professionnelle artisanale m'ont confirmé que de nombreux apprentis travaillent dans des entreprises dont les effectifs sont compris entre 10 et 20. Cette mesure sera peu onéreuse en 2014, mais coûtera davantage en 2015 : il faudra alors revoir son mode de financement pour les années suivantes.

Je recommande l'adoption des articles 78 et 79.

M. Philippe Marini, président. – Le Gouvernement entend modifier le crédit d'impôt applicable aux employeurs d'apprentis et redéployer le système de la prime d'apprentissage, qui ne demeurerait que pour les entreprises de moins de 10 salariés. Vous nous proposez de porter ce seuil à 20 salariés. Cela tient-il compte des modifications introduites à l'Assemblée nationale ?

M. François Patriat, rapporteur spécial. – Le régime du crédit d'impôt dont vous faites référence est modifié par l'article 23 *bis* du projet de loi de finances dans le sens d'une restriction de ses conditions d'éligibilité. Ce faisant, il permettra d'engendrer une économie sur cette dépense fiscale. En outre, l'Assemblée nationale a adopté trois amendements afin de coordonner le dispositif avec celui de l'article 24 *quater*, qui prévoit une affectation d'une partie du produit de la TICPE au financement de la prime d'apprentissage, de fixer le montant de la compensation versée aux régions par référence au montant des primes versées en 2012, et de clarifier les modalités de versement de la prime d'apprentissage : la région responsable du versement étant celle où est conclu le contrat d'apprenti.

M. Francis Delattre. – Ce rapport est accablant. La mission participe à l'effort de réduction du déficit public avec la suppression de l'indemnité compensatrice forfaitaire, remplacée par la nouvelle prime d'apprentissage pour une économie escomptée de 450 millions d'euros. Par les temps qui courent, mettre à contribution l'apprentissage n'est pas très sage. Ce rapport est en réalité le jugement des résultats de la politique conduite depuis un peu plus d'un an : ils sont accablants. Il fournit aussi l'occasion de réfléchir sur Pôle emploi et l'employabilité des chômeurs : tout le monde sait qu'un chômeur en déshérence depuis plus de trois mois a les plus grandes difficultés à retrouver un emploi.

Le programme 102 « Accès et retour à l'emploi » progresse, se félicite-t-on. La raison en est pourtant l'augmentation de 170 000 du nombre de chômeurs. Dans cette situation, consacrer 150 millions d'euros à la formation liée aux mutations économiques est proprement ridicule. Le programme « Accompagnement des mutations économiques et

développement de l'emploi », qui concerne directement l'employabilité des personnes, baisse de 3,7 à 2,9 milliards d'euros. Bref, ce budget n'est pas intéressant.

L'effort gouvernemental porte sur les 340 000 emplois aidés, soit 1,8 milliard d'euros, et sur les emplois d'avenir, qui passent de 300 millions d'euros à 1,3 milliard d'euros. Or nous sommes déjà les champions des prélèvements obligatoires – qui pèsent 46,5 % du PIB – et des dépenses publiques : sont-ce vraiment les orientations à donner à notre pays ? Nous savons tous que nous atteignons les limites d'un système, et ce rapport préconise de persévérer dans la même direction.

M. Philippe Marini, président. – *Errare humanum est, perseverare diabolicum !*

M. Francis Delattre. – Ce rapport illustre l'échec d'une politique.

M. Éric Doligé. – L'hypothèse de faire entrer les apprentis dans le calcul des effectifs des entreprises est actuellement considérée : ce serait une incitation à ne surtout pas en embaucher, afin de ne pas dépasser les seuils sociaux !

Un important producteur automobile dont l'État est actionnaire envisagerait de conserver son fournisseur américain et non le français, sur des produits comparables. Contrairement aux Américains et aux Allemands, nous ne savons pas recourir à la préférence nationale. L'État actionnaire pourrait donner des orientations aux entreprises dont il détient une partie du capital.

M. Philippe Marini, président. – Les États-Unis sont plus libres que nous car ils n'appartiennent pas à l'Union européenne...

M. Éric Doligé. – Mais les Allemands, oui.

M. Philippe Marini, président. – Ils ont d'autres forces que nous...

M. Jean Germain. – Je serai moins sévère que Francis Delattre : les années passées ont fourni maintes occasions de proposer des réformes. Or les choses n'ont pas changé.

Ce budget témoigne au contraire de l'intérêt porté aux jeunes, notamment en matière d'apprentissage. La proposition de François Patriat est tentante, mais ses incidences financières ne sont pas réellement connues. Repousser la limite de 11 salariés aurait un impact budgétaire important. Cela étant, il est vrai que le pacte de compétitivité fixe un objectif de 500 000 apprentis, et que nous ne sommes qu'à 420 000. Soutenir l'apprentissage oui, mais à quel prix ?

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. – Ce bleu budgétaire est très compliqué. La présentation du programme 412 sur les emplois d'avenir manque d'informations, et aucun accord n'a encore été signé avec les

opérateurs, de sorte que nous donnerions un blanc-seing en le votant. Pourriez-vous nous en dire davantage ?

M. Philippe Marini, président. - En 2005, l'État a incité les territoires à se doter de maisons de l'emploi et de la formation - avec le concours des régions. Leurs crédits sont désormais drastiquement réduits. Pôle emploi ayant repris l'exclusivité de ses compétences en matière d'accompagnement des publics, elles sont réduites à la réalisation d'études statistiques. Avez-vous pu examiner cette question ?

M. François Patriat, rapporteur spécial. - Monsieur Delattre, le rapport que je vous présente avec humilité est-il plus accablant que le cynisme de vos propos ? Vous souhaitez des économies - qui n'ont pas été entreprises lorsque vous étiez dans la majorité - mais dénigrez celles que fait le Gouvernement. Lorsqu'il corrige les dispositifs critiqués en régions et dont l'efficacité n'est pas avérée, vous lui reprochez de ne pas s'attaquer aux vrais problèmes.

Il est exact que la politique d'apprentissage n'a pas porté suffisamment de fruits. Il reste que nous sommes à 440 000 apprentis, et que l'on voulait jadis nous faire signer des contrats d'objectifs à 15 000, 20 000 voire 30 000 apprentis. En Bourgogne, nous nous étions engagés sur 12 000 à 13 000, non 15 000 ou 30 000 comme Nadine Morano le souhaitait. Nous en avons 11 000, et les différentes mesures du gouvernement de l'époque - bac professionnel en trois ans par exemple - nous ont fait retomber à 10 000 apprentis.

Aujourd'hui, nous sommes réalistes en envisageant le passage à 500 000 apprentis en 2017. Pour ce faire, nous concentrons les crédits sur l'apprentissage afin de produire un effet de levier et de donner aux jeunes et aux employeurs les moyens dont ils ont besoin.

Votre critique de la réduction de 800 millions d'euros ne tient pas : le transfert de la DGD de 1,4 milliard d'euros est compensé par des crédits supplémentaires notamment par le financement des contrats de génération. Pensez-vous sérieusement que les difficultés du marché de l'emploi sont dues aux seules mesures prises par le gouvernement actuel ? Aucune entreprise ne le dit. J'ai reçu hier les dirigeants d'une entreprise d'élevage de volaille, qui craignent la suppression de 1 000 emplois avant Noël. Nous avons pris contact avec le comité interministériel de restructuration industrielle. Mais à aucun moment ils n'ont accusé le Gouvernement, au contraire : le crédit d'impôt compétitivité emploi leur a permis de récupérer 740 000 euros. Affirmer que les 170 000 chômeurs supplémentaires sont imputables à la politique du gouvernement est un jugement péremptoire et réducteur.

M. Philippe Marini, président. - C'est de la faute de Sarkozy...

M. François Patriat, rapporteur spécial. – Je n’ai pas dit cela. Les emplois d’avenir permettent de remettre les jeunes dans le monde du travail et de les sortir de la galère. Le contrat de génération, quant à lui, est une opportunité que nous devons saisir.

Marie-Hélène Des Esgaulx, je n’ai pas aujourd’hui, par définition, la convention entre l’État et la Caisse des dépôts sur le financement des investissements d’avenir, mais il est prévu que le Gouvernement en communique le moment venu le détail à la commission.

Les maisons de l’emploi connaissent toutes des difficultés, car après avoir été portées aux nues, elles ont connu une autre fortune sous d’autres gouvernements. J’en connais qui fonctionnent très bien, quand elles sont dans leur mission et sur le terrain et agissent en synergie avec Pôle emploi. Les collectivités locales, sollicitées pour les accompagner, le font le mieux possible. D’autres ont voulu créer de l’emploi sur l’emploi et connaissent des difficultés : je ne vois pas comment les accompagner.

L’indemnité compensatrice forfaitaire coûtait 550 millions d’euros. Compte tenu du nombre d’apprentis que les entreprises employant entre onze et vingt salariés peuvent embaucher, le coût de mon amendement serait de quelques millions d’euros en 2014, beaucoup plus naturellement en 2015.

M. Serge Dassault, rapporteur spécial. – Les contrats aidés, les emplois d’avenir, ça n’est pas nouveau. Tous les gouvernements précédents, socialistes ou non, y ont recouru : ça ne sert à rien ! Il s’agit de faire embaucher des gens dont l’entreprise n’a pas besoin, en faisant payer les trois quarts de leur salaire par l’État ! Cela peut fonctionner pour les associations ou les administrations, mais pas pour les emplois marchands. Or ce sont ces derniers qui constituent l’avenir ! Là, les jeunes apprennent quelque chose, au lieu de végéter pendant deux ans dans un emploi administratif inutile, pour finalement se retrouver aussi désœuvrés qu’avant. Ce sont plusieurs milliards d’euros jetés par la fenêtre !

Beaucoup d’entreprises font face à des difficultés de trésorerie faute de financement bancaire. Des aides destinées à financer des opérations de production seraient plus utiles.

Cette politique dure depuis quinze ou vingt ans. Ce qu’il faut faire, c’est libérer les entreprises, leur permettre d’embaucher et de licencier quand elles en ont besoin, leur permettre d’avoir des apprentis dès 14 ans, alors que de très nombreux jeunes ne se plaisent pas au collège et sont prêts à apprendre un métier.

Les maisons de l’emploi n’ont jamais servi à grand-chose. Le seul outil de formation valable n’est pas à Pôle emploi, mais dans les missions locales !

À l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Travail et emploi ».

Elle a adopté l'amendement présenté par M. François Patriat, rapporteur spécial, et a décidé de proposer au Sénat l'adoption de l'article 77 du projet de loi de finances pour 2014 ainsi modifié.

