

N° 140

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-20167

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 novembre 2016

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

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

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Rapporteur général,

Sénateur.

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 33

TRAVAIL ET EMPLOI

COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE : FINANCEMENT NATIONAL DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA MODERNISATION DE L'APPRENTISSAGE

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 Éblé, 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.) : 4061, 4125 à 4132 et T.A. 833

Sénat : 139 et 141 à 146 (2016-2017)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	7
 PREMIÈRE PARTIE ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI »	
I. ANALYSE DES CRÉDITS 2017 DE LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI ».....	9
A. UN NIVEAU DE CRÉDITS HISTORIQUEMENT ÉLEVÉ	9
B. UNE MISSION MAJORITAIREMENT COMPOSÉE DE DÉPENSES D'INTERVENTION.....	11
C. UNE MISSION MARQUÉE PAR D'IMPORTANTES MESURES DE PÉRIMÈTRE EN 2017.....	13
D. UNE PRÉVISION DE DÉPENSE RÉGULIÈREMENT DÉPASSÉE	14
E. UNE DIMINUTION DE 37 % DES DÉPENSES FISCALES DEPUIS 2012 PRINCIPALEMENT LIÉE À LA CRÉATION DE LA PRIME D'ACTIVITÉ ET DE LA SUPPRESSION DE LA DÉFISCALISATION DES HEURES SUPPLÉMENTAIRES.....	16
II. ANALYSE PAR PROGRAMME	18
A. UNE ÉVOLUTION CONTRASTÉE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 102 « ACCÈS ET RETOUR À L'EMPLOI »	18
1. <i>Une diminution de la subvention d'équilibre versée au fonds de solidarité liée au transfert d'une partie de la contribution exceptionnelle de solidarité et à une baisse attendue de ses dépenses en 2017</i>	<i>20</i>
2. <i>La compensation par l'État des exonérations de charges patronales au bénéfice des associations intermédiaires et des chantiers d'insertion en 2017</i>	<i>21</i>
3. <i>Une baisse de l'enveloppe des emplois aidés en lien avec la reprise de l'emploi</i>	<i>23</i>
4. <i>Une généralisation de la Garantie jeunes qui devrait se traduire par l'entrée de 150 000 jeunes dans le dispositif en 2017</i>	<i>23</i>
B. UNE PROGRESSION RECORD DES CRÉDITS DU PROGRAMME 103 « ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES ET DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI » LIÉE À LA COMPENSATION DE DISPOSITIFS D'EXONÉRATIONS DE CHARGES ET À LA PROLONGATION EN 2017 DU PLAN D'URGENCE POUR L'EMPLOI.....	24
1. <i>Une compensation de charges sociales patronales s'élevant à 1,8 milliard d'euros en 2017</i>	<i>26</i>
2. <i>La prolongation du plan d'urgence pour l'emploi</i>	<i>27</i>
3. <i>Le transfert aux régions du nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'entreprise (NACRE)</i>	<i>28</i>
C. UNE DOTATION DU PROGRAMME 111 « AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'EMPLOI ET DES RELATIONS DU TRAVAIL » EN DIMINUTION, EN LIEN AVEC LE CALENDRIER DE LA MESURE DES AUDIENCES DES REPRÉSENTATIVITÉS SYNDICALE ET PATRONALE	28

D. UNE DIMINUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 155 « CONCEPTION, GESTION ET ÉVALUATION DES POLITIQUES DE L'EMPLOI ET DU TRAVAIL » LIÉE À DES MESURES DE TRANSFERT	30
---	----

DEUXIÈME PARTIE

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

1. Des ressources du programme 787 « Répartition de la ressource régionale consacrée au développement de l'apprentissage » stabilisées en 2017	35
2. Une augmentation significative du montant du solde dynamique de la fraction régionale pour l'apprentissage portée par le programme 790 « Correction financière des disparités régionales de taxe d'apprentissage et incitations au développement de l'apprentissage »	36

TROISIÈME PARTIE

OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES 102 « ACCÈS ET RETOUR À L'EMPLOI » ET 103 « ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES ET DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI » (RAPPORTEUR SPÉCIAL FRANÇOIS PATRIAT)

I. DES MOYENS DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI CONSOLIDÉS.....	39
1. Une subvention pour charges de service public à Pôle emploi maintenue à 1,5 milliard d'euros en 2017 permettant d'accompagner la poursuite du plan « Pôle emploi 2020 »	39
2. Une transformation de l'association pour la formation professionnelle des adultes en établissement public industriel et commercial dont certaines modalités sont encore incertaines.....	41
3. Une dotation aux maisons de l'emploi reconduite en 2017 à hauteur de 21 millions d'euros	42
4. Des dispositifs de la deuxième chance consolidés	43
II. LA PROLONGATION DU PLAN D'URGENCE POUR L'EMPLOI EN 2017	44
1. L'aide à l'embauche dans les PME : un dispositif rencontrant un important succès auprès des entreprises reconduit en 2017	44
2. Une enveloppe de 196 millions d'euros consacrée au plan « 500 000 formations supplémentaires »	45
III. UN MAINTIEN À UN HAUT NIVEAU DES CRÉDITS CONSACRÉS AUX DISPOSITIFS EN FAVEUR DES PERSONNES LES PLUS ÉLOIGNÉES DE L'EMPLOI	46
1. Une enveloppe de contrats aidés maintenue à un haut niveau en 2017.....	46
2. Des crédits consacrés à l'insertion par l'activité économique stabilisés.....	47
3. Le financement de l'expérimentation visant à résorber le chômage de longue durée à hauteur de 15 millions d'euros en 2017.....	49
IV. LA POURSUITE DE L'EFFORT EN FAVEUR DES JEUNES, PRIORITÉ DU QUINQUENNAT	50
1. La mise en place du parcours d'accompagnement contractualisé vers l'emploi et l'autonomie	50
a) La généralisation de la Garantie jeunes en 2017... ..	50
b) ... se traduisant par une augmentation des moyens des missions locales.....	51

2. Des dispositifs en faveur de l'apprentissage complétés par une aide en faveur du pouvoir d'achat des apprentis	52
a) Un objectif de 500 000 apprentis d'ici la fin 2017 maintenu	52
b) Des dispositifs de soutien à l'apprentissage complétés par une aide en faveur du pouvoir d'achat des apprentis	52

QUATRIÈME PARTIE

OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES 111 « AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'EMPLOI ET DES RELATIONS DU TRAVAIL » ET 155 « CONCEPTION, GESTION ET ÉVALUATION DES POLITIQUES DE L'EMPLOI ET DE TRAVAIL »

(RAPPORTEUR SPÉCIAL JEAN-CLAUDE REQUIER)

I. DES EFFORTS EN MATIÈRE DE SANTÉ ET DE SÉCURITÉ AU TRAVAIL PROLONGÉS EN 2017	55
1. La deuxième année de mise en œuvre du troisième plan santé au travail	55
2. La réforme des services de santé au travail	56
3. La lutte contre le travail illégal, priorité du ministère	57
II. LA POURSUITE DE LA RÉNOVATION DU CADRE D'EXERCICE DU DIALOGUE SOCIAL	58
1. Un report du scrutin dans les très petites entreprises qui ne devrait pas remettre en cause la promulgation des résultats en mars 2017	58
2. La troisième année de mise en œuvre du fonds paritaire destiné au financement des organisations syndicales et patronales	59
III. LA PREMIÈRE ANNÉE DE RENOUVELLEMENT DES CONSEILLERS PRUD'HOMMES SELON LES NOUVELLES MODALITÉS DE DÉSIGNATION	60
IV. UN EFFORT DE MAÎTRISE DE LA DÉPENSE : DES EFFECTIFS RÉDUITS, DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT EN BAISSÉ	62
1. Une augmentation de 2,9 millions d'euros des dépenses de personnel hors CAS « Pensions » traduisant l'impact des mesures catégorielles	62
2. ... contenue grâce à la diminution des effectifs de la mission de 150 ETP en 2017	63
3. Une diminution des dépenses de fonctionnement de près de 3 %	64
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	65
EXAMEN EN COMMISSION	67
Liste des personnes entendues	75

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

1) En 2017, la mission « Travail et emploi » sera dotée de 16,5 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 15,5 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), soit une hausse de près de 5 milliards d'euros en AE (+ 42,8 %) et de 3,8 milliards d'euros en CP (+ 32,4 %) par rapport à 2016.

2) Le périmètre de la mission « Travail et emploi » fera l'objet d'importantes modifications en 2017.

3) La compensation aux organismes de sécurité sociale des dispositifs d'exonérations de charges patronales (hors accident du travail et maladie professionnelle) s'élèvera ainsi, à elle seule, à près de 2 milliards d'euros en AE comme en CP.

4) Par ailleurs, la subvention d'équilibre au fonds de solidarité connaîtra une diminution de 268,5 millions d'euros en AE comme en CP par rapport à 2016, en lien avec la suppression du fonds national des solidarités actives prévue par l'article 63 du présent projet de loi de finances et le transfert d'une partie du produit de la contribution exceptionnelle de solidarité, qui était jusqu'à présent affectée à ce fonds (15,2 % du produit total), au fonds de solidarité.

5) Hors mesures de périmètre (2,02 milliards d'euros) et transferts sortants (35,6 millions d'euros), les crédits de la mission augmenteront à hauteur de 3 milliards d'euros en AE et de 1,8 milliard d'euros en CP.

6) Les crédits consacrés au service public de l'emploi seront préservés en 2017. La subvention pour charges de service public versée à Pôle emploi sera maintenue 1,5 milliard d'euros. Par ailleurs, la transformation de l'association pour la formation professionnelle des adultes en établissement public industriel et commercial s'accompagnera d'un transfert de ressources s'élevant à 110 millions d'euros en AE comme en CP au titre des missions de service public qui seront mises en œuvre par ce nouvel opérateur.

7) Le plan d'urgence pour l'emploi mis en œuvre en 2016 sera prolongé en 2017.

8) Ainsi, 3,6 milliards d'euros en AE et 1,9 milliard d'euros en CP seront inscrits sur le programme 103 au titre de l'aide « embauche PME », dispositif créé par le décret n° 2016-40 du 25 janvier 2016 et qui sera pérennisé en 2017.

9) Par ailleurs, une enveloppe de 196,4 millions d'euros est inscrite au titre du plan « 500 000 formations supplémentaires » à destination des demandeurs d'emploi.

10) L'enveloppe de contrats aidés sera maintenue à un haut niveau en 2017. Ces derniers seront ciblés sur les personnes les plus éloignées de l'emploi. Ainsi, 280 000 nouveaux contrats devraient ainsi être conclus, dont 45 000 dans le secteur marchand et 235 000 dans le secteur non-marchand.

11) L'effort en faveur des jeunes, priorité du quinquennat, sera maintenu.

12) Le parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi (PACE) sera mis en place en 2017. Une allocation pourra être versée aux jeunes intégrant ce dispositif mis en œuvre par les missions locales.

13) La Garantie jeunes sera en outre généralisée, conformément aux dispositions de l'article 46 de la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels. 150 000 jeunes devraient ainsi intégrer ce dispositif.

14) L'année 2017 sera la deuxième année de mise en œuvre du troisième plan « Santé au travail ».

15) Dans le cadre de la lutte contre le travail illégal, priorité du ministère, l'accent sera mis sur la lutte contre la fraude à la prestation de service internationale. Un suivi permanent des 500 grandes opérations de BTP sera ainsi assuré en 2017. Par ailleurs, des contrôles plus nombreux seront menés en dehors des horaires habituels de travail.

16) L'année 2017 verra le premier renouvellement des conseillers prud'hommes selon les nouvelles règles de désignation.

17) Elle sera marquée par la fin du deuxième cycle de mesure de l'audience syndicale et patronale lancé le 1^{er} janvier 2013. Le report du scrutin dans les TPE ne devrait pas se traduire par une modification de calendrier, les résultats devant être promulgués en mars 2017.

18) Hors contribution au CAS « Pensions », les dépenses de personnel augmenteront de 2,9 millions d'euros en 2017, passant de 435 millions d'euros à 438 millions d'euros (+ 0,7 %). Cette hausse est cependant atténuée grâce à la diminution des effectifs du ministère. 150 postes devraient ainsi être supprimés en 2017 après une diminution de 192 ETP en 2016.

19) Hors mesure de périmètre, les dépenses de fonctionnement courant des services du ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social diminueront de 3 %.

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, 37,5 % des réponses étaient parvenues à vos rapporteurs spéciaux en ce qui concerne la mission « Travail et emploi ». L'an dernier ce taux s'élevait à 7 %. Malgré une tendance à la hausse, vos rapporteurs spéciaux regrettent la faiblesse de ces taux de réponse, en contradiction avec les dispositions de l'article 49 de la LOLF.

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

I. ANALYSE DES CRÉDITS 2017 DE LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI »

A. UN NIVEAU DE CRÉDITS HISTORIQUEMENT ÉLEVÉ

Hors contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », la mission « Travail et emploi » sera dotée de 16,3 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 15,3 milliards d'euros en crédits de paiement (CP) en 2017, en progression de près de 3 milliards d'euros en AE (+ 22,3 %) et de 1,8 milliard d'euros en CP (+ 13,6 %).

Crédits de la mission « Travail et emploi » hors contribution au CAS « Pensions »

(en millions d'euros)

	LFI 2015	LFI 2016	PLF 2017	Évolution (en pourcentage)	Évolution (en valeur)
Plafond des autorisations d'engagement	13 943	13 317	16 289	22,3%	2 972
Plafond des crédits de paiement	13 361	13 474	15 305	13,6%	1 831

Source : projet annuel de performances pour 2017

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019¹ fixait un plafond de CP s'élevant à 9,84 milliards d'euros pour 2017. L'écart à la prévision atteindra donc près de 5,5 milliards d'euros. Une part importante de cet écart est liée à des mesures de périmètre (cf. *infra*).

Au total, les dépenses de la mission atteindront 16,5 milliards d'euros en AE et 15,5 milliards d'euros en CP, soit une hausse significative de près de 5 milliards d'euros en AE (+ 42,8 %) et de 3,8 milliards d'euros en CP (+ 32,4 %). Cette hausse sera exclusivement portée par le programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » en AE (+ 5,2 milliards d'euros) et très majoritairement en CP (+ 3,77 milliards d'euros).

¹ Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

Hors programme 103, les crédits de la mission diminueront à hauteur de près de 274 millions d'euros en AE et progresseront de 22,2 millions d'euros en CP.

Évolution des crédits de la mission « Travail et emploi » par programme

(en millions d'euros)

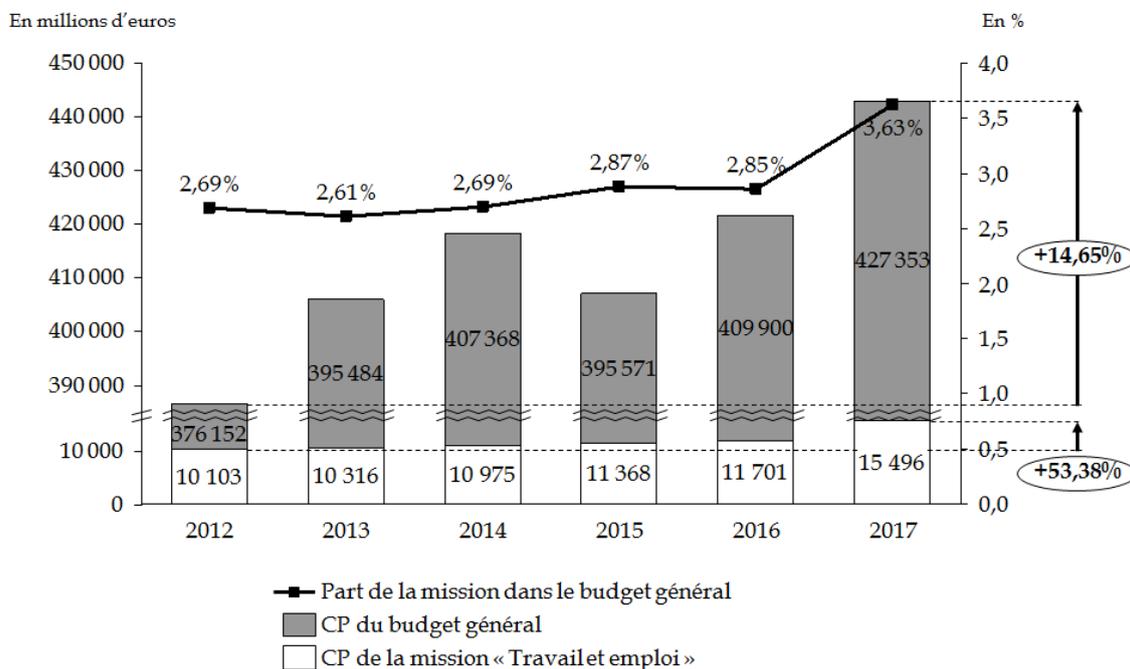
	AE					CP				
	Ouvertes en LFI pour 2016	Demandées pour 2017	Évolution (en pourcentage)	Évolution (en valeur)	FDC et ADP attendus en 2017	Ouverts en LFI pour 2016	Demandés pour 2017	Évolution (en pourcentage)	Évolution (en valeur)	FDC et ADP attendus en 2017
102 - Accès et retour à l'emploi	7 278,6	7 049,6	- 3,1 %	- 229,0	54,9	7 535,7	7 601,8	0,9 %	66,2	54,9
103 - Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	3 456,7	8 666,9	150,7 %	5 210,2	350,0	3 309,6	7 082,1	114,0 %	3 772,5	350,0
111 - Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	56,9	40,9	- 28,2 %	- 16,0	0,0	91,8	78,5	- 14,5 %	- 13,3	0,0
155 - Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	751,8	722,9	- 3,8 %	- 28,8	4,1	764,3	733,6	- 4,0 %	- 30,7	4,1
Total	11 544,0	16 480,3	42,8 %	4 936,3	409,0	11 701,3	15 496,1	32,4 %	3 794,7	409,0

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

En 2017, la mission « Travail et emploi » représentera 3,63 % des CP du budget général, contre 2,85 % en 2016 et 2,69 % en 2012.

