

N° 164

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2015

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2016, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

**LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES
ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES**

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 32

TRAVAIL ET EMPLOI

(ACCÈS ET RETOUR À L'EMPLOI ; ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS
ÉCONOMIQUES ET DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI)

**COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE : FINANCEMENT NATIONAL DU
DÉVELOPPEMENT ET DE LA MODERNISATION DE L'APPRENTISSAGE
(AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'EMPLOI ET DES RELATIONS DU TRAVAIL ;
CONCEPTION ; GESTION ET ÉVALUATION DES POLITIQUES DE L'EMPLOI
ET DU TRAVAIL)**

Rapporteurs spéciaux : MM. François PATRIAT et Jean-Claude REQUIER

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, *présidente* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, Richard Yung, *vice-présidents* ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Bernard Delcros, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Eblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Didier Guillaume, Alain Houpert, Jean-François Husson, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 3096, 3110 à 3117 et T.A. 602

Sénat : 163 et 165 à 170 (2015-2016)

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	7
---	---

PREMIÈRE PARTIE

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI »

I. ANALYSE DES CRÉDITS 2016 DE LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI ».....	9
A. DES CRÉDITS MAINTENUS À UN HAUT NIVEAU EN 2016.....	9
B. UNE MISSION MAJORITAIREMENT COMPOSÉE DE DÉPENSES D'INTERVENTION.....	12
C. UNE DÉPENSE FISCALE EN FORTE DIMINUTION EN RAISON DE LA CRÉATION DE LA PRIME D'ACTIVITÉ.....	13
D. UNE DIMINUTION DES CRÉDITS DES OPÉRATEURS	14
II. ANALYSE PAR PROGRAMME	15
A. LE PROGRAMME 102 « ACCÈS ET RETOUR À L'EMPLOI ».....	15
B. LE PROGRAMME 103 « ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES ET DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI »	16
C. LE PROGRAMME 111 « AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'EMPLOI ET DES RELATIONS DU TRAVAIL ».....	19
D. LE PROGRAMME 155 « CONCEPTION, GESTION ET ÉVALUATION DES POLITIQUES DE L'EMPLOI ET DU TRAVAIL »	21

DEUXIÈME PARTIE

LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « FINANCEMENT NATIONAL DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA MODERNISATION DE L'APPRENTISSAGE » (CAS FNDMA)

I. LE PROGRAMME 787 « RÉPARTITION DE LA RESSOURCE RÉGIONALE CONSACRÉE AU DÉVELOPPEMENT DE L'APPRENTISSAGE ».....	25
II. LE PROGRAMME 790 « CORRECTION FINANCIÈRE DES DISPARITÉS RÉGIONALES DE TAXE D'APPRENTISSAGE ET INCITATIONS AU DÉVELOPPEMENT DE L'APPRENTISSAGE »	26

**TROISIÈME PARTIE
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL
FRANÇOIS PATRIAT**

I. DES MOYENS EN FAVEUR DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI GLOBALEMENT PRÉSERVÉS EN 2016	27
A. UNE SUBVENTION À PÔLE EMPLOI MAINTENUE EN 2016 PERMETTANT UN ACCOMPAGNEMENT RENFORCÉ DES PUBLICS LES PLUS EN DIFFICULTÉ	27
B. UNE DIMINUTION DES CRÉDITS CONSACRÉS AUX MAISONS DE L'EMPLOI RÉSULTANT D'UNE RÉDUCTION DE LEUR PÉRIMÈTRE D'INTERVENTION DEPUIS 2014	28
II. DES ALLOCATIONS DE SOLIDARITÉ DU CHÔMAGE UTILEMENT COMPLÉTÉES PAR UNE NOUVELLE PRIME TRANSITOIRE DE SOLIDARITÉ EN FAVEUR DE CERTAINS DEMANDEURS D'EMPLOI DE PLUS DE SOIXANTE ANS	29
A. UNE REFORTE DES MODALITÉS DE REVALORISATION DES ALLOCATIONS DU RÉGIME DE SOLIDARITÉ DU CHÔMAGE PERMETTANT UN SYSTÈME PLUS LISIBLE ET PLUS COHÉRENT	31
B. LA CRÉATION DE LA PRIME TRANSITOIRE DE SOLIDARITÉ : UNE MESURE DE JUSTICE EN FAVEUR DES DEMANDEURS D'EMPLOI PROCHES DE L'ÂGE DE LA RETRAITE.....	31
III. LA LUTTE CONTRE LE CHÔMAGE DES JEUNES : UNE PRIORITÉ GOUVERNEMENTALE RÉAFFIRMÉE	32
A. UNE MONTÉE EN PUISSANCE DE LA GARANTIE JEUNES ATTESTANT DE SON UTILITÉ DANS LA LUTTE CONTRE LE DÉCROCHAGE ET L'EXCLUSION	33
B. LE CONTRAT DE GÉNÉRATION : UN BILAN CONTRASTÉ	34
C. UN EFFORT EN FAVEUR DE L'APPRENTISSAGE AMPLIFIÉ EN 2016 AVEC LA CRÉATION DE L'AIDE « TPE - JEUNES APPRENTIS »	36
1. Une politique volontariste en faveur de l'apprentissage qui commence à porter ses fruits	36
2. Un dispositif complété par l'aide « TPE-Jeunes apprentis »	37
D. LES DISPOSITIFS DE LA DEUXIÈME CHANCE : DES INITIATIVES ENREGISTRANT DES RÉSULTATS ENCOURAGEANTS	38
IV. LES CONTRATS AIDÉS ET L'INSERTION PAR L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE : DES DISPOSITIFS UTILES POUR L'ACCOMPAGNEMENT DES PERSONNES LES PLUS ÉLOIGNÉES DU MARCHÉ DU TRAVAIL	38
A. UN NOMBRE DE CONTRATS AIDÉS EN LÉGÈRE DIMINUTION EN 2016 EN LIEN AVEC L'AMÉLIORATION DU MARCHÉ DE L'EMPLOI.....	38
B. L'AIDE « TPE-EMBAUCHE PREMIER SALARIÉ » : UN DISPOSITIF INCITATIF AU RECRUTEMENT PAR LES TRÈS PETITES ENTREPRISES.....	40
C. UNE CONSOLIDATION DU FINANCEMENT DES STRUCTURES D'INSERTION PAR L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE	41

V. L'ACTIVITÉ PARTIELLE ET LE CONTRAT DE SÉCURISATION PROFESSIONNELLE, DES INSTRUMENTS EFFICACES POUR L'ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES	42
1. <i>Un contrat de sécurisation professionnelle rénové facilitant le retour vers l'emploi</i>	<i>42</i>
2. <i>L'activité partielle : un dispositif réformé qui tend à s'imposer comme une alternative au licenciement économique.....</i>	<i>43</i>

QUATRIÈME PARTIE
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL
JEAN-CLAUDE REQUIER

I. UNE DIMINUTION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET DE PERSONNEL TRADUISANT LA PARTICIPATION DE LA MISSION À L'EFFORT DE MAÎTRISE DES DÉPENSES PUBLIQUES	45
II. UNE POURSUITE DES CHANTIERS DE MESURE DE L'AUDIENCE DES ORGANISATIONS SYNDICALES ET PATRONALES QUI PERMETTRA LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME DE LA DÉSIGNATION DES CONSEILLERS PRUD'HOMMES.....	46
A. LA POURSUITE DE LA MESURE DE L'AUDIENCE DES ORGANISATIONS SYNDICALES ET PATRONALES EN 2016	46
1. <i>Le deuxième cycle de mesure de l'audience des organisations syndicales s'achèvera en 2016 avec la tenue de l'élection dans les très petites entreprises.....</i>	<i>46</i>
2. <i>Une réforme de la représentativité patronale qui entrera en vigueur en 2017</i>	<i>47</i>
B. UN MODE DE DÉSIGNATION DES CONSEILLERS PRUD'HOMMES SIMPLIFIÉ ET MOINS COÛTEUX.....	47
III. LA MISE EN PLACE DU FONDS PARITAIRE : UN FINANCEMENT PLUS TRANSPARENT DES ORGANISATIONS SYNDICALES ET PATRONALES	48
IV. DES CRÉDITS CONSACRÉS À LA SANTÉ ET À LA SÉCURITÉ AU TRAVAIL GLOBALEMENT STABLES EN 2016.....	50
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	53
AMENDEMENT PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES	55
EXAMEN EN COMMISSION.....	57
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	67

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

1) Avec 11,3 milliards d'euros en AE et 11,4 milliards d'euros en CP, **les crédits de la mission « Travail et emploi » sont maintenus à un haut niveau en 2016.**

2) **Hors contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions », les CP de la mission s'élèveront à 11,25 milliards d'euros, soit un niveau supérieur de 411 millions d'euros au plafond triennal pour 2016.**

3) **La mission « Travail et emploi » participera à l'effort de réduction des déficits publics. Ainsi, les dépenses de personnel s'établiront à 624 millions d'euros en AE comme en CP, en diminution de 4,5 millions d'euros par rapport à 2015.** Cette baisse traduit un effort réalisé sur les effectifs de la mission « Travail et emploi », qui diminueront de 192 ETP. Par ailleurs, conformément à la norme gouvernementale de réduction des crédits de fonctionnement, **les crédits budgétaires consacrés au fonctionnement des services du ministère diminueront de 2,48 millions d'euros en AE et de 1,71 million d'euros en CP.**

4) La subvention pour charges de service public versée à Pôle emploi s'élèvera en 2016 à 1,5 milliard d'euros, soit un montant quasi stable par rapport à 2015. **Le maintien à un niveau élevé de cette subvention permettra d'accompagner le développement du suivi des demandeurs d'emploi les moins autonomes.**

5) En 2016, **l'enveloppe consacrée à la garantie jeunes s'élèvera à 299,43 millions d'euros en AE et 272,83 millions d'euros en CP, soit une augmentation de 63,2 % en AE et de 66,2 % en CP par rapport à 2015.** Cette augmentation permettra l'accompagnement de **10 000 bénéficiaires supplémentaires, un objectif de 100 000 bénéficiaires étant fixé à l'horizon 2017.**

6) **Un effort particulier sera consenti en faveur de l'apprentissage avec la création de l'aide « TPE-Jeunes apprentis », dont le coût s'élèvera à 308 millions d'euros en AE et 221,84 millions d'euros en CP.** En 2016, il est ainsi prévu un nombre de contrats moyen par mois s'élevant à 404 931 dont 277 015 entrées contre 386 754 contrats dont 264 580 entrées en 2015.

7) **Le nombre de contrats aidés financés en 2016 devrait connaître une légère inflexion, la programmation 2016, qui prévoit la création de 200 000 CUI-CAE, 60 000 CUI-CIE et 35 000 emplois d'avenir, tenant compte des évolutions attendues de l'économie et du marché de l'emploi.**

8) L'emploi dans les TPE sera encouragé avec la mise en place de l'aide « **TPE-embauche premier salarié** » qui sera dotée de 80,37 millions d'euros en AE et 84,8 millions d'euros en CP. **La création de cette aide sera de nature à décider certaines entreprises ne comptant actuellement aucun salarié (1,2 million d'entreprises) à recruter un premier salarié.**

9) Les chantiers relatifs à la mesure de l'audience des organisations syndicales et patronales, à la mise en place du nouveau mode de désignation des conseillers prud'hommes et à la mise en œuvre du troisième plan santé au travail seront en outre poursuivis.

L'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 7 % des réponses étaient parvenues à vos rapporteurs spéciaux en ce qui concerne la mission « Travail et emploi ».

**PREMIÈRE PARTIE
ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION
« TRAVAIL ET EMPLOI »**

I. ANALYSE DES CRÉDITS 2016 DE LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI »

A. DES CRÉDITS MAINTENUS À UN HAUT NIVEAU EN 2016

En 2016, la mission « Travail et emploi » sera dotée de **11,3 milliards d'euros en AE et de 11,4 milliards d'euros en CP**, soit une diminution de 5,56 % en AE et une quasi-stagnation en CP par rapport à 2015.

Évolution des crédits de la mission « Travail et emploi »

(en millions d'euros)

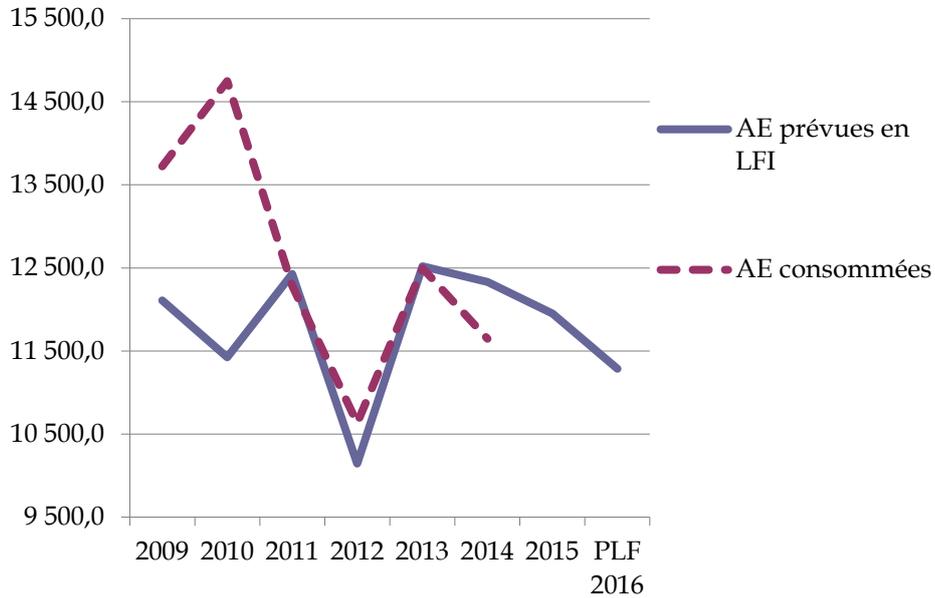
Programme	AE 2015	AE 2016	Évolution (en pourcentage)	Évolution (en volume)	CP 2015	CP 2016	Évolution (en pourcentage)	Évolution (en volume)
102 : «Accès et retour à l'emploi»	7 940,8	7 258,0	- 8,60 %	- 683	7 639,9	7 515,0	- 1,63 %	- 125
103 : «Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi»	3 111,1	3 219,9	3,50 %	109	2 875,9	3 072,8	6,85 %	197
111 : «Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail»	133,6	56,9	- 57,39 %	- 77	81,6	91,8	12,47 %	10
155 : «Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail»	764,2	750,4	- 1,81 %	- 14	770,2	762,9	- 0,94 %	- 7
Total mission	11 949,6	11 285,2	- 5,56 %	- 664	11 367,6	11 442,5	0,66 %	75

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Comme le montrent les graphiques ci-dessous, **les crédits de la mission « Travail et emploi », par nature contracycliques, sont particulièrement sensibles à la conjoncture économique et aux évolutions du marché du travail.**

Autorisations d'engagement prévues en lois de finances initiales et consommées

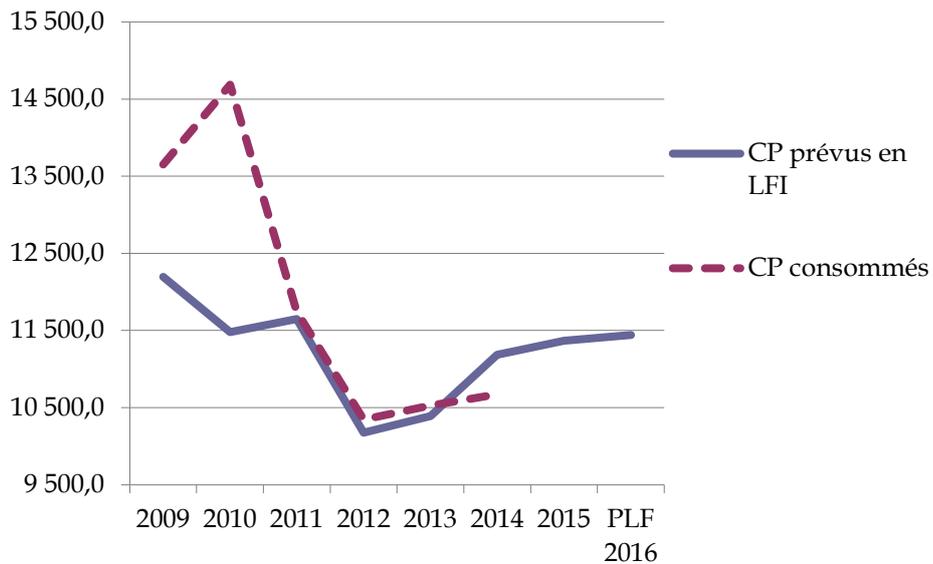
(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Crédits de paiement prévus en lois de finances initiales et consommés

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Si une sous-consommation des crédits a pu être constatée en 2014 en AE (95,4 % des crédits prévus en loi de finances initiale) comme en CP (94,5 % des crédits prévus en loi de finances initiale), vos rapporteurs spéciaux rappellent cependant que l'exercice 2014 s'est caractérisé par **une forte tension en gestion, qui a donné lieu à des redéploiements importants en fin d'année.**

La sous-consommation de crédits constatée au titre du programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » a cependant permis des annulations de crédits (- 825,2 millions d'euros en AE) permettant de gager les ouvertures de crédits intervenues sur le programme 102 « Accès et retour à l'emploi » (+ 483,8 millions d'euros en AE) nécessaires au paiement de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) sur les deux derniers mois de l'année ainsi que l'entrée de contrats aidés supplémentaires.

Aussi, **la diminution importante de crédits prévue au titre du programme 102 laissera peu de marge de manœuvre au Gouvernement en cours d'exercice pour moduler à la hausse le nombre de contrats aidés, ainsi qu'il l'a fait en 2014 et en 2015**, alors que les crédits consacrés aux contrats de génération, qui avaient été mobilisés pour abonder l'enveloppe consacrée aux contrats aidés, sont en diminution de près de moitié en AE et d'un tiers en CP en 2016 (cf. *infra*).