Elle a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des articles 78 et 79.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 21 novembre 2013, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission des finances a confirmé sa décision de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission et du compte spécial, ainsi que des articles 78 et 79. Elle a confirmé sa décision de proposer au Sénat l'adoption de l'article 77 tel que modifié par son amendement.

.

ANNEXES

ANNEXE 1

BILAN DE L'APPLICATION DES ALLÈGEMENTS
GÉNÉRAUX DE CHARGES DE COTISATIONS SOCIALES*(source : réponses au questionnaire budgétaire)***a) : Allègements généraux de cotisations sociales :***Coût des allègements généraux et évolutions récentes*

En 2012, les allègements généraux de cotisations sociales à la charge des employeurs se sont élevés à 19 966 M€ pour le régime général¹, soit une hausse de +3,0 % par rapport à 2011, après un recul de -7,9 % l'année précédente (tableau 1). La réintégration des majorations des heures supplémentaires dans le calcul du taux d'allègements aurait entraîné une économie de l'ordre de 500 M€ (-2,6 points), après 1,8 Mds€ (-9,3 points) en 2011 avec l'annualisation de la formule de calcul ; hors mesures nouvelles, la progression des allègements aurait ainsi été en 2012 de +5,6 %. Les allègements généraux ont crû en 2012 sensiblement plus vite que la masse salariale du secteur privé (+2,1 % en 2012) ; ce dynamisme serait la conséquence des revalorisations du Smic (+2,4 % au 1^{er} janvier 2012 par rapport à novembre 2011, puis +2,0 % au 1^{er} juillet, soit +3,3 % en moyenne annuelle) supérieures de plus de 1 point à la croissance du salaire moyen par tête en 2012 (+2,2 %).

La Direction de la Sécurité Sociale prévoit qu'en 2013 les allègements généraux sur le champ du régime général diminueraient (-2,2 %, à 19 531 M€²), soit 3,5 points de moins que la masse salariale (+1,3 %), sous l'effet d'une moindre progression du Smic relativement au salaire moyen par tête, à l'inverse de ce qui a été observé en 2012.

Tableau 1 : Montant des allègements généraux de cotisations sociales entre 2006 et 2013

| | | | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 (p) |
|-----------------------------|----------------|--------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|----------|
| Allègements généraux | régime général | niveau, en M€ | 18 426 | 20 820 | 21 667 | 21 196 | 21 044 | 19 383 | 19 966 | 19 531 |
| | | <i>glissement annuel</i> | | 13,0% | 4,1% | -2,2% | -0,7% | -7,9% | 3,0% | -2,2% |
| Masse salariale | champ Acooss | niveau, en M€ | 443 473 | 464 897 | 481 975 | 476 193 | 485 323 | 502 756 | 513 492 | 520 167 |
| | | <i>glissement annuel</i> | | 4,8% | 3,7% | -1,2% | 1,9% | 3,6% | 2,1% | 1,3% |

Sources : Rapport de la commission des comptes de la Sécurité Sociale (juillet 2013) ; Acooss.

¹ Pour l'ensemble des régimes, l'information disponible la plus récente remonte à la prévision figurant dans le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2011, pour l'année 2010 ; le montant des allègements généraux sur l'ensemble des régimes en droits constatés n'a pas fait l'objet d'une estimation pour 2011 et 2012, ni a fortiori d'une prévision pour 2013.

² Rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale, juillet 2013.

Éléments de bilan actualisés des allègements généraux de cotisations sociales

La DG-Trésor et la Dares ont réalisé conjointement une synthèse des principales études proposant une évaluation des allègements généraux de cotisations sociales en France¹. Il n'existe pas de bilan global des allègements généraux sous leur forme actuelle, mais plutôt des bilans partiels portant sur les différents barèmes qui se sont succédés depuis 1993 et leurs modifications. Les études disponibles conduisent généralement à considérer cette politique comme fortement créatrice d'emplois, même si l'ampleur exacte des effets prête à débat.

Au vu des différentes études menées sur la période 1993-1997 (allègements « Juppé » ou ristourne bas-salaires principalement), il semble raisonnable de considérer que les allègements mis en place au cours de cette période auraient permis de créer ou de sauvegarder entre 200 000 et 400 000 emplois, soit un coût brut actualisé par emploi compris entre 20 000 € et 40 000 €². Après prise en compte des cotisations sociales et des moindres dépenses de minima sociaux et d'allocations chômage générées par ce surcroît d'emploi, le coût net par emploi créé serait ainsi compris entre 8 000 € et 28 000 € environ (soit 12 000 € de moins que le coût brut).

À partir de 1998, la combinaison de l'extension des allègements et d'autres mesures importantes de politique économique (réduction du temps de travail - RTT - jusqu'en 2002, puis convergence vers le haut du Smic et des garanties mensuelles de rémunération - GMR - créées à l'occasion de la RTT de 2002 à 2005) complique l'évaluation des effets sur l'emploi du dispositif.

Sur la base des estimations menées sur la période 1993-1997, une extrapolation simple mais fragile - fondée notamment sur l'hypothèse forte de « rendements constants » dans les effets des allègements sur l'emploi alors même que le barème a été significativement étendu entre 1997 et 2009 - suggère que 550 000 à 1,1 million d'emplois seraient détruits en l'espace de quelques années si les allègements généraux tels qu'ils existent aujourd'hui étaient totalement supprimés. Une évaluation plus conservatrice, retenant l'hypothèse que les rendements dans les effets sur l'emploi des allègements auraient été diminués de moitié pour la deuxième vague mise en œuvre à partir de 1998, ramènerait cette estimation entre 400 000 et 800 000 emplois.

Dans le cadre d'un appel à projet de recherche de la Dares, des études empiriques ont été également menées sur les effets de la réforme « Fillon », qui a combiné l'unification du barème des allègements généraux et la convergence vers le haut des différents salaires *minima* créés lors du passage aux « 35 heures ». Toutefois, il n'a pas été possible d'isoler les effets de l'extension du barème des allègements de ceux

¹ C. Nouveau et B. Ourliac, « Les allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires en France de 1993 à 2009 », Dares, Document d'études n°169, février 2012.

² À titre de comparaison, le contrat d'avenir signé par les professionnels de la restauration au moment de la mise en place de la TVA à taux réduit dans ce secteur en juillet 2009 s'engageait sur la création de 40 000 emplois, alors que le coût budgétaire de cette mesure fiscale est estimé à 2,5 Mds€ par an ; sous l'hypothèse que cet engagement ait été respecté, le rendement de la mesure serait de 60 000 € par emploi créé, soit entre 1,5 et 3 fois moindre que les allègements généraux malgré leur ciblage sur un secteur très intensif en main d'œuvre.

de la hausse des salaires *minima* : les résultats des projets de recherche sélectionnés suggèrent que le surcroît d'allègements sur la période 2003-2005 a globalement compensé l'effet négatif sur l'emploi de la convergence vers le haut des rémunérations minimales issues de la RTT. De tels résultats ne sont pas incompatibles avec l'extrapolation des résultats des évaluations de la première vague des allègements présentées plus haut.

Les effets des allègements de cotisations sociales à la charge des employeurs sur l'évolution des salaires sont *a priori* ambigus : la baisse du chômage ainsi que le partage du surplus entre salarié et employeur peuvent conduire à une hausse des salaires négociés ; inversement la progressivité des taux de cotisation peut limiter la progression des salaires, en rendant plus coûteuse pour l'employeur l'augmentation de salaire avec les gains de productivité. Les études empiriques existantes, également passée en revue dans la synthèse du DG-Trésor et de la Dares, ne permettent pas de conclure à l'existence d'effets significatifs de « trappe à bas salaires ».

b : Nombre d'heures supplémentaires donnant lieu à exonération et volumes horaires liés au dispositif des heures supplémentaires

L'article 1^{er} de la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat a institué :

- pour les salariés : une exonération fiscale et une réduction des cotisations salariales, sur la rémunération des heures supplémentaires et complémentaires et des jours de repos auxquels le salarié renonce ;
- pour les employeurs : une déduction forfaitaire des cotisations patronales sur la rémunération des heures supplémentaires et des jours de repos auxquels le salarié renonce.

Ces exonérations ont été supprimées par la loi de finances rectificative d'août 2012, à l'exception de la déduction forfaitaire de cotisations sociales à la charge des employeurs de 1,5 € par heure supplémentaire pour les entreprises de moins de 20 salariés. Les heures supplémentaires (et complémentaires) réalisées depuis le 1^{er} août 2012 ne sont ainsi plus exonérées d'impôt sur le revenu, tandis que les réductions de cotisations sociales à la charge des salariés et de certains employeurs ont été supprimées au 1^{er} septembre 2012.

Montant des exonérations de cotisations sociales et répartition des bénéficiaires selon le statut

En 2012, le montant total des exonérations de cotisations sociales à la charge des employeurs et des salariés au titre des heures supplémentaires et complémentaires est estimé à 2,4 Mds€ pour le régime général, après 3,2 Mds€ en 2011 selon le rapport de la commission des comptes de la Sécurité Sociale de juillet 2013 ; cette baisse de 25 % est la conséquence de la suppression quasi-totale de ces exonérations à compter du 1^{er} septembre 2012. Il n'existe pas de données disponibles sur les exonérations de cotisations sociales en dehors du régime général pour l'année 2012 (principalement les salariés affiliés à la MSA) ; en 2011, l'écart entre le montant des exonérations pour l'ensemble des régimes et pour le seul régime général était de l'ordre de 0,2 Mds€.

L'Acoss ayant arrêté de publier les données relatives à ces exonérations depuis le 2^e trimestre 2012, il n'est pas possible de décomposer le montant des exonérations au titre des heures supplémentaires en 2012 entre la part employeur et la part salarié. En 2011, la part des exonérations en faveur des salariés représentait 78 % du total (2,4 Mds€ sur 3,2 Mds€), mais cette répartition s'est probablement infléchi en direction des entreprises en 2012 en raison du maintien des seules exonérations en faveur de ces dernières (pour les entreprises de moins de 20 salariés) à compter du 1^{er} septembre 2012.

En ce qui concerne les données relatives aux agents de la fonction publique, les données disponibles les plus récentes datent de 2011, et celles-ci ne permettent qu'une estimation indirecte des montants exonérés pour les seuls agents titulaires (la situation des agents non-titulaires relève du régime général, au sein duquel leur contribution ne peut être isolée).