Entre 2012 et 2017, les CP de la mission « Travail et emploi » auront augmenté de plus de 50 % à périmètre courant, contre une évolution de 15 % pour les CP du budget général.

Évolution des crédits de paiement de la mission « Travail et emploi » et du budget de l'État (hors fonds de concours)



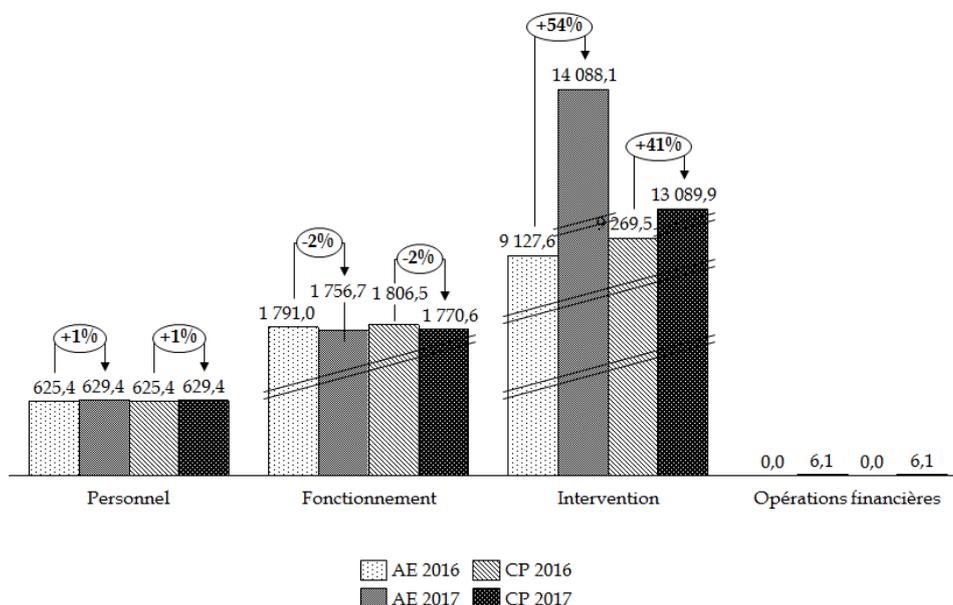
Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

B. UNE MISSION MAJORITAIREMENT COMPOSÉE DE DÉPENSES D'INTERVENTION

L'augmentation des crédits de la mission « Travail et emploi » en 2017 résulte pour l'essentiel d'une hausse des crédits d'intervention (titre 6), qui passeront de 9,1 milliards d'euros à 14,1 milliards d'euros en AE (+ 4,96 milliards d'euros, soit une augmentation de 54,3 %) et de 9,3 milliards d'euros à 13,1 milliards d'euros en CP (+ 3,8 milliards d'euros, soit une hausse de 41,2 %) entre 2016 et 2017.

Évolution des crédits de la mission « Travail et emploi » par nature

(en millions d'euros)

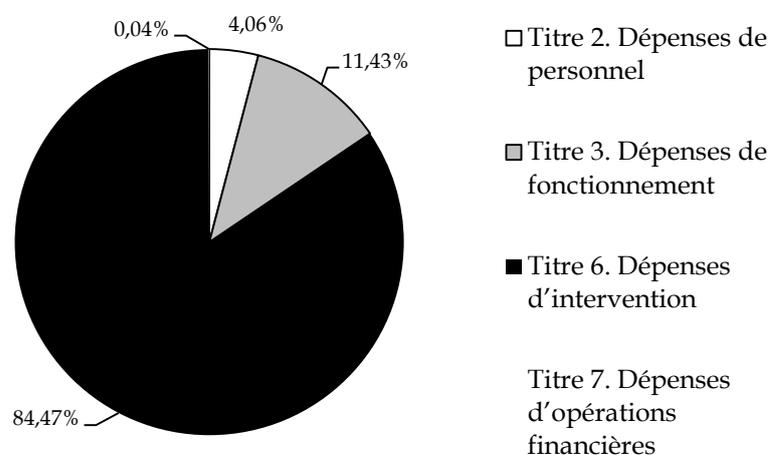


Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Les crédits de titre 6 représenteront près de 84,5 % du total des CP de la mission, contre 4 % pour les dépenses de personnel (titre 2), et 11,4 % pour les dépenses de fonctionnement (titre 3).

Répartition des crédits de paiement de la mission « Travail et emploi » par nature

(en millions d'euros)



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

C. UNE MISSION MARQUÉE PAR D'IMPORTANTES MESURES DE PÉRIMÈTRE EN 2017

En 2017, la mission « Travail et emploi » portera des crédits destinés à compenser les exonérations de charges patronales dont bénéficient les associations intermédiaires et les chantiers d'insertion, l'aide à domicile employée par un particulier fragile, l'aide à domicile employée par une association ou une entreprise auprès d'une personne fragile (prestataire) et l'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise (cf. *infra*). Au total, près de **deux milliards d'euros** seront consacrés à ces dispositifs de compensation aux organismes de sécurité sociale.

Hors mesures de périmètre (+ 2,02 milliards d'euros) et transferts sortants (- 35,6 millions d'euros), les crédits de la mission augmenteront à hauteur de 3 milliards d'euros en AE et de 1,86 milliard d'euros en CP.

Principales mesures de périmètre affectant la mission « Travail et emploi » en 2017

	AE et CP (en millions d'euros)	Mesure
P. 102	177	Compensation de l'exonération de cotisations sociales des associations intermédiaires et des chantiers d'insertion
P. 103	835	Compensation de l'exonération de cotisations sociales pour l'aide à domicile employée par une association auprès d'une personne fragile
	804	Compensation de l'exonération de cotisations sociales pour l'aide à domicile employée par un particulier fragile
	204	Compensation de l'exonération de cotisations sociales pour l'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprises
P. 155	- 1,2	Transferts divers sur la masse salariale
	- 30,6	Mutualisation des moyens de fonctionnement courant des DIRECCTE
	- 3,8	Reprise des activités du centre d'études pour l'emploi au CNAM
Total	1 984,4	

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

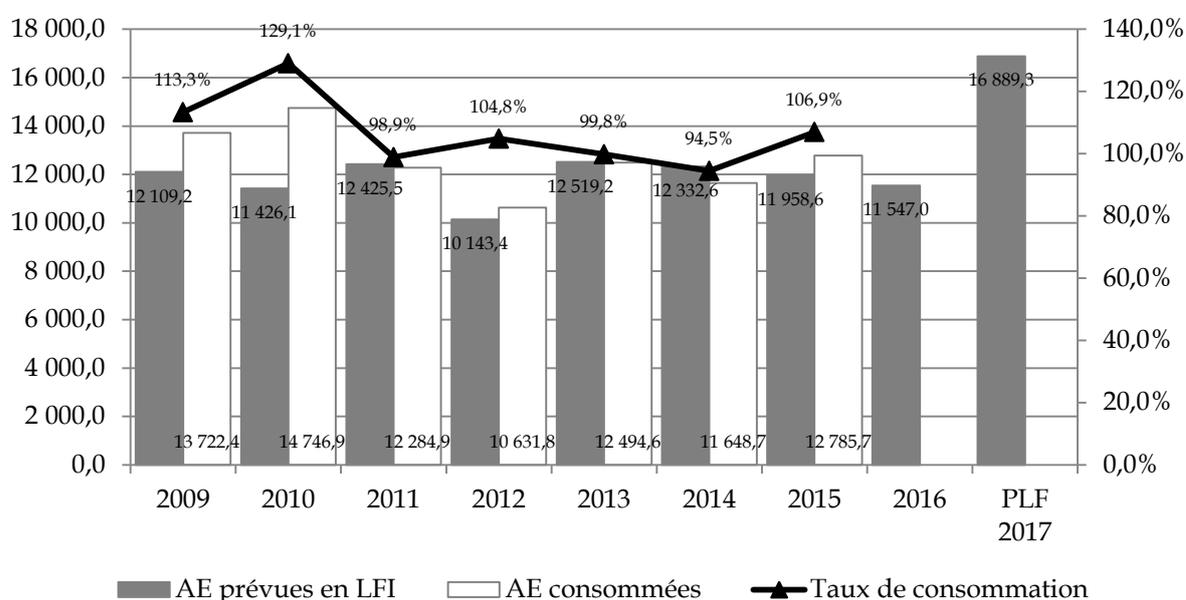
D. UNE PRÉVISION DE DÉPENSE RÉGULIÈREMENT DÉPASSÉE

Depuis 2009, le taux de consommation moyen des AE, y compris attributions de produits et fonds de concours, s'est élevé à 106,7 %.

En 2015, l'augmentation des crédits de la mission hors mesure de périmètre (non-reconduction du programme 412 « Formation et mutations économiques » du programme d'investissement d'avenir) n'a pas empêché un dépassement de près de sept points (+ 827 millions d'euros).

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

(en millions d'euros et en pourcentage)



* Y compris fonds de concours et attributions de produits.

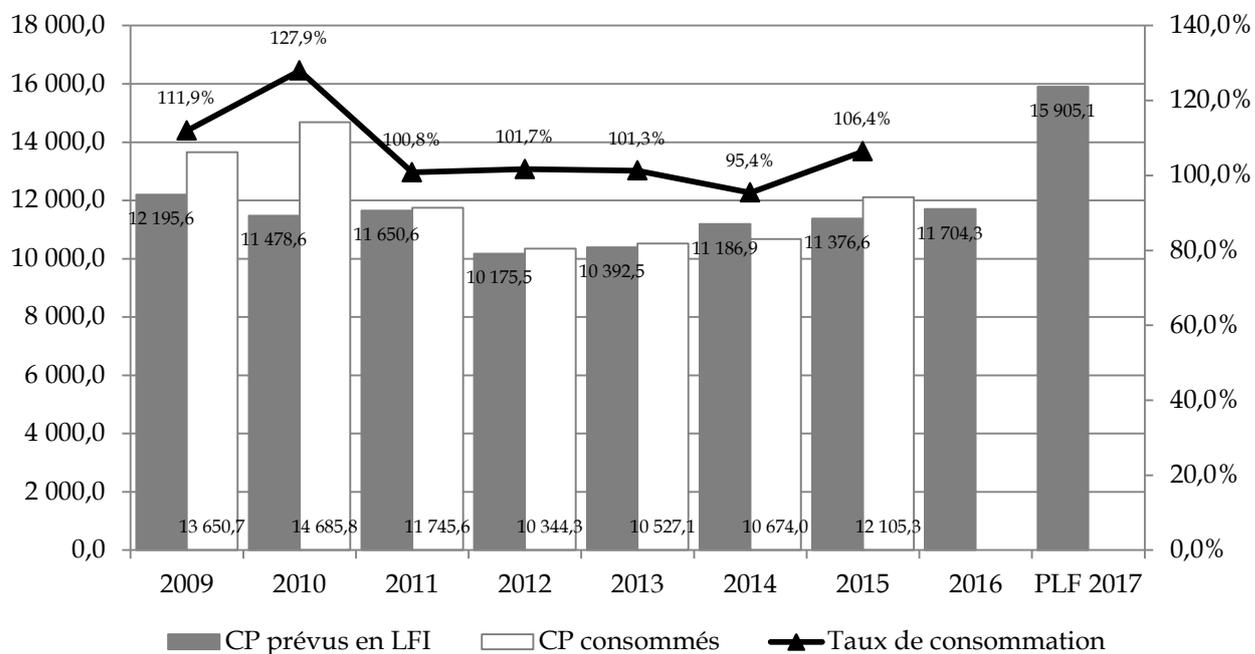
Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Une surconsommation des crédits peut également être constatée s'agissant des CP. Entre 2009 et 2015, le taux de consommation des crédits de paiement, y compris attributions de produits et fonds de concours, s'est élevé à 106,5 % en moyenne.

En 2015, l'écart aux prévisions a atteint 728,7 millions d'euros (+ 6,4 points).

Crédits de paiement prévus en lois de finances et consommés*

(en millions d'euros et en pourcentage)



* Y compris fonds de concours et attributions de produits.

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

Ces écarts s'expliquent principalement par un nombre de contrats aidés significativement supérieur aux prévisions.

La loi de finances pour 2015 prévoyait ainsi la prescription de 300 000 nouveaux contrats aidés dans le secteur non-marchand (CUI-CAE), 80 000 contrats aidés dans le secteur marchand (CUI-CIE) et 65 000 emplois d'avenir, pour un montant de **3,4 milliards d'euros en AE et 3,1 milliards d'euros en CP**.

Au cours du second semestre 2015, le Gouvernement a cependant décidé d'augmenter ces enveloppes. La circulaire DGEFP/MIP/2015/215 du 19 juin 2015 relative à la programmation des contrats uniques d'insertion et emplois d'avenir au deuxième semestre 2015 a ainsi prévu l'augmentation des enveloppes de contrats aidés à hauteur de 100 000 contrats supplémentaires (dont 70 000 CUI-CAE et 30 000 emplois d'avenir).

Au total, **289 234 CUI-CAE ont été conclus en 2015**. Hors mesure de périmètre (100 000 contrats ayant été transformés en cours d'exercice en aides au poste dans le cadre de la réforme du financement de l'insertion par l'activité économique), l'enveloppe initiale de **200 000 CUI-CAE** a connu un dépassement de plus de **89 000 contrats**.

S'agissant des **emplois d'avenir**, **87 180 contrats** ont été prescrits en 2015, **soit un écart aux prévisions de + 22 180 contrats**.

Nombre de prescriptions et coût des principaux dispositifs d'emplois aidés

	Prévision			Exécution		
	Nombre de prescriptions	AE (en millions d'euros)	CP (en millions d'euros)	Nombre de prescriptions	AE (en millions d'euros)	CP (en millions d'euros)
CIE	80 000	332,01	206,92	91 895	336,84	178,67
CAE*	300 000	1 634,27	1 577,73	289 234	1 974,28	1 714,45
Emplois d'avenir	65 000	1 411,64	1 300,03	87 180	1 534,08	1 347,80

* 100 000 CAE ont été transformés en aides au poste en cours d'exercice.

Source : commission des finances du Sénat, d'après le rapport annuel de performances 2015

Enfin, la dépense consacrée aux CUI-CIE a été supérieure de près de 5 millions d'euros en AE aux prévisions. Cet écart s'explique notamment par la mise en œuvre du CIE « starter » dans le cadre du Comité interministériel égalité et citoyenneté (CIEC) du 6 mars 2015. **15 608 CIE « starter » ont été prescrits en 2015.**

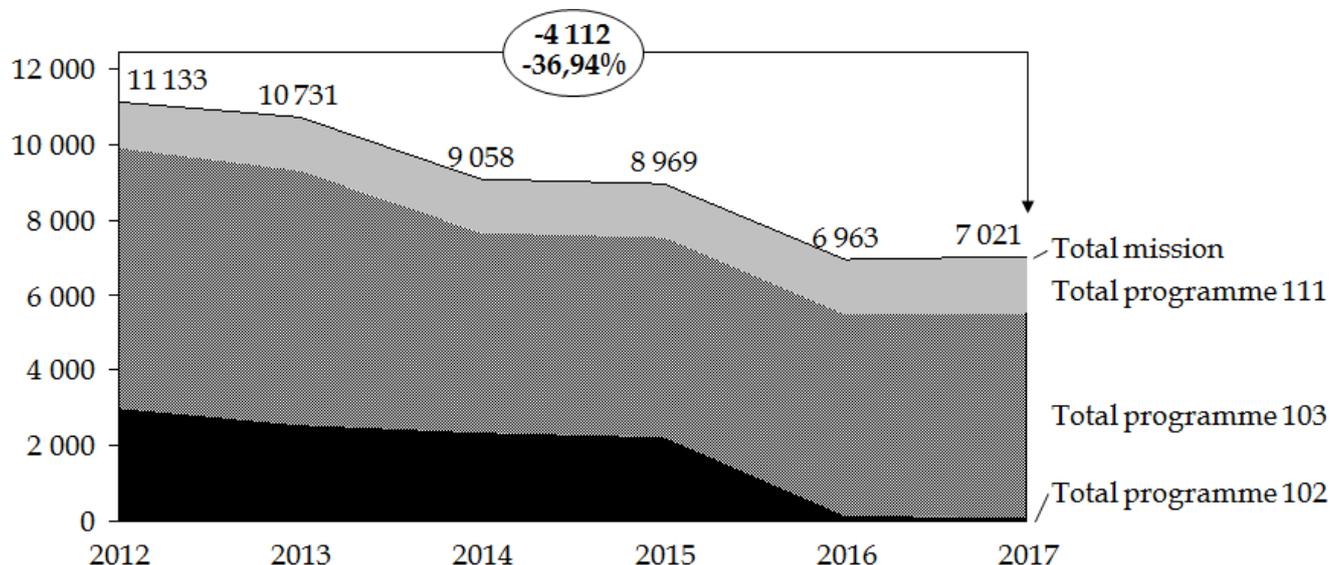
Au total, la dépense relative aux contrats aidés s'est élevée à **3,85 milliards d'euros en AE et à 3,24 milliards d'euros en CP**, soit un écart de plus de 450 millions d'euros en AE et de plus de 140 millions d'euros en CP par rapport aux prévisions.

E. UNE DIMINUTION DE 37 % DES DÉPENSES FISCALES DEPUIS 2012 PRINCIPALEMENT LIÉE À LA CRÉATION DE LA PRIME D'ACTIVITÉ ET DE LA SUPPRESSION DE LA DÉFISCALISATION DES HEURES SUPPLÉMENTAIRES

Le coût des dépenses fiscales rattachées à la mission « Travail et emploi » est passé de 11,1 milliards d'euros en 2012 à 7 milliards d'euros en 2017, soit une diminution de 4,1 milliards (- 37 %).

Évolution du coût des dépenses fiscales sur impôts d'État contribuant aux programmes de la mission « Travail et emploi » de manière principale

(en millions d'euros)



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

Cette baisse est principalement liée à la suppression du dispositif de défiscalisation des heures supplémentaires issu de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA) par la loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012. La dépense consacrée à ce dispositif s'élevait ainsi à 1,7 milliard d'euros en 2012.