Hors contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions », les crédits de paiement de la mission s'élèveront à 11,25 milliards d'euros, soit un niveau supérieur de 411 millions d'euros au plafond triennal pour 2016 fixé par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019. Ce dépassement résulte pour l'essentiel de mesures dont la mise en œuvre a été décidée après l'élaboration du budget triennal. Pour autant, **depuis 2009**, date de mise en œuvre de la première loi de programmation des finances publiques, **l'exécution de la dépense a été systématiquement supérieure aux plafonds prévus dans le cadre du budget triennal.**

Si vos rapporteurs spéciaux estiment qu'un effort particulier doit être consenti dans une situation de l'emploi qui demeure dégradée, ils considèrent que ces dépassements systématiques posent la question de la soutenabilité de la dépense.

Crédits de paiement de la mission « Travail et emploi »

(en millions d'euros)

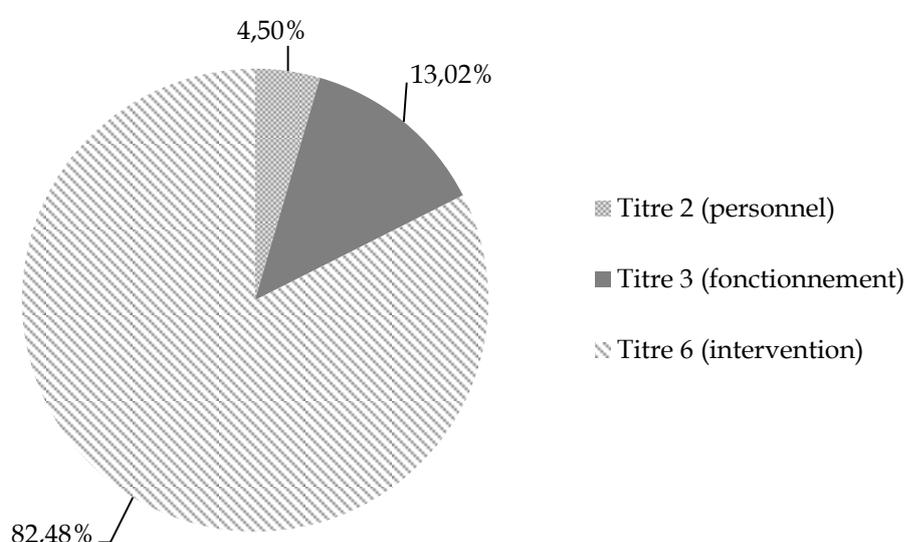
	LFI 2015 au format PLF 2016	LPFP 2016 au format PLF 2016	PLF 2016	LPFP 2017 au format PLF 2016
AE	11 981		11 096	
CP	11 399	10 842	11 253	10 058

Source : projet annuel de performances annexé au présent projet de loi de finances

B. UNE MISSION MAJORITAIREMENT COMPOSÉE DE DÉPENSES D'INTERVENTION

Les dépenses de titre 6 (intervention) représentent près de 82,5 % des CP de la mission. Concentrées sur les programmes 102 « Accès et retour à l'emploi » (64 %) et 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » (35 %), elles sont essentiellement consacrées au financement des dispositifs d'emplois aidés, qui représentent 21,7 % des CP de la mission (2,5 milliards d'euros).

Répartition des crédits de paiement par nature de dépenses



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Les dépenses de titre 2 (personnel) s'élèveront en 2016 à 624 millions d'euros en AE comme en CP (- 4,5 millions d'euros par rapport à 2015). Ces dépenses sont uniquement portées par le programme 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail ».

Évolution des crédits de la mission par nature de dépenses

(en millions d'euros)

	AE 2015	AE 2016	Évolution (en pourcentage)	Évolution (en volume)	CP 2015	CP 2016	Évolution (en pourcentage)	Évolution (en volume)
Titre 2 (personnel)	628,5	624,0	- 0,72 %	- 4,5	628,5	624,0	- 0,72 %	- 4,5
Titre 3 (fonctionnement)	1 799,2	1 791,1	- 0,45 %	- 8,1	1 808,4	1 806,5	- 0,10 %	- 1,9
Titre 6 (intervention)	9 521,9	8 870,2	- 6,85 %	- 651,8	8 930,7	9 012,0	0,91 %	81,3
Total	11 949,6	11 285,2	- 5,56 %	- 664,4	11 367,6	11 442,5	0,66 %	75,0

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

C. UNE DÉPENSE FISCALE EN FORTE DIMINUTION EN RAISON DE LA CRÉATION DE LA PRIME D'ACTIVITÉ

Entre 2015 et 2016, le montant des dépenses fiscales rattachées à la mission « Travail et emploi » passera de 8,9 milliards d'euros à 6,9 milliards d'euros, soit une diminution de près de 2 milliards d'euros (- 22,3 %).

Principales dépenses fiscales rattachées à la mission « Travail et emploi »

(en millions d'euros)

Programme	Dispositif	Chiffrage pour 2014	Chiffrage pour 2015	Chiffrage pour 2016	Évolution
102	Prime pour l'emploi	2 234	2 104	55	- 97,4 %
	Autres	80	80	80	0,0 %
	Total programme 102	2 314	2 184	135	- 93,8 %
103	Crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile pour les contribuables exerçant une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi depuis au moins trois mois	1 990	1 990	1 990	0,0 %
	Réduction d'impôt au titre de l'emploi, par les particuliers, d'un salarié à domicile pour les contribuables n'exerçant pas une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi depuis moins de trois mois	1 550	1 510	1 510	0,0 %
	Exonération des services rendus aux personnes physiques par les associations agréées	415	415	415	0,0 %
	Crédit d'impôt en faveur de l'apprentissage	472	400	410	2,5 %
	Exonération du salaire des apprentis	350	355	375	5,6 %
	Taux de 10 % de TVA pour les services d'aide à la personne	163	166	167	0,6 %
	Exonération sous plafond des indemnités reçues par les salariés en cas de rupture conventionnelle du contrat de travail	260	280	285	1,8 %
	Autres	146	149	152	2,0 %
	Total programme 103	5 346	5 265	5 304	0,7 %
111	Taux réduit de TVA à 10 % pour les recettes provenant de la fourniture de repas par les cantines d'entreprises ou d'administrations ou dans les établissements d'enseignement	768	773	789	2,1 %
	Exonération de la participation des employeurs au financement des titres-restaurant	345	360	375	4,2 %
	Autres	285	287	289	0,7 %
	Total programme 111	1 398	1 420	1 453	2,3 %
Total mission « Travail et emploi »		9 058	8 869	6 892	- 22,3 %

Source : projet annuel de performances annexé au présent projet de loi de finances

Cette baisse est essentiellement due à la mise en place de la prime d'activité qui remplacera, à compter de 2016, la prime pour l'emploi et le RSA activité. **Le montant consacré à la prime pour l'emploi passera ainsi de**

2,1 milliards d'euros en 2015 à 55 millions d'euros en 2016 (- 97,4 %), correspondant à un coût résiduel pour le traitement de titres antérieurs aux revenus de 2015.

D. UNE DIMINUTION DES CRÉDITS DES OPÉRATEURS

En 2016, le montant des subventions pour charges de service public et des transferts opérés au profit d'opérateurs sur les crédits de la mission « Travail et emploi » s'élèvera à près de 7,6 milliards d'euros en CP (- 3,3 %).

L'augmentation de crédits prévue au titre de l'agence de services et de paiement (ASP) tient compte de la prise en charge de la gestion par cet opérateur de deux nouvelles aides : l'aide « TPE-embauche premier salarié » et l'aide « TPE-Jeunes apprentis » (cf. *infra*).

Par ailleurs, les CP de l'établissement public d'insertion de la défense (Épide) augmenteront de près de 13 % en lien avec l'augmentation du nombre de places d'accueil (570 places supplémentaires).

Ces hausses sont cependant plus que compensées par la diminution des crédits consacrés aux autres opérateurs (- 661 millions d'euros).

Évolution des subventions pour charges de service public aux opérateurs de la mission « Travail et emploi » et de leurs effectifs

Opérateur	Rattachement à un programme d'une autre mission	CP consommés en 2014		CP 2015		CP 2016		Évolution 2016/2015		ETPT 2015	ETPT 2016	Évolution 2016/2015
		Crédits de la mission « Travail et emploi »	Total	Crédits de la mission « Travail et emploi »	Total	Crédits de la mission « Travail et emploi »	Total	Crédits de la mission « Travail et emploi »	Total			
Pôle emploi			2 093,22		2 098,70		1 986,14		- 5,36 %	49 422	50 228	1,63 %
Épide	Programme 147	46,00	67,28	45,00	64,16	50,81	76,86	12,91 %	19,80 %	924	1 076	16,45 %
ASP	Programme 154 (chef de file)	4 012,68	8 156,82	3 941,19	8 253,75	4 338,18	8 622,64	10,07 %	4,47 %	2 164	2 111	- 2,45 %
Fonds de solidarité			1 279,53		1 694,87		1 147,72		- 32,28 %	15	15	0,00 %
Centre Inffo			6,79		5,64		5,64		0,00 %	86	88	2,33 %
Anact			12,15		13,09		12,08		- 7,69 %	86	85	- 1,16 %
Anses	Programme 206 (chef de file)	9,00	97,94	8,82	94,00	8,55	94,74	- 3,02 %	0,78 %	1 351	1 355	0,30 %
CEE			3,84		3,80		3,80		0,00 %	85	85	0,00 %
Intefp			13,30		15,48		15,48		0,00 %	95	95	0,00 %
CEREQ	Programme 214 (chef de file)	1,07	8,11	1,10	8,13	1,05	7,95	- 5,00 %	- 2,25 %	115	116	0,87 %
Total			11 738,97	7 827,68	12 251,61	7 569,46	11 973,06	- 3,30 %	- 2,27 %	54 343	55 254	1,68 %

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Les effectifs des opérateurs de la mission « Travail et emploi » atteindront 55 254 ETPT, soit une augmentation de 1,68 % par rapport à 2015.

II. ANALYSE PAR PROGRAMME

A. LE PROGRAMME 102 « ACCÈS ET RETOUR À L'EMPLOI »

Le programme 102 « Accès et retour à l'emploi » rassemble principalement les crédits consacrés au service public de l'emploi et aux contrats aidés.

En 2016, il sera doté de 7,26 milliards d'euros en AE (- 8,6 %) et de 7,52 milliards d'euros en CP (- 1,63 %).

Évolution des crédits du programme 102 « Accès et retour à l'emploi »

(en millions d'euros)

Action	AE 2015	AE 2016	Évolution (en pourcentage)	Évolution (en volume)	CP 2015	CP 2016	Évolution (en pourcentage)	Évolution (en volume)
1 Amélioration de l'efficacité du service public de l'emploi	3 422,4	3 308,5	- 3,33 %	- 113,9	3 422,4	3 308,5	- 3,33 %	- 113,9
2 Amélioration des dispositifs en faveur de l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail	4 518,4	3 949,5	- 12,59 %	- 568,9	4 217,5	4 206,5	- 0,26 %	- 10,9
Total programme 102	7 940,8	7 258,0	- 8,60 %	- 682,8	7 639,9	7 515,0	- 1,63 %	- 124,8

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Cette diminution est essentiellement imputable à **une baisse des dépenses d'intervention** (- 681,8 millions d'euros en AE et - 124,8 millions d'euros en CP) qui concerne les deux actions du programme 102.

S'agissant de l'action 01 « Amélioration de l'efficacité du service public de l'emploi », la baisse résulte de la mesure inscrite à **l'article 33 du présent projet de loi de finances qui prévoit la refonte des modalités de revalorisation des prestations de sécurité sociale, des minima sociaux et des allocations du régime de solidarité du chômage.**

Ainsi, à l'exception des retraites, dont la revalorisation continuera d'avoir lieu au 1^{er} octobre, l'ensemble des prestations seront revalorisées au 1^{er} avril chaque année, sur la base des dernières données d'inflation (hors tabac) appréciées en moyenne annuelle sur les douze derniers mois.

Cette mesure devrait se traduire par une économie de 22 millions d'euros au titre de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), de l'allocation temporaire d'attente (ATA) et de l'allocation équivalent retraite (AER), dont la revalorisation s'effectuait jusqu'à présent au 1^{er} janvier.

La baisse significative en AE prévue au titre de l'action 02 « Amélioration des dispositifs en faveur de l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail » résulte d'une diminution du nombre de contrats aidés prévue en 2016.

Ainsi, 200 000 entrées en CAE, 60 000 en CIE et 35 000 en emplois d'avenir sont prévues en 2016, contre 200 000 entrées en CAE, 80 000 en CIE et 65 000 en emplois d'avenir prévues en 2015. Les entrées de 2015 ont en outre fait l'objet d'une majoration en janvier et juin 2015 à hauteur de 70 000 CAE et de 20 000 emplois d'avenir supplémentaires.

Hors mesure de périmètre (transformation de CAE en aides au poste dans le cadre de la réforme du financement des ateliers-chantiers d'insertion, pour un montant de 589,5 millions d'euros en AE et en CP), **l'enveloppe totale consacrée aux contrats aidés passera ainsi de 2,8 milliards d'euros en AE et 2,6 milliards d'euros en CP à 2,2 milliards d'euros en AE et 2,5 milliards d'euros en CP.**

Évolution des crédits du programme 102 « Accès et retour à l'emploi » par nature de dépense

(en millions d'euros)

	AE 2015	AE 2016	Évolution (en pourcentage)	Évolution (en volume)	CP 2015	CP 2016	Évolution (en pourcentage)	Évolution (en volume)
Titre 3 (fonctionnement)	1 609,9	1 608,4	- 0,10 %	- 1,5	1 617,3	1 609,8	- 0,47 %	- 7,5
Titre 6 (intervention)	6 330,9	5 649,6	- 10,76 %	- 681,2	6 022,6	5 905,3	- 1,95 %	- 117,3
Total	7 940,8	7 258,0	- 8,60 %	- 682,8	7 639,9	7 515,0	- 1,63 %	- 124,8

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

B. LE PROGRAMME 103 « ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES ET DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI »

Le programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » vise à l'amélioration de l'employabilité de certaines catégories de personnes : seniors, jeunes, personnes en situation de handicap et chômeurs de longue durée *via* des dispositifs de compensation d'exonérations de charges sociales, de crédits en faveur du développement de l'alternance et de l'activité partielle, etc.

En 2016, ses crédits s'élèveront à près 3,2 milliards d'euros en AE et à 3,1 milliards d'euros en CP, soit une augmentation de 3,5 % en AE et de 6,9 % en CP.

**Évolution des crédits du programme 103
« Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi »**

(en millions d'euros)

Action		AE consommées 2014	AE 2015	AE 2016	Évolution (en pourcentage)	Évolution (en volume)	CP consommés 2014	CP 2015	CP 2016	Évolution (en pourcentage)	Évolution (en volume)
1	Anticipation et accompagnement des conséquences des mutations économiques sur l'emploi	760,1	788,6	606,0	- 23,16 %	- 182,7	604,9	556,9	548,2	- 1,56 %	-8,7
2	Amélioration de l'insertion dans l'emploi par l'adaptation des qualifications et la reconnaissance des compétences	1 736,2	1 526,8	1 727,8	13,16 %	200,9	1 702,0	1 526,8	1 641,6	7,52 %	114,8
3	Développement de l'emploi	247,6	795,7	886,2	11,38 %	90,5	245,6	792,2	882,9	11,46 %	90,8
Total programme 103		2 743,9	3 111,1	3 219,9	3,50 %	108,8	2 552,5	2 875,9	3 072,8	6,85 %	196,9

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Évolution des crédits du programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » par nature de dépense

(en millions d'euros)

	AE 2015	AE 2016	Évolution (en pourcentage)	Évolution (en volume)	CP 2015	CP 2016	Évolution (en pourcentage)	Évolution (en volume)
Titre 3 (fonctionnement)	20,3	17,8	- 11,97 %	- 2,4	20,3	17,8	- 11,97 %	- 2,4
Titre 6 (intervention)	3 090,9	3 202,1	3,60 %	111,3	2 855,7	3 055,0	6,98 %	199,3
Total	3 111,1	3 219,9	3,50 %	108,8	2 875,9	3 072,8	6,85 %	196,9

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

L'augmentation des dépenses du programme 103 résulte d'une augmentation des dépenses d'intervention (+ 111,3 millions d'euros en AE et + 199,3 millions d'euros en CP) portée par les actions 02 « Amélioration de l'insertion dans l'emploi par l'adaptation des qualifications et la reconnaissance des compétences » et 03 « Développement de l'emploi ».

À l'inverse, les dépenses de fonctionnement du programme diminuent de près de 12 % en AE comme en CP.

S'agissant de l'action 02, l'augmentation des crédits est liée à la hausse des dépenses en faveur de l'alternance qui résulte de la mise en place de l'aide « TPE-Jeunes apprentis » à compter du 1^{er} juin 2015 (cf. *infra*), dont le coût pour 2016 s'élèvera à 308 millions d'euros en AE et à 221,84 millions d'euros en CP. Il convient de noter **qu'en 2015 des crédits avaient été prévus au sein de l'action 02 à hauteur de 23,5 millions d'euros en AE comme en CP afin de compenser aux régions le versement de la prime en faveur des contrats d'apprentissage conclus dans les entreprises de moins de onze salariés. Cette dotation est remplacée en 2016 par une augmentation de la part de TICPE versée aux régions** au titre des transferts de compétences intervenus en matière d'apprentissage.