D'après les rapports annuels sur les comptes de la CNRACL, les cotisations sociales exonérées dont ont bénéficié les agents titulaires des fonctions publiques territoriale et hospitalière se seraient élevées en moyenne à 90 M€ par an entre 2008 et 2011¹, pour une masse salariale de l'ordre de 0,6 Mds€ environ (l'exonération est plafonnée à 14 % des rémunérations au titre des heures supplémentaires pour ces agents, contre 21,5 % pour les salariés du secteur privé). Par définition, ces montants concernent uniquement des exonérations de cotisations sociales à la charge des salariés, les employeurs publics ne bénéficiant pas de l'exonération forfaitaire.

Enfin, il n'existe pas de suivi statistique direct des exonérations de cotisations sociales à la charge des salariés sur les heures supplémentaires réalisées par les agents titulaires de la fonction publique d'État. Ces « exonérations » ne donnent en fait pas lieu à une réduction des cotisations sociales, mais à une augmentation de la rémunération nette de ces heures ; en conséquence, elles ne sont pas comptabilisées dans les exonérations de cotisations au sens des comptes de la Sécurité Sociale mais relèvent directement du budget de l'État. En 2009, l'augmentation de la rémunération nette des heures supplémentaires avait été compensée *ex post* à hauteur de 150 M€. Depuis 2010, le surcoût des heures supplémentaires des agents de l'État est budgétisé en loi de finances initiale de façon indistincte avec les dépenses globales de personnel des ministères et ne peut donc être directement retracé. Leur montant peut toutefois être estimé à partir de la masse salariale versée par l'État à ses agents au titre des heures supplémentaires, soit 1,5 Mds€ en 2011 (comme en 2010) : le taux d'exonération théorique étant plafonné à 13,8 %, le gain pour les agents titulaires de la fonction publique d'État aurait été de l'ordre de 200 M€ par an jusqu'à l'année dernière.

Au total, les informations disponibles et la modification du régime fiscal-social des heures supplémentaires en 2012 ne permettent pas d'estimer le montant total des exonérations de cotisations, leur répartition entre salariés et entreprises ni parmi les salariés entre agents de la fonction publique et salariés du privé. En 2011, le coût total des exonérations de cotisations sociales à la charge des salariés au titre des

¹ Les données relatives à 2012 ne sont pas encore disponibles.

heures supplémentaires aurait été de l'ordre de 2,9 Mds€, se répartissant à 88 % pour les salariés du privé, 6 % pour les agents titulaires de la fonction publique, 3 % pour les agents titulaires des fonctions publiques hospitalières et territoriales et 3 % enfin pour les agents contractuels des trois fonctions publiques et des régimes alignés. Les exonérations forfaitaires de cotisations sociales sur les heures supplémentaires à destination des employeurs auraient pour leur part représenté 0,7 Mds€, soit 20 % environ du total des 3,6 Mds€ exonérés, en intégrant à ce montant le surcoût des heures supplémentaires dans la fonction publique d'État.

À partir de 2013, seule l'exonération forfaitaire de 1,5 € par heure supplémentaire en faveur des entreprises de moins de 20 salariés est conservée ; en conséquence, le montant des exonérations de cotisations sociales en faveur des salariés sera nul, tandis que le montant des exonérations de cotisations sociales en faveur des entreprises devrait être ramené de 0,7 Mds€ en année pleine à 0,5 Mds€.

Montant des exonérations d'impôt sur le revenu et répartition des bénéficiaires selon le statut

En ce qui concerne le volet fiscal des exonérations, son coût pour l'ensemble des bénéficiaires a été estimé à 1,5 Mds€ par an selon le Rapport sur les Voies et Moyens annexé au Projet de Loi de Finances. Toutefois, ce montant est surévalué dans la mesure où il correspond à l'impôt sur le revenu qui aurait été dû par les ménages sur la rémunération brute des heures supplémentaires, et non sur la rémunération nette ; il devrait ainsi être corrigé à la baisse de 20 % environ, soit 1,2 Mds€. Ce montant devrait être diminué de 30 % en 2013 avec la modification du régime fiscal-social des heures supplémentaires de 2012, puis nul à partir de 2014.

Les documents budgétaires comme les divers rapports sur le sujet ne permettent pas de dissocier la part revenant de l'exonération fiscale bénéficiant aux agents titulaires de la Fonction Publique de celle revenant aux autres salariés. Seule la DG-FiP est en mesure de fournir cette information.

En revanche, le rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales de septembre 2011 donne une estimation de la répartition des salariés ayant bénéficié de l'exonération fiscale en 2009, ainsi que de la part des heures supplémentaires dans leur rémunération.

Extrait du tableau 18 issu du rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, annexe J (DF120136/NS2) - Caractéristiques des entreprises dans lesquelles travaillent les salariés bénéficiaires de l'exonération d'impôt sur le revenu

| | Répartition dans la population : | | Proportion de salariés effectuant des heures supp. | Assiette des heures supp. ⁽¹⁾ | Assiette des heures supp. ⁽²⁾ |
|----------------------------------|----------------------------------|---|--|--|--|
| | de l'ensemble des salariés | des salariés réalisant des heures supp. | | | |
| Ensemble de la population | | | 35% | 5,2% | 1,8% |
| Statut | | | | | |
| - fonction publique d'État | 8% | 5% | 23% | 5,4% | 1,3% |
| - fonction publique territoriale | 5% | 5% | 35% | 4,5% | 1,6% |
| - fonction publique hospitalière | 3% | 2% | 20% | 3,9% | 0,8% |

Source : ERFS 2008, calculs DG Trésor.

⁽¹⁾ L'assiette correspond à la part des revenus des heures supplémentaires dans l'ensemble de revenus salariaux des salariés effectuant des heures supplémentaires

⁽²⁾ L'assiette correspond à la part des revenus des heures supplémentaires dans l'ensemble de revenus salariaux des salariés

Volume d'heures supplémentaires exonérées

Le volume d'heures supplémentaires ayant bénéficié des exonérations de cotisations sociales n'a jamais pu être connu de façon exhaustive. Les sources disponibles ne permettent en effet d'identifier que celles ayant donné lieu à l'exonération forfaitaire de cotisations sociales à la charge des employeurs, c'est-à-dire uniquement les heures réalisées par les salariés à temps complet du secteur privé ; elles se limitent également au seul régime général, excluant les autres régimes du secteur privé (principalement les salariés agricoles et les clercs et employés de notaires).

En 2011, sur le champ décrit précédemment, le volume d'heures supplémentaires exonérées s'est élevé à 740 M. Ainsi, après un fort recul en 2009 en lien avec la contraction de l'activité, le volume d'heures supplémentaires a de nouveau augmenté en 2011 comme en 2010. Alors que le taux de chômage a été en moyenne en 2011 supérieur de 1,8 point à son niveau de 2008, et que l'emploi salarié privé a diminué de 1,5 point par rapport à 2008, le volume d'heures supplémentaires a dépassé le niveau observé 3 ans auparavant.

La suspension des publications de l'Acoss sur le sujet depuis 2012, en lien avec la modification du régime fiscal-social des heures supplémentaires survenue en cours d'année, ne permet pas d'estimer le volume d'heures supplémentaires exonérées en 2012. D'après l'enquête Acemo de la Dares, le nombre d'heures supplémentaires (exonérées ou non) par salarié se serait replié en 2012. Il est toutefois peu probable que ce repli, amorcé avant le 2nd semestre et touchant à la fois les entreprises de plus et de moins de 20 salariés, soit lié à la suppression des exonérations fiscal-social survenue en cours d'année ; il aurait, comme en 2009, accompagné le recul de l'activité.

Tableau 2 : Volume annuel d'heures supplémentaires exonérées

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---------------|------|------|-------|------|------|
| Niveau (en M) | 154 | 731 | 678 | 706 | 740 |
| Variation | | - | -7,3% | 4,1% | 4,6% |

Source : données Acooss.

Champ : salariés du secteur privé affiliés au régime général, hors heures complémentaires.

Caractéristiques des entreprises recourant aux exonérations de cotisations sociales

Les données sur les caractéristiques des entreprises recourant aux exonérations ne peuvent être actualisées, en raison de la suspension des publications de l'Acooss sur le sujet. Les statistiques présentées dans cette partie portent sur l'année 2011, avant les modifications du régime fiscal-social des heures supplémentaires survenues en 2012.

Les secteurs de la construction et de l'hébergement-restauration concentrent la pratique des heures supplémentaires : ils totalisent plus de 25 % des montants exonérés, alors qu'ils ne représentent que 10 % de la masse salariale du secteur privé. Le ratio des exonérations au titre des heures supplémentaires sur la masse salariale est ainsi trois fois plus élevé que dans les autres secteurs en moyenne. Il y a en revanche peu de différence entre les secteurs sur le nombre d'heures supplémentaires réalisées par salarié en faisant, aux alentours de 40 heures par trimestre ; les écarts intersectoriels proviennent du taux de recours aux heures supplémentaires, et non de l'intensité de la pratique des heures supplémentaires.

Tableau 3 : Recours aux heures supplémentaires exonérées par secteur d'activité en 2011

| | Répartition du montant des exonérations | Montant des exonérations rapporté à la masse salariale | dont exonérations employeur | Part des salariés faisant des heures supp. chaque trimestre | Nombre d'heures supp. par salarié en faisant |
|---------------------------|---|--|-----------------------------|---|--|
| Industrie | 19% | 0,6% | 0,1% | 27% | 40,2 |
| Construction | 17% | 1,5% | 0,4% | 52% | 41,4 |
| Commerce | 18% | 0,7% | 0,2% | 26% | 40,4 |
| Transport | 10% | 0,8% | 0,2% | 32% | 45,4 |
| Hébergement-Restauration | 9% | 1,5% | 0,5% | 43% | 42,2 |
| Autres services marchands | 19% | 0,4% | 0,1% | 21% | 36,4 |
| Services non marchands | 9% | 0,4% | 0,1% | 9% | 39,1 |
| Total | 100% | 0,6% | 0,1% | 26% | 40,2 |

Source : données Acooss.

Champ : salariés du secteur privé affiliés au régime général.

Les entreprises de petite taille (moins de 20 salariés) recourent plus fréquemment aux heures supplémentaires et bénéficient par conséquent relativement plus des exonérations. Le montant des exonérations rapporté à la masse salariale est ainsi deux fois plus élevé que la moyenne pour les entreprises de moins de 20 salariés ; ce rapport est accentué (quatre fois plus élevé que la moyenne) en se restreignant aux seules exonérations de cotisations sociales à la charge des employeurs, en raison de leur barème forfaitaire et de la majoration de l'exonération pour les entreprises de cette taille. À compter de septembre 2012, seules les entreprises de moins de 20 salariés peuvent continuer à bénéficier des exonérations.