Cette diminution est également liée à une mesure de périmètre, la prime pour l'emploi, dont le coût s'élevait à 2,9 milliards d'euros en 2012, ayant été remplacée par la prime d'activité par la loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi, portée par la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

Les principales dépenses fiscales qui contribueront aux programmes de la mission de manière principale en 2017 seront :

- le 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, à hauteur de 2 milliards d'euros ;

- la 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'emplois depuis moins de trois mois, à hauteur de 1,5 milliard d'euros ;

- le taux de TVA à 10 % pour les recettes provenant de la fourniture des repas par les cantines d'entreprises ou d'administrations, et le taux de

5,5 % pour la fourniture de repas sur les prestataires dans les établissements publics ou privés d'enseignement du premier et du second degré ainsi que pour les repas livrés par des fournisseurs extérieurs aux cantines, scolaires et universitaires notamment, qui restent exonérées de TVA, à hauteur de 800 millions d'euros.

II. ANALYSE PAR PROGRAMME

À l'exception du programme 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail », **les programmes de la mission « Travail et emploi » feront l'objet de mesures de périmètre, particulièrement importantes s'agissant des programmes 102 « Accès et retour à l'emploi » et 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi ».**

A. UNE ÉVOLUTION CONTRASTÉE DES CRÉDITS DU 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 2017, ce programme verra ses crédits diminuer significativement en AE (- 229 millions d'euros, soit une baisse de 3,1 %) et progresser légèrement en CP (+ 66,2 millions d'euros, soit une hausse de près de 1 %).

**Évolution des crédits du programme 102
par action**

(en millions d'euros)

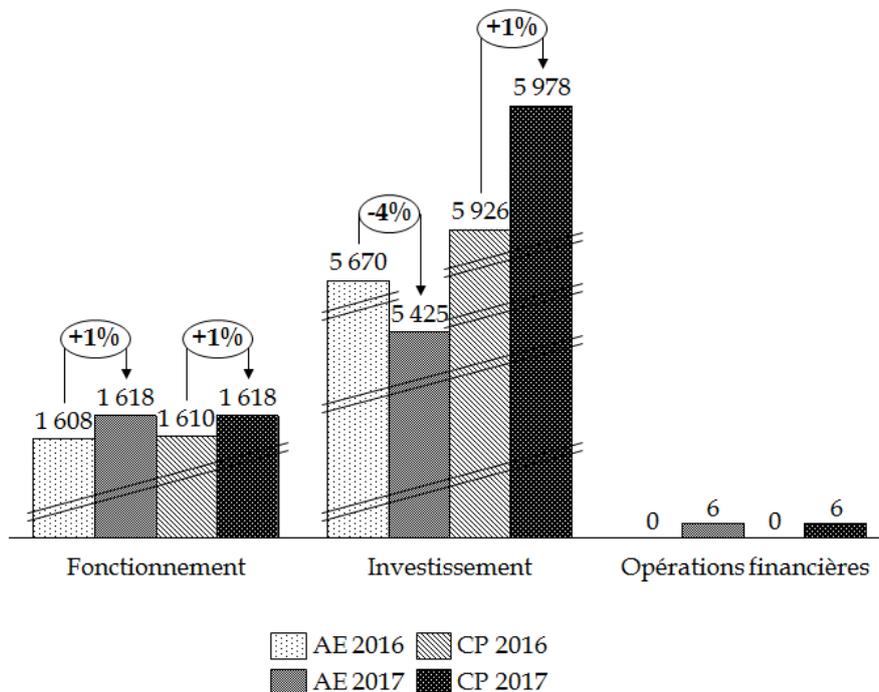
	Ouvertes en LFI pour 2016	Demandées pour 2017	Évolution (en pourcentage)	Évolution (en valeur)	FDC et ADP attendus en 2017	Ouverts en LFI pour 2016	Demandés pour 2017	Évolution (en pourcentage)	Évolution (en valeur)	FDC et ADP attendus en 2017
01 - Amélioration de l'efficacité du service public de l'emploi	3 320,8	3 012,5	- 9,3 %	- 308,3	0,0	3 320,8	3 012,5	- 9,3 %	- 308,3	0,0
02 - Amélioration des dispositifs en faveur de l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail	3 957,8	4 037,1	2,0 %	79,3	54,9	4 214,9	4 589,3	8,9 %	374,5	54,9
Total	7 278,6	7 049,6	- 3,1 %	- 229,0	54,9	7 535,7	7 601,8	0,9 %	66,2	54,9

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

La diminution des AE est principalement imputable à une baisse des dépenses d'intervention (- 244,9 millions d'euros, soit une diminution de 3,1 %).

Évolution des crédits du programme 102 par nature

(en millions d'euros)



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

1. Une diminution de la subvention d'équilibre versée au fonds de solidarité liée au transfert d'une partie de la contribution exceptionnelle de solidarité et à une baisse attendue de ses dépenses en 2017

La subvention d'équilibre au fonds de solidarité connaîtra une diminution de 268,5 millions d'euros en AE comme en CP par rapport à 2016.

Celle-ci résulte notamment de la suppression du fonds national des solidarités actives prévue par l'article 63 du présent projet de loi de finances. Ce fonds était devenu sans objet depuis la mise en œuvre de la prime d'activité, financée intégralement sur le budget de l'État. **La part du produit de la contribution exceptionnelle de solidarité, qui était jusqu'à présent affectée à ce fonds (15,2 % du produit total), sera donc transférée au fonds de solidarité. Ce transfert de recettes viendra en déduction du montant de la subvention d'équilibre versée par l'État et portée par l'action 01 « Amélioration de l'efficacité du service public de l'emploi » du programme 102.**

Outre cette mesure de périmètre, il est prévu une diminution des dépenses du fonds de solidarité résultant de la mise en œuvre de deux

préconisations issues du rapport de notre ancien collègue député Christophe Sirugue¹ remis au Premier ministre en avril dernier. L'article 49 du présent projet de loi de finances prévoit ainsi :

- l'interdiction, à partir du 1^{er} janvier 2017, du cumul de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) et de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) ;

- la modification des conditions d'attribution de la prime forfaitaire mensuelle d'intéressement à la reprise d'activité, maintenant la possibilité de cumuler intégralement pendant trois mois les revenus d'activité et l'ASS pour les bénéficiaires de l'ASS reprenant une activité salariée d'au moins 78 heures par mois ou une activité non salariée et étendant cette possibilité aux bénéficiaires de l'ASS reprenant une activité salariée inférieure à 78 heures par mois. Au-delà de trois mois d'activité, ce cumul ne sera cependant plus possible.

Ces mesures devraient se traduire par une moindre dépense estimée à **120 millions d'euros**. Ces gains seront déduits du niveau de subvention d'équilibre versée par l'État.

2. La compensation par l'État des exonérations de charges patronales au bénéfice des associations intermédiaires et des chantiers d'insertion en 2017

Le présent projet de loi de finances prévoit une compensation aux organismes de sécurité sociale des mesures d'exonération de cotisations patronales hors accidents du travail - maladies professionnelles (AT-MP) dont bénéficient les associations intermédiaires et les chantiers d'insertion (cf. encadré *infra*).

En effet, comme le note le projet annuel de performances pour 2017 « *s'agissant d'une exonération ciblée de cotisations sociales sur un secteur économique* », il appartient à l'État, « *conformément aux principes structurant les relations entre l'État et la sécurité sociale* », d'en assurer la compensation.

Une dotation de 177 millions d'euros en AE comme en CP est ainsi inscrite sur le programme 102 au titre de la compensation de ces mesures, dont 69,1 millions d'euros pour le champ des associations intermédiaires et 107,9 millions d'euros pour le champ des chantiers d'insertion.

¹ Christophe Sirugue, *Repenser les minima sociaux : vers une couverture socle commune, rapport au Premier ministre, 18 avril 2016.*

Les exonérations de cotisations patronales en faveur des associations intermédiaires et des chantiers d'insertion

La mesure « associations intermédiaires », instaurée par la loi du 27 janvier 1987, vise à favoriser l'embauche de personnes sans emploi, rencontrant des difficultés sociales et professionnelles.

Le dispositif consiste en une exonération des cotisations patronales de sécurité sociale hors AT-MP dans la limite de 750 heures par salarié et par an, sans plafond de rémunération et avec une application d'un taux forfaitaire de cotisation AT-MP fixé à 3,3 % depuis le 1^{er} janvier 2014 sur l'ensemble de la rémunération des personnels quel que soit le nombre d'heures de travail réalisé.

Pour que l'association intermédiaire puisse appliquer l'exonération des cotisations patronales à hauteur de 750 heures, le salarié doit travailler 240 heures au maximum dans une ou plusieurs entreprises et les 510 heures restantes chez un particulier employeur ou dans une collectivité territoriale.

L'exonération ne s'applique pas : aux cotisations patronales sur la partie de la rémunération excédant 750 heures, aux cotisations salariales de sécurité sociale, à la CSG, à la CRDS, à la contribution solidarité autonomie, aux cotisations salariales et patronales de retraite complémentaire (AGIRC/ARRCO), aux cotisations salariales et patronales de sécurité sociale.

La mesure « chantiers d'insertion » vise à favoriser l'embauche de personnes sans emploi, rencontrant des difficultés sociales et professionnelles. En outre, son objectif est de renforcer les structures de l'insertion par l'activité économique et d'améliorer l'efficacité de leur action.

Le dispositif consiste en le maintien de l'exonération prévue dans le cadre du CUI-CAE pour les embauches réalisées, en contrat à durée déterminée dits « d'insertion » (CDDI), par les ateliers et chantiers d'insertion. Les embauches ouvrant droit au versement des « aides au poste » de l'État donnent lieu pendant la durée d'attribution de ces aides, sur la part de la rémunération n'excédant pas le SMIC, à l'exonération :

1° Des cotisations patronales de sécurité sociale hors AT-MP dans la limite du produit du SMIC par le nombre d'heures rémunérées et dans la limite de la durée légale de travail ou de la durée conventionnelle si elle est inférieure ;

2° De la taxe sur les salaires, de la taxe d'apprentissage ainsi que des participations dues par les employeurs au titre de l'effort de construction.

L'exonération est valable pour toute la durée du contrat et ne s'applique pas : aux cotisations sociales patronales sur la part de la rémunération excédant le seuil de la franchise, aux cotisations sociales salariales de sécurité sociale, aux cotisations AT-MP, à la CSG, à la CRDS, à la contribution solidarité autonomie, à la contribution de versement transport, aux cotisations salariales et patronales de retraite complémentaire (AGIRC/ARRCO), aux cotisations salariales et patronales d'assurance chômage.

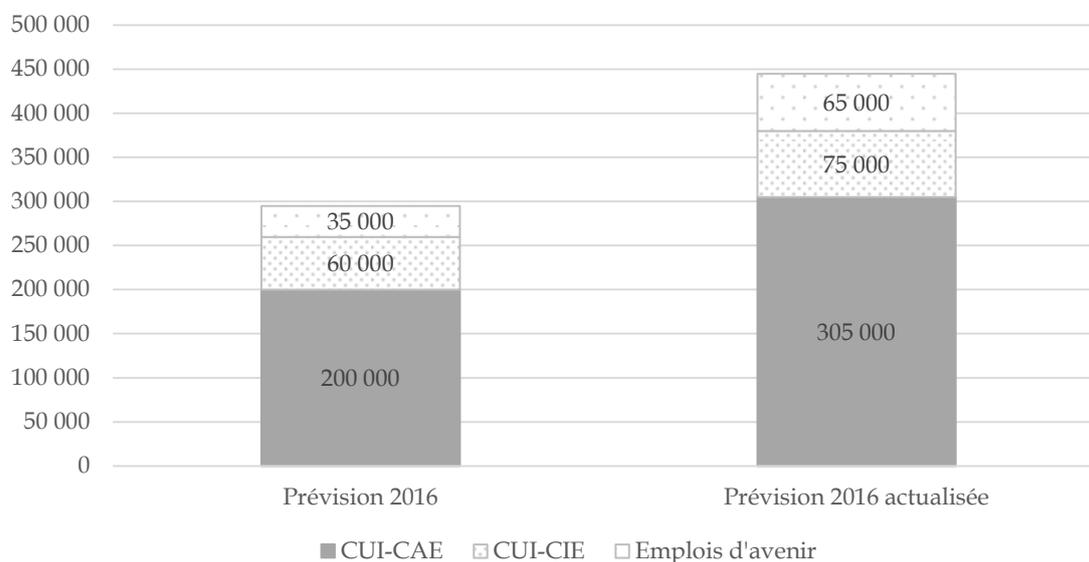
Source : projet annuel de performances pour 2017

3. Une baisse de l'enveloppe des emplois aidés en lien avec la reprise de l'emploi

La diminution des AE du programme 102 est également imputable à une diminution du nombre de prescriptions de contrats aidés, qui passeront de 295 000 prévues en loi de finances pour 2016 à 280 000 en 2017.

En revanche, les CP de ce programme augmenteront, en lien avec la hausse de l'ordre de 150 000 contrats aidés supplémentaires décidée en juin dernier, portant l'enveloppe 2016 à 445 000 contrats, soit un niveau identique à celui de 2015.

Évolution de la programmation
des contrats aidés en 2016



Source : commission des finances du Sénat

4. Une généralisation de la Garantie jeunes qui devrait se traduire par l'entrée de 150 000 jeunes dans le dispositif en 2017

La généralisation de la Garantie jeunes à compter du 1^{er} janvier 2017 prévue par l'article 46 de la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels¹ devrait se traduire par l'entrée de 150 000 jeunes dans ce dispositif. Les crédits totaux consacrés à la Garantie jeunes devraient ainsi progresser de 216,5 millions d'euros en AE et de 164,7 millions d'euros en CP.

¹ Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

Par ailleurs, dans le prolongement de l'accord du 28 avril 2016 conclu par les partenaires sociaux relatif à l'indemnisation du chômage dans les branches du spectacle, il est prévu **le financement de deux nouvelles mesures en faveur des intermittents du spectacle** :

- le différentiel entre l'allocation journalière minimale prévue dans l'accord du 28 avril précité (38 euros pour les ouvriers et les techniciens relevant de l'annexe 8 et 44 euros pour les artistes relevant de l'annexe 10) et l'allocation journalière minimale versée en application de la convention actuelle du 14 mai 2014 ;

- l'assimilation à du temps de travail des périodes d'arrêt maladie liées à une affection de longue durée.

8 millions d'euros en AE comme en CP sont ainsi inscrits dans le présent projet de loi de finances au titre de ces deux dispositifs.

***B. UNE PROGRESSION RECORD DES CRÉDITS DU PROGRAMME 103
« ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES ET
DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI » LIÉE À LA COMPENSATION DE
DISPOSITIFS D'EXONÉRATIONS DE CHARGES ET À LA
PROLONGATION EN 2017 DU PLAN D'URGENCE POUR 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.

Ses crédits connaîtront très forte hausse en 2017, passant de 3,5 milliards d'euros à 8,7 milliards d'euros en AE (+ 150,7 %) et de 3,3 milliards d'euros à 7,1 milliards d'euros en CP (+ 114 %) entre 2016 et 2017.

**Évolution des crédits du programme 103
par action**

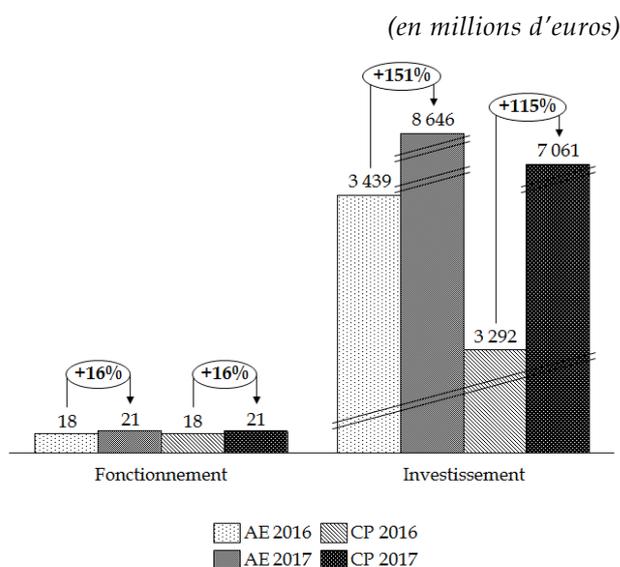
(en millions d'euros)

	AE					CP				
	Ouvertes en LFI pour 2016	Demandées pour 2017	Évolution (en pourcentage)	Évolution (en valeur)	FDC et ADP attendus en 2017	Ouverts en LFI pour 2016	Demandés pour 2017	Évolution (en pourcentage)	Évolution (en valeur)	FDC et ADP attendus en 2017
01 - Anticipation et accompagnement des conséquences des mutations économiques sur l'emploi	820,6	4 085,7	397,9 %	3 265,2	0,0	762,8	2 344,0	207,3 %	1 581,1	0,0
02 - Amélioration de l'insertion dans l'emploi par l'adaptation des qualifications et la reconnaissance des compétences	1 727,8	1 716,3	- 0,7 %	- 11,5	350,0	1 641,6	1 873,3	14,1 %	231,7	350,0
03 - Développement de l'emploi	908,4	2 864,8	215,4 %	1 956,5	0,0	905,1	2 864,8	216,5 %	1 959,7	0,0
Total	3 456,7	8 666,9	150,7 %	5 210,2	350,0	3 309,6	7 082,1	114,0 %	3 772,5	350,0

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

Cette hausse est portée en quasi-totalité par l'augmentation des dépenses d'intervention (titre 6), qui atteindront 8,7 milliards d'euros en AE (+ 5,2 milliards d'euros, soit une progression de 151 %) et 7,1 milliards d'euros en CP (+ 3,8 milliards d'euros, soit une progression de 114 %).