La hausse de crédits constatée en AE comme en CP sur l'action 03 est essentiellement imputable à une mesure de périmètre. En effet, **la déduction forfaitaire de cotisations sociales applicables aux particuliers employeurs**, qui vise à diminuer le coût du travail afin de développer l'emploi dans le secteur des services à la personne et à lutter contre le travail dissimulé, **faisait, jusqu'à présent, l'objet d'une compensation aux organismes de sécurité sociale par une affectation directe d'une fraction du produit de la TVA (0,14 % en 2014).**

Or, ce dispositif constituant une exonération ciblée de cotisations sociales, il est prévu que cette compensation s'effectue, à compter de 2016, *via* une dotation budgétaire, le recours à l'affectation de recettes fiscales étant habituellement réservé au financement des seuls allègements généraux.

Une dotation de 224,42 millions d'euros est ainsi prévue dans le présent projet de loi de finances pour compenser aux organismes de sécurité sociale le coût de cette exonération.

Il convient en outre de rappeler que l'article 10 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 prévoyait la **suppression progressive** de trois dispositifs d'exonérations :

- l'exonération de cotisations sociales en **bassins d'emploi à redynamiser (BER)** ;

- l'exonération de cotisations patronales à l'embauche du deuxième au cinquantième salarié dans les **zones de revitalisation rurale (ZRR)** ;

- l'exonération dégressive de cotisations sociales en **zones de restructuration de la défense (ZRD)**.

En première lecture, à l'initiative de plusieurs de nos collègues députés du groupe Les Républicains, de la rapporteure générale du budget, Valérie Rabault, et d'autres membres du groupe socialiste, républicain et citoyen, **l'Assemblée nationale a supprimé cet article¹.**

¹ Au cours de sa séance du 6 novembre 2015, l'Assemblée nationale a adopté, en première délibération, avec l'avis favorable de la commission des finances, un amendement du Gouvernement visant à abonder les crédits du programme 103 à hauteur de 38,2 millions d'euros en AE comme en

Les crédits consacrés au fonds de cohésion sociale¹, également inscrits sur l'action 03, connaissent une diminution, passant de 21,02 millions d'euros en 2015 à 18,6 millions d'euros en 2016².

La diminution prévue au titre de l'action 01 « Anticipation et accompagnement des conséquences des mutations économiques sur l'emploi » (- 23,2 % en AE et - 1,6 % en CP) résulte de la baisse des crédits consacrés au contrat de génération qui devraient diminuer de moitié en AE (240 millions d'euros en 2016 contre 480 millions d'euros en 2015) et de près de 30 % en CP (164,34 millions d'euros en 2016 contre 234,3 millions d'euros en 2015) par rapport à la dotation prévue dans le projet de loi de finances pour 2015.

Par ailleurs, en 2016, l'action 01 comprendra des crédits destinés au financement de la nouvelle **aide « TPE-emploi premier salarié »** (cf. *infra*) pour un montant de 80,37 millions d'euros en AE et de 84,8 millions d'euros en CP.

C. LE PROGRAMME 111 « AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'EMPLOI ET DES RELATIONS DU TRAVAIL »

Le programme 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail » rassemble les crédits consacrés à la santé et à la sécurité au travail, à la qualité et à l'effectivité du droit, et au dialogue social et à la démocratie sociale.

Alors que les AE du programme 111 connaîtront une baisse significative en 2016 (- 57,4 %, soit une baisse de 76,7 millions d'euros par rapport à 2015), ses CP augmenteront à hauteur de 22 % (soit une progression de 10 millions d'euros par rapport à 2015).

CP afin de tirer les conséquences de la suppression de l'article 10 du PLFSS pour 2016. Ce montant est identique à celui inscrit dans le projet de loi de finances pour 2015.

¹ Aux termes de l'article 80 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, le fonds de cohésion sociale vise à « garantir à des fins sociales des prêts à des personnes physiques ou morales et des prêts à des chômeurs ou titulaires de minima sociaux créant leur entreprise ».

² Sur proposition de notre collègue députée Chaynesse Khimouni au nom de la commission des affaires sociales, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, en première délibération, un amendement visant à restaurer les crédits consacrés au fonds de cohésion sociale à leur niveau de 2015.

**Évolution des crédits du programme 111
« Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail »**

(en millions d'euros)

Action	AE consommées 2014	AE 2015	AE 2016	Évolution (en pourcentage)	Évolution (en volume)	CP consommés 2014	CP 2015	CP 2016	Évolution (en pourcentage)	Évolution (en volume)
1 Santé et sécurité au travail	26,1	26,1	26,0	- 0,62 %	- 0,2	25,4	26,5	25,3	- 4,61 %	- 1,2
2 Qualité et effectivité du droit	7,3	9,9	11,1	12,12 %	1,2	7,2	9,7	11,1	14,22 %	1,4
3 Dialogue social et démocratie sociale	27,6	97,5	19,8	- 79,67 %	- 77,7	27,7	45,4	55,4	22,07 %	10,0
Total programme 111	61,0	133,6	56,9	- 57,39 %	- 76,7	60,3	81,6	91,8	12,47 %	10,2

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

La diminution en AE prévue en 2016 résulte pour l'essentiel de la **suppression des AE consacrées à la mise en œuvre du fonds paritaire destiné au financement des organisations syndicales et patronales (contre 82 millions d'euros en 2015), les subventions qui lui sont consacrées ayant été engagées sur trois ans.**

L'augmentation des CP est quant à elle imputable à **la hausse des crédits destinés à la mesure de l'audience des organisations syndicales, en particulier au sein des TPE, dont le montant s'élèvera à 15,97 millions d'euros en CP (soit une augmentation de 9,8 millions d'euros par rapport à 2015).**

Évolution des crédits du programme 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail » par nature de dépense

(en millions d'euros)

	AE 2015	AE 2016	Évolution (en pourcentage)	Évolution (en volume)	CP 2015	CP 2016	Évolution (en pourcentage)	Évolution (en volume)
Titre 3 (fonctionnement)	33,6	38,7	15,12 %	5,1	29,5	40,3	36,61 %	10,8
Titre 6 (intervention)	99,9	18,2	- 81,80 %	- 81,7	52,1	51,5	- 1,19 %	- 0,6
Total	133,6	56,9	- 57,39 %	- 76,7	81,6	91,8	12,47 %	10,2

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

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

Le programme 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail » constitue le programme « support » de la mission « Travail et emploi ». En 2016, il sera doté de 750,4 millions d'euros en AE (-13 8 millions d'euros par rapport à 2015) et de 762,9 millions d'euros en CP (-7,2 millions d'euros par rapport à 2015).

Évolution des crédits du programme 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail »

(en millions d'euros)

Action		AE LFI 2015	AE PLF 2016	Évolution (en pourcentage)	Évolution (en volume)	CP LFI 2015	CP PLF 2016	Évolution (en pourcentage)	Évolution (en volume)
8	Fonctionnement des services	36,89	35,10	- 4,9 %	- 1,80	34,23	33,21	- 3,0 %	- 1,02
9	Systèmes d'information	29,94	29,29	- 2,2 %	- 0,65	28,36	27,71	- 2,3 %	- 0,65
10	Affaires immobilières	19,08	13,39	- 29,8 %	- 5,69	29,10	28,96	- 0,5 %	- 0,14
11	Communication	4,53	3,87	- 14,4 %	- 0,65	4,53	3,95	- 12,8 %	- 0,58
12	Études, statistiques, évaluation et recherche	12,33	12,41	0,7 %	0,08	12,24	12,34	0,8 %	0,10
13	Politique des ressources humaines	32,96	32,38	- 1,8 %	- 0,59	33,22	32,77	- 1,3 %	- 0,45
14	Personnels mettant en œuvre les politiques d'accès et retour à l'emploi	97,31	96,55	- 0,8 %	- 0,76	97,31	96,55	- 0,8 %	- 0,76
15	Personnels mettant en œuvre les politiques d'accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	93,30	96,07	3,0 %	2,78	93,30	96,07	3,0 %	2,78
16	Personnels mettant en œuvre les politiques d'amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	288,20	288,83	0,2 %	0,63	288,20	288,83	0,2 %	0,63
17	Personnels de statistiques, études et recherche	21,78	21,23	- 2,5 %	- 0,54	21,78	21,23	- 2,5 %	- 0,54
18	Personnels transversaux et de soutien	127,91	121,30	- 5,2 %	- 6,60	127,91	121,30	- 5,2 %	- 6,60
Total		764,22	750,43	- 1,8 %	- 13,80	770,17	762,92	- 0,9 %	- 7,24

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Le programme 155 est composé majoritairement de crédits de titre 2 (à hauteur de 83 % en AE et de 82 % en CP).

La diminution de crédits prévue pour 2016 résulte d'une baisse conjuguée des dépenses de personnel (- 4,5 millions d'euros en AE et CP) et des dépenses de fonctionnement (- 9,25 millions d'euros en AE et - 2,69 millions d'euros en CP).

Évolution des crédits du programme 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail » par nature de dépense

(en millions d'euros)

	AE 2015	AE 2016	Évolution 2016/2015 (en pourcentage)	Évolution 2016/2015 (en volume)	CP 2015	CP 2016	Évolution 2016/2015 (en pourcentage)	Évolution 2016/2015 (en volume)
Titre 2 (personnel)	628,49	623,99	- 0,72 %	- 4,50	628,49	623,99	- 0,72 %	- 4,50
Titre 3 (fonctionnement)	135,41	126,17	- 6,83 %	- 9,25	141,35	138,66	- 1,90 %	- 2,69
Titre 6 (intervention)	0,32	0,27	- 15,77 %	- 0,05	0,32	0,27	- 15,77 %	- 0,05
Total	764,22	750,43	- 1,81 %	- 13,80	770,17	762,92	- 0,94 %	- 7,24

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

DEUXIÈME PARTIE LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « FINANCEMENT NATIONAL DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA MODERNISATION DE L'APPRENTISSAGE » (CAS FNDMA)

À la suite de la réforme du financement de l'apprentissage engagée dès 2013 et entrée en application au 1^{er} janvier 2015, **l'architecture du CAS « FNDMA » a connu d'importantes modifications dans le cadre de la loi de finances pour 2015**. Il retrace désormais en recettes :

- les versements opérés au Trésor public au titre des sanctions prévues en matière de taxe d'apprentissage ;
- les fonds de concours ;
- la fraction régionale de la taxe d'apprentissage.

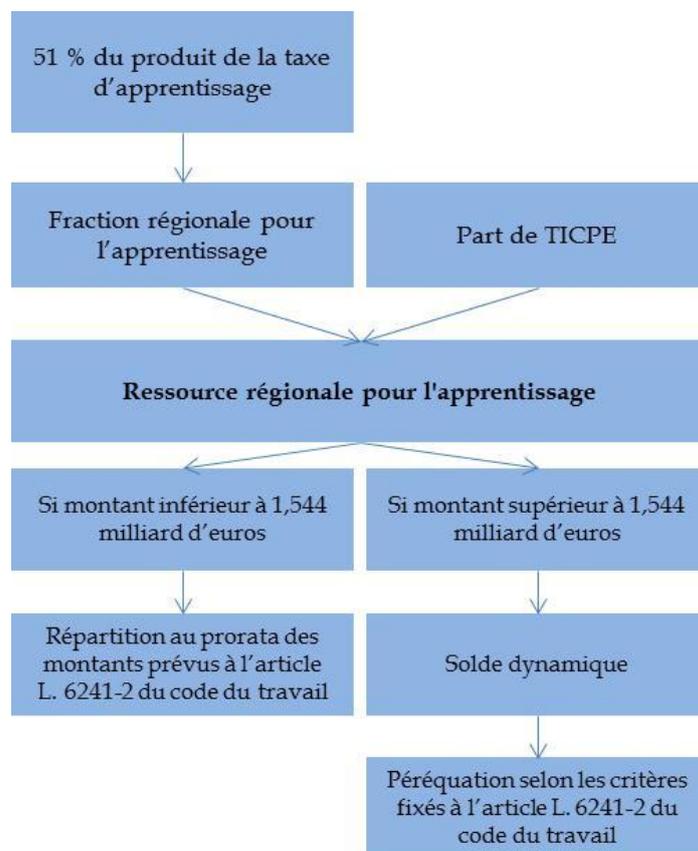
Par ailleurs, le CAS « FNDMA » ne comporte plus que **deux programmes**, contre trois auparavant :

- le **programme 787** « Répartition de la ressource régionale consacrée au développement de l'apprentissage » ;
- le **programme 790** « Correction financière des disparités régionales de taxe d'apprentissage et incitations au développement de l'apprentissage ».

Ces programmes visent à **répartir entre les régions la fraction régionale pour l'apprentissage et le solde dynamique de la ressource régionale pour l'apprentissage**.

Les modalités de répartition de la ressource régionale pour l'apprentissage (cf. graphique ci-après), sont fixées à l'article L. 6241-2 du code du travail.

Règles de répartition de la ressource régionale pour l'apprentissage



Source : commission des finances du Sénat

Comme le montre le tableau *infra*, les crédits du CAS « FNDMA » pour 2016 sont quasi stables par rapport à 2015 s'établissant à 1,49 milliard d'euros en AE comme en CP (+ 0,01 % en AE comme en CP).

Évolution des crédits du CAS FNDMA

(en euros)

Programme	AE			Évolution	CP		
	LFI 2015	PLF 2016			LFI 2015	PLF 2016	Évolution
787 - Répartition régionale de la ressource consacrée au développement de l'apprentissage	1 397 823 400	1 395 775 620	- 0,15 %	1 397 823 400	1 395 775 620	- 0,15 %	
790 - Correction financière des disparités régionales de taxe d'apprentissage et incitations au développement de l'apprentissage	92 906 600	95 077 114	2,34 %	92 906 600	95 077 114	2,34 %	
Total	1 490 730 000	1 490 852 734	0,01 %	1 490 730 000	1 490 852 734	0,01 %	

Source : projet annuel de performances annexé au présent projet de loi de finances

I. LE PROGRAMME 787 « RÉPARTITION DE LA RESSOURCE RÉGIONALE CONSACRÉE AU DÉVELOPPEMENT DE L'APPRENTISSAGE »

Les crédits du programme 787 sont quasi stables en 2016 par rapport à 2015 à 1,396 milliard d'euros, contre 1,398 milliard.

Le programme 787 vise à répartir le montant de la fraction régionale pour l'apprentissage (51 % du produit de la taxe d'apprentissage) selon la clé fixée à l'article L. 6241-2 du code du travail (cf. tableau ci-après).

Répartition par région des crédits du programme 787

	Pourcentage	Montant 2016 (en euros)
Alsace, Champagne-Ardenne et Lorraine	9,20617	128 497 476
Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes	9,44007	131 762 196
Auvergne et Rhône-Alpes	11,134	155 405 658
Bourgogne et Franche-Comté	4,42505	61 763 769
Bretagne	4,43524	61 905 999
Centre	4,16195	58 091 483
Corse	0,47427	6 619 745
Île-de-France	15,3553	214 325 534
Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées	7,44523	103 918 705
Nord-Pas-de-Calais et Picardie	8,65773	120 842 485
Normandie	5,46579	76 290 164
Pays de la Loire	6,37739	89 014 055
Provence-Alpes-Côte d'Azur	6,79127	94 790 891
Guadeloupe	1,65956	23 163 734
Guyane	0,43923	6 130 665
Martinique	1,83502	25 612 762
La Réunion	2,67429	37 327 088
Mayotte	0,02243	313 072

Source : projet annuel de performances annexé au présent projet de loi de finances

II. LE PROGRAMME 790 « CORRECTION FINANCIÈRE DES DISPARITÉS RÉGIONALES DE TAXE D'APPRENTISSAGE ET INCITATIONS AU DÉVELOPPEMENT DE L'APPRENTISSAGE »

Le programme 790 a pour objet de procéder à la répartition du solde dynamique de la ressource régionale pour l'apprentissage après versement de la part fixe tel que prévu par le programme 787.

Ce programme est doté pour 2016 de 95,1 millions d'euros en AE comme en CP (soit une augmentation de + 2,34 % par rapport la loi de finances pour 2015).

Il convient cependant de rappeler que le montant retracé dans le programme 790 est estimatif. Le solde effectif devra faire l'objet d'une péréquation entre les régions prenant en compte les disparités régionales, l'évolution des effectifs des apprentis et les niveaux de formation suivis.

Cette péréquation est fixée à l'article L. 6241-2 du code du travail selon les modalités suivantes :

- pour 60 %, à due proportion du résultat du produit calculé à partir du nombre d'apprentis inscrits dans les centres de formation d'apprentis et les sections d'apprentissage dans la région au 31 décembre de l'année précédente selon un quotient :

a) dont le numérateur est la taxe d'apprentissage par apprenti perçue l'année précédente par les centres de formation d'apprentis et les sections d'apprentissage pour l'ensemble du territoire national ;

b) dont le dénominateur est la taxe d'apprentissage par apprenti perçue lors de cette même année par les centres de formation d'apprentis et les sections d'apprentissage dans la région ;

- pour 26 %, au prorata du nombre d'apprentis inscrits dans les centres de formation d'apprentis et les sections d'apprentissage dans la région au 31 décembre de l'année précédente et préparant un diplôme ou un titre à finalité professionnelle inférieur ou égal au baccalauréat professionnel ;

- pour 14 %, au prorata du nombre d'apprentis inscrits dans les centres de formation d'apprentis et les sections d'apprentissage dans la région au 31 décembre de l'année précédente et préparant un diplôme ou un titre à finalité professionnelle supérieur au baccalauréat professionnel.