Tableau 4 : Recours aux heures supplémentaires exonérées par taille d'entreprise en 2011

| | Répartition du montant des exonérations | Montant des exonérations rapporté à la masse salariale | dont exonérations employeur | Part des salariés faisant des heures supp. chaque trimestre | Part des établissements faisant des heures supp. chaque trimestre |
|------------------------|---|--|-----------------------------|---|---|
| de 0 à 9 salariés | 28% | 1,2% | 0,4% | 39% | 34% |
| de 10 à 19 salariés | 18% | 1,4% | 0,4% | 40% | 67% |
| de 20 à 49 salariés | 17% | 0,9% | 0,2% | 35% | 65% |
| de 50 à 99 salariés | 7% | 0,6% | 0,1% | 26% | 58% |
| de 100 à 249 salariés | 9% | 0,5% | 0,1% | 23% | 54% |
| de 250 à 499 salariés | 4% | 0,4% | 0,0% | 17% | 48% |
| de 500 à 1999 salariés | 6% | 0,2% | 0,0% | 13% | 41% |
| 2000 salariés et plus | 10% | 0,3% | 0,0% | 14% | 43% |
| Total | 100% | 0,6% | 0,1% | 26% | 40% |

Source : données Acooss.

Champ : salariés du secteur privé affiliés au régime général.

Caractéristiques des agents de la fonction publique bénéficiant de rémunérations pour heures supplémentaires

Selon la DGAFP, le nombre d'agents concernés par le versement de rémunérations pour heures supplémentaires est estimé à environ un cinquième du nombre total des fonctionnaires de l'État en 2010. Le dispositif bénéficie dans la fonction publique de l'État principalement aux agents titulaires, et parmi eux, aux enseignants et aux agents des catégories B et C.

Dans la fonction publique hospitalière, le dispositif, dans ses volets fiscaux et d'exonération de cotisations salariales, s'est appliqué aux agents publics hospitaliers fonctionnaires et non titulaires, à l'exception des personnels médicaux. Il a principalement bénéficié aux infirmières, aux sages-femmes et aux secrétaires médicales.

Dans la fonction publique territoriale, selon les données issues d'enquêtes menées sur le 4^{ème} trimestre 2007 et les cinq premiers mois de 2008, environ 7% des agents de la fonction publique territoriale auraient bénéficié du dispositif d'exonération des indemnités horaires. La plupart des heures supplémentaires ont été effectuées par des agents de catégorie C.

Éléments de bilan

L'annexe J du rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales d'août 2011 dresse un bilan critique de l'ensemble des dispositifs d'exonération fiscal-social des heures supplémentaires créés par l'article 1^{er} de la loi « Travail, Emploi et Pouvoir d'Achat » du 21 août 2007. Les principales conclusions sont les suivantes :

- Au vu des données disponibles depuis la mise en place de ces mesures, les variations du volume d'heures supplémentaires semblent avoir reflété

uniquement les fluctuations de la conjoncture sans changement significatif des comportements de recours aux heures supplémentaires des salariés et de leurs employeurs.

- À court terme, les mesures d'exonération des heures supplémentaires ont permis de redistribuer du pouvoir d'achat aux ménages (près de 80 % de la dépense fiscal-social) et ont ainsi participé à la relance de l'économie lors de la crise financière de 2008-2009. Toutefois, cette redistribution s'est opérée en direction des ménages aisés par construction (la part sociale des exonérations est proportionnelle au salaire, tandis que la part fiscale est alignée sur le taux marginal de l'impôt sur le revenu du foyer), dont l'élasticité des comportements rend ce type de transfert peu efficace ; les principales victimes de la crise, les salariés ayant perdu leur emploi ou ceux dont le volume horaire a diminué, ont de plus été exclues du bénéfice de ces mesures par définition.
- Sur le coût du travail, à court terme également, les exonérations de cotisations sociales à la charge des employeurs n'ont pas empêché pour toutes les entreprises une hausse du coût moyen et du coût marginal des heures supplémentaires, notamment pour les entreprises de moins de 20 salariés pour lesquelles le taux de majoration des heures supplémentaires a été augmenté en même temps que la mise en place des mesures d'exonération. La suppression de la neutralisation de la majoration des heures supplémentaires au 1^{er} janvier 2011 dans la formule de calcul des allègements généraux a renforcé cette hausse du coût du travail pour les petites entreprises en l'étendant à tous les niveaux de salaire, et a fortement amoindri la baisse pour les entreprises de 20 salariés et plus.
- À moyen-long terme, en tenant compte de son coût pour les finances publiques, la théorie économique suggère qu'une telle mesure aurait au mieux un impact nul sur l'activité et l'emploi, et probablement légèrement négatif sous un jeu raisonnable d'hypothèses.
- *In fine*, le principal effet attendu de la défiscalisation des heures supplémentaires serait un transfert de richesses des salariés ne faisant pas d'heures supplémentaires vers ceux en faisant, alors que la décision de faire ou non des heures supplémentaires continue de relever de la seule discrétion de l'employeur. De tels transferts sont ainsi en partie décorrélés des comportements d'offre de travail des salariés et peuvent défavoriser les salariés les plus précaires et présentant un risque élevé de pauvreté laborieuse (contrats à durée déterminée, temps partiel, personnes célibataires élevant seules des enfants) dont l'offre d'heures supplémentaires est contrainte par la nature de leur contrat de travail ou par leur charge de famille.

c : Dispositif « Zéro charges » pour les petites entreprises

Le plan de relance du 4 décembre 2008 a instauré une aide à l'embauche de salariés en CDI et CDD de plus d'un mois pour les entreprises de moins de 10 salariés, également appelée dispositif « zéro charge ». Cette aide de nature temporaire portait initialement sur les embauches réalisées dans les Très Petites Entreprises (TPE) à partir du 4 décembre 2008, au titre des rémunérations versées pour les mois de janvier à décembre 2009.

L'aide a été prolongée pour les embauches réalisées jusqu'au 30 juin 2010, par un décret du 16 novembre 2009. Ce décret a également modifié la durée de l'aide : elle n'est plus limitée aux rémunérations de l'année 2009, mais pour une durée de 12 mois à compter de la date d'embauche.

L'aide représente 14 % du salaire brut au niveau du Smic, et correspond ainsi à une exonération de la quasi-totalité des cotisations sociales à la charge de l'employeur (cumulé avec les allègements généraux de cotisations sociales, à hauteur de 28,1 % du salaire brut au niveau du Smic pour les entreprises concernées, soit 42,1 % au total). Elle est ensuite dégressive, et s'annule comme les allègements généraux au-delà de 1,6 Smic.

Sur l'ensemble de la durée d'application de la mesure, 811 M€ d'aides ont été distribuées. Cela correspond à 1,01 M d'embauches, dont 41 % en CDI environ. Les salariés embauchés en CDI ont bénéficié de l'aide pendant 9 mois en moyenne pour un montant moyen cumulé de 1 180 € ; les salariés en CDD ont bénéficié de l'aide pour une durée moyenne de 4 mois et un montant moyen cumulé de 534 €.

En l'absence de mesure d'aide à l'embauche, certaines TPE auraient probablement embauché des salariés au cours de la période considérée. Le nombre d'aides versées au titre de la mesure n'est donc que partiellement imputable aux effets sur l'emploi de la mesure « Zéro charge » (présence d' « effets d'aubaine »).

Tableau 5 : Montants et bénéficiaires de l'aide à l'embauche dans les très petites entreprises

| | | Nombre moyen d'aide versées par mois | Montant des aides versées | Nombre d'embauches bénéficiaires | Part des embauches en CDI |
|--------------|-----------|---|--------------------------------------|---|---|
| | | <i>en milliers</i> | <i>en M€</i> | <i>en milliers</i> | <i>en %</i> |
| 2009 | T1 | 92 | 34 | 154 | 53% |
| | T2 | 202 | 78 | 177 | 35% |
| | T3 | 302 | 119 | 206 | 39% |
| | T4 | 328 | 128 | 152 | 47% |
| 2010 | T1 | 343 | 133 | 134 | 49% |
| | T2 | 349 | 133 | 189 | 31% |
| | T3 | 277 | 107 | <i>Fin des entrées dans le dispositif</i> | <i>Fin des entrées dans le dispositif</i> |
| | T4 | 123 | 47 | | |
| 2011 | T1 | 66 | 25 | | |
| | T2 | 22 | 8 | | |
| Total | | 210 | 811 | 1012 | 41% |

Source : Pôle emploi

ANNEXE 2

BILAN DE L'ACTIVITÉ ET DES RÉSULTATS DES MISSIONS LOCALES

(source : réponses au questionnaire budgétaire)

La France se distingue de nombreux pays européens par le faible taux d'emploi des 15-24 ans et par un taux de chômage élevé de cette classe d'âge. En mars 2012, le chômage de jeunes atteint un taux de 23,3%, soit au dessus de la moyenne de l'UE (22,4%) (Sources Eurostat). Le faible taux de l'emploi des jeunes est le reflet de l'allongement de la scolarité mais aussi des difficultés d'insertion professionnelle des jeunes peu diplômés. La part des jeunes quittant l'école sans diplôme du second cycle du secondaire (CAP, BEP, baccalauréat ou équivalent) se maintient depuis la fin des années 90 au-delà de 16 %, soit environ 114 000 personnes en 2010 (Source : DARES).

L'insertion professionnelle des jeunes sans diplôme ou possédant uniquement le brevet des collèges, déjà difficile en période de croissance, est encore plus sensible aux aléas conjoncturels. La crise économique accentue ainsi les difficultés d'insertion professionnelle des jeunes, en particulier de faible niveau de qualification.

- Pour faire face au chômage structurel des jeunes, les politiques publiques recouvrent une palette de mesures visant à réduire le coût du travail pour compenser le déficit d'expérience professionnelle des jeunes et à accroître la qualification des jeunes pour les accompagner vers l'emploi en ciblant prioritairement les jeunes âgés de 16 à 25 ans avec un niveau de qualification V et infra¹ (alternance et formation).

En complément, les mesures d'accompagnement individualisé des jeunes sont montées en puissance, notamment avec le Contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS), les dispositifs « deuxième chance » Ecole de la Deuxième chance (E2C) et Etablissement Public d'Insertion de la Défense (EPIDe), l'accord national interprofessionnel (ANI) jeune pour la lutte contre le décrochage scolaire.