Évolution des crédits du programme 103 par nature



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

1. Une compensation de charges sociales patronales s'élevant à 1,8 milliard d'euros en 2017

En 2017, le programme 103 comportera 1,8 milliard d'euros de crédits supplémentaires destinés à compenser aux organismes de sécurité sociale trois dispositifs d'exonérations de cotisations patronales, dont :

- 804 millions d'euros en AE comme en CP au titre de l'aide à domicile employée par un particulier fragile (emploi direct ou mandataire) ;
- 835 millions d'euros en AE comme en CP au titre de l'aide à domicile employée par une association ou une entreprise auprès d'une personne fragile (prestataire) ;
- 204 millions d'euros en AE comme en CP au titre de l'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise (ACCRE).

Aide à domicile employée par un particulier fragile, aide à domicile employée par une association ou une entreprise auprès d'une personne fragile et aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise (ACCRE)

L'aide à domicile employée par un particulier fragile consiste en une exonération totale des cotisations patronales de sécurité sociale (hors cotisations AT-MP) pour les personnes âgées dépendantes ou les personnes handicapées, sans plafond de rémunération, ou une exonération partielle des cotisations patronales de sécurité sociale lorsque le salarié intervient auprès d'une personne âgée d'au moins 70 ans et non dépendante. Cette exonération de cotisations est limitée à 65 fois le SMIC horaire par mois.

L'exonération est non cumulable avec la déduction forfaitaire patronale (2 euros par heure de travail effectuée) accordée aux particuliers employeurs ainsi qu'avec le complément de libre choix du mode de garde de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) versé au titre de la garde à domicile.

Elle est accordée aux employeurs fragiles : personnes âgées de 70 ans ou plus, parents d'enfant handicapé ouvrant droit au complément de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé, personnes titulaires de la prestation de compensation du handicap, personnes percevant une majoration pour tierce personne au titre d'une invalidité, personnes âgées bénéficiant de la prestation spécifique dépendance et personnes pouvant prétendre à l'APA, indépendamment de l'âge et des ressources.

L'aide à domicile employée par une association ou une entreprise auprès d'une personne fragile vise à favoriser le maintien à leur domicile des personnes fragiles en raison de leur dépendance ou de leur handicap. En outre, son objectif est de développer l'emploi dans le secteur des services à la personne.

La partie de la rémunération versée au titre de l'activité effectuée auprès du public visé est exonérée de cotisations patronales de sécurité sociale, hors AT-MP, sans plafond de rémunération. Cette exonération de cotisations sociales est limitée à 65 fois le SMIC horaire par mois lorsque le salarié intervient auprès d'une personne âgée d'au moins 70 ans et non dépendante.

L'exonération est non cumulable avec la déduction forfaitaire patronale (2 euros par heure de travail effectuée) accordée aux particuliers employeurs.

L'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise (ACCRE) est un dispositif de soutien à la création et à la reprise d'entreprise par des demandeurs d'emploi. Le créateur ou repreneur d'entreprise bénéficie d'une exonération de cotisations sociales pour la fraction de son revenu n'excédant pas 1,2 SMIC au titre de sa nouvelle activité.

Cette exonération concerne les cotisations d'assurance maladie, maternité, vieillesse, invalidité, décès et d'allocations familiales. Pour l'entrepreneur relevant du régime général, la même exonération porte sur les cotisations patronales et salariales de sécurité sociale, hors AT-MP, dues au titre de son activité. Le public visé est le suivant : demandeurs d'emploi indemnisés par un régime d'assurance ou susceptibles de l'être et demandeurs d'emploi non indemnisés inscrits à Pôle emploi pendant six mois au cours des dix-huit derniers mois, bénéficiaires de minima sociaux ou leurs conjoints, pacsés ou concubins : revenu de solidarité active (RSA), allocation de solidarité spécifique (ASS), salariés reprenant leur entreprise en redressement, liquidation judiciaire ou sauvegarde, bénéficiaires d'un contrat d'appui au projet d'entreprise, personnes physiques créant une entreprise implantée en zones urbaines sensibles et bénéficiaires du complément de libre choix d'activité (CLCA).

Source : projet annuel de performances pour 2017

2. La prolongation du plan d'urgence pour l'emploi

Annoncé par le président de la République le 18 janvier 2016, **le plan d'urgence pour l'emploi comporte deux volets : une aide à l'embauche dans les petites et moyennes entreprises et un plan visant à proposer 500 000 formations supplémentaires aux personnes en recherche d'emploi** (cf. *infra*).

3,6 milliards d'euros en AE et 1,9 milliard d'euros en CP sont inscrits sur le programme 103 au titre de l'aide « embauche PME », dispositif créé par le décret n° 2016-40 du 25 janvier 2016¹ et qui sera pérennisé en 2017.

Une enveloppe de **196,4 millions d'euros sera par ailleurs consacrée au plan « 500 000 formations supplémentaires ».**

3. Le transfert aux régions du nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'entreprise (NACRE)

Créé par l'article 140 de la loi de finances pour 2010² et inscrit à l'article L. 5141-5 du code du travail, le nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'entreprise (NACRE) est un dispositif d'accompagnement d'une durée minimum de trois ans. Il vise à apporter une aide au montage d'un projet de création ou de reprise d'entreprise, à la structuration financière et au démarrage de l'activité. Des prêts à taux zéro d'un montant maximum de 8 000 euros peuvent être accordés par la Caisse des dépôts et consignations.

Les crédits consacrés à ce dispositif s'élèveront en 2017 à 1,1 million d'euros en AE comme en CP, contre 26,36 millions d'euros en AE et 23,10 millions d'euros en CP dans le projet de loi de finances pour 2016.

En effet, l'article 7 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République prévoit le transfert aux régions de ce dispositif compensé *via* l'affectation de recettes fiscales. L'article 15 du présent projet de loi de finances prévoit ainsi l'affectation d'une fraction de TICPE, dont le montant est estimé à 22 millions d'euros, au titre de ce transfert.

C. UNE DOTATION DU PROGRAMME 111 « AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'EMPLOI ET DES RELATIONS DU TRAVAIL » EN DIMINUTION, EN LIEN AVEC LE CALENDRIER DE LA MESURE DES AUDIENCES DES REPRÉSENTATIVITÉS SYNDICALE ET PATRONALE

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.

En 2017, il sera doté de 41 millions d'euros en AE et de 78,5 millions d'euros en CP, soit une baisse de 16 millions d'euros en AE (- 28,2 %) et de 13,3 millions d'euros en CP (- 14,5 %).

¹ Décret n° 2016-40 du 25 janvier 2016 instituant une aide à l'embauche dans les petites et moyennes entreprises.

² Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

**Évolution des crédits du programme 111
par action**

(en millions d'euros)

	AE				CP			
	Ouvertes en LFI pour 2016	Demandées pour 2017	Évolution (en pourcentage)	Évolution (en valeur)	Ouverts en LFI pour 2016	Demandés pour 2017	Évolution (en pourcentage)	Évolution (en valeur)
01 – Santé et sécurité au travail	26,0	24,4	- 6,1 %	- 1,6	25,3	24,6	- 2,7 %	- 0,7
02 – Qualité et effectivité du droit	11,1	11,0	- 1,2 %	- 0,1	11,1	11,4	2,9 %	0,3
03 – Dialogue social et démocratie sociale	19,8	5,5	- 72,2 %	- 14,3	55,4	42,5	- 23,4 %	- 13,0
Total	56,9	40,9	- 28,2 %	- 16,0	91,8	78,5	- 14,5 %	- 13,3

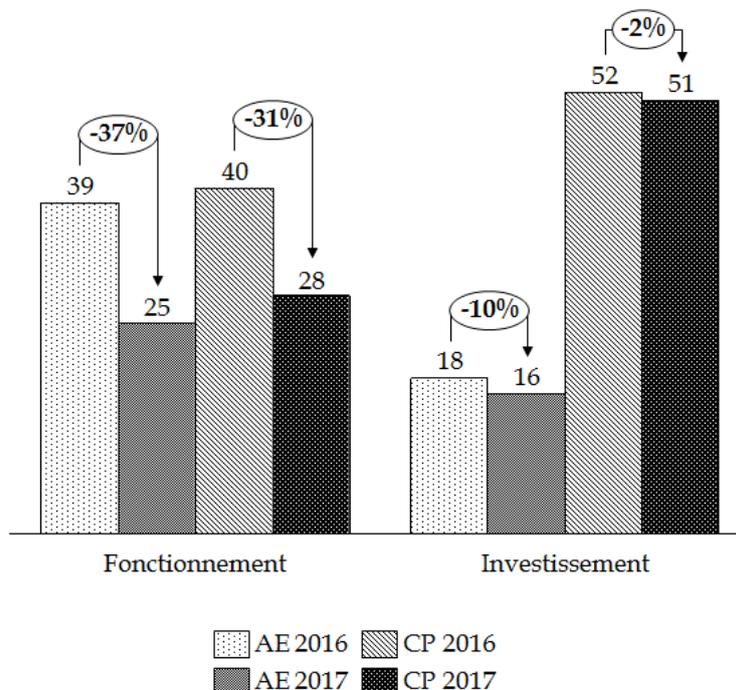
Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Cette baisse, principalement portée par l'action 03 « Dialogue social et démocratie sociale », résulte pour l'essentiel d'une diminution des dépenses de fonctionnement (titre 3) à hauteur de - 14,2 millions d'euros en AE (- 36,7 %) et de - 13,3 millions d'euros en CP (- 14,5 %) en lien avec le calendrier de mesure des audiences des représentativités syndicale et patronale. Ainsi, si 16 millions d'euros étaient inscrits en loi de finances pour 2016 au titre de la mesure de l'audience syndicale des salariés de très petites entreprises et des employés à domicile, ce montant n'est que de 2 millions d'euros dans le présent projet de loi de finances.

Néanmoins, l'article 37 du présent projet de loi de finances permet, par dérogation à l'article 15 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, un montant de report de crédits de paiement de 2016 sur 2017 pouvant atteindre 13 millions d'euros (soit un taux de 14,5 %) afin de tenir compte du « rythme des paiements prévisionnels liés aux mesures de l'audience syndicale ».

Évolution des crédits du programme 111 par nature

(en millions d'euros)



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

D. UNE DIMINUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 155 « CONCEPTION, GESTION ET ÉVALUATION DES POLITIQUES DE L'EMPLOI ET DU TRAVAIL » LIÉE À DES MESURES DE TRANSFERT

Le programme 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail » rassemble les fonctions support de la mission « Travail et emploi ».

En 2017, ses crédits s'élèveront à près de 723 millions d'euros en AE et 733,6 millions d'euros en CP, soit une baisse de - 28,8 millions d'euros en AE (- 3,8 %) et de - 30,7 millions d'euros en CP (- 4 %).

Évolution des crédits du programme 155 par action

(en millions d'euros)

	AE					CP				
	Ouvertes en LFI pour 2016	Demandées pour 2017	Évolution (en pourcentage)	Évolution (en valeur)	FDC et ADP attendus en 2017	Ouverts en LFI pour 2016	Demandés pour 2017	Évolution (en pourcentage)	Évolution (en valeur)	FDC et ADP attendus en 2017
07 - Fonds social européen - Assistance technique	0,0	0,0		0,0	3,7	0,0	0,0		0,0	3,7
08 - Fonctionnement des services	35,1	12,5	- 64,3 %	- 22,6	0,0	33,2	10,4	- 68,7 %	- 22,8	0,0
09 - Systèmes d'information	29,3	25,2	- 13,9 %	- 4,1	0,0	27,7	23,9	- 13,7 %	- 3,8	0,0
10 - Affaires immobilières	13,4	11,4	- 15,0 %	- 2,0	0,0	28,9	25,1	- 13,3 %	- 3,8	0,0
11 - Communication	3,9	3,9	0,0 %	0,0	0,0	3,9	3,9	0,0 %	0,0	0,0
12 - Etudes, statistiques évaluation et recherche	12,4	9,4	- 24,4 %	- 3,0	0,0	12,3	9,3	- 24,6 %	- 3,0	0,0
13 - Politique des ressources humaines	32,4	31,2	- 3,7 %	- 1,2	0,4	32,8	31,6	- 3,6 %	- 1,2	0,4
14 - Personnels mettant en œuvre les politiques d'accès et retour à l'emploi	96,7	75,3	- 22,1 %	- 21,4	0,0	96,7	75,3	- 22,1 %	- 21,4	0,0
15 - Personnels mettant en œuvre les politiques d'accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	96,2	75,2	- 21,8 %	- 21,0	0,0	96,2	75,2	- 21,8 %	- 21,0	0,0
16 - Personnels mettant en œuvre les politiques d'amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	289,6	335,2	15,8 %	45,6	0,0	289,6	335,2	15,8 %	45,6	0,0
17 - Personnels de statistiques, études et recherche	21,3	24,8	16,4 %	3,5	0,0	21,3	24,8	16,4 %	3,5	0,0
18 - Personnels transversaux et de soutien	121,5	118,8	- 2,2 %	- 2,7	0,0	121,5	118,8	- 2,2 %	- 2,7	0,0
Total	751,8	722,9	- 3,8 %	- 28,8	4,1	764,3	733,6	- 4,0 %	- 30,7	4,1

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

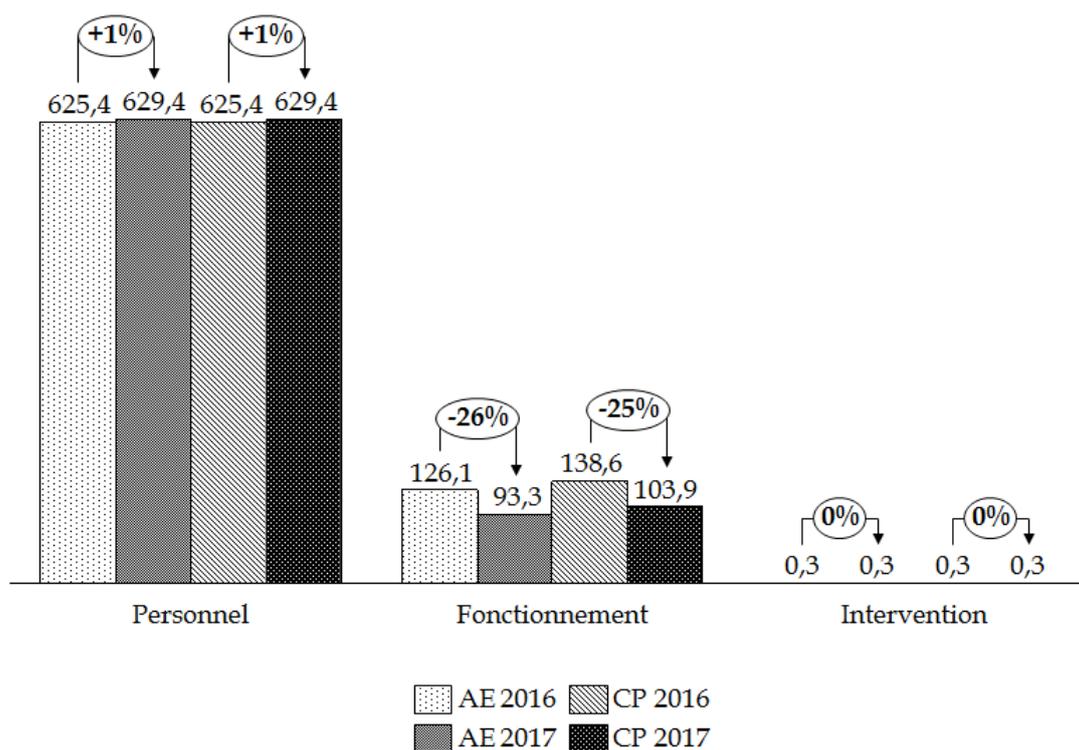
La baisse des crédits prévue en 2017 résulte principalement de deux mesures de transfert, pour un montant total de 34,4 millions d'euros :

- un transfert de crédits de 30,6 millions d'euros vers le programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » de la mission « Direction de l'action du gouvernement », à la suite de la décision du Gouvernement de mutualiser les moyens de fonctionnement courant des services déconcentrés placés sous l'autorité des préfets ;

- un transfert de 3,8 millions d'euros vers le programme 150 « Formations supérieures et recherches universitaires » de la mission « Recherche et enseignement universitaire » correspondant au montant prévu pour la subvention pour charges de service public accordée au centre d'études de l'emploi (CEE).

Évolution des crédits du programme 155 par nature

(en millions d'euros)



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, correspondant à 51 % du produit de la taxe d’apprentissage.

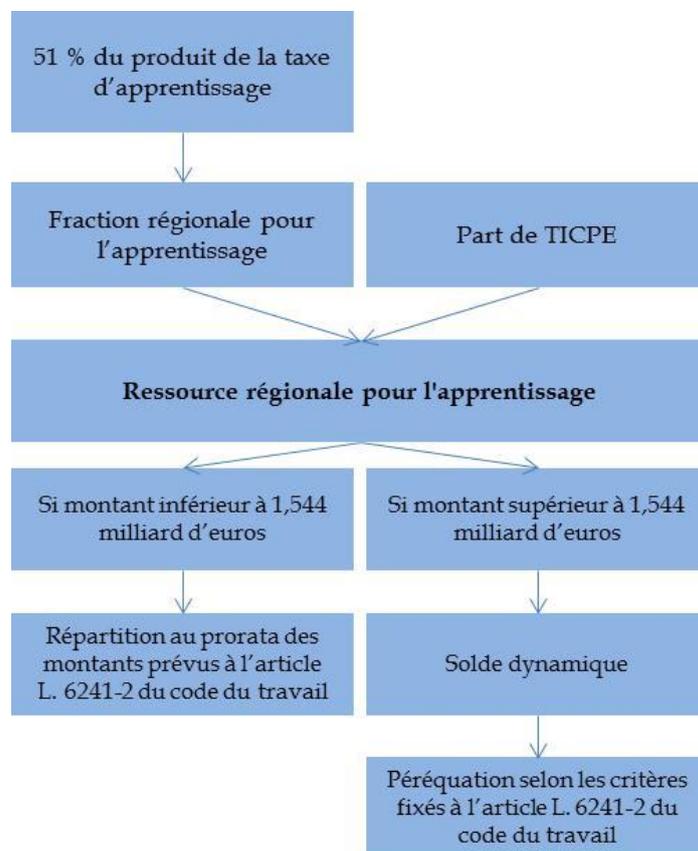
Par ailleurs, le CAS « FNDMA » ne comporte plus que **deux programmes**, contre trois auparavant :

- 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

Le montant prévisionnel de la fraction régionale pour l'apprentissage avait été estimé à 1 490,85 millions d'euros pour 2016. Selon les informations communiquées par le ministère à vos rapporteurs spéciaux, au 26 août 2016, le montant des recettes du CAS « FNDMA » s'élève à 1 537,6 millions d'euros au titre de la fraction régionale pour l'apprentissage.

