



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2018

COMMISSION
DES
FINANCES

NOTE DE PRÉSENTATION

Mission

« TRAVAIL ET EMPLOI »

et

Compte d'affectation spéciale

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

Examen par la commission des finances le mardi 7 novembre 2017

Rapporteurs spéciaux :

M. Emmanuel CAPUS et Mme Sophie TAILLÉ-POLIAN

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	5
I. ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI » ET DU CAS « FINANCEMENT NATIONAL DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA MODERNISATION DE L'APPRENTISSAGE »	11
1. <i>En 2018, la mission « Travail et emploi » contribuera fortement à l'effort de maîtrise de la dépense publique.....</i>	11
2. <i>Une baisse des crédits de paiement de 17 % d'ici 2020 inscrite dans le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.....</i>	14
3. <i>Le compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage »</i>	17
II. LES TRAIT SAILLANTS DU BUDGET 2018.....	21
1. <i>Les moyens consacrés au service public de l'emploi.....</i>	21
2. <i>Une baisse importante du nombre de contrats aidés et du taux de prise en charge en 2018....</i>	27
3. <i>La mise en œuvre du grand plan d'investissement</i>	35
4. <i>La fin de l'aide à l'embauche à destination des PME.....</i>	41
5. <i>La suppression du contrat de génération</i>	43
6. <i>Les dispositions concernant l'apprentissage.....</i>	46
7. <i>Les mesures en faveur de l'amélioration des conditions de travail</i>	50
8. <i>La poursuite de la maîtrise des effectifs et de la masse salariale</i>	53
9. <i>Une installation en 2018 des nouveaux conseillers prud'hommes se traduisant par des dépenses de formation s'élevant à 13,7 millions d'euros.....</i>	57
10. <i>La mise en place des défenseurs syndicaux.....</i>	57
11. <i>La mesure des audiences syndicales et patronales.....</i>	58
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	61

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Les principales observations d'Emmanuel Capus, rapporteur spécial

1. En 2018, les crédits de la mission « Travail et emploi » s'élèveront à **13,7 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 15,4 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**. Si l'exécution 2018 respectait l'enveloppe initiale – ce qui n'a été le cas, depuis 2009, qu'en 2011, 2013 et 2014 en AE, et qu'en 2014 en CP – un effort important serait consenti, de plus de 4 milliards d'euros en AE et de 2 milliards d'euros en CP, hors rebudgétisation de l'ensemble des dépenses d'allocations de solidarité.

2. Malgré cette importante diminution, **les crédits de la mission « Travail et emploi » seront maintenus à un niveau élevé**, le plus important depuis 2009, hors prévision 2017, qui était marquée par d'importantes mesures de périmètre, de l'ordre de 2 milliards d'euros.

3. La diminution prévue en 2018 résulte de **choix assumés** :

- **la baisse de l'enveloppe consacrée aux contrats aidés**. Seuls 200 000 contrats dans le secteur non-marchand (CUI-CAE) seront conclus en 2018, pour une dépense s'élevant à 765,3 millions d'euros en AE et 1 454,3 millions d'euros en CP, soit une baisse de plus d'un milliard d'euros en AE et de 953 millions d'euros en CP par rapport à 2017. Sans contester l'utilité de ces emplois pour les collectivités territoriales et le secteur associatif, ceux-ci **ne constituent pas moins des contrats précaires subventionnés** et, partant, **une réponse de court-terme, parfois motivée par des raisons purement statistiques, au problème du chômage**. Selon la Dares, si « *à court terme, les contrats aidés, particulièrement ceux du secteur non-marchand permettent de soutenir efficacement l'emploi* », « *à plus long terme, en revanche, les effets sur l'insertion professionnelle sont mitigés* ». En outre, la diminution de l'enveloppe globale des contrats aidés prévue dans le présent projet de loi de finances **va dans le sens préconisé par le Sénat**, même si la baisse du volume de contrats aidés votée par notre assemblée ne concernait que le secteur non-marchand. **Le choix du Gouvernement de se tenir à l'enveloppe votée par le Parlement tend à améliorer la sincérité du budget**. En effet, l'enveloppe consacrée aux contrats aidés était jusqu'alors systématiquement dépassée, se traduisant par un coût très significativement supérieur aux prévisions (de l'ordre de 1,8 milliard d'euros en AE et de 1 milliard d'euros en CP en 2016) ;

- **la diminution des subventions pour charges de service public versées aux opérateurs** dont les programmes de la mission sont chefs de file (à l'exception de celle versée à l'établissement public d'insertion dans l'emploi), à hauteur de **- 50,2 millions d'euros**. En particulier, **la subvention versée à Pôle emploi devrait passer de 1 507 millions d'euros en 2017 et 1 457 millions d'euros en 2018**. Cette diminution, qui **devrait être compensée par une hausse plus que proportionnelle de la contribution de l'Unédic**, ne devrait pas avoir d'impact significatif sur l'activité de l'opérateur, dont **les résultats enregistrés apparaissent en nette progression** depuis la mise en œuvre de la convention tripartite 2015-2018 ;

- **la non-reconduction de certains dispositifs**, à l'instar de **l'aide à l'embauche à destination des PME**, dont la pérennisation aurait conduit à un important **effet d'aubaine** alors que son coût pour les finances publiques était compris entre **3,5 milliards d'euros et 4 milliards d'euros**, ou encore **du contrat de génération, dont l'échec était consommé** ;

- **des efforts en matière d'effectifs et de masse salariale**.