- En 2013, quatre nouvelles mesures sont mises en œuvre : les « emplois d'avenir », le « contrat de génération », la « Garantie jeunes » et les « emplois francs » notamment pour les jeunes issus des quartiers prioritaires.

Les missions locales, principal opérateur d'accompagnement des jeunes appartenant au service public de l'emploi, présent sur tout le territoire au travers d'un réseau de 454 structures, mettent en œuvre le droit à l'accompagnement vers l'emploi, notamment au travers du contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS).

La présente réponse détaille donc le rôle du réseau des ML et les principales mesures d'accompagnement du P 102 : CIVIS, FIPJ, parrainage et partenariat ML avec Pôle

¹ Niveau V - sorties à l'issue de la dernière année de CAP ou BEP avec ou sans diplôme, ou d'une classe de seconde ou de première
Niveau V bis - sorties du système éducatif avant la dernière année de CAP ou de BEP après une classe de troisième générale ou une classe de quatrième ou de troisième d'enseignement non général
Niveau VI - sorties du système éducatif avant une classe de troisième générale ou avant une classe de quatrième non générale.

emploi(I), les nouvelles mesures engagées en 2013 (II) l'accès aux contrats aidés et à l'emploi : alternance, CUI et PEJS (III) et enfin la mise en œuvre des dispositifs d'accès à la formation ou de « deuxième chance (IV).

I. Le rôle des missions locales et détail des mesures en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes éloignés de l'emploi

a) Présentation des résultats d'activité des ML dans l'accompagnement des jeunes et financement du réseau

Les missions locales (ML) constituent aujourd'hui un pivot de l'accompagnement des jeunes, placé au cœur des politiques publiques d'insertion des jeunes. Le rapport de l'inspection générale des finances paru en juillet 2010 a confirmé le potentiel de ce modèle original qui réside notamment dans sa capacité fédératrice.

Elles informent, orientent et accompagnent en construisant avec les jeunes des parcours personnalisés vers l'emploi, notamment au travers du contrat d'insertion dans vie sociale (CIVIS). Elles apportent un appui dans la recherche d'emploi ainsi que dans les démarches d'accès à la formation, à la santé, au logement, aux droits, à la citoyenneté.

Au 31 décembre 2012, le réseau compte **454 structures**, dont **449 missions locales** et 5 PAIO pour un effectif total de **11 709 professionnels** dont 350 ETP mis à disposition par Pôle emploi. Le maillage territorial garantissant la proximité du service est assuré par l'existence de près de 4 700 antennes et relais dépendant des ML.

La majorité des structures est composée d'une équipe de 10 à 30 ETP, 90 % des salariés sont en CDI et 73% des professionnels du réseau exercent un métier directement lié à l'insertion sociale et professionnelle.

1) Chiffres clés de l'activité des missions locales

En 2012, le compte-rendu annuel d'activité des missions locales (source ICARE) fait état de **1,35 million de jeunes** de 16 à 25 ans en contact avec le réseau, dont **507 000 jeunes accueillis pour la première fois**.

Le profil majoritaire des jeunes accueillis pour la première fois, pour moitié des jeunes femmes (50,5%), de niveau Vbis à V (37,5%), présents en ZUS (12,25%).

1,16 millions de jeunes ont été reçus en entretien par un conseiller au moins une fois dans l'année. Les moins diplômés bénéficient d'un suivi plus intense jusqu'à plus de 10 entretiens. Cet accompagnement accru se traduit aussi par une augmentation du nombre de jeunes demandeurs d'insertion (JDI) en fin d'année : **744 000** en décembre 2012 contre 719 000 en décembre 2011.

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| ACCUEIL ET SUIVI | | | | | | |
| Jeunes en contact avec le réseau | 1 130 000 | 1 213 000 | 1 268 000 | 1 313 079 | 1 341 987 | 1 359 328 |
| dont jeunes reçus en entretien | 1 005 000 | 1 021 000 | 1 098 000 | 1 131 182 | 1 142 030 | 1 160 304 |
| Jeunes accueillis pour la première fois | 452 000 | 467 000 | 515 000 | 515 221 | 487 923 | 507 144 |
| dont femmes (en %) | 54 | 52 | 50 | 51 | NC | NC |
| dont mineurs (en %) | 17 | 17 | 15 | 15 | NC | NC |
| dont niveau V à Vbis (en %) | 44 | 56 | 55 | 40 | NC | NC |
| Jeunes en demande d'insertion (JDI) | 607 252 | 638 921 | 697 292 | 719 029 | 720 011 | 744 332 |
| INSERTION PROFESSIONNELLE | | | | | | |
| Nombre de contrats classiques signés | 446 000 | 479 000 | 435 000 | 461 000 | NC | NC |
| Nombre de contrats aidés signés | 91 000 | 85 000 | 108 000 | 115 000 | NC | NC |
| Total | 537 000 | 564 000 | 543 000 | 576 000 | NC | NC |
| Entrées en formation | | | 241 000 | 210 000 | NC | NC |
| ORGANISATION TERRITORIALE | | | | | | |
| Nombre total de structures | 486 | 482 | 472 | 468 | 460 | 454 |
| dont missions locales | 420 | 427 | 433 | 444 | 449 | 449 |
| dont PAIO | 66 | 55 | 39 | 24 | 11 | 5 |
| Nombre de lieux d'accueil (antennes, permanences et relais) | 5 376 | 5 374 | 5 130 | 4 700 | 4 700 | 4700 |

2) Financement du réseau

Répartition des crédits reçus en 2011 au sein du réseau

Source ICARE

En 2011, le réseau a reçu 541.9 millions d'euros de financements publics. La gestion de fonds pour compte d'autrui représente 2 % (FIPJ et Fonds d'aide aux jeunes -FAJ- notamment).

Les fonds publics se répartissent comme suit :

- Etat (dont Pôle emploi) : 44.5 %
- FSE : 4.3 %
- Collectivités territoriales : 44.4 %
- Partenaires sociaux : 3.1
- Autres organismes public et organismes privés : 3.7 %

Evolution des crédits d'Etat « emploi », subvention missions locales et animations régionales des ML

La subvention du P102 de la mission budgétaire « travail emploi » couvre le financement des activités du réseau en faveur de l'accès à l'emploi (accueil, accompagnement et placement des jeunes en difficulté) et des moyens humains qui s'y rapportent en s'appuyant sur des conventions pluriannuelles d'objectif (CPO).

L'activité des missions locales se décline autour de cinq axes couvrant l'ensemble de l'offre de service. Chacun de ces axes est assorti d'objectifs d'activité et de résultat, principalement orientés sur l'accès à l'emploi.

Au niveau national, les dotations en LFI et les crédits consommés ont évolué de la façon suivante :

| ANNEE | LFI en M€ | CONSOMMATION en M€ | |
|-------------|-----------|---------------------|---------------------|
| | | AE | CP |
| 2009 | 156,6 | 162 dont 3,4 ARML | 162 dont 3,4 ARML |
| 2010 | 179,6 | 189,2 dont 4 ARML | 189,2 dont 3,9 ARML |
| 2011 | 179,1 | 179,1 dont 4 ARML | 179,1 dont 4 ARML |
| 2012 | 178,8 | 185,4 dont 3,8 ARML | 185,4 dont 3,8 ARML |

En 2013, les crédits des missions locales (ML) ont été abondés au titre de la fongibilité par rapport à 2012 à hauteur de 185,4 M€. Les prévisions pour **2014** tendent vers un maintien des crédits initialement prévus.

3) Perspectives

En 2013, le dialogue avec les missions locales entamé en 2011 se poursuit en lien étroit avec le Conseil national des missions locales (CNML) et l'Union nationale des missions locales (UNML). L'arrivée courant 2014 d'un nouveau système d'information nommé IMILO va permettre un dialogue plus dynamique et la refonte des échanges et moyens de reporting.

b) Le contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS)

1) Bilan et résultats

Le "contrat d'insertion dans la vie sociale" (CIVIS) s'adresse à des jeunes de 16 à 25 ans révolus (soit jusqu'à leur vingt sixième anniversaire) rencontrant des difficultés particulières d'insertion professionnelle. Il a pour objectif d'organiser les actions nécessaires à la réalisation de leur projet d'insertion dans **un emploi durable**. Ce contrat est conclu avec les missions locales. Les titulaires d'un CIVIS sont accompagnés par un référent. La durée du contrat est d'un an renouvelable. Les titulaires d'un CIVIS âgés d'au moins 18 ans peuvent bénéficier d'un soutien de l'Etat sous la forme d'une allocation versée pendant les périodes durant lesquelles ils ne perçoivent ni une rémunération au titre d'un emploi ou d'un stage, ni une autre allocation.

169 464 jeunes sont nouvellement entrés en dispositif pendant l'année 2012. Parmi les jeunes sortis du CIVIS en 2012, **40 % sont sortis en emploi**, et **24 % en emploi durable** à l'issue de parcours de moins de 18 mois en moyenne.

Les entrées et sorties emploi :

| Le dispositif CIVIS | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|-------------|-------------|-------------|---------------|---------------|---------------|
| Jeunes entrés dans le dispositif CIVIS (1) | 174 094 | 179 177 | 188 618 | 213 297 | 169 630 | 169 464 |
| Jeunes présents dans le dispositif CIVIS au 31/12 | 260 408 | 276 548 | 258 361 | 259 454 | 202 615 | 182 841 |
| Jeunes sortis du dispositif CIVIS | 148 856 | 170 770 | 201 092 | 203 726 | 242 289 | 198 668 |
| Jeunes sortis en emploi du CIVIS (2) | NS | NS | NS | 80 675 | 97 152 | 79 517 |
| - dont jeunes sortis en emploi durable | 59 849 | 58 233 | 53 586 | 50 906 | 62 545 | 48 405 |
| - dont jeunes sortis en CIE | | | | 4 033 | 3 360 | 4 025 |
| - dont jeunes sortis en alternance | | | | 15 086 | 18 326 | 16 136 |
| Jeunes sortis du CIVIS en formation | 8 928 | 9 678 | 15 364 | 19 150 | 23 090 | 19 700 |

(1) et (2) En 2010, le CIVIS avait bénéficié du plan de relance (+ 50 M€), avec un objectif important de développement de la relation entreprise des missions locales, ce qui a une incidence importante sur les résultats 2011.