Compte tenu de ce montant et d'une hypothèse d'évolution de la masse salariale de 2,3 %, les recettes du CAS sont estimées pour 2017 à 1 573,2 millions d'euros (1 393,5 millions d'euros de part fixe et 179,7 millions d'euros de fraction dynamique).

Équilibre du CAS « FNDMA » en 2017

(en euros)

	Recettes	Crédits (AE/CP)	Solde
Répartition régionale de la ressource consacrée au développement de l'apprentissage		1 393 550 853	
Correction financière des disparités régionales de taxe d'apprentissage et incitations au développement de l'apprentissage		179 689 222	
Total	1 573 240	1 573 240 075	0

Source : projet annuel de performances pour 2017

1. Des ressources du programme 787 « Répartition de la ressource régionale consacrée au développement de l'apprentissage » stabilisées en 2017

L'action 03 du programme 787 vise à répartir le montant de la part fixe de la ressource régionale pour l'apprentissage fixée à 1 544,09 millions d'euros par l'article L. 6241-2 du code du travail.

En 2017, il est prévu qu'une fraction de TICPE complète la fraction régionale de la taxe d'apprentissage à hauteur de 150,5 millions d'euros.

Cette fraction vient en déduction du montant de la part fixe, laquelle s'élèvera donc à 1 393,5 millions d'euros, contre 1 395,8 millions d'euros en 2016, répartis selon la clé figurant dans le tableau ci-après.

Répartition de la part fixe de la ressource régionale pour l'apprentissage

(en euros)

Région	Part fixe CAS FNDMA
Alsace, Champagne-Ardenne et Lorraine	128 292 637
Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes	131 552 167
Auvergne et Rhône-Alpes	155 157 927
Bourgogne et Franche-Comté	61 665 339
Bretagne	61 807 340
Centre-Val de Loire	57 998 955
Corse	6 609 159
Île-de-France	213 983 965
Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées	103 753 089
Nord-Pas-de-Calais et Picardie	120 649 784
Normandie	76 168 607
Pays de la Loire	88 872 230
Provence-Alpes-Côte d'Azur	94 639 792
Guadeloupe	23 126 827
Guyane	6 120 880
Martinique	25 571 977
La Réunion	37 37 267 601
Mayotte	312 612
Total	1 393 550 853

Source : projet annuel de performances pour 2017

2. Une augmentation significative du montant du solde dynamique de la fraction régionale pour l'apprentissage portée par le programme 790 « Correction financière des disparités régionales de taxe d'apprentissage et incitations au développement de l'apprentissage »

Le programme 790 vise à répartir le solde dynamique de la fraction régionale pour l'apprentissage après versement de la part fixe.

En 2017, celui-ci s'élèvera à 179,7 millions d'euros contre 95 millions d'euros en 2016.

Cette ressource fait l'objet d'une péréquation entre les régions dont les modalités sont fixées par l'article L. 6241-2 du code du travail.

Modalités de répartition du solde dynamique de la fraction régionale pour l'apprentissage

Si le produit de la ressource régionale pour l'apprentissage est supérieur à ce même montant, le solde est réparti entre les mêmes régions ou collectivités selon les critères et taux suivants :

1° 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 ;

2° Pour 26 %, au prorata du nombre d'apprentis inscrits dans les centres de formation d'apprentis et les sections d'apprentissage dans la région au 31 décembre de l'année précédente et préparant un diplôme ou un titre à finalité professionnelle équivalant au plus au baccalauréat professionnel, enregistré au répertoire national des certifications professionnelles mentionné à l'article L. 335-6 du code de l'éducation ;

3° Pour 14 %, au prorata du nombre d'apprentis inscrits dans les centres de formation d'apprentis et les sections d'apprentissage dans la région au 31 décembre de l'année précédente et préparant un diplôme ou un titre à finalité professionnelle supérieur au baccalauréat professionnel, enregistré au répertoire national des certifications professionnelles.

TROISIÈME PARTIE
OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES 102 « ACCÈS ET
RETOUR À L'EMPLOI » ET 103 « ACCOMPAGNEMENT DES
MUTATIONS ÉCONOMIQUES ET DÉVELOPPEMENT
DE L'EMPLOI »
(RAPPORTEUR SPÉCIAL FRANÇOIS PATRIAT)

I. DES MOYENS DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI CONSOLIDÉS

1. Une subvention pour charges de service public à Pôle emploi maintenue à 1,5 milliard d'euros en 2017 permettant d'accompagner la poursuite du plan « Pôle emploi 2020 »

La convention tripartite pluriannuelle entre Pôle emploi, l'État et l'Unédic 2015-2018 signée le 18 décembre 2014 prévoit le versement par l'État **d'une subvention pour charges de service public à Pôle emploi dont le montant a été fixé à 1 507 millions d'euros par an.**

Cette subvention vise à couvrir :

- les dépenses d'intervention « *concourant au placement, à l'orientation, à l'insertion professionnelle, à la formation et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi* » (section 3 de l'activité de Pôle emploi prévue à l'article L. 5312-7 du code du travail) ;

- les « *charges de personnel et de fonctionnement, les charges financières, les charges exceptionnelles et les dépenses d'investissement* » (section 4).

Elle est complétée par une contribution de l'Unédic dont le montant équivaut au minimum à 10 % des contributions des employeurs et des salariés.

Par ailleurs, certaines dépenses effectuées par Pôle emploi pour le compte de l'État - notamment celles liées au versement d'allocations - font l'objet d'une compensation sous la forme de transferts. En 2017, ces dépenses représenteront un montant de 371 millions d'euros, dont 159 millions d'euros au titre du programme 102 et 212 millions d'euros au titre du programme 103.

Le plan stratégique « Pôle emploi 2020 » poursuit **quatre objectifs** :

- accélérer l'accès et le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi ;
- améliorer le fonctionnement du marché du travail et faciliter l'accès et le retour à l'emploi en répondant pleinement aux besoins de toutes les entreprises ;

- renforcer l'ancrage territorial de Pôle emploi et développer les partenariats dans une logique de complémentarité des offres de service ;

- orienter la gouvernance de Pôle emploi vers le pilotage, la performance et l'évaluation.

Dans cette perspective, **différentes initiatives ont été prises par l'opérateur afin d'améliorer son offre de services tant en faveur des demandeurs d'emploi que des entreprises.**

S'agissant des mesures en faveur des demandeurs d'emploi, depuis le 31 mars 2016, **un nouveau parcours du demandeur d'emploi (NPDE)** a été mis en place, qui se traduira notamment par la dématérialisation et l'automatisation des demandes d'allocation et la personnalisation de la fréquence des entretiens en fonction des besoins de chaque demandeur d'emploi. L'opérateur a également développé son offre de services numériques avec la mise en place, le 2 juillet 2015, de la plateforme numérique « Emploi Store », proposant plus de 240 services accessibles gratuitement aux usagers. Enfin, dans le cadre de son projet « agrégateur » lancé en 2013, Pôle emploi a cherché à augmenter le nombre d'offres d'emploi présentes sur son site pole-emploi.fr en établissant un peu plus de quatre-vingt partenariats. Au total, plus de 600 000 offres sont proposées aux demandeurs d'emploi.

Pôle emploi a également mis en œuvre différentes mesures destinées à améliorer son offre de services en faveur des employeurs. 4 200 conseillers « entreprises » ont ainsi été redéployés dans l'ensemble de ses agences. Ces derniers sont chargés d'aider les entreprises dans leurs démarches de recrutement, d'améliorer l'appariement en particulier pour les demandeurs d'emploi de longue durée grâce au développement d'une connaissance approfondie des besoins et des attentes des recruteurs au sein de chaque territoire. Par ailleurs, l'opérateur s'est attaché à améliorer son offre de services digitaux en faveur des entreprises avec la rénovation de l'espace employeur du site pole-emploi.fr.

Enfin, des conventions de partenariat sont conclues avec les régions, dans le prolongement de la plateforme État-régions conclue en mars 2016 entre le Premier ministre et le président de l'association des régions de France, afin d'améliorer l'articulation entre l'action de l'opérateur et celle des régions en matière de développement économique.

Un bilan à mi-parcours de la convention tripartite sera réalisé dans le cadre d'une mission d'évaluation conjointe de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale des affaires sociales lancée en juin 2016.

2. Une transformation de l'association pour la formation professionnelle des adultes en établissement public industriel et commercial dont certaines modalités sont encore incertaines

L'article 39 de la loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi prévoit la création, par ordonnance, d'un établissement public industriel et commercial (EPIC) destiné à remplacer l'association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA).

Ce nouvel établissement, qui devrait être mis en place à compter du 1^{er} janvier 2017, aura le statut d'opérateur du service public de l'emploi et sera placé sous la tutelle conjointe des ministres chargés de l'emploi, de la formation professionnelle et du budget.

Ses activités comporteront des missions de service public exercées pour le compte de l'État (certification professionnelle, création de titres en fonction de l'évolution des besoins du marché du travail, appui au conseil en évolution professionnelle à destination des publics les plus fragiles) et des actions de service public exercées en tant qu'opérateur prestataire des régions, dans le cadre de procédures de marchés publics, de délégation de service public ou par convention de financement au titre d'un service d'intérêt économique général (SIEG) régional. Le nouvel opérateur pourra en outre proposer des activités de formation des salariés en dehors du champ des missions de service public.

Une dotation de 110 millions d'euros en AE comme en CP est inscrite sur le programme 103 au titre des missions de service public qui seront mises en œuvre par ce nouvel opérateur.

L'ordonnance du 10 novembre 2016¹ et le décret du 15 novembre 2016² ont précisé l'organisation de ce nouvel opérateur du service public de l'emploi. Ils prévoient notamment que le futur EPIC, placé sous la tutelle conjointe des ministres chargés du budget et de l'emploi et de la formation professionnelle, sera composé d'une direction nationale et de directions régionales. L'ordonnance du 10 novembre 2016 précitée prévoit que ses ressources sont constituées par « *des dotations de l'État, des redevances pour service rendu, le produit des ventes et des locations ainsi que par des emprunts autorisés, dons et legs et recettes diverses* ». Elle dispose en outre que les biens immobiliers et mobiliers appartenant à l'État utilisés par l'AFPA et qui sont nécessaires à l'exercice des missions du nouvel établissement peuvent lui être transférés. Elle prévoit enfin que l'établissement public peut « *créer des*

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

² Décret n° 2016-1539 du 15 novembre 2016 relatif à l'établissement public chargé au sein du service public de l'emploi de la formation professionnelle des adultes.

filiales ou prendre des participations dans des sociétés, groupements ou organismes en vue de réaliser toute opération utile à ses mission ».

Votre rapporteur spécial relève que **des incertitudes entourent encore la transformation de l'AFPA en EPIC**. En particulier, différentes questions doivent encore être tranchées telles que la répartition des personnels entre le nouvel établissement et ses filiales. Le décret du 15 novembre 2016 précité renvoie à un arrêté le soin de procéder à cette répartition.

3. Une dotation aux maisons de l'emploi reconduite en 2017 à hauteur de 21 millions d'euros

Les maisons de l'emploi (MDE) ont été créées par la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale¹ sur la base d'initiatives locales existantes.

L'article L. 5313-1 du code du travail leur assigne **cinq objectifs principaux** :

- concourir à la coordination des politiques publiques et du partenariat local des acteurs publics et privés qui agissent en faveur de l'emploi, de la formation, de l'insertion et du développement économique ;
- à partir d'un diagnostic partagé, exercer une mission d'observation de la situation de l'emploi et d'anticipation des mutations économiques ;
- contribuer à la coordination des actions du service public de l'emploi et participer en complémentarité avec Pôle emploi, les réseaux spécialisés et les acteurs locaux à l'accueil, l'information, l'orientation et l'accompagnement des personnes à la recherche d'une formation ou d'un emploi et au maintien et au développement de l'activité et de l'emploi ainsi qu'à l'aide à la création et à la reprise d'entreprise ;
- en lien avec les entreprises, les partenaires sociaux, les chambres consulaires et les branches professionnelles, contribuer au développement de la gestion territorialisée des ressources humaines.
- mener des actions d'information et de sensibilisation aux phénomènes des discriminations à l'embauche et dans l'emploi ainsi que relatives à l'égalité professionnelle et à la réduction des écarts de rémunération entre les femmes et les hommes.

Les missions des maisons de l'emploi ont cependant fait l'objet d'un recentrage par l'arrêté du 18 décembre 2013 portant modification du cahier des charges des maisons de l'emploi autour de **deux champs prioritaires** :

¹ Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

- la participation au développement de l'anticipation des mutations économiques, à travers notamment la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et l'ingénierie de développement de l'emploi ;

- la contribution au développement local de l'emploi, à travers notamment le soutien à la création et au développement des entreprises.

Par ailleurs, cet arrêté a fixé le plafond de la participation annuelle de l'État à un million d'euros par structure et a modifié le taux d'intervention de l'État, qui est passé de 70 % maximum à 60 % maximum du coût des actions conventionnées.

La dotation inscrite en loi de finances pour 2016, qui s'élevait à 21 millions d'euros, prenait en compte ces évolutions. **La reconduction de ce montant en 2017 devrait permettre aux maisons de l'emploi d'assurer leurs missions, dont la réduction du champ apparaissait indispensable afin d'éviter d'éventuels « doublons » avec Pôle emploi.**

4. Des dispositifs de la deuxième chance consolidés

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, devenu établissement pour l'insertion dans l'emploi (Épide), et les écoles de la deuxième chance (E2C).

Dans leur rapport sur les écoles de la deuxième chance¹, vos rapporteurs spéciaux avaient souligné les bons résultats de ce dispositif.

En 2015, le taux de sorties positive vers l'emploi ou une formation qualifiante s'est élevé à 59 %, soit le niveau le plus élevé depuis 2009.

Votre rapporteur spécial François Patriat considère que le maintien des crédits consacrés aux E2C en 2017, qui s'établiront à 24 millions d'euros en AE comme en CP et qui permettront le cofinancement de **12 000 places**, va dans le bon sens.

S'agissant de l'établissement pour l'insertion dans l'emploi, votre rapporteur spécial relève que le taux d'abandon du dispositif, même s'il demeure élevé, a diminué en 2015 par rapport à l'année précédente, passant de 41 % à 43 %. Le taux de sorties positives s'est quant à lui établi à 50 %.

L'augmentation de crédits consacrés à ce dispositif (86,5 millions d'euros en AE et CP, dont 57,7 millions d'euros sur le programme 102 et 28,8 millions d'euros sur le programme 147 « Politique de la ville » en 2017, contre 76,9 millions d'euros en AE et CP en 2016) de financer **l'ouverture de**

¹ Les écoles de la deuxième chance : donner aux jeunes décrocheurs les moyens de réussir, rapport d'information n° 160 (2015-2016) de MM. François Patriat et Jean-Claude Requier, fait au nom de la commission des finances, déposé le 17 novembre 2015.

ces deux centres à Nîmes et Toulouse en 2017 et d'accompagner l'augmentation des effectifs à hauteur de 1 000 volontaires par an, conformément à l'objectif fixé par le président de la République le 16 février 2015 et rappelé lors du comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté du 6 mars 2015.

II. LA PROLONGATION DU PLAN D'URGENCE POUR L'EMPLOI EN 2017

1. L'aide à l'embauche dans les PME : un dispositif rencontrant un important succès auprès des entreprises reconduit en 2017

L'aide à l'embauche dans les PME a été créée par le décret n° 2016-40 du 25 janvier 2016.

D'un montant maximum de **4 000 euros**, elle est attribuée aux entreprises ou associations de moins de 250 salariés qui embauchent un salarié, en contrat à durée indéterminée (CDI) ou en contrat à durée déterminée (CDD) de six mois et plus, pour un niveau de salaire pouvant atteindre **jusqu'à 1,3 SMIC**.

Initialement prévue comme une mesure temporaire n'ayant vocation à s'appliquer qu'aux contrats dont l'exécution débutait entre le 18 janvier 2016 et le 31 décembre 2016, **ce dispositif sera prorogé en 2017**, conformément à l'annonce du président de la République le 14 juillet dernier.

Compte tenu de la montée en charge rapide de cette mesure dans l'ensemble des régions - **plus de 580 000 aides à l'embauche PME ont été demandées fin août 2016**, pour un montant s'élevant à 203,6 millions d'euros en AE comme en CP - **3,6 milliards d'euros en AE et 1,9 milliard d'euros CP sont inscrits sur le programme 103 au titre de l'aide « embauche PME » pour 2017**.

Évolution des crédits consacrés à l'aide à l'embauche dans les PME

(en millions d'euros)

	AE	CP
Exécution au 30 août 2016	203,6	203,6
PLF 2017	3 627	1 896,2

Source : réponse au questionnaire budgétaire

L'aide « TPE-Première embauche », créée par le décret du 3 juillet 2015, qui visait un public plus restreint - puisqu'elle ne concernait que la première embauche et ne pouvait se cumuler avec l'aide à l'embauche dans les PME - ne sera en revanche pas prorogée. Seuls les contrats conclus entre

le 9 juin 2015 et le 31 décembre 2016 pourront ouvrir droit au versement de cette aide. **35,78 millions d'euros sont ainsi prévus en 2017 pour couvrir les contrats encore en vigueur au 31 décembre 2016.**

2. Une enveloppe de 196 millions d'euros consacrée au plan « 500 000 formations supplémentaires »

Le plan « 500 000 formations supplémentaires » s'articule autour de **trois axes** principaux : porter le nombre de formations proposées aux demandeurs d'emploi à un million fin 2016, contre 500 000 en 2015, soit un doublement, concentrer cet effort sur les demandeurs d'emploi peu ou pas qualifiés ou de longue durée et développer une offre de formations aux métiers les plus porteurs ou en tension.