**TROISIÈME PARTIE
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE
RAPPORTEUR SPÉCIAL
FRANÇOIS PATRIAT**

**I. DES MOYENS EN FAVEUR DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI
GLOBALEMENT PRÉSERVÉS EN 2016**

**A. UNE SUBVENTION À PÔLE EMPLOI MAINTENUE EN 2016
PERMETTANT UN ACCOMPAGNEMENT RENFORCÉ DES PUBLICS LES
PLUS EN DIFFICULTÉ**

La subvention pour charges de service public versée à Pôle emploi s'élèvera en 2016 à **1,5 milliard d'euros, soit un montant quasi stable par rapport à 2015.**

Le maintien à un niveau élevé de cette subvention permettra d'accompagner le développement du suivi des demandeurs d'emploi les moins autonomes, qui avait été engagé avec la convention tripartite du 11 janvier 2012.

En effet, si, dans un rapport de 2015¹, la Cour des comptes rappelle qu'en ce qui concerne l'indemnisation des chômeurs et les délais d'inscription, *« malgré la montée du chômage et la lourdeur des réorganisations mises en place lors de la fusion de l'ANPE et des Assédict, l'efficacité du processus d'indemnisation s'est globalement maintenue et la satisfaction des usagers est élevée »*, elle constate que **l'accompagnement et le suivi des demandeurs d'emploi les plus en difficulté demeure limité**. Ainsi, *« 75 % des demandeurs d'emploi en modalité d'accompagnement " renforcé " - qui ont pourtant la fréquence d'entretien la plus élevée - n'ont eu que quatre contacts ou moins en six mois avec leur conseiller »*.

Le renforcement des effectifs de Pôle emploi à hauteur de 4 000 agents supplémentaires recrutés en 2012 et 2013 a permis de consacrer davantage de moyens humains à l'accompagnement personnalisé des chômeurs.

La convention pluriannuelle 2015-2018 entre l'État, l'Unédic et Pôle emploi signée le 18 décembre 2014 s'inscrit dans le prolongement de cette action et fixe quatre axes prioritaires déclinés dans le plan « Pôle emploi 2020 » :

- renforcer la **personnalisation de l'accompagnement** pour améliorer le retour à l'emploi ;

¹ Cour des comptes, Pôle emploi à l'épreuve du chômage de masse, rapport public thématique, septembre 2015.

- proposer aux employeurs **une offre de services répondant à leurs besoins** ;

- **améliorer la qualité de la relation aux demandeurs d'emploi et aux entreprises** ;

- inscrire l'action de Pôle emploi **au plus près des réalités locales**.

Grâce aux gains de productivité réalisés par l'opérateur, 2 000 ETP devraient ainsi être redéployés vers l'accompagnement des demandeurs d'emploi les moins autonomes d'ici 2018 afin d'en améliorer le placement. Par ailleurs, 4 000 conseillers devraient être spécifiquement dédiés aux relations avec les entreprises.

Votre rapporteur spécial se félicite des orientations prises par Pôle emploi en faveur de l'accompagnement individuel des publics les plus en difficulté et du développement des relations avec les entreprises.

En effet, dans un contexte où le nombre d'offres d'emploi non pourvues demeure excessivement élevé (selon le conseil d'orientation pour l'emploi¹, **400 000 tentatives de recrutement seraient abandonnées chaque année faute de candidat**), il apparaît indispensable **d'améliorer l'appariement entre l'offre et la demande de travail**.

B. UNE DIMINUTION DES CRÉDITS CONSACRÉS AUX MAISONS DE L'EMPLOI RÉSULTANT D'UNE RÉDUCTION DE LEUR PÉRIMÈTRE D'INTERVENTION DEPUIS 2014

Créées par l'article 1^{er} de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, **les maisons de l'emploi sont l'une des composantes du service public de l'emploi**.

Elles visent à **renforcer la coordination entre les acteurs publics et privés pour la mise en œuvre des politiques de l'emploi au niveau local**.

En 2016, les crédits consacrés aux maisons de l'emploi s'élèveront à **13 millions d'euros en AE comme en CP, contre 26 millions d'euros en 2015**.

Cette diminution de crédits fait suite à **un recentrage des missions des maisons de l'emploi depuis 2014² autour de deux actions : l'anticipation et l'accompagnement des mutations économiques et l'appui aux actions de développement local**. Par ailleurs, depuis 2015, les maisons de l'emploi ne bénéficient plus d'actions contractualisées dans le cadre de la nouvelle génération de contrats de plan État-région (2015-2020), ni dans le cadre d'appels à projets dédiés aux maisons de l'emploi sur les actions d'anticipation des mutations économiques.

¹ Conseil d'orientation pour l'emploi, Emplois durablement vacants et difficultés de recrutement : synthèse du diagnostic du conseil, septembre 2013.

² Arrêté du 18 décembre 2013 portant avenant au cahier des charges des maisons de l'emploi.

Votre rapporteur spécial estime qu'une redéfinition des missions des maisons de l'emploi était nécessaire afin d'éviter un chevauchement avec celles de Pôle emploi. Pour autant, il s'interroge sur leur capacité à assurer l'ensemble de leurs missions dans un contexte de diminution très significative du montant de la participation de l'État à leur financement et malgré la possibilité qui leur est ouverte de bénéficier des crédits de droit commun attribués par appel à projets en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC)¹.

II. DES ALLOCATIONS DE SOLIDARITÉ DU CHÔMAGE UTILEMENT COMPLÉTÉES PAR UNE NOUVELLE PRIME TRANSITOIRE DE SOLIDARITÉ EN FAVEUR DE CERTAINS DEMANDEURS D'EMPLOI DE PLUS DE SOIXANTE ANS

Le fonds de solidarité rassemble les crédits consacrés aux allocations versées aux demandeurs d'emploi qui ne bénéficient pas des allocations du régime d'assurance chômage parce que la période pendant laquelle ils ont travaillé n'est pas suffisante pour ouvrir droit à ce régime ou qu'ils n'en relèvent plus en raison de la fin de leur période d'indemnisation.

En 2016, la subvention d'équilibre versée par l'État au fonds de solidarité s'élèvera à 1,6 milliard d'euros, soit une diminution de 93,6 millions d'euros par rapport à 2015 (- 5,5 %).

Cette baisse résulte d'une diminution du montant des subventions versées en 2016 (2,7 milliards d'euros contre 2,8 milliards d'euros prévus en 2015) et, en particulier, **de la baisse des crédits consacrés au dispositif d'intéressement de l'allocation solidarité spécifique.**

¹ En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, un amendement de notre collègue députée Chaynesse Khirouni visant à augmenter les crédits consacrés aux maisons de l'emploi à hauteur de 8 millions d'euros en AE et CP.

**Nombre d'allocataires et montant des allocations versées par Pôle emploi
au titre du fonds de solidarité**

Allocation	Exécution 2014			LFI 2015			PLF 2016		
	Nombre d'allocataires	Montant mensuel moyen (en euros)	Montant (en millions d'euros)	Nombre d'allocataires	Montant mensuel moyen (en euros)	Montant (en millions d'euros)	Nombre d'allocataires	Montant mensuel moyen (en euros)	Montant (en millions d'euros)
Allocation de solidarité spécifique (ASS)	454 584	465	2 572	460 430	484	2 625	464 020	496	2 642
ASS-aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise (ASS-ACCRES)	7 305	499	43	7 239	507	43	7 818	508	47
Intéressement ASS	45 748	150	83	47 900	150	86	46 000	150	22
Allocation équivalent retraite	6 129	1 042	75	3 605	1 060	45	1 358	1 063	17
Allocation de fin de formation (AFF)	1 945	499	11	2 052	490	12	2 598	490	15
Allocation de fin de droit (AFD)	395	930	4	539	946	6	466	930	5
Allocation de professionnalisation et de solidarité (APS)	83	1 054	1	71	1 178	1	78	1 085	1
Total	516 189		2 789	521 836		2 818	522 338		2 749

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Créé par la loi n° 2006-339 du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et sur les droits et devoirs des bénéficiaires de minima sociaux, ce dispositif consiste en **une prime forfaitaire mensuelle versée aux bénéficiaires de l'ASS reprenant une activité professionnelle** d'une durée d'au moins 78 heures par mois, après un cumul complet entre l'ASS et le revenu d'activité d'une durée maximum de trois mois.

Compte tenu de la création de la nouvelle prime d'activité, le nombre de bénéficiaires devrait sensiblement décroître passant de 47 900 en 2015 à 12 228 en 2016. Le coût de ce dispositif devrait, par conséquent, également diminuer passant de 86,2 millions d'euros en AE comme en CP en 2015 à 22 millions d'euros en AE et en CP.

A. UNE REFORME DES MODALITÉS DE REVALORISATION DES ALLOCATIONS DU RÉGIME DE SOLIDARITÉ DU CHÔMAGE PERMETTANT UN SYSTÈME PLUS LISIBLE ET PLUS COHÉRENT

L'article 33 du présent projet de loi de finances prévoit une réforme des modalités de revalorisation des prestations de sécurité sociale, des minima sociaux et des allocations du régime de solidarité du chômage (cf. *supra*).

Votre rapporteur spécial estime que l'harmonisation des règles de revalorisation des prestations sociales, à l'exclusion des prestations de retraite, permettra un dispositif plus lisible pour les bénéficiaires et plus cohérent.

B. LA CRÉATION DE LA PRIME TRANSITOIRE DE SOLIDARITÉ : UNE MESURE DE JUSTICE EN FAVEUR DES DEMANDEURS D'EMPLOI PROCHES DE L'ÂGE DE LA RETRAITE

Dans le prolongement des mesures prises en faveur des demandeurs d'emploi âgés de plus de soixante ans depuis le début du quinquennat (possibilité de départ à la retraite à soixante ans pour les personnes ayant commencé à travailler tôt, élargissement des conditions d'accès à l'allocation transitoire de solidarité pour les demandeurs d'emploi nés entre le 1^{er} janvier 1952 et le 31 décembre 1953), **une prime transitoire de solidarité (PTS) a été créée¹ en remplacement de l'allocation transitoire de solidarité (ATS).**

**L'allocation équivalent retraite (AER)
et l'allocation transitoire de solidarité (ATS)**

L'allocation équivalent retraite (AER) a été créée par la loi de finances pour 2002. Elle visait à garantir un niveau minimum de ressources aux demandeurs d'emploi qui, faute d'avoir atteint l'âge légal, ne pouvaient pas percevoir leur retraite, alors qu'ils avaient validé l'ensemble des trimestres requis au titre de l'assurance vieillesse. L'AER a été rétablie à titre exceptionnel en 2009 et en 2010. Depuis le 1^{er} janvier 2011, l'AER est supprimée : seules les personnes dont les droits ont été ouverts avant cette date continuent de la percevoir jusqu'à l'expiration de leurs droits.

Afin de prendre en compte la situation des demandeurs d'emploi nés en 1951, 1952 et 1953 qui, du fait de l'augmentation de l'âge légal de départ en retraite prévue par la réforme de 2010, ne pouvaient pas liquider leur retraite à l'expiration de leurs droits à chômage bien qu'ayant cotisé l'ensemble des trimestres requis, le décret n° 2011-1421 du 2 novembre 2011 a institué à titre exceptionnel une **allocation transitoire de solidarité** (« ATS 2011 »).

¹ Décret n° 2015-860 du 15 juillet 2015 instituant une prime transitoire de solidarité pour certains demandeurs d'emploi.

Le décret n° 2013-187 du 4 mars 2013 instituant à titre exceptionnel une allocation transitoire de solidarité pour certains demandeurs d'emploi a élargi le champ de l'« ATS 2011 » afin de prendre en compte la situation de certains demandeurs d'emploi exclus de la précédente réforme en raison du caractère extrêmement restrictif des conditions d'octroi (« ATS 2013 »).

D'un montant de 300 euros par mois, la PTS est versée depuis le 1^{er} juin 2015 aux demandeurs d'emploi bénéficiaires de l'ASS ou du RSA nés entre le 1^{er} janvier 1954 et le 31 décembre 1955 sous certaines conditions :

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

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

- ne pas avoir atteint l'âge légal de départ à la retraite et ne pas être éligibles au dispositif de retraite anticipée au titre des « carrières longues ».

Votre rapporteur spécial se félicite de la création de cette prime qui devrait bénéficier à 20 417 personnes en 2016, pour un montant de 73,5 millions d'euros en AE comme en CP.

III. LA LUTTE CONTRE LE CHÔMAGE DES JEUNES : UNE PRIORITÉ GOUVERNEMENTALE RÉAFFIRMÉE

Votre rapporteur spécial constate tout d'abord avec satisfaction que **les crédits consacrés aux missions locales sont maintenus à leur niveau de 2015** (188,8 millions d'euros en AE comme en CP, 15 millions d'euros en AE et en CP au titre de l'accompagnement des emplois d'avenir¹ et 69,4 millions d'euros en CP au titre de l'accompagnement des bénéficiaires de la garantie jeunes). **Votre rapporteur spécial tient à saluer le travail accompli par ces structures dans le suivi des jeunes rencontrant de grandes difficultés d'insertion.**

¹ En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, deux amendements de notre collègue députée Chaynesse Khirouni visant à augmenter les crédits consacrés aux missions locales à hauteur de 10 millions d'euros au titre de l'accompagnement et de 2 millions d'euros au titre de leur fonctionnement.

A. UNE MONTÉE EN PUISSANCE DE LA GARANTIE JEUNES ATTESTANT DE SON UTILITÉ DANS LA LUTTE CONTRE LE DÉCROCHAGE ET L'EXCLUSION

La garantie jeunes est issue du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale de 2013. Elle s'adresse aux jeunes de 18 à 25 ans révolus qui ne sont ni étudiants, ni en emploi, ni en formation (NEET) et pour lesquels il existe un risque d'exclusion sociale.

Ce dispositif comporte **deux volets** :

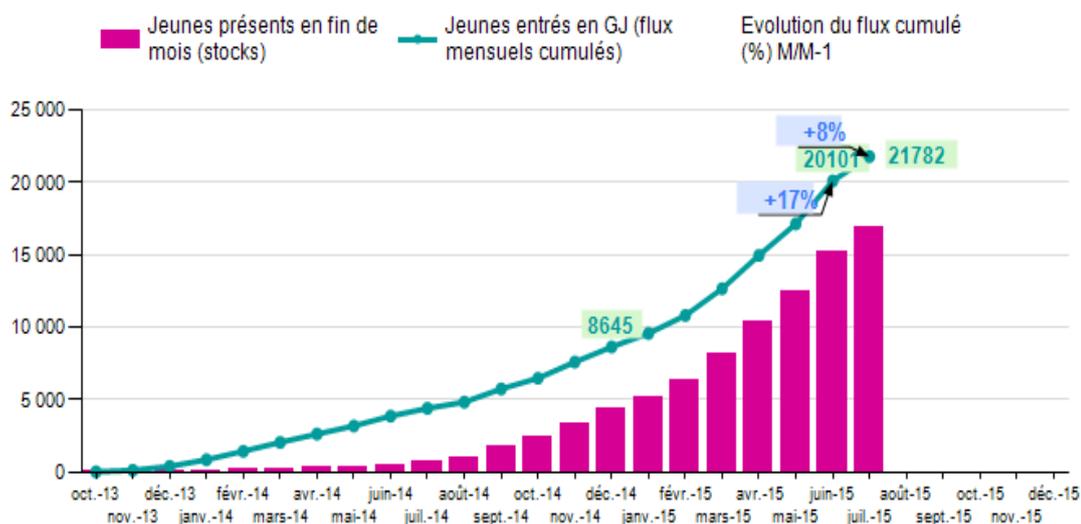
- **un volet formation** : le jeune doit pouvoir bénéficier d'une première expérience professionnelle. Il lui est en outre proposé un parcours associant un accompagnement collectif durant les premiers mois, des expériences de mise en situation professionnelle et de formation et un accompagnement individuel tout au long de l'année. **Cet accompagnement est assuré par les missions locales** ;

- **un volet financier** consistant en une garantie de ressources : le jeune bénéficie d'une allocation forfaitaire mensuelle d'un montant de 452,21 euros depuis le 1^{er} janvier 2015, cumulable avec les revenus d'activité jusqu'à 300 euros et dégressive ensuite jusqu'à un niveau équivalent à 80 % du montant du SMIC brut mensuel.

Votre rapporteur spécial se félicite du succès de ce dispositif qui a prouvé son utilité pour les jeunes les plus en difficulté (près de 80 % des bénéficiaires sont faiblement qualifiés et environ 20 % d'entre eux sont issus de zones urbaines sensibles ou de quartiers prioritaires de la politique de villes).

Fin 2015, l'ensemble des régions, 72 départements et 273 missions locales devraient participer à ce dispositif. Au total, ce seront près de **50 000 jeunes** qui auront intégré un parcours depuis le début de l'expérimentation.

Évolution du nombre de bénéficiaires de la garantie jeunes



Source : réponse au questionnaire budgétaire

En 2016, l'enveloppe consacrée à la garantie jeunes s'élèvera à **299,43 millions d'euros en AE et 272,83 millions d'euros en CP, soit une augmentation de 63,2 % en AE et de 66,2 % en CP par rapport à 2015**. Ces montants prennent en compte le coût de l'accompagnement par les missions locales¹ (96 millions d'euros en AE et 69,4 millions d'euros en CP) et celui de l'allocation (203,4 millions d'euros en AE et CP). L'augmentation des crédits consacrés à la garantie jeunes devrait permettre l'accompagnement de **10 000 bénéficiaires supplémentaires** (60 000 contre 50 000 en 2015), un objectif de **100 000 bénéficiaires étant fixé à l'horizon 2017**.

B. LE CONTRAT DE GÉNÉRATION : UN BILAN CONTRASTÉ

Mis en place par la loi du 1^{er} mars 2013², le contrat de génération vise à la fois à augmenter le taux d'emploi et l'insertion durable des jeunes en emploi, en privilégiant les recrutements en CDI, et le maintien en emploi voire le recrutement de séniors.