2) Allocation CIVIS

Dans le cadre de la mise en œuvre du programme CIVIS, les missions locales et PAIO ont la possibilité d'attribuer une allocation aux jeunes majeurs signataires d'un CIVIS et ne bénéficiant d'aucune autre rémunération ou allocation. Elle est destinée à sécuriser financièrement les trajectoires d'insertion pour les jeunes. L'enveloppe est annuelle et attribuée par le référent de la mission locale. Le jeune peut se voir octroyer 450 € maximum par mois et 1 800 € maximum par an (décret n° 2010-321 du 22 mars 2010). Ces deniers sont versés mensuellement par l'agence de services et de paiement (ASP).

En 2011 : 55M€ ont été prévus en LFI.

Après un niveau de consommation particulièrement élevé en début d'année, dû à la transition entre les exercices 2010 et 2011, la tendance est à une stabilisation de la consommation.

Pour 2012 : une dotation de 50 M€ sont prévus en LFI. La dépense s'établit à 45 M€ en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Pour 2013 : 50 M€ sont prévus en LFI 2013.

c) Le fonds d'insertion professionnel des jeunes (FIPJ)

Rappel du dispositif et utilisation des crédits

Le Fonds d'Insertion Professionnel des Jeunes (FIPJ) a été créé par la loi de finances initiale pour 2005. Il est déployé au niveau déconcentré au sein des Direccte et unités territoriales afin de financer des actions favorisant l'accès à l'emploi des jeunes de 16 à 25 ans. Il concourt à l'accompagnement de tous les jeunes accueillis par le réseau des missions locales ou tout autre opérateur en charge de l'accompagnement.

Il est notamment utilisé pour :

- **des aides directes** à destination des jeunes mineurs et majeurs : sécurisation des parcours des jeunes mineurs, financement d'actions en faveur du logement, de la santé ou de la mobilité...
- **des aides indirectes** : financement d'actions en faveur des jeunes en très grande difficulté, menées par des opérateurs intermédiaires, actions éducatives (prestations tournées vers l'entreprise, vers l'emploi, logement et droit citoyen, vers la santé, l'accompagnement de publics spécifiques, actions de formations non couvertes ...)

Eléments partiels de bilan pour l'année 2012

Une dotation de 20 M€ était prévue en LFI pour 2012 pour le financement l'ensemble des aides : directes et indirectes.

L'exécution des dépenses s'établit à 10,9 M€ en autorisations d'engagement et de 11,1 M€, en crédits de paiement.

Dans la masse globale, environ 75% des crédits sont utilisés pour des aides indirectes (soutien à l'innovation et à l'expérimentation, interventions d'opérateurs intermédiaires et surtout actions éducatives) contre 25 % pour des aides directes. 18 % de ces dernières sont consacrées aux mineurs.

Les bilans des DIRECCTE relatifs aux deux volets du FIPJ pour 2012 et 2013 ainsi que les éléments de programmation 2014 sont en cours d'élaboration. En effet, la mise en œuvre des nouveaux dispositifs n'ont pas permis aux Direccte de transmettre l'ensemble des bilans permettant d'en effectuer un bilan complet. Par ailleurs, les programmations des territoires s'échelonnant souvent de septembre de l'année en cours, à juin (voire à septembre) de l'année suivante, voient leurs finalisations en année n+1. La période 2012/2013 aura généré un retard de transmission des bilans.

Eléments partiels de bilan pour l'année 2013

Pour 2013, 20 M€ sont à nouveau dédiés pour stabiliser et renforcer l'offre de service faite aux jeunes inscrits dans des parcours d'insertion. Les Direccte disposent ainsi de marges de manœuvre pour accompagner les projets ambitieux déposés par les missions locales concourant à l'insertion professionnelle des jeunes.

D'après les premiers éléments recueillis, les crédits programmés en 2013 le sont majoritairement sur des aides directes. Les aides indirectes financent les actions d'accompagnement à l'emploi (organisation de forums emploi, simulations d'entretien d'embauche...), complémentaires au parcours d'insertion vers l'emploi mis en œuvre par la mission locale et notamment au CIVIS..

d) L'accompagnement des parcours d'insertion grâce aux actions de parrainage

Le parrainage est un soutien apporté par une personne bénévole assurant un rôle de parrain pour faciliter l'accès et/ou le maintien dans l'emploi de personnes rencontrant des difficultés d'insertion professionnelle en raison de leur situation sociale (chômage de longue durée, RSA...), de leur lieu d'habitat, de leur faible niveau de formation, à leur milieu social défavorisé ainsi qu'à leur absence de réseaux relationnels ou à des risques de discrimination. Il intervient en complémentarité à d'autres dispositifs d'accompagnement contribuant ainsi à renforcer leur efficacité pour activer les derniers leviers d'accès à un contrat de travail, et désamorcer les difficultés qui pourraient survenir dans les premiers mois d'intégration dans l'emploi.

1) Les premiers éléments clés du bilan 2012 confirment l'efficacité du dispositif (chiffres provisoires):

Comme les années précédentes, l'efficacité du parrainage est, de nouveau, démontrée et ce malgré la crise : sur plus de 22 000 bénéficiaires du parrainage, **64% ont accédé à une sortie positive** (CDI, CDD de 6 mois et plus, contrats en alternance, formation de + de 6 mois..), en dépit de la crise et alors que près de la moitié des personnes parrainées sont de niveau V et infra. Les jeunes de moins de 26 ans représentent 77 % des bénéficiaires.

Sur le plan financier, un montant de 4M€ en autorisations d'engagement et en crédits de paiement était prévu en LFI pour 2012 au titre du financement des actions de parrainage.

La dépense s'élève à 3,7 M€ en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

La participation financière de l'État s'inscrivant dans une logique de cofinancement du parrainage à hauteur de 50 % avec des organismes privés et les collectivités territoriales, budget total, tous financeurs confondus, a été de près de 6.9M€.

2) Enjeux et perspectives du parrainage

Pour 2014, les crédits de 4 M€ reconduits en PLF sont globalisés sur la ligne mesures « jeunes », à charge des Direccte de conventionner avec les opérateurs de terrain, notamment les missions locales.

Dans un contexte des restrictions budgétaires et compte tenu du rapport coût / efficacité (budget réduit et retour sur l'investissement initial par un taux d'insertion plus important des jeunes, notamment ceux éloignés de l'emploi), l'enjeu pourrait consister à mobiliser davantage le parrainage afin d'offrir un accompagnement complémentaire aux jeunes pour accéder à l'emploi y compris dans le cadre des futurs dispositifs d'« emplois d'avenir » et de « contrats de génération ».

e) Le partenariat renforcé entre Pôle emploi et les missions locales

1) De la relation de co-traitance à un partenariat renforcé

Depuis 2001, les missions locales sont engagées dans un partenariat avec Pôle emploi (PE). Celui-ci confie aux missions locales les jeunes inscrits à PE dans le cadre du projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) (processus de co-traitance). Depuis juillet 2006, ce partenariat a été renforcé et étendu au-delà de la stricte co-traitance.

Un nouvel accord cadre portant sur le partenariat renforcé entre le Pôle emploi, l'Etat (DGEFP) et le CNML a été signé le 26 janvier 2010 pour une durée de 5 ans. Il est en cours d'évaluation par le cabinet GESTE conseil, attributaire du marché public ad hoc.

Dans ce cadre, les missions locales ont un objectif annuel d'entrée en co-traitance de 150 000 jeunes, pour un budget de 34,5 M€, auquel il convient d'ajouter le personnel mis à disposition (personnel affecté de Pôle emploi en mission locale), soit 325 Equivalents temps pleins. Ces objectifs sont reconduits chaque année par l'avenant à l'accord cadre national. Ces dispositions sont déclinées dans les conventions régionales et locales entre les partenaires dans le respect des orientations de l'accord cadre.

Dans le respect des spécificités de chaque réseau, le nouvel accord national et ses déclinaisons régionales et locales signés par les mêmes partenaires, ont permis de dynamiser et structurer le partenariat renforcé entre Pôle emploi et les missions locales notamment pour :

- faciliter l'accès à l'emploi des jeunes de 16 à 25 ans révolus,
- développer la démarche commune de diagnostic partagé nécessaire à la complémentarité des interventions, des acteurs, des offres de service,
- développer l'intervention concertée en direction des entreprises pour favoriser l'insertion des jeunes dans l'emploi et prioritairement dans l'emploi durable,
- réaliser des actions communes en direction des jeunes, des entreprises et des partenaires, notamment par la prise en compte des priorités des politiques de l'emploi (plans Jeunes...),
- mener ensemble des actions de communication valorisant ce partenariat et en améliorant la lisibilité, tant pour les jeunes que pour les partenaires des deux réseaux.

Premiers éléments de bilan de l'accord-cadre pour la période 2010-2014

Comme prévu par l'accord cadre (art 5.1), le COPIL national, composé notamment des représentants de la DGEFP, du CNML, de Pôle emploi, de l'Union nationale des Missions Locales (UNML), de l'Animation Nationale des Directeurs de Missions Locales (ANDML) et de l'APAR, veille au bon fonctionnement du partenariat renforcé sur l'ensemble du territoire national et s'assure de la régulation des flux et de la mise en œuvre de la co-traitance au plus près des objectifs. Cette instance de pilotage est également déclinée aux niveaux régional et local.

Sur le plan qualitatif, l'enrichissement du partenariat entre les réseaux repose notamment sur le partage des bonnes pratiques, ainsi que sur des échanges

professionnels initiés à partir de janvier 2012, et structurés autour de cinq ateliers de travail :

- co-traitance : processus, flux et répartition ;
- agents de Pôle emploi affectés en mission locale ;
- plans d'action concertés « entreprises » ;
- prestations, mesures, contrats aidés et offres de services ;
- enrichissement des échanges de données des systèmes d'information.

Bilan

En 2011, le flux de co-traitance a été dépassé de 10,8% par rapport à l'objectif annuel (166 196 jeunes co-traités au lieu de 150 000 jeunes). En 2012, le dépassement se confirme puisque 168 426 jeunes sont entrés en cotraitance, soit un dépassement de 12,3%.

f) L'accompagnement renforcé vers l'emploi en faveur des jeunes « décrocheurs »

Les partenaires sociaux se sont mobilisés pour aider les jeunes, et notamment ceux qui sont en situation de décrochage scolaire, à accéder au marché du travail par des mesures concrètes et temporaires qu'ils ont inscrits dans l'accord national interprofessionnel (ANI) du 7 avril 2011 sur l'accompagnement des jeunes demandeurs d'emploi dans leur accès à l'emploi.