Compte tenu de l'impossibilité de mettre en œuvre ces 500 000 formations dès 2016, une partie de celles-ci seront programmées en 2017.

La coordination de la mise en œuvre de ce plan a été confiée aux régions volontaires qui se sont engagées à maintenir leur effort propre pour la formation des personnes en recherche d'emploi, au niveau de 2015. Celles-ci ont pu confier à Pôle emploi tout ou partie de la réalisation opérationnelle d'une partie des formations prescrites.

Un bilan de cette mesure a été réalisé en juin dernier. Au total, **17 conventions régionales quadripartites, dont cinq en outre-mer, ont été conclues.** L'accent a en outre été mis sur la qualité des formations proposées qui repose sur un diagnostic établi au préalable visant à identifier les besoins propres à chaque territoire. La mise en œuvre de ce plan s'est traduite par une augmentation du nombre d'inscriptions en formation. **En moyenne, le volume mensuel des inscriptions est ainsi supérieur de 50 % à 130 % selon les mois par rapport à l'année précédente.**

Une enveloppe de **196,4 millions d'euros** portée par l'action 02 « Amélioration de l'insertion dans l'emploi par l'adaptation des qualifications et la reconnaissance des compétences » du programme 103 est inscrite au titre de ce plan dans le présent projet de loi de finances.

Ces crédits permettront de financer la compensation de **3 000 euros par formation supplémentaire prescrite versée par l'État aux conseils régionaux qui se sont engagés dans le cadre de ce plan.**

Les aides de l'État seront complétées par des crédits du fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels à hauteur de 119 millions d'euros.

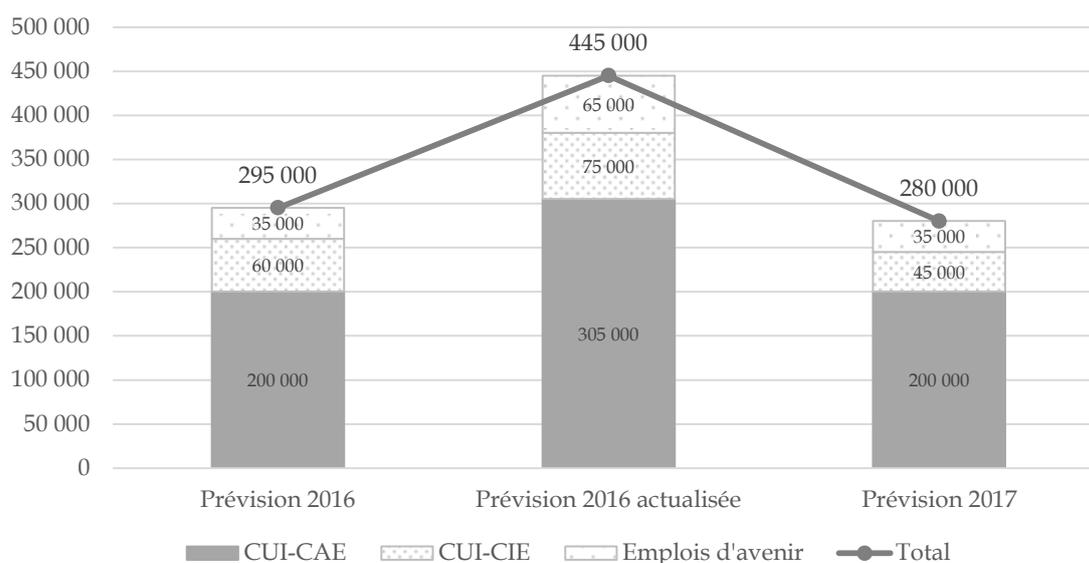
Par ailleurs, il est prévu que les OPCA (organismes paritaires collecteurs agréés) contribuent à hauteur de 350 millions d'euros au financement de ce plan, sous la forme d'une contribution volontaire.

III. UN MAINTIEN À UN HAUT NIVEAU DES CRÉDITS CONSACRÉS AUX DISPOSITIFS EN FAVEUR DES PERSONNES LES PLUS ÉLOIGNÉES DE L'EMPLOI

1. Une enveloppe de contrats aidés maintenue à un haut niveau en 2017

Le présent projet de loi de finances prévoit la **conclusion de 280 000 contrats aidés supplémentaires en 2017**, soit une diminution de 15 000 contrats par rapport à 2016.

Évolution du nombre de contrats aidés



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

Ce maintien à un haut niveau du nombre de contrats aidés vise à accompagner l'amélioration du marché du travail attendue en 2017. **L'effort sera donc concentré sur les publics les plus en difficulté.**

Le nombre de prescriptions de contrats aidés dans le secteur non-marchand (CUI-CAE et emplois d'avenir), qui s'adressent aux personnes les plus éloignées de l'emploi, sera maintenu au niveau inscrit en loi de finances pour 2016 (200 000 CUI-CAE et 35 000 emplois d'avenir).

Le nombre de contrats aidés dans le secteur marchand (CUI-CIE) diminuera de 15 000 par rapport à 2016 (45 000 CUI-CIE sont prévus, dont

10 000 CIE starter), le public concerné ayant moins de difficulté à retrouver un emploi.

Par ailleurs, les contrats aidés prescrits en 2016, dont le niveau été rehaussé au mois de juin, continueront de produire leurs effets en 2017.

La dépense consacrée aux contrats aidés s'élèvera en 2017 à 1,8 milliard d'euros en AE et 2,5 milliard d'euros en CP, selon la répartition figurant dans le tableau ci-dessous.

Crédits consacrés aux contrats aidés en 2017

(en millions d'euros)

	AE	CP
CUI-CAE	1 064,1	1 387,9
CUI-CIE	169,4	142,9
Emplois d'avenir	600,1	933,6
Total	1 833,6	2 464,3

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

2. Des crédits consacrés à l'insertion par l'activité économique stabilisés

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). Ces personnes peuvent être orientées vers **quatre types de structures** différents : 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.

Celle-ci s'est notamment traduite par **une réforme des modalités de financement des structures**. Elles bénéficient désormais d'une aide se composant d'un montant socle par poste (cf. tableau *infra*) et d'un complément dont le montant est 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 de l'aide au poste par structure

(en euros)

Par ETP	Associations intermédiaires	Ateliers et chantiers d'insertion	Entreprises d'insertion	Entreprises de travail temporaire d'insertion
Montants unitaires annuels des aides au poste socle au 1 ^{er} janvier 2014	1 300	19 200	10 000	4 250
Montants unitaires annuels des aides au poste socle au 1 ^{er} janvier 2015	1 310	19 354	10 080	4 284
Montants unitaires annuels des aides au poste socle au 1 ^{er} janvier 2016	1 319	19 474	10 143	4 311
Montants unitaires annuels des aides au poste socle au 1 ^{er} janvier 2017	1 327	19 595	10 206	4 338

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

En 2017, **809,89 millions d'euros** seront consacrés à l'insertion par l'activité économique (dont 787,04 millions d'euros au titre de la prise en charge des aides au poste versées au sein des quatre structures de l'IAE, 20,8 millions d'euros au titre du fonds départemental d'insertion et 2,05 millions d'euros au titre de la mise en œuvre de l'insertion par l'activité économique à Mayotte), permettant la prise en charge de **65 985 aides au poste, soit un nombre identique à 2016.**

Évolution des crédits en faveur de l'insertion par l'activité économique et du nombre d'aides au poste financées

	Entreprises d'insertion	Entreprises de travail temporaire d'insertion	Associations intermédiaires	Ateliers et chantiers d'insertion	Total
AE/CP PLF 2016 (en millions d'euros)	133,01	36,78	22,9	589,5	782,00
AE/CP PLF 2017 (en millions d'euros)	133,84	37,01	23,05	593,14	787,04
Effectifs 2016 (en ETP)	12 489	8 125	16 542	28 829	65 985
Effectifs 2017 (en ETP)	12 489	8 125	16 542	28 829	65 985

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

3. Le financement de l'expérimentation visant à résorber le chômage de longue durée à hauteur de 15 millions d'euros en 2017

Instaurée par la loi n° 2016-231 du 29 février 2016¹, l'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée, prévue pour une durée de cinq ans sur dix territoires, vise à favoriser la création d'emplois sous la forme de contrats à durée indéterminée, en faveur des personnes privées d'emploi depuis plus d'un an et domiciliées depuis au moins six mois sur l'un des dix territoires concernés, dans les entreprises de l'économie sociale et solidaire.

L'article premier de la loi du 29 février 2016 prévoit que cette expérimentation est « mise en place avec le concours financier de l'État, des collectivités territoriales volontaires, des établissements publics de coopération intercommunale volontaires [...] et d'organismes publics et privés volontaires susceptibles de tirer un bénéfice financier de ces embauches, avec pour objectif que ce bénéfice soit supérieur au coût du dispositif ».

Les rémunérations versées sont en partie prises en charge par une association – **le fonds national d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée** (article 3 de la loi du 29 février 2016) – financée par l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale et les organismes publics ou privés participant à cette expérimentation.

En 2017, le montant de la contribution de l'État à ce fonds s'élèvera à 14,9 millions d'euros en AE comme en CP. Ces crédits permettront d'assurer une partie de la prise en charge des rémunérations de près de **1 000 personnes**.

Un appel à candidature s'est achevé le 28 octobre dernier. La liste des dix territoires concernés a été arrêtée le 21 novembre 2016. Il s'agit de Colombelles (Calvados), Colombey-les-Belles (Meurthe-et-Moselle), Jouques (Bouches-du-Rhône), Mauléon (Deux-Sèvres), de la métropole de Lille (Nord), de la communauté de communes de Nièvre et Forêt (Nièvre), du 13^e arrondissement de Paris, Pipriac (Ille-et-Vilaine), Thiers (Puy-de-Dôme) et du quartier Saint-Jean de Villeurbanne (Rhône).

¹ Loi n° 2016-231 du 29 février 2016 d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée.

IV. LA POURSUITE DE L'EFFORT EN FAVEUR DES JEUNES, PRIORITÉ DU QUINQUENNAT

1. La mise en place du parcours d'accompagnement contractualisé vers l'emploi et l'autonomie

Aux termes de l'article L. 5131-1 du code du travail dans sa rédaction issue de l'article 46 de la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels¹, « *tout jeune de seize à vingt-cinq ans révolus en difficulté et confronté à un risque d'exclusion professionnelle a droit à un accompagnement vers l'emploi et l'autonomie, organisé par l'État* ».

L'article L. 5131-4 du code du travail, dans sa rédaction issue de l'article 46 précité prévoit que cet accompagnement peut prendre la forme d'un « **parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie** » (PACE) conclu avec l'État, élaboré avec le jeune et adapté à ses besoins identifiés lors d'un diagnostic. **Celui-ci est en principe mis en œuvre par les missions locales.**

Dans le cadre de ce parcours, il pourra être proposé au jeune différents dispositifs, dont la Garantie jeunes. Celle-ci ne constitue cependant qu'un outil pouvant être mobilisé par les missions locales parmi d'autres (Épide, écoles de la deuxième chance, contrat aidé, etc.).

Les jeunes s'engageant dans un parcours contractualisé vers l'emploi et l'autonomie pourront bénéficier d'une allocation versée par l'État et modulable en fonction de la situation de l'intéressé (article L. 5131-5 du code du travail). **22,9 millions d'euros en AE et en CP sont inscrits à ce titre dans le présent projet de loi de finances.** Un décret prévoyant les modalités de versement de cette future allocation devrait être pris d'ici la fin de l'année. Son montant maximum mensuel devrait correspondre au montant du RSA, pour un montant annuel ne pouvant excéder l'équivalent de trois RSA.

a) La généralisation de la Garantie jeunes en 2017...

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.

Lancée dans 10 départements en 2013, l'expérimentation a été étendue à 62 nouveaux départements en 2015. En 2016, 19 départements supplémentaires devraient rejoindre le dispositif, soit un total de 91 départements.

¹ Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

L'article 46 de la loi du 8 août 2016 précitée a prévu la généralisation de la Garantie jeunes à compter du 1^{er} janvier 2017.

Aux termes de l'article L. 5131-6 du code du travail, « *la garantie jeunes est une modalité spécifique du parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie* ». Elle constitue « *un droit ouvert aux jeunes de seize à vingt-cinq ans qui vivent hors du foyer de leurs parents ou au sein de ce foyer sans recevoir de soutien financier de leurs parents, qui ne sont pas étudiants, ne suivent pas une formation et n'occupent pas un emploi et dont le niveau de ressources ne dépasse pas un montant fixé par décret, dès lors qu'ils s'engagent à respecter les engagements conclus dans le cadre de leur parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie* ».

La Garantie jeunes comporte **deux volets : un accompagnement intensif** en principe mis en œuvre par les missions locales et **une allocation** versée par ces dernières. Son montant est fixé à 470,95 euros. Cette aide est cumulable avec des revenus d'activité s'ils ne dépassent pas le plafond de 300 euros par mois. Au-delà de ce plafond, l'allocation est dégressive et n'est plus versée lorsque le total des ressources atteint 1 173,29 euros.

150 000 jeunes devraient bénéficier de ce dispositif en 2017 pour un coût total s'élevant à 553,44 millions d'euros en AE et 475 millions d'euros en CP. Compte tenu du cofinancement par le fonds social européen et l'initiative pour l'emploi des jeunes à hauteur de 54,9 millions d'euros, **les crédits inscrits sur la mission « Travail et emploi » en 2017 s'élèveront à 498,54 millions d'euros en AE et à 420,1 millions d'euros en CP.**

Votre rapporteur spécial approuve l'extension de cette mesure qui aura bénéficié à 57 726 jeunes fin 2016.

Selon le ministère, **l'expérimentation de la Garantie jeunes a permis de faire passer le taux d'emploi des jeunes bénéficiaires de 30 % à 40 %, cette hausse concernant quasi exclusivement l'emploi durable (contrats à durée indéterminée ou contrats à durée déterminée de plus de six mois) dans le secteur marchand.**

Par ailleurs, parmi les bénéficiaires, 94 % n'étaient ni étudiants, ni en emploi, ni en formation, près de 80 % étaient très peu qualifiés, ou n'avaient aucun diplôme, 21 % résidaient dans un quartier prioritaire de la politique de la ville et 18 % n'étaient pas connus des missions locales et ont été orientés par l'aide sociale à l'enfance, la protection judiciaire de la jeunesse, etc.

b) ... se traduisant par une augmentation des moyens des missions locales

Les crédits consacrés à l'accompagnement des bénéficiaires de la Garantie jeunes s'élèveront à 240 millions d'euros en AE (+ 144 millions d'euros par rapport à 2016) et à 161,6 millions d'euros en CP (+ 92,2 millions d'euros par rapport à 2016).

Par ailleurs, 10 millions d'euros, auxquels s'ajouteront des financements du fonds social européen à hauteur de 15 millions d'euros, seront destinés à l'accompagnement des emplois d'avenir.

Hors accompagnement des emplois d'avenir et de la Garantie jeunes, les crédits consacrés aux missions locales au titre des conventions pluriannuelles d'objectifs conclues entre l'État et les missions locales s'élèveront à 205 millions d'euros en AE comme en CP, soit une augmentation de 14 millions d'euros par rapport à 2016.

2. Des dispositifs en faveur de l'apprentissage complétés par une aide en faveur du pouvoir d'achat des apprentis

a) Un objectif de 500 000 apprentis d'ici la fin 2017 maintenu

L'objectif fixé dans le pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi de parvenir à 500 000 apprentis d'ici la fin de l'année 2017 est maintenu.

Une tendance à la hausse du nombre d'entrées en apprentissage peut ainsi être constatée depuis deux ans. En 2015, celui-ci a crû de 2,3 %. Cette évolution est en outre confirmée par les résultats provisoires pour la campagne 2015-2016 (+ 5 %).

Évolution du nombre d'apprentis

	Réalisation 2014	Réalisation 2015	Prévision PAP 2016	Prévision actualisée 2016	Prévision 2017	Cible 2017
Effectif d'apprentis au 31 décembre	409 331	nc	485 000	450 000	500 000	500 000

Source : projet annuel de performances pour 2017

b) Des dispositifs de soutien à l'apprentissage complétés par une aide en faveur du pouvoir d'achat des apprentis

Engagée par l'article 60 de la loi de finances rectificative pour 2013, la réforme du financement de l'apprentissage 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 2014¹ ont parachevé cette réforme qui est entrée pleinement en vigueur au 1^{er} janvier 2015.

¹ Loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014.

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

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.

En outre, 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. Depuis 2016, cette aide est compensée aux régions *via* une affectation d'une part de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

Enfin, 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).

En 2017, **204,3 millions d'euros en AE et 164,8 millions d'euros en CP** seront ainsi inscrits au titre de **l'aide en faveur de l'embauche de jeunes apprentis dans les TPE et 1,25 milliard d'euros en AE** comme en CP au titre de la compensation des exonérations de cotisations sociales pour les apprentis.

Par ailleurs, conformément aux annonces du Premier ministre le 11 avril 2016, **une aide au « pouvoir d'achat des jeunes apprentis »** devrait être créée au début de l'année 2017. Son montant devrait être compris entre **250 euros et 350 euros**. Elle ne devrait en outre concerner que les apprentis **de moins de 21 ans**. Un projet de décret qui sera discuté au conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CNEFOP) devrait être publié d'ici la fin de l'année pour une mise en œuvre de ce dispositif qui devrait intervenir au début de l'année 2017.

Une dotation de 80 millions d'euros en AE et en CP est prévue dans le présent projet de loi de finances pour financer ce dispositif et couvrir les frais de gestion associés.

QUATRIÈME PARTIE
OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES
111 « AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'EMPLOI ET
DES RELATIONS DU TRAVAIL »
ET 155 « CONCEPTION, GESTION ET ÉVALUATION DES
POLITIQUES DE L'EMPLOI ET DE TRAVAIL »
(RAPPORTEUR SPÉCIAL JEAN-CLAUDE REQUIER)

**I. DES EFFORTS EN MATIÈRE DE SANTÉ ET DE SÉCURITÉ AU
TRAVAIL PROLONGÉS EN 2017**

Les crédits consacrés aux actions en matière de santé et de sécurité au travail s'élèveront à 24,37 millions d'euros en AE et 24,7 millions d'euros en CP.