4. À l'inverse, le budget de la mission « Travail et emploi » prévoit le maintien du financement de certains dispositifs utiles :

- **l'aide « TPE jeunes apprentis » sera ainsi prolongée**. Compte tenu du ciblage de ce dispositif, **le risque d'effet d'aubaine apparaît faible**. 227 millions d'euros en AE et 195 millions en CP sont ainsi prévus au titre du financement de cette aide ;

- **les crédits consacrés aux missions locales, dont la subvention de « fonctionnement » connaîtra une légère progression en 2018**, permettant de soutenir le réseau dans le cadre de la montée en puissance progressive de la Garantie jeunes.

5. **L'année 2018 verra en outre la mise en œuvre du plan d'investissement dans les compétences**, qui comportera deux volets :

- **la poursuite de la montée en puissance de la Garantie jeunes**. 160 millions d'euros seront ainsi versés aux missions locales pour assurer **l'accompagnement de 100 000 jeunes** ;

- **la mise en place d'un plan de formation à destination des demandeurs d'emploi faiblement qualifiés et des jeunes décrocheurs**. Au total, **deux millions d'actions de formation devraient être proposées sur le quinquennat**. Une telle solution, qui **permettra d'améliorer l'employabilité** des bénéficiaires, semble relever d'**une logique de plus long-terme qu'une simple hausse des contrats aidés**.

Une interrogation demeure toutefois sur le financement de ce plan, dont le coût est estimé à 13,8 milliards d'euros sur la durée du quinquennat, alors que, dans le même temps, le projet de loi de programmation des finances publiques prévoit une diminution des CP de la mission de l'ordre de 2,6 milliards d'euros entre 2018 et 2020.

Les principales observations de Sophie Taillé-Polian, rapporteure spéciale

1. **La diminution importante des crédits de la mission « Travail et emploi », à hauteur de 2,7 milliards d'euros en AE et de 295 millions d'euros en CP, aura des conséquences néfastes pour les demandeurs d'emploi et les personnes en situation de précarité, alors que le taux de chômage demeure élevé (9,5 % de la population active au deuxième semestre 2017), de même que le nombre de demandeurs d'emploi (5,6 millions de personnes), et en augmentation pour les publics les plus fragiles.**

2. Hors compensation de la suppression de la contribution exceptionnelle de solidarité, **la diminution des crédits de la mission « Travail et emploi » sera record** et atteindra près de 4,2 milliards d'euros en AE et 2,4 milliards d'euros en CP. Cette dynamique baissière est aggravée par le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, d'autant que cette baisse sera amplifiée par l'inflation (16,68 milliards d'euros en 2017 représenteront 17,62 milliards d'euros en 2022, à inflation moyenne de 1,1 %).

3. **Cette baisse affectera principalement les publics les plus fragiles**, du fait de :

- **la diminution du nombre de contrats aidés.** La décision brutale prise à l'été 2017 de redimensionner l'enveloppe de contrats aidés au second semestre 2017 a mis en lumière l'utilité des contrats aidés. Cette décision s'est traduite par d'importantes difficultés pour les collectivités territoriales et les associations à quelques semaines de la rentrée scolaire, sans compter la détresse dans laquelle les bénéficiaires non reconduits ont été jetés.

En outre, ces contrats constituent des instruments importants pour l'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires. En l'absence de contrats aidés, la plupart des personnes concernées n'auraient tout simplement pas eu accès au marché du travail.

Une telle décision, brutale, prise sans concertation ni préavis, entraîne une véritable fragilisation de certains services publics, dans un contexte de diminution des dépenses. De plus, elle jette l'opprobre sur les collectivités territoriales soupçonnées de tirer profit de l'effet d'aubaine provoqué par ce dispositif pour bénéficier de financements complémentaires. Or la grande majorité des collectivités territoriales ont atteint les objectifs fixés par le dispositif initial et mis en place une véritable insertion professionnelle des bénéficiaires de ces contrats.