Une prestation d'accompagnement vers l'emploi en faveur des jeunes « décrocheurs » assurée par les missions locales

L'article 1 de cet accord prévoit en 2011 et 2012, la mise en œuvre par les missions locales, **pour 20 000 jeunes « décrocheurs »**, d'un accompagnement individuel renforcé vers l'emploi sur la base d'un cahier des charges élaboré paritairement. Cette première période abondée de 20 000 entrées supplémentaires jusqu'au 31 décembre 2013 avec au total depuis le démarrage un ensemble de **40 000 jeunes**.

Le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) a **passé au global une convention avec l'Etat dans la limite de 60 millions pour allouer aux missions locales** le financement de ces opérations spécifiques d'accompagnement.

Les résultats au 31 mars 2013

Les missions locales ont fait entrer **31 107 jeunes en phase 1** « diagnostic réalisé », **19 662 jeunes sont entrés en phase 2** « contrat signé et accompagnement intensif validé et **5 225 jeunes en phase 3** « entrées en emploi ou formation qualifiante, retour en formation initiale ».

Les demandes de mise en paiement des missions locales transmises à Pôle emploi par la DGEFP après le contrôle de service fait réalisé par les DIRECCTE a permis de payer les structures à hauteur de **24 millions d'euros**.

II. Les nouvelles mesures engagées en 2013

a) Les emplois d'avenir

49 454 jeunes ont conclu un emploi d'avenir entre le 1^{er} novembre 2012 et le 1^{er} septembre 2013 (hors emploi d'avenir professeur) dont 2 289 entre le 1^{er} novembre et le 31 décembre 2012 et 47 165 jeunes entre le 1^{er} janvier et le 31 juillet 2013.

1) Profil des jeunes

Les emplois d'avenir visent les jeunes peu ou pas qualifiés. Parmi les jeunes ayant conclu un emploi d'avenir, 43,3% sont sans diplôme (dont niveau IV sans diplôme) et 37,8% sont de niveau V (CAP-BEP). 13,6% des emplois d'avenir conclus l'ont été avec des jeunes ayant un niveau de qualification IV ou III et résidant en ZUS, en ZRR ou en outre-mer (« exception qualifiante »).

2) Profil des employeurs

Parmi les 49 454 emplois d'avenir conclus au 1^{er} septembre 2013, 43 783 ont été conclus dans le secteur non-marchand et 5 671 dans le secteur marchand.

Les emplois d'avenir conclus dans le secteur non-marchand se répartissent de la manière suivante :

- collectivités territoriales (communes, départements, régions, EPCI) : 39,3%
- associations : 39,1%
- établissements publics sanitaires : 10,4%
- autres (autres personnes morales de droit public, autres établissements publics) : 11,2%

b) Le contrat de génération

L'accord national interprofessionnel du 19 octobre 2012 et la loi du 1^{er} mars 2013 ont créé le contrat de génération. Le contrat de génération est porteur d'une double ambition, quantitative et qualitative, en matière d'emploi. Il vise en effet à la fois à augmenter le taux d'emploi des jeunes et des seniors et à agir sur la qualité de l'emploi : privilégier les recrutements en CDI pour les jeunes, qui leur permettent d'accéder à une véritable autonomie, et faciliter le maintien en emploi des salariés seniors jusqu'à leur départ en retraite en aménageant leurs conditions de travail.

Si des modalités spécifiques ont été prévues en fonction de la taille des entreprises, le contrat de génération s'adresse à l'ensemble des entreprises et de leurs salariés selon deux modalités différentes d'incitation :

- Dans les entreprises et groupes de moins de 300 salariés, il pourra servir de déclencheur pour accélérer les embauches et privilégier la qualité de l'emploi. Ces entreprises peuvent bénéficier d'une aide financière, d'un montant de 4 000 euros par an pendant 3 ans pour les recrutements en CDI de jeunes de moins de 26 ans (ou moins de 30 ans pour les travailleurs reconnus handicapés) et le maintien en emploi des salariés de 57 ans ou plus (ou recrutés à partir de 55 ans) ou de 55 ans et plus pour les travailleurs reconnus handicapés.

- Dans les entreprises et groupes de 300 salariés et plus, il vise à créer une dynamique collective de valorisation des salariés âgés, à travers le repérage et la transmission de

leurs compétences clés, et d'intégration durable de jeunes dans l'emploi ; ces entreprises sont invitées à négocier un accord d'entreprise reprenant ces enjeux, sous peine de devoir verser une pénalité financière.

L'objectif visé par le contrat de génération est aussi d'enclencher une dynamique visant à de gestion active des âges et de renforcer la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences qui est d'une part un facteur de compétitivité hors coût pour les entreprises et d'autre part un facteur d'anticipation/sécurisation des parcours professionnels et de meilleure employabilité des salariés.

Pour atteindre ces objectifs, un plan de mobilisation est déployé par l'Etat et ses partenaires visant à faire connaître et à faciliter l'appropriation et le déploiement rapide du contrat de génération dans les branches et dans les entreprises.

Un dispositif d'appui conseil est par ailleurs déployé afin de faciliter la mise en œuvre du contrat de génération en incitant les entreprises à développer des politiques et des outils de gestion des âges favorables au maintien dans l'emploi des salariés âgés, à l'intégration des jeunes et à la transmission des compétences.

c) Les emplois francs

Le Comité interministériel des villes (CIV) du 19 février 2013 a décidé d'expérimenter pour une durée de trois ans, un dispositif intitulé « emplois francs » à l'initiative des ministres chargés de l'Emploi et de la Ville.

Les emplois francs consistent en une aide forfaitaire à l'embauche de jeunes résidents de Zones urbaines sensibles (ZUS) qui connaissent un taux de chômage deux fois plus élevé que dans les unités urbaines environnantes. Ils constituent à la fois un instrument de lutte contre le chômage des jeunes et un outil de lutte contre les discriminations liées à l'adresse ou à l'origine réelle ou supposée. Une exploitation particulière des enquêtes Génération du CEREQ a en effet récemment mis en évidence que les jeunes des ZUS connaissent depuis dix ans des difficultés d'insertion croissantes dues à l'« effet quartier ».

Ce dispositif s'inscrit en complémentarité avec les nouvelles mesures pour l'emploi des jeunes mises en place par le gouvernement, notamment les emplois d'avenir et les contrats de génération.

Pour la première année de mise en œuvre, la mesure concerne 2 000 emplois. Elle est déployée sur dix sites. Il s'agit des ZUS des intercommunalités d'Amiens, Clichy-sous-Bois/Montfermeil, Fort-de-France, Grenoble, Lille/Roubaix, Marseille, Perpignan, Saint-Quentin, Sarcelles et Toulouse. Ces territoires, relevant tous actuellement de zones franches urbaines, ont été choisis en fonction de leur maintien prévisible dans la future géographie prioritaire, de la taille des villes centre (villes moyennes et métropoles régionales), de leurs caractéristiques économiques (territoires en croissance ou en mutation), de leur répartition géographique (entre Ile-de-France et autres régions, et entre autres régions) et du nombre potentiel de jeunes concernés par le dispositif.

L'expérimentation pourra être déployée avec un nombre d'emplois plus important sur des sites supplémentaires en 2014 et 2015. Le président de la République a annoncé cet été 2013, l'extension de la mesure portant à 5000 le nombre de bénéficiaires pour cette première année de mise en œuvre au lieu des 2000 initialement prévus.

Une évaluation contribuera à déterminer les conditions de sa généralisation éventuelle.

Le décret en conseil d'Etat n°2013-549 du 26 juin 2013 pose les principes de la mesure. Les modalités de mise en œuvre (montant, attribution de l'aide et procédures de versements), ainsi que la liste des communes éligibles au dispositif (communes comportant au moins une ZUS au sein des établissements publics de coopération intercommunale retenus comme sites expérimentateurs), font l'objet de deux arrêtés publiés concomitamment.

d) La Garantie jeunes

La garantie jeunes nationale s'inscrit dans le cadre des engagements pris par le Conseil européen autour de la garantie européenne sur la jeunesse, qui vise à proposer des solutions rapidement aux jeunes qui ne sont ni en emploi ni en formation. L'objectif de ce dispositif est d'amener les jeunes en grande précarité vers l'autonomie et de co-construire un parcours personnalisé visant leur insertion socioprofessionnelle par un dispositif renforcé d'accompagnement.

La garantie nationale se compose à la fois, d'une garantie à une première expérience professionnelle au travers de la combinaison d'un accompagnement dans un parcours dynamique et la multiplication de périodes de travail ou de formation et d'une garantie ressource en tant qu'appui de cet accompagnement.

- o **La mise en place de la garantie jeune nationale** (septembre 2013 pour la mise en place dans 20 territoires pilotes) qui comprend un accompagnement continu, sans rupture, enchaînant les actes nécessaires à l'accès à l'emploi dans le cadre d'un processus de médiation active autour duquel vont s'articuler un accompagnement renforcé et des actions de formation.

La garantie jeune se composera de deux grands types d'action et qui s'accompagneront d'un plan de formation :

- Une action de « remobilisation immédiate » pour faire adhérer le jeune et confirmer son engagement : intégration d'un collectif de travail à temps plein, accompagnement individuel, identification des atouts et potentiels professionnels traduits en compétences transférables au monde de l'entreprise.
- Une action qui s'inscrit dans un processus de « médiation active » qui vise à démultiplier les opportunités de mise en relation des entreprises : réseau d'entreprises impliquées, intermédiation entre le jeune et l'entreprise, identification de la réalité des freins à l'emploi, processus dynamique d'accompagnement du jeune (tutorat, parrainage...).

III. Des contrats aidés pour faciliter l'accès des jeunes à l'emploi

a) **L'alternance ; la voie privilégiée d'accès des jeunes à la qualification et à l'emploi**

Le taux de chômage des jeunes de moins de 25 ans est aujourd'hui particulièrement élevé en France, 22 %, taux atteignant le double dans les zones urbaines sensibles. Les principales victimes du chômage sont les jeunes les moins diplômés, ou sans diplômes. Or, plus de 120 000 jeunes arrivent chaque année sur le marché du travail sans qualification.

Le contrat d'apprentissage, qui permet aux jeunes de préparer des diplômes professionnels, est l'un des moyens privilégiés permettant d'améliorer la situation de ces jeunes et leur insertion dans l'emploi.