¹ Les missions locales bénéficient d'un soutien financier de l'État permettant d'accompagner les jeunes. Le coût unitaire de l'accompagnement est de 1 600 euros par bénéficiaire pour toute nouvelle entrée. Ce soutien n'est prévu que pour la première année d'accompagnement du jeune. Par ailleurs, comme le rappelle le projet annuel de performances de la présente mission « un cofinancement communautaire par le fonds social européen (FSE) et l'initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ) est prévu à hauteur de 17,44 millions d'euros en AE et en CP. Il concerne les seules régions éligibles à l'IEJ, à savoir celles dont le taux de chômage des jeunes était supérieur à 25 % au 31 décembre 2012. Ce cofinancement s'établit sur la base d'un forfait de 3 600 euros par jeune (dont 1 600 euros pour l'accompagnement et 2 000 euros pour l'allocation). Les crédits européens prennent en charge 91,89 % de ce forfait soit 3 308 euros par jeune [...] Le financement communautaire est conditionné à une sortie positive du dispositif et au respect des obligations de reporting en termes de suivi du participant notamment ».

² Loi n° 2013-185 du 1^{er} mars 2013 portant création du contrat de génération.

Le contrat de génération

Le contrat de génération s'adresse à l'ensemble des entreprises et à leurs salariés selon deux modalités différentes d'incitation :

- les entreprises et groupes de moins de 300 salariés peuvent bénéficier d'une aide financière d'un montant de 4 000 euros par an pendant trois ans pour le recrutement en CDI de jeunes de moins de 26 ans (ou moins de 30 ans pour les travailleurs reconnus handicapés) et le maintien dans l'emploi de salariés de 57 ans ou plus (ou recrutés à partir de 55 ans) ou de 55 ans et plus pour les travailleurs reconnus handicapés ;

- les entreprises et groupes de 300 salariés et plus sont invités à négocier un accord d'entreprise reprenant les enjeux du contrat de génération, sous peine de devoir verser une pénalité financière.

L'article 20 de la loi relative à la formation professionnelle, l'emploi et la démocratie sociale du 5 mars 2014 a modifié les dispositions relatives au contrat de génération afin d'en faciliter l'accès :

- s'agissant de l'aide financière, dans le cadre de la transmission d'entreprises de moins de 50 salariés, la limite d'âge maximale pour le jeune a été relevée de 26 à 30 ans ;

- pour les entreprises de 50 à 299 salariés, ou appartenant à un groupe de 50 à 299 salariés, les conditions d'accès direct à l'aide sont désormais identiques à celles prévues pour les entreprises de moins de 50 salariés, sans nécessité de négociation préalable.

Parallèlement, ces entreprises sont incitées à négocier sur le contrat de génération : elles devront être ainsi couvertes par un accord ou plan d'action d'entreprises, ou un accord de branche. Dans ce souci d'élargissement de l'accès à l'aide, le décret n° 2014-1046 du 12 septembre 2014 portant majoration de l'aide accordée au titre du contrat de génération renforce l'incitation à recruter un jeune ainsi qu'un senior puisque l'aide financière est doublée en cas de double recrutement.

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Le bilan du contrat de génération apparaît contrasté. Ainsi, en 2014, les crédits consacrés à ce dispositif ont été significativement sous-consommés. La loi de finances initiale pour 2014 avait prévu une enveloppe de 975 millions d'euros en AE et de 165 millions d'euros en CP. Or la dépense relative aux contrats de génération ne s'est élevée qu'à 256 millions d'euros en AE et 83,6 millions d'euros en CP. **Ce faible taux de consommation (26,3 % pour les AE et 50,7 % pour les CP) s'explique par un nombre d'entrées dans le dispositif très inférieur aux prévisions.** En effet, sur les 50 000 nouveaux contrats prévus (contrats conclus par les entreprises de moins de 300 salariés et ouvrant donc droit à une aide financière), 18 100 seulement ont été constatés.

Au 20 septembre 2015, 51 768 demandes ont été acceptées en cumul depuis la création du dispositif, sur un objectif initial de 75 000 par an, soit 500 000 en cinq ans. Ces objectifs ont donc été revus à la baisse à hauteur de 40 000 entrées en 2015 et de 20 000 entrées en 2016. Les crédits consacrés à ce dispositif sont également en diminution (cf. *supra*).

Selon les informations communiquées par le ministère à votre rapporteur spécial, **le volet financier du contrat de génération aurait facilité le recrutement de 40 000 jeunes de moins de 26 ans en CDI et le maintien en emploi ou le recrutement d'un même nombre de seniors.**

S'agissant du **volet négociation**, les engagements semblent encourageants. Ainsi, au 31 décembre 2014, cinq millions de salariés étaient couverts par près de **10 000 accords ou plan d'action d'entreprise** ou de groupe fixant un objectif total de **109 100 recrutement de jeunes en CDI et le maintien en emploi de 300 000 seniors sur les trois prochaines années.**

Votre rapporteur spécial sera attentif, à l'occasion de l'examen du projet de loi de règlement, au niveau de réalisation de ces objectifs.

C. UN EFFORT EN FAVEUR DE L'APPRENTISSAGE AMPLIFIÉ EN 2016 AVEC LA CRÉATION DE L'AIDE « TPE - JEUNES APPRENTIS »

1. Une politique volontariste en faveur de l'apprentissage qui commence à porter ses fruits

La réforme du financement de l'apprentissage a été engagée par l'article 60 de la loi de finances rectificative pour 2013 qui a procédé à une fusion de la taxe d'apprentissage avec la contribution au développement de l'apprentissage. La loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale et l'article 8 de la loi de finances rectificative pour 2014 ont parachevé cette réforme qui est entrée pleinement en vigueur au 1^{er} janvier 2015.

En parallèle, il a été procédé à une refonte des dispositifs financiers de soutien à l'apprentissage (cf. encadré ci-dessous).

Les dispositifs de soutien à l'apprentissage

Les entreprises recrutant un apprenti bénéficient tout d'abord de **l'exonération de certaines cotisations patronales et salariales** en fonction de leur taille.

L'article 140 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 a remplacé l'indemnité compensatrice forfaitaire par une nouvelle **prime à l'apprentissage** versée aux entreprises de moins de onze salariés par les régions et dont le montant ne peut être inférieur à 1 000 euros par année de formation. Un dispositif transitoire a été mis en place pour les contrats d'apprentissage conclus avant le 31 décembre 2013.

Par ailleurs, le **crédit d'impôt** de 1 600 euros, bénéficiant aux employeurs d'apprentis, est désormais ciblé sur la première année de formation conduisant à un diplôme ou un titre à finalité professionnelle de niveau III (équivalent BTS) ou inférieur.

Enfin, l'article 123 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015 a mis en place **une aide au recrutement d'apprentis pour les entreprises de moins de 250 salariés**. Cette aide, versée par la région, ne peut être inférieure à 1 000 euros. Elle est une incitation au recrutement d'un premier apprenti ou d'un apprenti supplémentaire.

Par ailleurs, depuis le 2 mai 2015, l'autorisation préalable d'embauche d'apprentis pour les travaux dits dangereux est remplacée par une déclaration simplifiée et le régime pour les travaux en hauteur est adapté, sans réduire pour autant le niveau de protection des jeunes qui devront être préalablement formés avant d'être affectés à des travaux réglementés.

Dans une note de juillet 2015, la Dares¹ souligne qu'« en 2014, 265 000 nouveaux contrats d'apprentissage ont été comptabilisés dans le secteur privé, soit une baisse de 3 % par rapport à 2013, moindre que les - 8 % observés l'année précédente », 2013 ayant constitué une année « atypique dans l'histoire récente de l'apprentissage » en termes d'apprentissage. Elle constate en outre que « ce sont les très faibles recrutements dans le secteur de la construction qui expliquent le recul des entrées en apprentissage en 2014 ».

Par ailleurs, selon les informations communiquées par le ministère à votre rapporteur spécial, les chiffres de la campagne de recrutements démarrée en juin 2015 seraient particulièrement encourageants, avec 48 500 entrées entre juin et août. En 2016, il est ainsi prévu un nombre de contrats moyen par mois s'élevant à 404 931 dont 277 015 entrées contre 386 754 contrats dont 264 580 entrées en 2015.

Votre rapporteur spécial constate avec satisfaction que les efforts consentis en matière d'apprentissage semblent commencer à produire leurs effets.

2. Un dispositif complété par l'aide « TPE-Jeunes apprentis »

L'augmentation significative des crédits en faveur de l'alternance, qui passeront de 1,3 milliard d'euros en AE comme en CP en 2015 à 1,6 milliard d'euros en AE et 1,5 milliard d'euros en CP, est principalement liée à la mise en place de l'aide « TPE-Jeunes apprentis » qui sera dotée de 308 millions d'euros en AE et 221,84 millions d'euros en CP.

Créée par le décret n° 2015-773 du 29 juin 2015 portant création d'une aide en faveur des très petites entreprises embauchant des jeunes apprentis, cette nouvelle aide, qui complète les dispositifs existants (cf. *supra*), s'adresse aux entreprises de moins de onze salariés recrutant en contrat d'apprentissage, à compter du 1^{er} juin 2015, un jeune de moins de 18 ans à la date de la conclusion du contrat.

Son montant est fixé à 1 100 euros par trimestre d'exécution du contrat. Elle est attribuée dans la limite des douze premiers mois (soit un total de 4 400 euros).

¹ Dares analyses, juillet 2015, n° 057.

D. LES DISPOSITIFS DE LA DEUXIÈME CHANCE : DES INITIATIVES ENREGISTRANT DES RÉSULTATS ENCOURAGEANTS

Deux dispositifs de la deuxième chance sont financés à partir de crédits de la mission « Travail et emploi » : l'établissement public d'insertion de la défense (Épide) et les écoles de la deuxième chance (E2C).

Vos rapporteurs spéciaux ont réalisé un contrôle budgétaire portant sur les écoles de la deuxième chance au terme duquel, **considérant que ce dispositif enregistre de bons résultats en matière de lutte contre le décrochage et l'exclusion des jeunes, ils appellent à un maintien de ce dispositif, à une consolidation de ses financements et à une amélioration des outils de suivi et de pilotage.**

Aussi, votre rapporteur spécial se félicite du maintien des crédits consacrés à ce dispositif en 2016 à hauteur de **24 millions d'euros en AE comme en CP.**

S'agissant de l'Épide, les crédits qui lui seront consacrés s'élèveront **en 2016 à 50,81 millions d'euros en AE et en CP, soit une augmentation de près de 6 millions d'euros par rapport à 2015.** En effet, la dotation prévue en 2016 tient compte de **l'augmentation de la capacité d'accueil de l'établissement à hauteur de 570 places supplémentaires décidée par le président de la République et actée par le comité interministériel pour l'égalité et la citoyenneté du 6 mars 2015.**

Votre rapporteur spécial estime que l'Épide constitue une réponse originale et efficace aux difficultés rencontrées par certains jeunes (décrochage scolaire, nécessité d'un encadrement renforcé dans le cadre d'un internat, inadaptation des cursus scolaires proposés par l'éducation nationale, etc.). Ainsi, **le taux de sorties positives de ce dispositif s'élevait en 2014 à 51 %, soit une augmentation de près de 4 % par rapport à l'année précédente et de 10 % par rapport à 2012.**

IV. LES CONTRATS AIDÉS ET L'INSERTION PAR L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE : DES DISPOSITIFS UTILES POUR L'ACCOMPAGNEMENT DES PERSONNES LES PLUS ÉLOIGNÉES DU MARCHÉ DU TRAVAIL

A. UN NOMBRE DE CONTRATS AIDÉS EN LÉGÈRE DIMINUTION EN 2016 EN LIEN AVEC L'AMÉLIORATION DU MARCHÉ DE L'EMPLOI

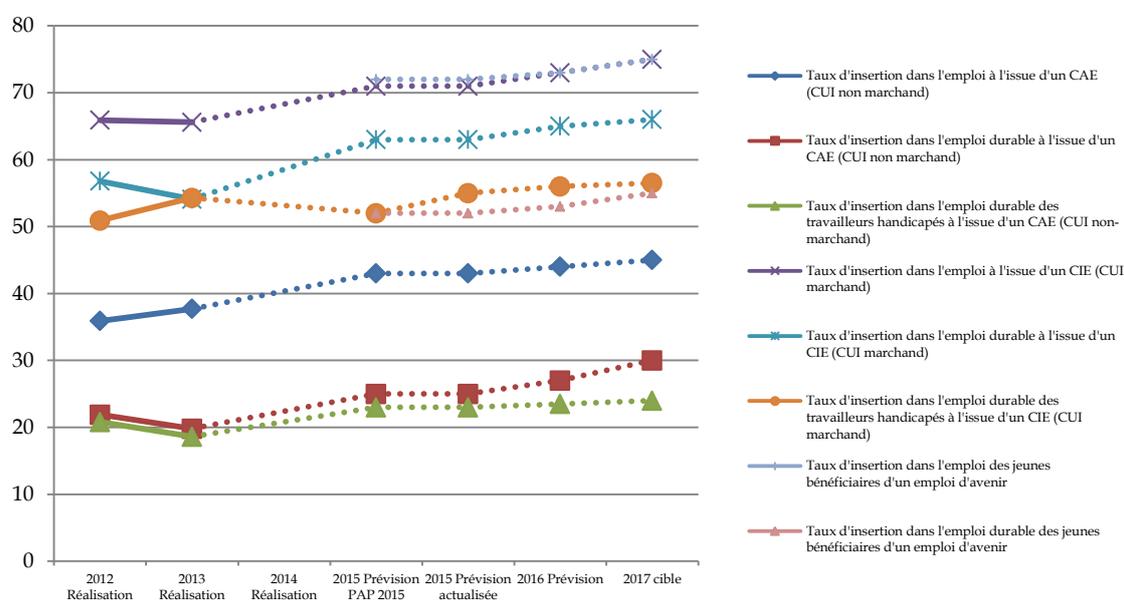
Depuis le début du quinquennat, le Gouvernement a souhaité favoriser l'insertion dans l'emploi des publics les plus en difficulté au moyen, notamment, d'une augmentation significative du nombre de contrats aidés dans le secteur marchand comme dans le secteur non-marchand.

Parallèlement à l'augmentation du nombre de ces contrats, **un effort a également été mené afin d'allonger la durée moyenne des contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE)**, qui est passée de 6,7 mois en 2012 à 11,2 mois en 2015. En effet, **la durée passée en contrat joue un rôle déterminant dans l'insertion professionnelle des bénéficiaires.**

Ainsi, selon le projet annuel de performances de la présente mission, « on peut d'ores et déjà constater une amélioration du taux d'insertion dans l'emploi 6 mois après la sortie d'un CUI-CAE entre 2012 et 2013, **passant de 35,8 % en 2012 à 37,7 % en 2013** » (cf. graphique ci-après).

Taux d'insertion dans l'emploi six mois après un contrat aidé

(en pourcentage)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Le nombre de contrats aidés en 2016 devrait connaître une légère inflexion. **298 030 entrées sont ainsi prévues, contre 351 060 en 2015.**

La programmation 2016 des contrats aidés tient compte des évolutions attendues de l'économie (une hypothèse de croissance de 1,5 % est ainsi retenue dans le présent projet de loi de finances) et du marché de l'emploi. **Les enveloppes prévues sont en diminution dans le secteur marchand, qui devrait bénéficier du dynamisme de l'activité économique.** Le nombre de CUI-CIE conclus devrait ainsi passer de 80 000 en 2015 à 60 000 en 2016. Par ailleurs, le nombre d'emplois d'avenir devrait être ramené à 35 000 contre 65 000 en 2015. **En revanche, l'enveloppe consacrée aux CUI-CAE demeure inchangée dans la mesure où ce type de contrats bénéficie aux personnes les plus éloignées du marché du travail, qui n'auront pas la possibilité immédiate de profiter de la reprise de l'activité.**

S'agissant des CUI-CAE DOM, conformément aux dispositions de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, le Gouvernement a été habilité à supprimer par ordonnance ce dispositif et à le remplacer par le CUI-CIE.

Évolution des entrées et du coût des contrats aidés

	Nombre d'entrées LFI 2015	Nombre d'entrées PLF 2016	LFI 2015 AE	PLF 2016 AE	PLF 2015 CP	PLF 2016 CP
CUI-CAE DOM	6 060	3 030	12,73	10,71	12,73	10,71
CUI-CAE	200 000	200 000	1 634,27	1164,93	1 577,73	1081,31
CUI-CIE	80 000	60 000	332,01	274,24	206,92	196,5
Emplois d'avenir	65 000	35 000	1381,4	757,89	1270,5	1201,49
Total	351 060	298 030	3 360,41	2 207,77	3 067,88	2 490,01

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Au total, 2,2 milliards d'euros en AE et 2,5 milliards d'euros en CP seront consacrés au financement des contrats aidés.

Par ailleurs, **comme en 2015, l'association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (AGEFIPH) et le fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP) participeront au financement de ces dispositifs à hauteur de 29 millions d'euros chacun.**

B. L'AIDE « TPE-EMBAUCHE PREMIER SALARIÉ » : UN DISPOSITIF INCITATIF AU RECRUTEMENT PAR LES TRÈS PETITES ENTREPRISES

Le décret n° 2015-806 du 3 juillet 2015¹ a institué une aide à l'embauche d'un premier salarié dont la création avait été annoncée dans le cadre du plan « Tout pour l'emploi dans les TPE et les PME » présenté par le Premier ministre en juin 2015. D'un montant maximal de 4 000 euros, cette aide est versée à hauteur de 500 euros chaque trimestre. Elle s'adresse aux très petites entreprises recrutant un premier salarié dont la date d'effet du contrat de travail se situe entre le 9 juin 2015 et le 8 juin 2016 et remplissant les conditions suivantes :

- le contrat est conclu pour une durée indéterminée ou pour une durée déterminée de plus de douze mois ;

- l'employeur n'est pas lié, dans les douze mois précédant l'embauche du salarié, à un salarié par un contrat de travail poursuivi au-delà de la période d'essai.