Ces actions portent principalement sur la prévention des risques professionnels, de la dégradation des conditions de travail, des accidents du travail et des maladies professionnelles.

**1. La deuxième année de mise en œuvre du troisième plan santé
au travail**

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), le troisième plan santé au travail couvre la période 2016-2020. Il s'articule 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 et en promouvant **un environnement normatif plus simple et plus accessible** ;

- améliorer les conditions de travail ;

- renforcer le dialogue social et les ressources de la politique de prévention en structurant un système d'acteurs, notamment en direction des TPE-PME.

Un bilan de la première année de mise en œuvre du troisième plan santé au travail est prévu pour le début de l'année 2017.

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).

Les subventions pour charges de service public versées à ces deux opérateurs diminueront par rapport aux années précédentes à hauteur de 0,18 million d'euros en AE et en CP pour l'ANSES et de 0,32 million d'euros en AE et en CP pour l'ANACT.

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.

En 2017, l'agence sera dotée de 8,38 millions d'euros en AE et en CP (8,55 millions d'euros en 2016).

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

Les crédits consacrés à l'ANACT en 2017 s'élèveront 10,27 millions d'euros en AE comme en CP (contre 10,59 millions d'euros en 2016).

2. La réforme des services de santé au travail

La réforme de la médecine du travail engagée avec la loi du 17 août 2015¹, puis prolongée avec l'article 102 de la loi du 8 août 2016² vise à améliorer les conditions de travail des salariés grâce à un suivi personnalisé et approfondi de leur état de santé.

La loi du 8 août 2016 précitée poursuit trois objectifs.

¹ Loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi.

² Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

En premier lieu, elle vise à adapter le degré de suivi de l'état de santé du salarié. En vertu de ce principe, inscrit à l'article L. 4624-1 du code du travail, **la loi du 8 août 2016 a mis fin à la visite médicale d'aptitude à l'embauche obligatoire et systématique.** Désormais, **le suivi médical, assuré par le médecin du travail, est modulé en fonction des conditions de travail, de l'état de santé et de l'âge du salarié ainsi que des risques qu'il peut encourir eu égard à sa fonction.**

Cette réforme vise à **recentrer l'activité de médecin du travail sur ses missions premières de prévention et de préservation de la santé des travailleurs.**

La loi du 8 août 2016 prévoit en outre un dispositif comparable pour les salariés en contrat à durée déterminée et les salariés temporaires.

Enfin, **elle renforce les protections dont bénéficient les salariés reconnus inaptes à la suite d'un accident ou d'une maladie non professionnelle.**

3. La lutte contre le travail illégal, priorité du ministère

La lutte contre le travail illégal et la fraude au détachement constitue un axe fort de la politique du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

Selon les informations communiquées à votre rapporteur spécial, le nombre de contrôles mensuels réalisés par l'inspection du travail est ainsi passé de 500 en 2015 à 1 500 en 2016. Le montant cumulé des amendes devrait atteindre 4 millions d'euros fin 2016. Dans le seul secteur du BTP, vingt chantiers ont été arrêtés en 2016.

En 2017, l'accent sera notamment mis sur la lutte contre la fraude à la prestation de service internationale. Un suivi permanent des 500 grandes opérations de BTP sera ainsi assuré en 2017. Par ailleurs, des contrôles plus nombreux seront menés en dehors des horaires habituels de travail.

II. LA POURSUITE DE LA RÉNOVATION DU CADRE D'EXERCICE DU DIALOGUE SOCIAL

1. Un report du scrutin dans les très petites entreprises qui ne devrait pas remettre en cause la promulgation des résultats en mars 2017

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.

Les résultats de la première mesure de l'audience syndicale ont été promulgués 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 et devait s'achever au 31 décembre 2016.

Néanmoins, le scrutin dans les TPE, qui devait se tenir du 28 novembre au 12 décembre 2016, devrait être reporté dans l'attente d'une décision de la Cour de cassation saisie d'un pourvoi de la CGT contestant la candidature du syndicat des travailleurs corses à cette élection.

Il est prévu que ce scrutin se tienne du 30 décembre 2016 au 13 janvier 2017.

Selon les informations communiquées par le ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social à votre rapporteur spécial, ce report ne devrait pas remettre en cause la

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.

promulgation des résultats du deuxième cycle de mesure de l'audience syndicale au printemps 2017.

L'année 2017 correspondra en outre au lancement du troisième cycle de mesure de l'audience des organisations syndicales (2017-2020).

Les crédits demandés pour 2017 concernant la mesure de la représentation syndicale s'élèveront à 2,64 millions d'euros en AE et à 5,44 millions d'euros en CP. Ils permettront de financer les systèmes d'information :

- « MARS » visant au recueil, au traitement et à la collecte des suffrages recueillis par les organisations syndicales au cours des élections professionnelles organisées dans les entreprises de onze salariés et plus ;

- « TPE » visant au recueil des suffrages lors du scrutin dans les TPE.

Par ailleurs, 2017 verra la première mesure de l'audience des organisations patronales. 0,65 million d'euros en AE et 0,79 million d'euros en CP sont inscrits dans le présent projet de loi de finances au titre du financement d'un système d'information dédié.

2. La troisième année de mise en œuvre du fonds paritaire destiné au financement 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.

Les décrets d'application du 30 décembre 2014² et du 28 janvier 2015³ 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.

Les ressources du fonds 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 2014 précité **d'une cotisation volontaire des organismes paritaires et d'une subvention de l'État.**

En 2017, ce fonds sera doté de 32,6 millions d'euros en CP, soit un montant identique à 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° 2014-1718 du 30 décembre 2014 relatif à la contribution au fonds institué par l'article L. 2135-9 du code du travail.

³ Décret n° 2015-87 du 28 janvier 2015 relatif au financement mutualisé des organisations syndicales de salariés et des organisations professionnelles d'employeurs.

III. LA PREMIÈRE ANNÉE DE RENOUVELLEMENT DES CONSEILLERS PRUD'HOMMES SELON LES NOUVELLES MODALITÉS DE DÉSIGNATION

L'année 2017 devrait voir le premier renouvellement des conseillers prud'hommes depuis la réforme de leur mode de désignation.

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.

La loi n° 2014-1528 du 18 décembre 2014 relative à la désignation des conseillers prud'hommes, modifiée par l'article 8 de la loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi, a autorisé le Gouvernement à prendre par ordonnance les dispositions nécessaires à la mise en place de nouvelles modalités de désignation des conseillers prud'hommes à partir de 2017. Elle prévoyait en outre que **la désignation des conseillers prud'hommes devrait être fondée sur l'audience des organisations syndicales et patronales, recueillie dans le cadre de la mise en œuvre de la mesure de la représentativité syndicale et de la représentativité patronale.**

L'ordonnance du 31 mars 2016¹ et son décret d'application du 11 octobre 2016² définissent les modalités de ce nouveau mode de désignation en précisant notamment la durée des mandats (quatre ans, à l'issue du cycle de mesure de l'audience syndicale et patronale, par nomination conjointe du ministre de la justice et du ministre chargé du travail), les conditions de candidature (cf. encadré *infra*) ou encore le nombre de sièges de conseillers prud'hommes (14 512 sièges répartis en fonction de l'audience de chaque organisation, section, collège et conseil de prud'hommes).

¹ Ordonnance n° 2016-388 du 31 mars 2016 relative à la désignation des conseillers prud'hommes, ratifiée par la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

² Décret n° 2016-1359 du 11 octobre 2016 relatif à la désignation des conseillers prud'hommes.

Les conditions de candidature à la fonction prud'homale

Les conditions de candidature à la fonction prud'homale sont fixées aux articles L. 1441-8 à 1441-13 du code du travail.

Ne peuvent être candidates à la fonction prud'homale que les personnes :

- proposées par une organisation syndicale ou professionnelle ;
- candidatant dans le conseil de prud'hommes, le collège et la section dont elles relèvent ;
- salariées, employeurs, à la recherche d'un emploi ou ayant cessé d'exercer toute activité professionnelle ;
- de nationalité française ;
- n'étant l'objet d'aucune interdiction, déchéance ou incapacité relative à leurs droits ;
- âgées de 21 ans au moins ;
- justifiant de l'exercice, pendant une durée totale cumulée de 2 ans sur une période de référence de 10 ans, d'une activité professionnelle, quelle que soit l'activité concernée, ou justifiant d'un mandat de conseiller prud'homme au cours de la même période de référence ;
- n'ayant aucune mention figurant au bulletin B2 du casier judiciaire incompatible avec l'exercice des fonctions ;

Ces candidatures font l'objet d'un examen de recevabilité par les services du ministère du travail.

Un décret devrait prochainement paraître précisant les conditions de création d'un traitement automatisé des données à caractère personnel pour le dépôt et la gestion des candidatures aux fonctions de conseillers prud'hommes en application de l'article L. 1441-18 du code du travail qui précise que « *la déclaration des candidatures résulte du dépôt d'une liste de candidats pour chaque conseil de prud'hommes par les mandataires des organisations auxquelles ont été attribués des sièges* ».

Par ailleurs, un système d'information est en cours de développement visant à permettre la répartition des sièges de conseillers prud'hommes entre chaque organisation pour tous les conseils de prud'hommes, collèges et sections.

2,49 millions en AE et 2,83 millions en CP sont inscrits dans le présent projet de loi de finances afin de financer le lancement d'un marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage et d'un marché de maîtrise d'œuvre afin de mettre en place ces systèmes d'information.

Compte tenu de la baisse attendue des besoins en formation des conseillers prud'hommes en lien avec leur renouvellement, les crédits

consacrés à la formation diminueront légèrement par rapport à 2016. Ils s'établiront à 7,21 millions d'euros en AE et 7,27 millions d'euros en CP, contre 7,75 millions d'euros en AE comme en CP en 2016.

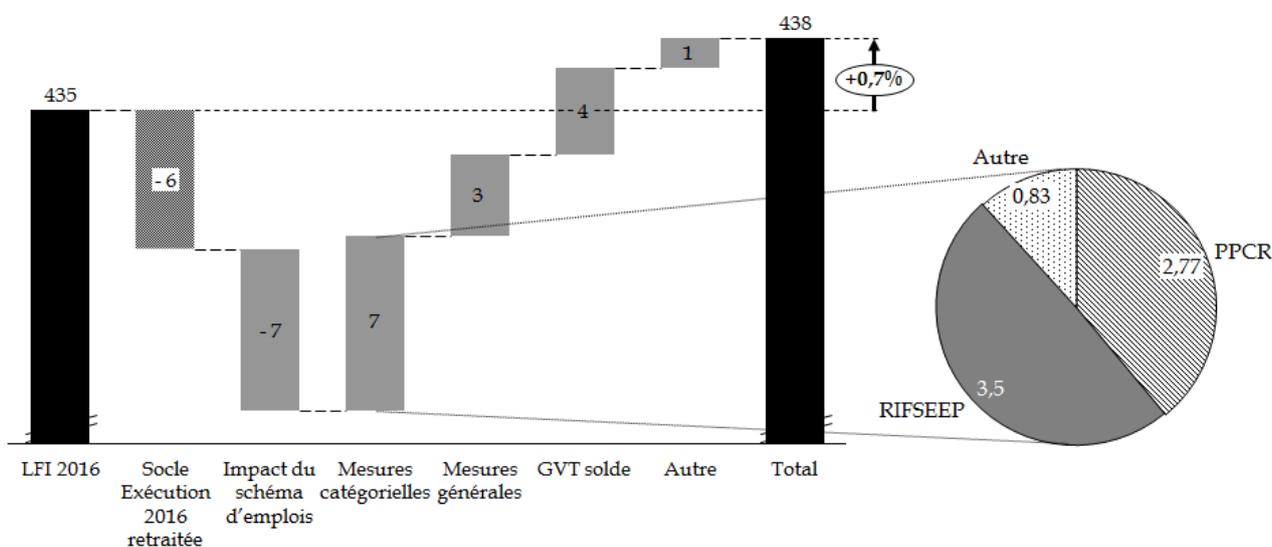
IV. UN EFFORT DE MAÎTRISE DE LA DÉPENSE : DES EFFECTIFS RÉDUITS, DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT EN BAISSÉ

1. Une augmentation de 2,9 millions d'euros des dépenses de personnel hors CAS « Pensions » traduisant l'impact des mesures catégorielles...

Hors contribution au CAS « Pensions », les dépenses de personnel augmenteront de 2,9 millions d'euros en 2017, passant de 435 millions d'euros à 438 millions d'euros (+ 0,7 %).

Principaux facteurs d'évolution de la masse salariale (hors contribution au CAS « Pensions »)

(en millions d'euros)



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

Le coût des mesures catégorielles s'élèvera à 7,1 millions d'euros, dont 2,77 millions d'euros au titre de la mise en œuvre du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » et 3,5 millions d'euros au titre du nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), qui a vocation à remplacer progressivement le régime actuel des primes et des indemnités.

Ce nouveau régime comprendra deux versants :

- une indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) destinée à valoriser l'exercice des fonctions du fonctionnaire ;

- un complément indemnitaire annuel (CIA) tenant compte de l'engagement professionnel et la manière de servir du fonctionnaire. Son montant est compris en 0% et 100% d'un montant maximal par groupe de fonctions. 3,5 millions d'euros sont ainsi inscrits au sein du programme 155 au titre du complément indemnitaire annuel (CIA).

Le coût des mesures générales s'élèvera à 3 millions d'euros en 2017, dont 2,9 millions d'euros au titre de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique.

2. ... contenue grâce à la diminution des effectifs de la mission de 150 ETP en 2017

Après une diminution de 192 ETP en 2016, le ministère contribuera à l'effort de redressement des comptes publics grâce à la suppression de 150 postes en 2017.

Le plafond d'emplois passera ainsi de 9 701 ETPT à 9 523 ETPT, soit une diminution de 178 ETPT par rapport à 2016.

Cette baisse concernera uniquement les services régionaux, dont les effectifs passeront de 8 515 ETPT à 8 335 ETPT (- 180 ETPT).

Répartition du plafond d'emplois

(en ETPT)

Service	LFI 2016	PLF 2017
Administration centrale	1 122	1 122
Services régionaux	8 515	8 335
Opérateurs	1	3
Autres	63	63
Total	9 701	9 523

Source : commission des finances du Sénat, d'après des données du projet annuel de performances pour 2017

Hors contribution au CAS « Pensions », l'impact des schémas d'emplois 2016 et 2017 sera donc négatif et s'élèvera à - 7 millions d'euros, compensant la majeure partie du coût des mesures catégorielles (7,1 millions d'euros).

3. Une diminution des dépenses de fonctionnement de près de 3 %

Les crédits relatifs au fonctionnement courant des services (fonctionnement courant, dépenses de modernisation, frais de justice et de réparations civiles, subvention à Expertise France) diminueront à hauteur de 64 % en AE et de 69 % en CP. Une part importante de cette diminution est liée à **une mesure de périmètre**, les crédits de fonctionnement courant des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) étant transférés à compter du 1^{er} janvier 2017 vers le programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » (21,5 millions d'euros en AE et 21,8 millions d'euros en CP).

Hors mesure de périmètre, la baisse des dépenses de fonctionnement courant des services du ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social s'établira à 3 %.

Votre rapporteur spécial considère que **la mise en place depuis 2014 d'un secrétariat général commun aux ministères en charge du travail, de l'emploi, des affaires sociales, de la santé, du sport, de la jeunesse et de la vie associative, qui a permis la mutualisation de leurs fonctions participe de cet objectif de rationalisation des moyens du ministère.**

Par ailleurs, la norme de réduction de la dépense publique inscrite dans la lettre de cadrage du Premier ministre pour les opérateurs sera appliquée s'agissant du centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ), dont les dépenses de fonctionnement diminueront de 5 % et la masse salariale de 2 %.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

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

- avec l'avis favorable du Gouvernement, **deux amendements identiques** de nos collègues Christophe Castaner, rapporteur spécial au nom de la commission des finances et Chaynesse Khirouni, rapporteure pour avis au nom de la commission des affaires sociales, et de plusieurs de leurs collègues visant à abonder les crédits de l'action 03 « Amélioration des dispositifs en faveur des personnes les plus éloignées du marché de l'emploi » du programme 102 « Accès et retour à l'emploi » à hauteur de 7,5 millions d'euros en AE et en CP afin de permettre l'ouverture de 500 postes supplémentaires à destination des travailleurs handicapés au sein des entreprises adaptées. En contrepartie, les crédits de l'action 01 « Anticipation et accompagnement des conséquences des mutations économiques » du programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » sont diminués du même montant ;

- avec l'avis favorable du Gouvernement, **deux amendements identiques** de nos collègues Christophe Castaner, rapporteur spécial au nom de la commission des finances, et Chaynesse Khirouni, rapporteure pour avis au nom de la commission des affaires sociales, et de plusieurs de leurs collègues visant à abonder les crédits de l'action 01 « Anticipation et accompagnement des conséquences des mutations économiques » du programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » à hauteur de 2 millions d'euros en AE et en CP afin de renforcer les dispositifs d'action en matière de conseil en ressources humaines auprès des très petites et moyennes entreprises. En contrepartie, les crédits de l'action 01 « Amélioration de l'efficacité du service public de l'emploi » du programme 102 « Accès et retour à l'emploi » sont diminués du même montant ;

- avec l'avis favorable du Gouvernement, **deux amendements identiques** de nos collègues Christophe Castaner, rapporteur spécial au nom de la commission des finances, et Chaynesse Khirouni, rapporteure pour avis au nom de la commission des affaires sociales, et de plusieurs de leurs collègues visant à abonder 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 1,125 million d'euros en AE et en CP afin de permettre la mise en place de référents justice au sein des missions locales destinés à accompagner les jeunes sortant de prison. En contrepartie, les crédits de l'action 01 « Anticipation et accompagnement des conséquences des mutations

économiques » du programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » sont diminués du même montant ;

- avec l'avis favorable de la commission des finances, **un amendement du Gouvernement** visant à abonder 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 1,5 million d'euros en AE afin de permettre la mise en place des contrats à impact social (CIS) et diminuant à due concurrence les crédits de l'action 01 « Anticipation et accompagnement des conséquences des mutations économiques » du programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi ». Les contrats à impact social visent à permettre le remboursement à un investisseur privé les fonds qu'il a investis dans une association au titre de la mise en œuvre de programmes innovants. Dans le cadre d'un appel à projets lancé le 16 mars 2016, **quatre premiers dossiers ont été sélectionnés dans les domaines de la lutte contre le décrochage scolaire, de l'action éducative en milieu ouvert et de l'entrepreneuriat.**

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté **un amendement** visant à **gager des ouvertures de crédits sur d'autres missions.** Il minore de 39 millions d'euros les crédits du programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » à hauteur de :

- 24 millions d'euros en AE et 5 millions d'euros en CP au titre des contrats de générations ;

- 10 millions d'euros en AE et 29 millions d'euros en CP au titre de l'aide « TPE jeunes apprentis » ;

- 5 millions d'euros en AE et en CP au titre de l'exonération de l'aide au chômeur créant ou reprenant une entreprise (ACCRE).