Ainsi, le « Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi » fixe l'objectif de porter l'effectif d'apprentis de 441 709 actuellement à 500 000 à l'horizon 2017, en soulignant le lien entre le développement de l'apprentissage et la construction d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences dans les territoires : équilibre des formations en termes de niveaux et diversité, adaptation de l'offre de formation aux besoins en compétences des entreprises, service public d'orientation tourné vers une approche métiers/qualifications, renforcement du lien entreprises/enseignement technique et professionnel.

Par ailleurs, des moyens supplémentaires sont consacrés pour favoriser l'augmentation du nombre de jeunes en alternance :

- le programme d'investissements d'avenir est mobilisé à hauteur de 450 millions d'euros pour développer l'offre d'hébergement des alternants et moderniser l'offre de formation en alternance ;
- une nouvelle génération de contrats d'objectifs et de moyens d'apprentissage (COM) entre l'État et les conseils régionaux pour la période 2011-2015 avec des moyens accrus (1,7 milliards d'euros sur la période du COM) ;
- des développeurs de l'apprentissage sont financés par l'Etat afin de promouvoir l'apprentissage auprès des entreprises et de les accompagner dans le recrutement de nouveaux apprentis ;
- mise en œuvre, lors de la campagne 2013-2014, d'une expérimentation d'accompagnement personnalisé des apprentis afin de lutter contre la rupture des contrats d'apprentissage.

Bilan 2012 :

En 2012, 297 768 nouveaux contrats d'apprentissage ont été enregistrés, soit une progression de 1% par rapport à l'année 2011 alors que le nombre de contrats de professionnalisation (environ 155 000) a connu une baisse de 10%.

b) les contrats aidés : la mobilisation du contrat unique d'insertion pour les jeunes

Au cours de l'année 2012, près de 20,5 % contrats d'accompagnement dans l'emploi (CUI-CAE) et de 28,2% des contrats initiative-emploi (CUI-CIE) ont été conclus au profit des jeunes de 16 à 25 ans. Ainsi, au 31 décembre 2012, environ 89 000 CAE ont été conclus au bénéfice des jeunes de 16 à 25 ans sur l'année, dont 40,3% prescrits par les missions locales (contre 26,8% en 2011). Le CIE a également été mobilisé, donnant lieu à environ 14 350 prescriptions au bénéfice des jeunes, dont 54,4% de contrats conclus par les missions locales (contre 41,5% en 2011). La part croissante des missions locales dans les prescriptions des contrats uniques d'insertion confirme leur montée en charge progressive sur la mise en œuvre des contrats aidés.

Dans le prolongement du CAE-passerelle et afin de permettre d'acquérir une première expérience professionnelle et des compétences transférables vers les entreprises, les périodes continuent à être mobilisées de manière importante par les missions locales. Les missions locales ont en effet prescrits un peu plus de 2 800 périodes d'immersion aux jeunes en CAE, pour une immersion dans le secteur marchand d'une durée moyenne d'environ 10 jours.

Les jeunes entrant dans la cible des emplois d'avenir ont vocation à accéder prioritairement à ce dispositif. Ils peuvent néanmoins bénéficier d'un contrat unique d'insertion dans certains cas, en particulier lorsqu'ils ont besoin d'un parcours d'insertion et de qualification plus court (notamment dans le cadre des recrutements par les ateliers et chantiers d'insertion).

IV. L'accès à la formation et accompagnements spécifiques des réseaux « 2ème chance »

Deux dispositifs dits de deuxième chance sont destinés aux jeunes décrocheurs éloignés de l'emploi ayant moins de 26 ans, sans diplôme ni qualification professionnelle : les Ecoles de la deuxième chance et l'EPIDe, dit dispositif Défense deuxième chance.

a) Le réseau des écoles de la 2^{ème} chance

Les écoles de la deuxième chance (E2C) s'adressent aux jeunes de moins de 26 ans sortis du système éducatif sans diplôme ni qualification professionnelle.

Fondées sur une pédagogie innovante et différente des schémas scolaires classiques (formation individualisée), les E2C ont pour objectif l'insertion sociale et professionnelle des jeunes qu'elles accueillent sans autre critère que leur motivation, en leur permettant de développer des compétences, de construire leur projet personnel et professionnel et ainsi gagner en autonomie.

Depuis 2009, l'Etat a souhaité contribuer dans une logique de co-financement, au déploiement des écoles dans le cadre d'un partenariat renforcé avec les conseils régionaux (principal financeur des écoles et unique financeur de la rémunération des stagiaires) et avec l'ensemble des partenaires locaux.

L'objectif cible de 12 000 places a été dépassé en 2012. La contribution de l'Etat a ainsi créé un effet levier permettant un développement soutenu du dispositif :

- plus de 13 000 jeunes ont été accueillis en 2012, soit une progression de près de 14% par rapport à 2011). En 2013, il est prévu d'accueillir plus de 14 000 jeunes.
- le réseau compte, à fin 2012, 107 sites dans 18 régions, 46 départements et 4 DOM TOM.
- 11 nouveaux sites ont été créés en 2012 (+11,4 %). Plusieurs projets devraient se concrétiser en 2013 et en 2014, afin de compléter et d'étendre le maillage territorial.

Le dispositif atteint son cœur de cible et malgré la crise, les résultats 2012 (source : Réseau E2C France) sont encourageants :

- 90 % des jeunes n'ont pas un niveau V validé, 35,5 % sont issus des quartiers « politique de la ville » et 64 % n'ont aucune expérience professionnelle ;
- 58 % des jeunes trouvent une sortie positive, résultat quasi identique à 2009, 2010 et 2011 (19,7 % en contrats de travail, 20,9 % en formation qualifiante, 12,8 % en contrats d'alternance et 4,6 % en emplois aidés).

Les sorties positives en formation qualifiante ou diplômante augmentent fortement (de 31% à 36% entre 2011 et 2012), les sorties en contrats aidés progressent légèrement (de 7 à 8%) alors que les sorties cumulées vers l'emploi et les contrats de travail en alternance régressent (de 62 à 56% du total des sorties positives).

- 37,1 % des jeunes sortis dans l'année 2012 accèdent à l'emploi et 24,4 % à l'emploi durable.
- 757 jeunes sont sortis en contrats d'alternance.

Sur le plan financier, 24M€ sont inscrits en LFI 2013 au titre des E2C. Toutefois, dans le cadre d'arbitrages budgétaires, 17M€ ont été notifiés aux DIRECCTE en raison de la sous-consommation de la ligne, 13M€ ayant été engagés en 2012 sur 24M€ disponibles.

Enfin, l'étude réalisée avec la DARES, au moyen d'enquêtes monographiques auprès de huit E2C (Marseille, Champagne-Ardenne, Loire, Val d'Oise, Lille, Tours, Nièvre et Amiens) lancée début septembre 2012 a abouti à la fin du premier semestre 2013 et a donné lieu à plusieurs présentations. Ces enquêtes avaient pour objectifs de réaliser un diagnostic et une analyse des pratiques, d'analyser le fonctionnement des E2C et d'identifier, le cas échéant, des leviers d'amélioration du dispositif E2C.

b) L'EPIDe

Mis en place par l'ordonnance n°2005-883 du 2 août 2005, l'établissement d'insertion de la défense (EPIDe) est chargé de l'organisation et de la gestion du dispositif d'accompagnement à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes sans diplôme, sans titre professionnel ou en voie de marginalisation. Il est placé sous la triple tutelle du ministre chargé de la défense, du ministre chargé de la ville et du ministre chargé de l'emploi.

Le contrat de volontariat signé par chaque jeune Volontaire Junior (VJ) permet de recevoir une formation comportementale, générale et professionnelle délivrée dans les

centres fonctionnant sous le régime de l'internat, gérés et administrés par l'EPIDE. C'est un contrat de droit public (pas un contrat de travail). Le volontaire est astreint au port de l'uniforme.

Le volontaire perçoit une allocation mensuelle de 210 €, versée à terme échu et bénéficie d'une protection sociale.

Il bénéficie en outre d'une formation : le contrat initial est conclu par un jeune pour une période de huit mois au cours desquels une remise à niveau en lecture, écriture et calcul lui est dispensée. Cette période de formation est sanctionnée par le certificat de formation générale.

I. Bilan des financements du ministère de l'emploi et de l'activité de l'établissement données chiffrées au 31 décembre 2011

A. Financements du ministère de l'emploi

Depuis l'adoption du contrat d'objectifs et de moyens de l'établissement le 2 février 2009, le budget de l'EPIDE (hors recettes non budgétaires de l'établissement), était plafonné à 85 M€ par an jusqu'en fin 2011 et la participation de la mission travail emploi (P102), qui était originellement fixée à 50 M€ par an, a été revue à la baisse dans le cadre de l'effort général de réduction des dépenses publiques (instructions du Premier ministre de janvier 2010).

L'exécution 2011 prenait en compte les 2 M€ versés en décembre 2011, suite à la loi Ciotti du 26 décembre 2011 qui prévoyait la possibilité pour les centres de l'EPIDE d'accueillir des volontaires juniors (VJ), de 16 à 18 ans, sous mandat judiciaire.

En 2012, un « sur-plafond » exceptionnel à 968 ETP a été autorisé au lieu de 959 au 31 décembre 2012. Pour mémoire, en 2011 l'EPIDE n'avait pas respecté son plafond d'emploi et comptait 968 ETP au lieu des 964 prévus. Cette situation s'est régularisée en 2013 et l'EPIDE respecte désormais son plafond d'emplois.

Pour 2014, il est prévu 45M€ à périmètre constant.

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|-------------------|------|------|------|------|----------------------|
| LFI (en M€) | 50 | 48,5 | 46,9 | 46,6 | 45 |
| Exécution (en M€) | 48,5 | 48,5 | 48,9 | 46,6 | 45 (Prévisionnel) |

B. Principales données chiffrées

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|----------|----------|----------|-------------------|
| Nombre de places occupées en moyenne sur 12 mois | 1896 | 1992 | 2047 | 2018 |
| Jeunes (VI et VJ) intégrés dans en parcours | 2275 | 2390 | 3269 | 2969 (dont 85 VJ) |
| Dont jeunes issus d'un quartier prioritaire de la politique de la ville | 33,5% | ND | 34,1 % | 37,2 % |
| Taux d'attrition (abandons) | 39 % | 32 % | 35 % | 47 % |
| Sorties positives (tout type d'emploi ou de formation) | 943 | 1243 | 1408 | 1293 |
| Taux de sorties en emploi durable sur 12 mois | 21% | 22% | 22% | 19% |
| Réussite au certificat de formation générale | 556 | 435 | 463 | 440 |
| Coût annuel d'une place occupée | 39 398 € | 40 754 € | 39 424 € | 41 290 € |