¹ Décret n° 2015-806 du 3 juillet 2015 instituant une aide à l'embauche d'un premier salarié.

Par ailleurs, l'aide ne peut se cumuler avec une autre aide de l'État à l'insertion, à l'accès ou au retour à l'emploi versée au titre du même salarié.

La dotation prévue pour 2016 au titre de cette nouvelle aide s'élève à 80,37 millions d'euros en AE et 84,8 millions d'euros en CP. Elle devrait concerner plus de 60 000 embauches en 2016.

Votre rapporteur spécial estime que la création de cette aide sera de nature à décider certaines entreprises ne comptant actuellement aucun salarié (1,2 million d'entreprises) et qui hésitent encore à « franchir le pas » en embauchant un premier salarié.

C. UNE CONSOLIDATION DU FINANCEMENT DES STRUCTURES D'INSERTION PAR L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE

L'insertion par l'activité économique s'adresse aux personnes les plus éloignées du marché du travail (chômeurs de longue durée, jeunes de moins de 26 ans en grande difficulté, bénéficiaires des minima sociaux, travailleurs handicapés).

Elle s'appuie sur quatre types de structures distincts : les entreprises d'insertion (EI), les entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI), les associations intermédiaires (AI) et les ateliers et chantiers d'insertion (ACI).

La réforme de l'insertion par l'activité économique est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2014 pour les EI et les ETTI, et au 1^{er} juillet 2014 pour les AI et ACI. Cette réforme a notamment permis d'**harmoniser le financement des structures d'insertion par l'activité économique**. Elles bénéficient désormais d'une aide se composant d'un montant socle par poste (cf. tableau *infra*) et d'un montant modulé compris entre 0 % et 10 % du montant socle selon les caractéristiques des personnes embauchées, de la qualité de l'accompagnement mis en œuvre et des résultats constatés lorsque les personnes suivies quittent la structure.

Montants unitaires annuels des aides au poste socle en 2016

(en euros)

AI	ACI	EI	ETTI
1 319	19 474	10 143	4 311

Source : projet annuel de performances

En 2016, près de 803 millions d'euros en AE et en CP seront consacrés au financement des structures d'insertion par l'activité économique selon la répartition figurant dans le tableau ci-après.

Répartition par type de structures des financements de l'État en 2016

(en millions d'euros)

Type de structure	Montant de la dotation
EI	133,01
ETTI	36,78
AI	22,9
ACI	589,5
Fonds départemental d'insertion	20,8
Total	802,99

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Les crédits destinés au secteur de l'insertion par l'activité économique incluront une dotation de 589,5 millions d'euros en AE et en CP correspondant à la transformation de CUI-CAE en aides au poste (cf. *supra*).

V. L'ACTIVITÉ PARTIELLE ET LE CONTRAT DE SÉCURISATION PROFESSIONNELLE, DES INSTRUMENTS EFFICACES POUR L'ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES

1. Un contrat de sécurisation professionnelle rénové facilitant le retour vers l'emploi

Le contrat de sécurisation professionnelle s'adresse aux salariés des entreprises de moins de 1 000 salariés, licenciés pour motif économique, et qui disposent des droits suffisants pour prétendre à l'allocation de retour à l'emploi (ARE). D'une durée maximum de douze mois, le CSP vise, comme le rappelle le projet annuel de performances de la présente mission, à proposer au bénéficiaire « *le suivi d'un parcours de sécurisation professionnelle pouvant comprendre des mesures d'accompagnement, des périodes de formation et des périodes de travail au sein d'entreprises ou d'organismes publics. Pendant la durée de ce contrat, et en dehors des périodes durant lesquelles il exerce une activité rémunérée, le titulaire du CSP, qui avait un an d'ancienneté dans son entreprise au moment de son licenciement, perçoit une " allocation de sécurisation professionnelle " ».*

L'année 2016 verra la mise en œuvre des **nouvelles règles relatives au contrat de sécurisation professionnelle issues de la convention du 26 janvier 2015** qui se traduiront par :

- la **diminution du montant de l'allocation de sécurisation professionnelle**, qui passe de 80 % du salaire de référence à 75 % ;

- **la création, en contrepartie, d'une prime au reclassement** (dont le montant correspond à 50 % des allocations restantes et qui est versée au bénéficiaire d'un CSP reprenant un emploi, dès lors que la durée de celui-ci est au moins égale à six mois et que la signature du contrat de travail intervient avant la fin du dixième mois de contrat) **et d'une indemnité différentielle de reclassement** (correspondant à la différence entre la rémunération perçue au titre d'un nouvel emploi et celle qui était perçue précédemment, dans la limite de 50 % des droits restants au titre de l'allocation de sécurisation professionnelle) ;

- **une possibilité accrue de réaliser des périodes d'activités professionnelles en entreprise** en CDD ou contrat de travail temporaire d'une durée minimale de trois jours (contre 14 jours auparavant). Le cumul total de ces périodes ne peut cependant excéder six mois.

Cette réforme devrait par conséquent favoriser la reprise d'emploi des bénéficiaires du CSP, y compris lorsque celui-ci est moins bien rémunéré. Par ailleurs, le bénéficiaire du CSP aura la possibilité d'accéder « à toutes les formations éligibles au compte personnel de formation, sous réserve que la formation retenue corresponde au projet de reclassement du bénéficiaire ».

2. L'activité partielle : un dispositif réformé qui tend à s'imposer comme une alternative au licenciement économique

La loi de sécurisation de l'emploi du 14 juin 2013¹ visait un triple objectif : favoriser le recours à l'activité partielle comme alternative au licenciement, viser davantage les petites entreprises ainsi que les secteurs d'activités y recourant peu et simplifier le dispositif afin de le rendre plus attractif pour les entreprises et les salariés.

Reprenant les principaux principes énoncés à l'article 19 de l'accord national interprofessionnel (ANI) du 11 janvier 2013, son article 16 visait notamment :

- une simplification du dispositif grâce à **la fusion au sein d'une allocation unique** (l'allocation d'activité partielle²) **de l'ensemble des allocations versées antérieurement** (allocation de base, allocation complémentaire conventionnelle, allocation d'activité partielle de longue durée) ;

¹ Loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi.

² L'allocation d'activité partielle est cofinancée par l'État et l'Unédic à hauteur de 2,90 euros par heure chômée pour l'Unédic et de 4,84 euros par heure chômée pour les entreprises de 250 salariés et moins et 4,33 euros pour les entreprises de plus de 250 salariés pour l'État.

- un renforcement de l'attractivité du dispositif grâce à **l'augmentation de l'indemnisation des heures chômées pour les employeurs et du niveau d'indemnisation des salariés subissant une réduction de leur temps de travail.**

Selon les informations communiquées par le ministère à votre rapporteur spécial, **cette réforme s'est traduite par des résultats positifs en permettant une diversification des entreprises ayant recours à ce dispositif tant au niveau de leur taille que de leur secteur d'activité.**

Ainsi, entre le 1^{er} juillet 2013 et le 31 décembre 2014, les entreprises de moins de 50 salariés représentaient 90 % des autorisations de recours accordées, contre 86,9 % au cours des douze mois précédant la réforme.

Par ailleurs, les entreprises de services semblent avoir de plus en plus recours à ce dispositif. Elles représentaient 18,5 % des heures autorisées au cours de cette même période, contre 15,3 % au cours des douze mois précédents.

Enfin, une augmentation globale du recours à l'activité partielle peut être constatée en termes de volume d'heures autorisées à être chômées (170,5 millions d'heures au cours de cette période, soit une augmentation de 25 % par rapport aux douze mois précédents), de durée de la période autorisée (de 2,5 mois à 3,5 mois) et de consommation des heures autorisées (34,7 millions d'heures chômées).

L'exécution 2014 témoigne de l'intérêt de ce dispositif pour les entreprises. Ainsi, la dotation prévue en loi de finances initiale pour 2014 s'élevait à 120 millions d'euros en AE comme en CP, soit une hausse de 50 millions d'euros par rapport à celle votée en loi de finances initiale pour 2013. Or, en 2014, les dépenses ont été plus importantes que prévu, s'élevant à 220,47 millions d'euros en AE et à 220,59 millions d'euros en CP.

En 2016, ce dispositif sera doté de 101 millions d'euros en AE comme en CP qui permettront de financer 21 millions d'heures.

QUATRIÈME PARTIE LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL JEAN-CLAUDE REQUIER

I. UNE DIMINUTION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET DE PERSONNEL TRADUISANT LA PARTICIPATION DE LA MISSION À L'EFFORT DE MAÎTRISE DES DÉPENSES PUBLIQUES

L'ensemble des crédits de personnel de la mission « Travail et emploi » sont portés par le programme 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail ».

Les dépenses de titre 2 s'établiront à 624 millions d'euros en AE comme en CP, en diminution de 4,5 millions d'euros par rapport à 2015. Cette baisse traduit un effort réalisé sur les effectifs de la mission « Travail et emploi » qui diminueront de 192 ETP.

Par ailleurs, conformément à la norme gouvernementale de réduction des crédits de fonctionnement, les crédits budgétaires consacrés au fonctionnement des services du ministère diminueront de 2,48 millions d'euros en AE (37,57 millions d'euros en 2015 et 35,01 millions d'euros en 2016) et de 1,71 millions d'euros en CP (34,92 millions d'euros en 2015 et 33,21 millions d'euros en 2016), soit une baisse de - 7 % en AE et de - 5 % en CP.

Des efforts particuliers seront menés en matière de politique achat avec la poursuite du regroupement au niveau central des services supports du ministère du travail, de l'emploi de la formation professionnelle et du dialogue social, et du ministère des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes sous l'égide du secrétariat général.

Par ailleurs, les dépenses afférentes aux affaires immobilières s'établiront à 13,4 millions d'euros en AE et 29 millions d'euros en CP, soit une diminution de près de 30 % en AE et une quasi stabilisation en CP (- 0,1 %).

De même, les dépenses de communication diminueront de 14,4 % en AE (à 3,87 millions d'euros) et de près de 13 % en CP (à 3,95 millions d'euros) par rapport à 2015.

II. UNE POURSUITE DES CHANTIERS DE MESURE DE L'AUDIENCE DES ORGANISATIONS SYNDICALES ET PATRONALES QUI PERMETTRA LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME DE LA DÉSIGNATION DES CONSEILLERS PRUD'HOMMES

A. LA POURSUITE DE LA MESURE DE L'AUDIENCE DES ORGANISATIONS SYNDICALES ET PATRONALES EN 2016

1. Le deuxième cycle de mesure de l'audience des organisations syndicales s'achèvera en 2016 avec la tenue de l'élection dans les très petites entreprises

La représentativité syndicale, qui permet aux organisations de signer des accords collectifs, a été profondément réformée par la loi du 20 août 2008¹ complétée de la loi du 15 octobre 2010². Elle s'appuie désormais sur l'audience des organisations syndicales laquelle est mesurée à partir des résultats :

- des élections professionnelles (comités d'entreprises, délégués du personnel) ;
- des élections aux chambres d'agriculture ;
- d'une élection spécifique destinée aux très petites entreprises.

La première mesure de l'audience syndicale a été publiée en mars 2013.

Au niveau national et interprofessionnel, comme au niveau des branches professionnelles, les organisations syndicales sont tenues de recueillir au moins 8 % des suffrages exprimés pour être représentatives. Au niveau des entreprises, ce seuil est fixé à 10 %.

À l'issue du premier cycle de mesure de l'audience syndicale, **cinq organisations ont été déclarées représentatives au niveau national et interprofessionnel** : la CGT (26,77 %), la CFDT (26 %), la CGT-FO (15,94 %), la CFE-CGC (9,43 %) et la CFTC (9,30 %).

Le deuxième cycle de mesure a été lancé le 1^{er} janvier 2013. Il s'achèvera au 31 décembre 2016. Les prochains résultats seront donc connus en 2017.

L'année 2016 verra la tenue de l'élection destinée à mesurer l'audience des organisations syndicales dans les TPE. 14,7 millions d'euros en AE et 15,97 millions d'euros en CP sont inscrits à ce titre dans le présent projet de loi de finances.

¹ Loi n° 2008-789 du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail.

² Loi n° 2010-1215 du 15 octobre 2010 complétant les dispositions relatives à la démocratie sociale issues de la loi n° 2008-789 du 20 août 2008.

2. Une réforme de la représentativité patronale qui entrera en vigueur en 2017

Dans le prolongement de la réforme de la représentativité syndicale mise en œuvre par les lois du 20 août 2008 et du 15 octobre 2010 précitées, **la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et au dialogue social¹ et le décret du 10 juin 2015² prévoient une réforme de la représentativité patronale** assise sur l'audience de chaque organisation mesurée à partir du nombre d'entreprises adhérentes.

La première mesure de l'audience des organisations patronales aura lieu en 2017, concomitamment à la deuxième mesure de la représentativité syndicale.

0,5 million d'euros en AE et 0,8 million d'euros en CP sont prévus en 2016 pour le financement de la mise en place d'un système d'information dédié.

B. UN MODE DE DÉSIGNATION DES CONSEILLERS PRUD'HOMMES SIMPLIFIÉ ET MOINS COÛTEUX

Jusqu'en 2008, les élections prud'homales avaient lieu **tous les cinq ans**. Elles concernaient **l'ensemble des salariés et des employeurs, soit près de vingt millions d'électeurs**.

Or, compte tenu de son **coût** (près de 100 millions d'euros), de la **baisse régulière de la participation** (25 % en 2008 contre 62 % en 1969) et de la mise en œuvre de la **réforme de la représentativité syndicale** à compter de 2008 (les élections prud'homales constituant jusqu'alors le principal moyen de mesurer l'audience de chaque organisation), **il a été décidé de modifier le mode de désignation des conseillers prud'hommes**.

Le mandat des conseillers élus en 2008 a donc été prorogé à deux reprises jusqu'en 2017 afin de permettre la mise en œuvre des nouvelles règles. Celles-ci ont été fixées par la loi d'habilitation n° 2014-1528 du 18 décembre 2014 relative à la désignation des conseillers prud'hommes.

À compter de 2017, les conseillers seront désignés tous les quatre ans sur proposition des organisations syndicales et professionnelles **en fonction de leur audience et du nombre de sièges à pourvoir par conseil, collègue et section**.

Selon les informations communiquées par le ministère à votre rapporteur spécial, l'ordonnance et les projets de textes réglementaires nécessaires devraient paraître en 2016.

¹ Loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale.

² Décret n° 2012-654 du 10 juin 2015 relatif à la mise en œuvre de la réforme de la représentativité patronale.

Le coût prévisionnel du renouvellement des conseillers prud'hommes sur la base d'un dispositif de désignation s'établit à près de six millions d'euros.

En 2016, 11,13 millions d'euros en AE et 11,08 millions d'euros en CP sont prévus au titre, d'une part de la formation des conseillers prud'hommes actuels et, d'autre part, du financement d'un marché de maîtrise d'œuvre pour la mise en place d'un système d'information dédié.

III. LA MISE EN PLACE DU FONDS PARITAIRE : UN FINANCEMENT PLUS TRANSPARENT DES ORGANISATIONS SYNDICALES ET PATRONALES

Créé par l'article 31 de la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale¹, le fonds paritaire destiné au financement des organisations syndicales et patronales est inscrit à l'article L. 2135-9 du code du travail.

Il se substitue au dispositif antérieur qui reposait notamment sur des financements issus du paritarisme (formation professionnelle, 1 % logement, organismes sociaux, etc.) dont les modalités apparaissaient hétérogènes et opaques.

Désormais clairement définies par la loi, ses ressources sont constituées **d'une contribution obligatoire des entreprises** dont le taux a été fixé à 0,016 % des rémunérations versées aux salariés servant de base au calcul des cotisations de sécurité sociale par le décret du 30 décembre 2014², **d'une cotisation volontaire des organismes paritaires et d'une subvention de l'État** (32,6 millions d'euros en CP en 2016).

Fonctionnement du fonds paritaire destiné au financement des organisations syndicales et patronales

Le fonds est géré paritairement par les partenaires sociaux réunis au sein de l'association de gestion du fonds paritaire (AGFPN).

Le fonds finance trois types de missions d'intérêt général définies dans la loi :

- la participation à la gestion d'organismes paritaires ;

- l'association à la conception et la mise en œuvre de politiques publiques à travers la négociation interprofessionnelle et la participation à des instances de concertation (ex : Commission nationale de la négociation collective, Haut Conseil du dialogue social) ainsi que, depuis l'adoption du projet de loi relatif au dialogue social et à l'emploi, « l'animation et la gestion d'organismes de recherche »;

- pour les organisations syndicales, la formation de leurs militants.

¹ Loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale.

² Décret n° 2014-1718 du 30 décembre 2014 relatif à la contribution au fonds institué par l'article L. 2135-9 du code du travail.

Les décrets d'application du 30 décembre 2014 et du 28 janvier 2015 sont venus préciser, d'une part, le taux de la contribution des entreprises et, d'autre part, les règles de fonctionnement du fonds paritaire et de répartition des crédits aux organisations bénéficiaires.

Le fonctionnement du fonds paritaire

Le décret du 28 janvier 2015 précise les règles de fonctionnement du fonds paritaire. Il organise une présidence tournante du conseil d'administration pour un mandat de deux ans. Au cours d'un même mandat, le président et le vice-président relèvent l'un, des organisations syndicales de salariés et, l'autre, des organisations professionnelles d'employeurs. Le premier mandat a été réduit à 18 mois afin de coïncider à partir de 2017 avec le cycle de quatre ans de détermination de la représentativité des organisations professionnelles et syndicales.

Il définit les compétences du Conseil d'Administration et établit les règles de transmission des projets de délibération aux organisations syndicales de salariés dont la vocation statutaire revêt un caractère national et interprofessionnel et qui ont recueilli entre 3% et 8% des suffrages.