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 22 novembre 2016 sous la présidence de Mme Michèle André, la commission a examiné le rapport de MM. François Patriat et Jean-Claude Requier, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Travail et emploi » et sur le compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage ».

Mme Michèle André, présidente. – Nous vous prions d'excuser l'absence de **François Patriat**, qui a dû subir une intervention chirurgicale à la suite de son accident. Nous lui souhaitons un prompt rétablissement. Il a donné délégation au rapporteur spécial **Jean-Claude Requier** avec qui il a travaillé en bonne intelligence.

M. Jean-Claude Requier, rapporteur spécial. – En 2017, la mission « Travail et emploi » sera dotée de 16,5 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 15,5 milliards d'euros en crédits de paiement, soit une progression record de 5 milliards d'euros et 3,8 milliards d'euros respectivement.

Hors mesures de périmètre et de transfert, qui seront importantes – la mission « Travail et emploi » portant, à partir de 2017, les crédits consacrés à la compensation aux organismes de sécurité sociale de certains dispositifs d'exonérations de charges patronales – les crédits de la mission augmenteront à hauteur de 3 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 1,8 milliard d'euros en crédits de paiement, prolongeant l'effort considérable en faveur de l'emploi observé depuis 2012. Sur la durée du quinquennat, les crédits de paiement de la mission auront augmenté de plus de 50 %.

Les priorités de ce budget sont claires : maintenir l'effort en faveur des personnes les plus éloignées du marché du travail et des jeunes, favoriser l'emploi dans les très petites entreprises (TPE) et les petites et moyennes entreprises (PME), rénover les instances du dialogue social, lutter contre le travail illégal et améliorer les conditions de travail. Le plan d'urgence pour l'emploi décidé par le président de la République en janvier 2016 sera prorogé.

D'un montant de 4 000 euros maximum, l'aide « Embauche PME », qui ne devait à l'origine concerner que les contrats débutant entre le 18 janvier 2016 et le 31 décembre 2016, sera ainsi maintenue. Le succès est important : 580 000 aides sollicitées par les entreprises à fin août 2016.

Deuxième versant du plan d'urgence pour l'emploi, le plan « 500 000 formations supplémentaires » sera également poursuivi. Dix-sept régions ont accepté de prendre part à ce dispositif qui s'adresse aux

demandeurs d'emploi pas ou peu qualifiés et aux chômeurs de longue durée. Il ne s'agit pas de diminuer artificiellement les chiffres du chômage, comme cela a pu être dit ici ou là, mais bien de proposer des formations qualifiantes dans des secteurs en tension ou porteurs.

Les crédits consacrés aux structures d'insertion par l'activité économique seront en outre stabilisés.

Ces dispositifs, qui s'adressent aux personnes les plus éloignées du marché du travail, jouent un rôle majeur en permettant à ces personnes de conserver un lien avec le monde du travail. Il était important d'en préserver les moyens.

La dépense consacrée à ces dispositifs s'élèvera à plus de 800 millions d'euros, soit près de 66 000 aides au poste.

Afin de consolider l'amélioration du marché du travail prévue pour 2017, l'enveloppe consacrée aux contrats aidés sera maintenue à un haut niveau. En particulier, les contrats aidés dans le secteur non marchand (CUI-CAE), destinés aux personnes les plus éloignées du marché du travail, et les emplois d'avenir seront maintenus à leur niveau de 2016.

En revanche, le nombre des contrats aidés dans le secteur marchand diminuera, passant de 60 000 à 45 000, car les personnes concernées rencontrent des difficultés moins grandes d'insertion dans l'emploi.

L'expérimentation visant à résorber le chômage de longue durée instaurée par la loi du 29 février 2016 débutera en 2017. La liste des dix territoires sélectionnés a été arrêtée hier : Collombelles, dans le Calvados ; Collombey-les-Belles, en Meurthe-et-Moselle ; Jouques, dans les Bouches-du-Rhône ; Mauléon, dans les Deux-Sèvres ; la métropole de Lille ; la communauté de communes Nièvre et Forêts, dans la Nièvre ; le XIII^e arrondissement de Paris ; Pipriac, en Ille-et-Vilaine ; Thiers, dans le Puy-de-Dôme ; et Villeurbanne, quartier Saint-Jean, dans le Rhône.

L'effort en faveur des jeunes, priorité du quinquennat, sera également poursuivi et même amplifié. Conformément à l'article 46 de la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, la Garantie jeunes sera généralisée : 150 000 jeunes devraient intégrer ce dispositif en 2017, contre un peu moins de 60 000 fin 2016. Il s'agit donc d'un effort considérable, mais justifié car les résultats sont extrêmement positifs.

L'action du Gouvernement en faveur de la jeunesse se traduira en outre par la poursuite de l'effort en matière d'apprentissage. L'objectif de 500 000 apprentis d'ici la fin de l'année 2017, fixé dans le pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi, est maintenu. Cet objectif est réaliste, le nombre d'apprentis en 2016 devant être proche de 450 000, contre un peu plus de 400 000 deux ans plus tôt ; 80 millions d'euros sont en outre inscrits dans le budget de la mission « Travail et emploi » pour l'aide au

pouvoir d'achat des apprentis, de 250 euros à 400 euros pour les moins de vingt-et-un ans, en conformité avec la promesse du Premier ministre du 11 avril dernier.

L'année 2017 constituera une année charnière en matière de dialogue social. Les résultats du deuxième cycle de mesure de l'audience des organisations syndicales devraient être promulgués en mars 2017. Le scrutin dans les très petites entreprises (TPE), initialement prévu du 28 novembre au 12 décembre 2016, devrait finalement se tenir entre le 30 décembre 2016 et le 13 janvier 2017. Ce report ne devrait pas remettre en cause l'échéance de mars. Il existait un contentieux lié à la participation du Syndicat des travailleurs corses (STC) au scrutin. Un syndicat a porté l'affaire devant les tribunaux. Le Gouvernement a préféré attendre que l'affaire soit jugée pour lancer des élections qui, autrement, auraient pu être annulées.

En 2017 aura lieu le premier renouvellement des conseillers prud'hommes selon les nouvelles modalités de désignation fondées sur l'audience des organisations syndicales et patronales ; 14 512 juges prud'hommes seront désignés.

La lutte contre le travail illégal constituera également un axe fort. Je veux ici saluer l'action de la ministre, Myriam El Khomri, qui s'est particulièrement investie dans ce dossier. Le nombre de contrôles mensuels réalisés par l'inspection du travail a triplé depuis 2015, passant de 500 à 1 500 en 2016. Au total, le montant cumulé des amendes acquittées atteindra 4 millions d'euros fin 2016.

En 2017, l'accent sera plus particulièrement mis sur la lutte contre la fraude à la prestation internationale de service avec, par exemple, un suivi permanent des 500 opérations de BTP les plus importantes.

Le budget 2017 se traduira par d'importantes hausses - nécessaires - en faveur de l'emploi, du dialogue social et de la lutte contre le travail illégal. Il n'en est pas moins un budget responsable. D'importants efforts seront consentis par le ministère avec la suppression de 150 postes après une baisse de 192 équivalents temps plein en 2016.

Cette diminution des effectifs limite l'impact des mesures de revalorisation importantes prévues, avec la mise en œuvre du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » ou du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep).

Les dépenses de fonctionnement du ministère diminueront de 3 %.

En 2017, les moyens consacrés à la mission « Travail et emploi » seront donc à la hauteur des ambitions affichées par le Gouvernement. Ce budget consolide les axes forts poursuivis depuis 2012. Je vous propose donc, en accord avec François Patriat, d'adopter sans modification les crédits de la mission « Travail et emploi » et du compte d'affectation spéciale

« Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage ».

Je n'aurai certainement pas l'occasion de m'exprimer dans l'hémicycle sur ce sujet...

M. Richard Yung. - Vraiment ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. - La discussion générale nous donnera à tous l'occasion de nous exprimer en séance publique.

J'exprimerai le même regret que chaque année. La majorité sénatoriale a déposé des amendements dans le cadre de l'examen des projets de loi de finances pour 2015 et 2016 visant à accorder plus de crédits aux contrats aidés dans le secteur marchand et à diminuer le nombre de contrats aidés dans le secteur non-marchand. Les statistiques prouvent en effet que dans le secteur marchand le taux de retour à l'emploi, à l'issue du contrat, est plus élevé. Ce sont les entreprises qui créent les emplois, non les administrations ni les collectivités, victimes de la diminution de leurs ressources. Le secteur associatif a également des capacités d'accueil limitées.

Le secteur marchand, lui, a des besoins en emplois non qualifiés. Les statistiques sont claires : le taux de retour à l'emploi durable est quasiment le double de ce qu'il est dans le secteur non-marchand. Pourquoi alors diminuer les crédits dans le secteur concurrentiel, où les contrats débouchent sur des emplois durables ? Pourquoi une telle prévention à l'encontre des entreprises ? Le risque de concurrence avec les autres contrats n'est pas réel, car les emplois aidés sont réservés à un public beaucoup plus éloigné de l'emploi et en grande difficulté, qui ne serait pas embauché *via* des contrats normaux.

M. Michel Forissier, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales. - J'aimerais vous faire part de deux points d'inquiétude.

Le maintien du chômage à un niveau élevé et l'échec des négociations entre les partenaires sociaux pour conclure une nouvelle convention d'assurance chômage en mai dernier rendent très inquiétantes les perspectives financières de l'Unédic, surtout en cas d'augmentation des taux d'intérêt. La dette s'élevait à 25,7 milliards d'euros en 2015, elle devrait atteindre, selon les prévisions du budget pour 2016, 41,4 milliards d'euros en 2019, à réglementation inchangée, soit treize mois de recettes. Si cette dette avait été cantonnée à 5 milliards d'euros pendant la crise économique de 1993 et avait avoisiné 14 milliards d'euros en 2006, elle ne cesse de se creuser depuis 2009.

Les partenaires sociaux souhaitent faire jouer un rôle contracyclique à l'assurance chômage. Or aujourd'hui cette stratégie n'est plus tenable, car même si notre pays retrouvait une croissance forte, il faudrait une dizaine d'années d'excédents conjoncturels pour apurer la dette. La laisser filer, c'est

interdire toute marge de manœuvre à l'assurance chômage, c'est confier le fardeau de son remboursement aux générations à venir et c'est s'exposer à des frais importants le jour où les taux d'intérêt remonteront.

J'ai l'impression que nos collègues de l'Assemblée nationale n'attachent pas assez d'importance à ces points. J'ai alerté la ministre, qui m'a répondu que les services de l'Unédic « ont la capacité de faire face ». Dans une stratégie globale de désendettement de l'État, il me semble pourtant que le Gouvernement doit « booster » les partenaires sociaux et mobiliser la réflexion pour résorber la dette, ou du moins stopper sa progression.

Mon autre sujet d'inquiétude - la Cour des comptes l'évoque, ce n'est pas une lubie de ma part - concerne l'accès des jeunes à l'emploi. S'agissant de la Garantie jeunes, j'étais en faveur d'une année supplémentaire d'expérimentation, non pour retarder la généralisation du dispositif, mais pour le parfaire. Car il entraînera des dépenses supplémentaires pour les collectivités locales. Or elles ne peuvent à elles seules pallier les carences de l'école républicaine. À en croire le dernier rapport du Conseil national d'évaluation du système scolaire, l'école ne lutte pas contre les inégalités sociales et familiales, elle les renforce à chaque étape de la scolarité. On ne peut guère parler de réussite...

Le défi est donc majeur pour notre pays car, selon les données du Gouvernement, plus d'un million de jeunes entre 18 et 25 ans ne sont ni en emploi, ni en études, ni en formation. Pire, le dernier panorama de la société que l'OCDE consacre à la France, publié en octobre dernier, a démontré que le pourcentage des jeunes âgés de 19 à 29 ans qui ne sont ni en emploi, ni en études, ni en formation, est passé 14 % en 2008 à 16,6 % en 2015. L'Allemagne, au même niveau que nous en 2005, a vu son taux baisser à 9 % en 2015.

Notre pays compte aujourd'hui 1,8 million de jeunes sans emploi et sortis du système éducatif, soit 270 de plus qu'en 2008. L'OCDE estime le coût de l'inactivité des jeunes à 1 % du PIB en France. C'est un sujet qui doit donc être au cœur de nos préoccupations.

J'ignore quel sera l'impact de la loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République, mais il est clair que les dispositifs d'accompagnement intensif des jeunes éloignés du marché de l'emploi seront toujours un pis-aller tant que l'on n'aura pas réformé en amont et en profondeur l'école et la formation professionnelle. Je regrette que ma proposition de loi sur la refondation de l'apprentissage n'ait pas été reprise dans la loi « El Khomri ».

Pour conclure, je salue l'excellent rapport de nos collègues. Je partage, dans leurs grandes lignes, ses analyses.

M. Bernard Lalande. – On pense que les entreprises embaucheront mécaniquement si on leur accorde un certain nombre de facilités. C'est un raccourci, ou alors c'est mal connaître l'entreprise !

Une entreprise n'embauche que si elle peut créer de la richesse. Il faut favoriser l'investissement et non le dividende, c'est ainsi que l'Allemagne a réussi à maintenir des emplois industriels. La France, elle, a opéré le choix contraire : elle a favorisé le dividende et a subi la désindustrialisation. Avant l'apprentissage, réfléchissons à une politique industrielle, qui aura des résonances sur l'apprentissage. Mettons en avant les investissements, car quand les entreprises investissent, elles créent des emplois.

Quoi qu'il en soit, le plan en faveur de l'apprentissage est un vrai succès. J'approuve les remarques du rapporteur général sur les emplois marchands. Les collectivités territoriales servent depuis très longtemps de variables d'ajustement pour tous les emplois aidés, ce qui crée dans les collectivités territoriales une zone de précarité. À chaque nouveau plan, les collectivités locales réembauchent les mêmes personnes sous un nouveau type de contrat précaire... Si l'on veut favoriser l'emploi durable, il est important de faire le lien entre les différentes catégories d'emplois aidés. Surtout, l'apprentissage doit être possible tout au long de l'existence et ne doit pas être réservé uniquement aux jeunes. Il serait utile que des travailleurs, tout en conservant leur salaire, puissent apprendre de nouveaux métiers et s'adapter aux évolutions économiques.

M. Jean-Claude Requier, rapporteur spécial. – Pour répondre au rapporteur général, le Gouvernement a souhaité concentrer son effort sur les publics les plus éloignés de l'emploi. Les personnes ciblées par les contrats aidés dans le secteur marchand ont une plus grande « employabilité » que celles ciblées par des contrats aidés dans le secteur non-marchand. Voilà pourquoi l'enveloppe des contrats aidés a été maintenue dans le secteur non-marchand.

Je dirai à Michel Forissier que je n'ai pas non plus de solution pour lutter contre l'endettement de l'Unédic. La convention d'assurance chômage de 2014 a été prorogée par un décret de juin 2016. La future convention devra prendre en compte la situation financière de l'Unédic.

En ce qui concerne la Garantie jeunes, le bilan est plutôt positif : 57 726 jeunes bénéficiaires à fin 2016. L'expérimentation de cette Garantie jeunes a permis de faire passer le taux d'emploi des intéressés de 30 % à 40 % : ils ont été embauchés en emploi durable.

Enfin, parmi les bénéficiaires, 94 % n'étaient ni étudiants, ni en emploi, ni en formation, et près de 80 % étaient très peu qualifiés ou n'avaient aucun diplôme ; 21 % résidaient dans un quartier prioritaire de la politique de la ville et 18 % n'étaient pas connus des missions locales, ils ont été orientés par l'aide sociale ou la protection judiciaire de la jeunesse.

Je répondrai à **Bernard Lalande** que l'apprentissage est un succès. L'objectif est de 500 000 apprentis d'ici à la fin de 2017, après 450 000 en 2016, et 400 000 deux ans plus tôt. L'aide exceptionnelle apportée cette année n'est pas très élevée, mais constituera un complément de revenu appréciable pour ses bénéficiaires. Pour espérer que les artisans dans les zones rurales trouvent des successeurs, il faut des apprentis.

Mme Michèle André, présidente. – En milieu urbain aussi !

M. Daniel Raoul. – Le rapporteur général a évoqué la baisse des crédits consacrés aux contrats aidés dans le secteur marchand. Avez-vous une idée de la consommation passée et actuelle des crédits ? La baisse ne résulte-t-elle pas simplement d'un ajustement entre niveau de consommation et besoins estimés pour 2017 ?

M. Jean-Claude Requier, rapporteur spécial. – Nous regarderons ce point plus avant et je vous transmettrai une réponse écrite.

À l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Travail et emploi » et du compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage ».

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 24 novembre 2016, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a décidé de proposer au Sénat d'opposer la question préalable au projet de loi de finances pour 2017.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

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

- M. Manuel BOUGEARD, directeur du cabinet ;
- Mme Mathilde TOURNIER, conseillère budgétaire ;
- M. Nicolas VIGNOLLES, conseiller parlementaire ;
- M. Paul-Marie ATGER, conseiller politiques de l'emploi.