Un commissaire du Gouvernement est désigné par le ministre chargé du travail, dont le décret définit le rôle et notamment son droit d'opposition concernant l'utilisation de la subvention d'État.

Chaque année, le fonds adresse au Parlement et au Gouvernement un rapport sur l'utilisation des fonds. De plus, le décret organise le droit du fonds à sanctionner l'un de ses bénéficiaires en cas de manquement à ses obligations.

La répartition des crédits

Le décret du 28 janvier 2015 fixe également le cadre de répartition de ses crédits par le fonds. La loi précise en ce qui concerne la mission de conception, de gestion, d'animation et d'évaluation des politiques menées paritairement, que les crédits sont d'abord répartis à parité entre les organisations syndicales et patronales.

Ils sont ensuite partagés de manière uniforme entre toutes les organisations syndicales de salariés et, pour les organisations professionnelles d'employeurs, en fonction de l'audience ou du nombre de mandats paritaires exercés.

Le décret a prévu, pour le collège employeurs, une répartition prenant en compte les mandats paritaires exercés, dans l'attente de l'aboutissement de la réforme de la représentativité patronale qui établira leur audience.

Pour ce qui concerne la mission de participation à la conception, à la mise en œuvre et au suivi des politiques publiques relevant de la compétence de l'État, les sommes attribuées à ce titre sont réparties, dans la loi, sur une base forfaitaire entre les organisations bénéficiaires précisée par le décret.

Enfin, le décret précise les modalités d'attribution des crédits aux organisations syndicales de salariés au titre de la formation économique, sociale et syndicale des salariés fondée sur leur audience.

La loi du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi habilite le Gouvernement à réformer par ordonnance les règles de répartition des crédits et de gouvernance du fonds paritaire après la tenue d'une concertation menée entre les organisations professionnelles d'employeurs qui en sont membres d'ici au 15 novembre 2015 (IV de l'article 23).

L'ordonnance aura vocation à adapter les dispositions législatives relatives au financement des organisations patronales issues de la loi du 5 mars 2014.

Source : réponse au questionnaire budgétaire

IV. DES CRÉDITS CONSACRÉS À LA SANTÉ ET À LA SÉCURITÉ AU TRAVAIL GLOBALEMENT STABLES EN 2016

En 2016, 26 millions d'euros en AE et 25,3 millions d'euros en CP seront consacrés à la santé et à la sécurité au travail. Ces montants sont quasi stables par rapport à 2015 (26,1 millions d'euros en AE et 26,5 millions d'euros en CP).

Les actions de santé et de sécurité au travail sont notamment portées par deux opérateurs : l'agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) et l'agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT).

Créée le 1^{er} juillet 2010, l'ANSES résulte de la fusion de l'agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA), de l'agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET) et du laboratoire national de protection des végétaux (LSV).

L'ANSES a pour mission principale de réaliser et de fournir une expertise scientifique pour l'élaboration des politiques de protection de la santé, liées à des expositions environnementales, professionnelles ou alimentaires, et à la mise en œuvre des mesures de gestion des risques. Elle assure également l'évaluation des risques et de l'efficacité de certains produits à la suite de demandes de mises sur le marché formulées par les industriels.

Par ailleurs, depuis le 1^{er} juillet 2015, en application de la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014¹, l'ANSES est également chargée de délivrer les autorisations de mise sur le marché de certains produits², de piloter et de coordonner le dispositif de phytopharmacovigilance qui organise le recueil des données sur l'impact des produits sur la santé humaine, la flore, la faune et les milieux de l'environnement, et de coordonner les actions des ministères et de l'ANSES en matière d'inspection et de contrôle de la fabrication, de l'emballage et de l'étiquetage des produits autorisés.

L'agence sera dotée 8,55 millions d'euros en AE et en CP (8,82 millions d'euros en 2015).

Dotée en 2016 de 10,6 millions d'euros en AE et en CP (contre 10,8 millions d'euros en 2015), l'ANACT vise, aux termes de l'article L. 4642-1 du code du travail, à contribuer au développement et à l'encouragement de recherches, d'expériences ou réalisations en matière d'amélioration des conditions de travail ; à rassembler et à diffuser les informations concernant, en France et à l'étranger, toute action tendant à

¹ Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.

² Produits phytopharmaceutiques, des matières fertilisantes et supports de culture et des adjuvants.

améliorer les conditions de travail et à appuyer les démarches d'entreprise en matière d'évaluation et de prévention des risques professionnels.

L'agence est notamment chargée de la gestion du **fonds pour l'amélioration des conditions de travail** qui vise, *via* le versement de subventions, à inciter et à aider les entreprises (notamment les PME), les associations ou les branches professionnelles à concevoir et à mettre en œuvre des projets d'expérimentation dans le champ de l'amélioration des conditions de travail. En 2016, ce fonds sera doté de 1,5 million d'euros (contre 2,3 millions d'euros en 2015).

L'ANACT est en outre un opérateur majeur du troisième plan santé au travail (PST 3). Adopté à l'automne 2015 sur la base des orientations définies par les organisations représentatives salariales et patronales dans le cadre du conseil d'orientation sur les conditions de travail (COCT), ce plan s'articulera plus particulièrement autour de **trois objectifs** :

- favoriser la prévention primaire en **prévenant les risques professionnels prioritaires** (risque chimique dont l'amiante, risques psycho-sociaux, chutes de hauteur et de plain-pied, etc.), concevant **une offre de services pour les entreprises, notamment en direction des PME-TPE**, mettant en place **un réseau coordonné d'acteurs de la prévention**, décliné régionalement, promouvant **un environnement normatif plus simple et plus accessible**, etc. ;

- améliorer les conditions de travail ;

- renforcer les acteurs et les ressources et améliorer leur complémentarité.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté **huit amendements** :

- avec l'avis favorable de la commission des finances, un amendement du Gouvernement visant à abonder les crédits du programme 103 à hauteur de 38,2 millions d'euros en AE comme en CP afin de tirer les conséquences de la suppression de l'article 10 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016, qui prévoyait la suppression de certaines exonérations « zonées » de cotisations sociales ;

- avec l'avis favorable de la commission des finances, un amendement du Gouvernement visant à diminuer les crédits du programme 103 à hauteur de 730 000 euros en AE et en CP. Ce montant est transféré vers le programme 134 « développement des entreprises et du tourisme » de la mission « Économie » et vise à financer la mise en place de l'agence France entrepreneur ;

- avec l'avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, un amendement présenté par notre collègue députée Chaynesse Khirouni visant à augmenter les crédits du programme 102 à hauteur de 8 millions d'euros en AE et CP au titre des maisons de l'emploi ;

- avec l'avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, un amendement présenté par notre collègue députée Chaynesse Khirouni visant à augmenter les crédits du programme 102 à hauteur de 10 millions d'euros en AE comme en CP au titre de l'accompagnement assuré par les missions locales ;

- avec l'avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, un amendement présenté par notre collègue députée Chaynesse Khirouni visant à augmenter les crédits du programme 102 à hauteur de 2 millions d'euros en AE et en CP les crédits au titre du fonctionnement des missions locales ;

- avec l'avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, un amendement présenté par notre collègue député Chaynesse Khimouni au nom de la commission des affaires sociales visant à augmenter les crédits du programme 103 à hauteur 3,4 millions d'euros en AE et en CP afin de restaurer les crédits consacrés au fonds de cohésion sociale à leur niveau de 2015 ;

- avec l'avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, deux amendements identiques de nos collègues députés Chaynesse Khirouni au nom de la commission des affaires sociales et

Francis Vercamer afin d'abonder les crédits du programme 103 à hauteur de 840 000 euros en AE comme en CP au titre des dispositifs locaux d'accompagnement.

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement visant à tirer les conséquences des amendements adoptés en première délibération.

Il prévoit une diminution des crédits de la mission à hauteur de - 5,51 millions d'euros en AE comme en CP résultant :

- d'une diminution de 10,84 millions d'euros en AE et CP des crédits du programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » prenant en compte une minoration des crédits à hauteur de 25 millions d'euros en AE et CP liée à une baisse du coût des compensations d'exonérations de cotisations sociales pour les services à la personne et à la montée en charge plus faible que prévu en 2015 du contrat de génération. Cette diminution est en partie compensée par la levée partielle des gages sur les amendements parlementaires adoptés en première délibération permettant un abondement de crédits à hauteur de 14,16 millions d'euros en AE et CP ;

- d'une hausse des crédits du programme 102 « Accès et retour à l'emploi » à hauteur de 5,08 millions d'euros en AE et CP résultant de la levée des gages des amendements adoptés en première délibération ;

- d'une hausse des crédits de personnel du programme 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail » à hauteur de 250 000 euros en AE et CP résultant de la mise en œuvre des mesures prévues par le protocole relatif à l'avenir de la fonction publique et à la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations.

**AMENDEMENT PROPOSÉ PAR
VOTRE COMMISSION DES FINANCES**



**DIRECTION
DE LA SÉANCE**

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2016

SECONDE PARTIE
MISSION TRAVAIL ET EMPLOI

(n° 163, rapport 164, 167)

N°	II-140
----	--------

23 NOVEMBRE 2015

A M E N D E M E N T

présenté par

M. de MONTGOLFIER
au nom de la commission des finances

C	
G	

ARTICLE 24 (CRÉDITS DE LA MISSION)
ÉTAT B

Modifier ainsi les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Accès et retour à l'emploi		982 100 000		457 400 000
Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi				
Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail				
Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail dont titre 2				
TOTAL		982 100 000		457 400 000
SOLDE		- 982 100 000		- 457 400 000

OBJET

Cet amendement vise à diminuer les crédits de l'action 02 « Amélioration des dispositifs en faveur de l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail » du programme 102 « Accès et retour à l'emploi » à hauteur de 982,1 millions d'euros en AE et de 457,4 millions d'euros en CP.

Cette baisse résulte :

- d'une réduction des crédits consacrés aux contrats aidés dans le secteur non-marchand (CUI-CAE) à hauteur de 1 164,9 millions d'euros en AE et de 484,6 millions d'euros en CP résultant de la suppression des 200 000 CUI-CAE supplémentaires prévus en 2016 ;

- d'une majoration à hauteur de 40 000 contrats aidés supplémentaires dans le secteur marchand (CUI-CIE) pour un montant de 182,8 millions d'euros en AE et de 27,2 millions d'euros en CP.

En effet, les taux d'insertion dans l'emploi des contrats aidés dans le secteur marchand apparaissent significativement plus élevés que ceux des contrats aidés dans le secteur non-marchand.

Le projet annuel de performance annexé à la mission « Travail et emploi » indique ainsi qu'en 2013, seuls 37,7 % des bénéficiaires d'un contrat d'accompagnement dans l'emploi (CUI-CAE) ont accédé à l'emploi à l'issue de leur engagement ; ce taux n'est que de 19,8 % pour l'accès à l'emploi durable. Ces taux étaient respectivement de 65,6 % et 54,1 % s'agissant des CUI-CIE.

Par ailleurs, selon une étude de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) de septembre 2014¹, « parmi les salariés arrivés au terme de leur contrat aidé, 18 % sont employés par l'organisme dans lequel ils ont effectué leur CUI-CAE six mois après la fin de celui-ci, 16 % ont trouvé un emploi chez un autre employeur et 66 % se retrouvent au chômage ».

Enfin, cette baisse tient compte des difficultés rencontrées par de plus en plus de collectivités territoriales, qui représentaient en 2014 plus de 20 % des CUI-CAE, à prendre en charge la rémunération de ces personnes dans un contexte de diminution des dotations de l'État (- 3,8 milliards d'euros en 2016).

¹ Dares Analyses n° 071, *Que sont devenues les personnes sorties de contrats aidés en 2012 ?*, septembre 2014

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 17 novembre 2015, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a procédé à l'examen du rapport de MM. François Patriat et Jean-Claude Requier, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Travail et emploi ».

M. François Patriat, rapporteur spécial. – Selon Pôle emploi, le nombre de demandeurs d'emploi de catégorie A – sans aucune activité – a diminué de 23 800 au mois de septembre dernier ; il faut remonter à juin 2006 pour trouver une baisse supérieure. Cette diminution est particulièrement marquée chez les moins de 25 ans : - 2,6 %. Je ne dis pas qu'il s'agit du retournement de la courbe du chômage. Mais c'est une bonne nouvelle marquant que la politique du Gouvernement commence à porter ses fruits.

M. Dominique de Legge. – Je n'irais pas jusque-là...

M. François Patriat, rapporteur spécial. – Le budget 2016 de la mission « Travail et emploi » s'inscrit dans la continuité. Doté de 11,3 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 11,4 milliards d'euros en crédits de paiement, les crédits sont donc maintenus à un haut niveau en 2016.

Ses trois priorités sont l'emploi des jeunes, l'accompagnement des personnes les plus éloignées de l'emploi et le soutien aux PME et TPE. Les dispositifs en faveur de l'emploi et de l'insertion des jeunes seront consolidés. La garantie jeunes sera dotée de près de 300 millions d'euros en autorisations d'engagement et de plus de 270 millions d'euros en crédits de paiement, afin de financer l'entrée de 10 000 jeunes supplémentaires dans le dispositif, soit 60 000 bénéficiaires en 2016. Les crédits de l'établissement public d'insertion de la défense (Épide) seront augmentés pour financer 570 places supplémentaires, conformément à l'engagement du président de la République. Les crédits des écoles de la deuxième chance (E2C) seront maintenus à hauteur de 24 millions d'euros.

Pour accompagner les personnes les plus éloignées de l'emploi, 590 millions d'euros seront consacrés aux structures de l'insertion par l'activité économique.

Par ailleurs, dans le prolongement des mesures prises en faveur des demandeurs d'emplois âgés de plus de soixante ans depuis le début du quinquennat, la prime transitoire de solidarité (PTS) permet, depuis le 1^{er} juin 2015, de faire bénéficier, sous certaines conditions, les demandeurs d'emploi bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) ou du revenu de solidarité active (RSA) nés entre le 1^{er} janvier 1954 et le 31 décembre 1955, d'une prime de 300 euros par mois jusqu'à la retraite. Le

nombre de contrats aidés financés en 2016 sera maintenu à un niveau élevé : 295 000 seront créés, en lien avec les évolutions attendues de l'économie et du marché de l'emploi.

Dans le prolongement du plan « Tout pour l'emploi dans les TPE et les PME » lancé par le Premier ministre en juin dernier, un effort particulier sera consenti en faveur de l'apprentissage avec la création de l'aide « TPE-Jeunes apprentis » de 4 400 euros versée la première année aux entreprises de moins de onze salariés recrutant un apprenti de moins de 18 ans. Plus de 277 000 entrées en apprentissage sont programmées contre 265 000 en 2015, soit un renversement de la courbe. L'aide « TPE embauche premier salarié » encouragera certaines des 1,2 million d'entreprises sans salarié à recruter.

Les moyens consacrés au service public de l'emploi seront préservés. La subvention pour charges de service public sera quasi stable à 1,5 milliard d'euros, pour un accompagnement renforcé des publics les moins autonomes, dans la lignée des recommandations formulées dans le rapport de la Cour des comptes de septembre 2015.

Le budget initial consacré aux maisons de l'emploi prévoyait une diminution de moitié de leurs crédits à hauteur de 13 millions d'euros. L'Assemblée nationale l'a cependant abondé de 8 millions d'euros supplémentaires. Ce rééquilibrage me semble justifié.

Le projet de budget prévoyait un maintien des crédits de fonctionnement des missions locales, importantes pour accompagner les jeunes. L'Assemblée nationale a abondé ces crédits à hauteur de 12 millions d'euros supplémentaires, compte tenu du renforcement de leurs missions, notamment en matière d'accompagnement des bénéficiaires de la garantie jeunes. Cette initiative me semble bienvenue.

Ce budget de sortie de crise accompagnera les publics les plus fragiles. Je vous propose donc 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 » sans modification.

M. Jean-Claude Requier, rapporteur spécial. – Avec plus de 11 milliards d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, le budget de la mission « Travail et emploi », que présentait le Gouvernement, est préservé. La conjoncture économique et sociale appelait l'État à maintenir son soutien à l'emploi et je me félicite des choix du Gouvernement. Ce budget accompagnera la reprise en finançant des dispositifs en faveur des jeunes, des seniors et des personnes les plus éloignées du marché du travail.

Ce budget responsable fait des choix assumés. La mission « Travail et emploi » participera à l'effort de redressement de nos comptes publics. La réduction des dépenses d'intervention dans le contexte actuel n'aurait pas

été responsable, c'est pourquoi les dépenses de fonctionnement et les dépenses de personnel ont été réduites. Conformément à la norme gouvernementale de réduction des crédits de fonctionnement, les dépenses du ministère diminueront de 7 % en autorisations d'engagement et de 5 % en crédits de paiement. Des efforts particuliers en matière de politique des achats seront réalisés avec la poursuite du regroupement au niveau central des services supports du ministère du travail, de l'emploi de la formation professionnelle et du dialogue social, et du ministère des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes, sous l'égide du secrétariat général. Les dépenses afférentes aux affaires immobilières seront réduites de près de 30 % en autorisations d'engagement et stables en crédits de paiement. Les dépenses de personnel diminueront de 4,5 millions d'euros en 2016 avec la suppression de 192 postes. Il convient de souligner cet effort significatif.

Des chantiers importants en matière de dialogue social seront poursuivis en 2016, dernière année de mesure de l'audience syndicale, qui verra l'organisation de l'élection dans les très petites entreprises ; près de 15 millions d'euros en autorisations d'engagement et 16 millions d'euros en crédits de paiement seront consacrés à ce rendez-vous. En application de la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et au dialogue social, un mécanisme de mesure de l'audience des organisations patronales a été mis en place. Les premiers résultats seront connus en 2017, en même temps que la deuxième mesure de la représentativité syndicale.

L'année 2016 sera la deuxième année de mise en œuvre du fonds paritaire destiné au financement des organisations syndicales et patronales, dont la réforme était nécessaire. Le dispositif, doté de 33 millions d'euros en crédits de paiement, semble garantir un système plus transparent et plus satisfaisant. Ces crédits prendront aussi en charge la formation des salariés appelés à exercer des responsabilités syndicales ainsi que la participation des partenaires sociaux à la conception, à la mise en œuvre et au suivi des politiques publiques du travail et de l'emploi.

Le budget de la mission « Travail et emploi » s'inscrit donc dans la cohérence par rapport à l'action menée depuis 2012 et aux priorités du Gouvernement, notamment l'emploi des jeunes. Les orientations du Gouvernement comme les choix effectués vont dans le bon sens, celui de l'accompagnement de la reprise économique. Je vous propose à mon tour d'adopter ces crédits sans modification.

Nous avons, avec François Patriat, réalisé un contrôle sur les écoles de la deuxième chance. Créées dans le prolongement du livre blanc « Enseigner et apprendre - vers la société cognitive » de la Commission européenne présenté lors du Conseil européen de Madrid de décembre 1995, elles accueillent chaque année, sur 107 sites, plus de 14 000 jeunes âgés de 16 à 25 ans sortis du système scolaire et rencontrant la plupart du temps d'importantes difficultés scolaires et sociales, et les aident à définir un projet professionnel adapté à leur profil et à leurs aspirations. Elles reposent sur

une organisation originale, chacune d'entre elles jouissant d'une très grande autonomie, mais devant faire l'objet d'une labellisation pour assurer une certaine homogénéité sur l'ensemble du territoire.

Les auditions réalisées – notamment celle d'Édith Cresson, ancienne Premier ministre, présidente de la fondation des Écoles de la deuxième chance – et un taux de sortie positive de près de 60 % nous ont convaincus de l'utilité de ce dispositif.

M. François Patriat, rapporteur spécial. – Alors que 150 000 jeunes quittent le système scolaire sans diplôme ni qualification chaque année, il nous semblait important de réaliser un contrôle budgétaire sur ce dispositif. Les écoles de la deuxième chance sont une goutte d'eau au sein de la mission « Travail et emploi », avec des crédits de 24 millions sur 11 milliards d'euros, et un dispositif largement méconnu. Cinq pistes sont à envisager.

Il faudrait renforcer et institutionnaliser la coordination des dispositifs de lutte contre le décrochage scolaire et entre les écoles. Une multitude d'initiatives en faveur des décrocheurs scolaires coexistent sans dialogue institutionnalisé entre elles. Au-delà des échanges informels, des mutualisations seraient possibles – par exemple les bénéficiaires de la garantie jeunes pourraient profiter des compétences des E2C pour la remise à niveau scolaire. Une seule structure de référence d'orientation et de structuration de l'offre en faveur des décrocheurs devrait être identifiée, notamment en renforçant les plateformes de suivi et d'appui aux jeunes décrocheurs. L'autonomie des écoles a pour contrepartie la faible mutualisation des pratiques et de certaines fonctions entre les structures. Le réseau devrait regrouper certaines fonctions – notamment administratives – au sein d'un seul établissement, ce qui déchargerait des personnels déjà fortement sollicités.

Améliorer la visibilité du dispositif serait nécessaire. La plupart des jeunes intégrant une E2C ont été orientés par les missions locales ; les candidatures spontanées demeurent marginales. La communication à destination des établissements scolaires et des jeunes doit être renforcée. L'attestation de compétences acquises remise en fin de « scolarité » en E2C ne jouit actuellement d'aucune reconnaissance juridique. Elle devrait être inscrite à l'inventaire de la Commission nationale de la certification professionnelle afin d'être mieux reconnue par les chefs d'entreprises.

Si le suivi des anciens stagiaires par les écoles – faiblesse majeure de ce dispositif – est obligatoire, il est en réalité très hétérogène, allant du simple appel téléphonique à un suivi individuel et renforcé. Un effort d'harmonisation devrait être poursuivi afin de renforcer l'accompagnement des jeunes sortis du dispositif.

Le suivi même du dispositif peut être amélioré : actuellement, l'autorité de tutelle dépend entièrement des informations remontées par le réseau. La nouvelle convention pluriannuelle d'objectifs 2016-2018 devrait

être l'occasion de définir des indicateurs de suivi permettant à l'ensemble des financeurs (État, régions, etc.), dans le cadre d'un dialogue de gestion renforcé, de connaître l'activité de chaque établissement ainsi que sa situation financière.

Il nous semble en outre nécessaire de poursuivre le développement territorial du réseau : pour des raisons historiques, l'ouest et le sud-ouest de la France comportent très peu de structures. La première école a ouvert à Marseille et le dispositif a peu à peu essaimé. Pour des raisons politiques, certains exécutifs régionaux n'ont pas souhaité accompagner ce type de projets. En Bourgogne, nous avons créé une école dans chaque département de la région. L'augmentation du nombre de places décidée par le comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté du 6 mars 2015 doit permettre d'étendre le réseau pour une couverture plus homogène du territoire.

La structure du financement des E2C est mixte. Sur un budget total de 75,6 millions en 2013, l'État apporte 20 % des financements, les régions près d'un tiers, le reste étant réparti entre le fonds social européen (FSE), la taxe d'apprentissage et diverses recettes. Si la plupart des écoles présentent une situation financière saine, certaines d'entre elles, notamment situées en région parisienne, connaissent d'importantes difficultés de trésorerie du fait de modalités de répartition de la taxe d'apprentissage et de versement des aides du FSE mal interprétées ou appliquées de manière hétérogène.

L'interprétation de certains organismes collecteurs peut se traduire par une diminution du montant de la taxe perçu par les E2C. Après avoir nié cette difficulté, le ministère a reconnu que des organismes collecteurs avaient donné une interprétation erronée de ces règles à leurs interlocuteurs. Il a donc adressé un courrier à l'ensemble d'entre eux. Cette initiative, nécessaire, n'est pas suffisante. Une circulaire serait plus appropriée pour fixer clairement les modalités de répartition de la taxe d'apprentissage, pour éviter toute ambiguïté.

Dans la précédente programmation, les aides du FSE étaient gérées par les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte) dont l'intensité des contrôles différait selon les régions. Dans la nouvelle programmation, les régions deviendront autorités de gestion, souhaitons que cela se traduise par une gestion plus fluide de ces aides.

Notre contrôle a mis en avant toute l'utilité de ce dispositif qui répond à un véritable besoin des jeunes sortis du système scolaire. Les E2C, qui ne sauraient se substituer à l'éducation nationale, en sont un complément intéressant. Les jeunes rencontrés nous ont tous indiqué que les cursus proposés par l'éducation nationale ne leur correspondaient pas. Grâce au coussin des écoles de la deuxième chance, ils ont trouvé, par tâtonnement parfois, une voie répondant davantage à leurs aspirations, alors qu'ils pouvaient avoir des situations personnelles très difficiles.

Mme Michèle André, présidente. – Merci pour cette présentation. Comme vous, j'y vois des raisons d'être optimiste.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 1 ne revient pas sur le principe des contrats aidés mais, dans la continuité de notre position de l'an dernier, il réduit les crédits alloués aux contrats aidés du secteur non marchand et majore ceux du secteur marchand.

Je doute que les associations et les collectivités locales puissent absorber l'augmentation des contrats uniques d'insertion - contrats d'accompagnement dans l'emploi (CUI-CAE) - dans le secteur non-marchand, 200 000 contrats supplémentaires ! Nous aurons ce soir un débat sur la dotation globale de fonctionnement : les collectivités ont de plus en plus de mal à assurer le suivi des contrats aidés et à les financer.

À cela s'ajoute un problème de fond : le taux de sortie vers l'emploi et l'accès à un emploi durable sont très différents selon le secteur. Dans le secteur non marchand, seuls 19,8 % des titulaires d'un CUI-CAE trouvent un emploi durable ensuite : moins d'un bénéficiaire sur cinq ! Alors que ce taux est deux fois supérieur dans le secteur marchand. Je m'étonne des difficultés que rencontre le secteur marchand : de nombreux chefs d'entreprise de mon département sont prêts à embaucher mais ils se heurtent aux quotas.

M. Jean-Claude Boulard. – Je me félicite que l'Assemblée nationale ait rajouté des crédits aux maisons de l'emploi ; la réduction de 50 % de leurs dotations menaçait leur existence.

Un dispositif intéressant de la politique de la ville permet à un jeune remplissant les conditions pour bénéficier d'un contrat aidé de se voir attribuer une aide pour créer son activité. Cette troisième voie doit être encouragée.

M. Éric Doligé. – Sur le terrain, on constate qu'il y a 500 000 offres de travail non satisfaites. Le budget prévoit-il de remédier à l'inadéquation entre l'offre et la demande ? Les entreprises sont prêtes à embaucher si on simplifie les dispositifs et si on réforme le code du travail. Pouvez-vous mesurer ces freins à l'embauche ?

M. Marc Laménie. – Les rapporteurs ont eu beaucoup de mérite de traiter ce dossier compliqué. Un tableau de leur rapport mérite réflexion : les opérateurs mobilisent plus de 55 000 ETP. Pôle emploi a recruté 4 000 agents supplémentaires. Quel a été l'impact financier de cette mesure et pour quelle efficacité ? D'autres recrutements sont-ils prévus ?

M. Michel Canevet. – J'ai apprécié l'optimisme des rapporteurs, au vu des dernières statistiques de l'emploi. Nous avons déjà été témoins d'engagements sans cesse reportés. Soyons prudents !

M. Daniel Raoul. – Cassandre !

M. Michel Canevet. – Comment expliquer la réduction des moyens de Pôle emploi, alors que le nombre de chômeurs ne diminue que ponctuellement : la tendance reste à la hausse, il faut accompagner le retour à l'emploi.

Les moyens de l'apprentissage ont été fortement réduits ces dernières années, alors qu'il est un des meilleurs moyens d'insertion professionnelle, notamment des jeunes, qui sont l'une des priorités de l'action publique. Tous les jeunes se sont détournés de l'apprentissage parce que les dispositifs ont été constamment modifiés. Ils ont besoin de clarté, de même que les entreprises, sinon on obtient cette chute des effectifs.

À l'aide à l'embauche d'un premier salarié par une TPE, j'aurais préféré une exonération des cotisations sociales, par exemple durant trois ans, afin d'inciter les artisans et chefs d'entreprises à embaucher. Compte tenu de la délégation de la compétence économique, ces dispositions ne pourraient-elles pas être mises en œuvre par les régions ? Évitions les redondances entre l'État et les régions, sinon l'on répètera les erreurs passées.

M. Claude Raynal. – Je salue les efforts budgétaires de l'État, notamment en faveur des jeunes avec la garantie jeunes, le renforcement de l'apprentissage, les contrats aidés et l'emploi dans les TPE. Cet ensemble concrétise la volonté politique en faveur de l'emploi des jeunes.

Nous aurions pu suivre le rapporteur général sur une réallocation à budget constant pour augmenter le nombre de contrats dans le secteur privé, en diminuant ceux prévus dans le secteur public, mais vous proposez une réduction très forte avec des arguments contestables : selon vous, la réduction des concours de l'État aux collectivités locales les empêcherait de recruter avec ce type de contrats. Au contraire, grâce à ce dispositif, les collectivités qui s'interrogent sur leur masse salariale peuvent répondre à des besoins ponctuels.

Contrairement au dispositif mis en place il y a dix ans, les collectivités territoriales ne sont plus obligées de recruter les personnes titulaires d'un contrat aidé. Celles-ci bénéficient d'une première expérience très utile et d'un an de formation dans le milieu du travail, ce qui est l'une des missions de nos collectivités.

M. Richard Yung. – Je me félicite que le travail et l'emploi gardent ce niveau de crédits dans une période où les coups de rabot affectent chacune des missions budgétaires, mais je ne voterai pas cet amendement excessif, qui supprime 200 000 contrats aidés dans le secteur non marchand pour en créer 40 000 dans le secteur marchand, soit une disparition de 160 000 contrats !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Oui.

M. Richard Yung. – Vous ne laissez plus grand-chose ! L'objectif est d'amener à l'emploi ceux qui en sont le plus éloignés ; les associations et les collectivités locales leur offrent cette chance.

M. Philippe Dallier. – S'il y a quelques années nous avons avancé l'idée que les contrats aidés subventionnés remplaceraient du personnel communal sous statut pour réduire la masse salariale...

M. Claude Raynal. – Temporairement !

M. Philippe Dallier. – Voilà un renversement assez étonnant des arguments. Les collectivités locales utilisent les contrats aidés parce qu'elles espèrent garder certains contrats après les départs en retraite. Mais, l'État ne prenant plus en charge les cotisations sociales, nous devons payer le chômage durant un à deux ans, sans aucune aide !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Pouvons-nous signer 200 000 contrats aidés dans les collectivités ? J'en doute. Il ne s'agit pas de faire une politique d'affichage, mais d'avoir des chiffres précis. Et l'argument principal, c'est que le taux d'emploi durable est deux fois plus important dans le secteur marchand – ce qu'affirme le bleu budgétaire : il ne s'agit pas d'enchaîner les petits boulots !

M. Claude Raynal. – Nous ne sommes pas contre renforcer les contrats dans le secteur marchand.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Plutôt que de l'affichage, créons des emplois supplémentaires dans le secteur marchand. Étrangement, je connais des entreprises prêtes à embaucher massivement mais les préfets leur indiquent ne pas avoir suffisamment de contrats aidés à leur proposer, alors que le chômage des jeunes est le problème numéro un.

M. Daniel Raoul. – J'ai un problème d'arithmétique...

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Oui, je supprime des contrats !

M. Daniel Raoul. – Vous en supprimez 160 000. Je peux comprendre de faire un effort sur le secteur non marchand, mais à enveloppe à peu près constante. Pourquoi vouloir absolument réduire le nombre de contrats aidés dans les collectivités locales ? Je n'ai pas eu de difficulté à en signer dans les collectivités dont j'ai été l'élu... Ne pourrait-on utiliser une partie des crédits initiaux pour régler le problème de la sortie et des cotisations chômage et conserver la totalité des contrats ? Les zones franches urbaines sont vues soit comme un effet d'aubaine, soit comme un échec ; la troisième voie suggérée par Jean-Claude Boulard aiderait un jeune à créer son entreprise dans un quartier prioritaire de la politique de la ville. Mettons bout à bout les dispositifs tout en gardant le montant global.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je suis prêt à examiner le sujet, mais on ne peut entendre en permanence le Gouvernement

affirmer que les collectivités dépensent trop et créer davantage de contrats aidés !

M. Claude Raynal. - Nous pourrions vous suivre si vous proposiez de créer 40 000 contrats aidés supplémentaires dans le privé et, sans négliger la différence du niveau de prise en charge par l'État, de créer le reste en contrats aidés dans le secteur non marchand.

M. Jean-Claude Boulard. - J'y serais favorable.

M. François Patriat, rapporteur spécial. - Dans la région Bourgogne, nous avons signé les deux types de contrats : à côté des contrats aidés de l'État, j'ai créé des contrats-ressources. Après mille emplois tremplin entre 2006 et 2009 payés au Smic majoré de 20 % et assortis d'une formation, nous avons signé 500 contrats ressources, les deux débouchant dans 50 % des cas sur un CDI. Ne soyons pas si manichéens ! Je regrette que le rapporteur général ne souhaite pas trouver de moyen terme.

Il n'est pas dans ma mission de traiter des emplois en tension. Il existe des réponses multiples. Certains employeurs se plaignent de la rigidité de certaines règles : un restaurateur, dont Pôle emploi était le « principal ennemi », m'indiquait qu'il n'emploierait jamais un apprenti... Le rôle de Pôle emploi est d'orienter les jeunes. Il développe par exemple les *datings*. Les crédits attribués à Pôle emploi sont presque constants, avec seulement 12 millions de réduction sur 1,5 milliard d'euros. Désormais, l'accompagnement est davantage personnalisé.

La réduction du nombre d'apprentis tient à la réduction de trois à deux ans du bac professionnel, à la crise économique et à la réduction des aides. Mais même en 2007, 2008 et 2010, où les contrats d'objectifs et de moyens pour l'apprentissage avaient des objectifs élevés, ceux-ci n'étaient pas atteints en raison des difficultés à trouver un employeur. On en a pris conscience et la courbe semble inversée. Je souhaite que l'on donne aux employeurs la lisibilité et la visibilité dont ils ont besoin pour employer les jeunes.

M. Jean-Claude Requier, rapporteur spécial. - Espérons que l'embellie sur l'emploi se maintienne et que la tendance s'inverse ! L'inadéquation entre l'offre et la demande d'emploi est vieille comme le travail et le chômage. Si vous avez des solutions contre l'instabilité fiscale lorsque vous serez au Gouvernement, je suis pour. Dans la petite commune dont j'ai été maire durant trente ans, j'ai créé 50 contrats de travaux d'utilité collective (TUC). Alain Juppé et Dominique Baudis qui n'en voulaient pas, en ont pourtant fait autant à Bordeaux et à Toulouse.

À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Travail et emploi » ainsi modifiés.

Elle décide également de proposer au Sénat l'adoption sans modification, des crédits du compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage ».

*

Réunie à nouveau le jeudi 19 novembre 2015, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a décidé de confirmer sa décision de proposer au Sénat d'adopter, avec modification, les crédits de la mission « Travail et emploi » et, sans modification, les crédits du compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage ».

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Cabinet de la ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social

- M. Sébastien Jallet, directeur de cabinet adjoint chargé de l'emploi et de la formation professionnelle ;
- Mme Mathilde Tournier, conseillère budgétaire et administration générale ;
- Mme Claire Rabes, conseillère parlementaire.