Par ailleurs, les domaines prioritaires identifiés par le Gouvernement, sur lesquels seront ciblés les 200 000 contrats conclus en 2018, sont trop restreints. Il conviendrait, à tout le moins, d'y ajouter le développement social des quartiers prioritaires de la politique de la ville ainsi que la culture et l'éducation populaire. Enfin, la réduction du taux de prise en charge par l'État risque d'avoir un impact supplémentaire sur le nombre de contrats conclus.

- **la mise en extinction de l'aide à l'embauche à destination des PME.** Un bilan précis aurait pu permettre un ajustement de cette aide en la ciblant davantage sur les TPE afin d'éviter les effets d'aubaine. Par ailleurs, certaines entreprises n'étant pas allées au bout de la démarche administrative pour percevoir cette aide, cela pose globalement la question de l'utilité réelle de la baisse du coût du travail dans la lutte contre le chômage ;

- **la non-reconduction de l'aide financière en faveur des jeunes apprentis,** qui constituait pourtant un complément de revenu utile pour des jeunes dont le pouvoir d'achat est très faible. En effet, selon la Dares, le salaire net moyen des apprentis ne s'élevait ainsi en 2014 qu'à 869 euros par mois. Cette décision constitue un très mauvais signal alors que le Gouvernement prétend redynamiser l'apprentissage dont l'un des principaux problèmes est un déficit d'image auprès des jeunes, pour lesquels cette filière est jugée peu valorisante.

- **La suppression du contrat de génération.** Ce dispositif n'a certes pas fait ses preuves, mais la problématique de l'emploi des seniors demeure extrêmement préoccupante, sans qu'aucune réponse n'y soit apportée.

4. Les opérateurs de la mission seront de surcroît durement mis à contribution :

- **la diminution de la subvention pour charges de service public versée à Pôle emploi de 50 millions d'euros,** en contradiction avec le montant inscrit dans la convention tripartite Pôle emploi/État/Unédic, **ainsi que la baisse prévue des effectifs de l'opérateur inquiètent.** L'opérateur commence à peine à relever la tête grâce aux 4 000 postes créés pendant le précédent quinquennat, qui ont rendu possible la mise en place de réformes importantes. Cependant le nombre de demandeurs d'emplois demeure très élevé (3,5 millions de personnes en catégorie A et 5,6 millions de personnes en catégories A, B et C fin septembre 2017), ce qui engendre une usure importante du personnel : les baisses actuelles risquent de mettre en péril ces améliorations observées par l'inspection générale des finances (IGF) et l'inspection générale des affaires sociales (Igas), améliorations qui ne doivent pas masquer une situation encore préoccupante de l'accompagnement des chômeurs les plus en difficulté.

- **la baisse des moyens consacrés à l'amélioration des conditions de travail et de la santé au travail, via une diminution du montant de la subvention versée à l'Anact et la poursuite de la réduction des effectifs de l'inspection du travail ;**

- **la stagnation de la subvention de fonctionnement versée aux missions locales** à hauteur de 206 millions d'euros, alors que celles-ci devront « absorber » près de 15 000 jeunes supplémentaires entrant dans la Garantie jeunes et que nombre de ces structures font face à une instabilité chronique de leurs financements liée au retrait de leurs financeurs locaux et à un manque de visibilité.

5. Ces mesures sont révélatrices de **l'incohérence de la politique menée par le Gouvernement**. En effet, il réduit les moyens des opérateurs et des services consacrés à la politique de l'emploi, et dans le même temps, il met en place un plan d'investissement dans les compétences, qui devrait se traduire par la mise en œuvre de deux millions d'actions de formation. Par ailleurs, **l'effort réel est bien inférieur au montant mis en avant dans la communication du Gouvernement, tant sur le nombre de personnes formées que sur les moyens dégagés**. En effet, dans la mesure où les crédits consacrés à la Garantie jeunes et au plan « 500 000 formations » étaient déjà portés par la mission « Travail et emploi », l'effort consenti ne s'élèvera qu'à 750 millions d'euros en AE et 430 millions d'euros en CP. **Des questions demeurent en suspens s'agissant du financement de ce plan et des moyens humains qui y seront consacrés**.

Enfin, on peut s'interroger sur **le nombre de personnes touchées par an, qui sera certainement inférieur au plan 500 000 formations auquel il se substitue**.

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, 49 % seulement des réponses étaient parvenues à vos rapporteurs spéciaux en ce qui concerne la mission « Travail et emploi » et le CAS « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage ».

I. ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI » ET DU CAS « FINANCEMENT NATIONAL DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA MODERNISATION DE L'APPRENTISSAGE »

1. En 2018, la mission « Travail et emploi » contribuera fortement à l'effort de maîtrise de la dépense publique

Évolution des crédits de la mission « Travail et emploi » entre 2017 et 2018

(en millions d'euros)

Action	AE					CP				
	Ouvertes en LFI 2017	Demandées en 2018	FDC et ADP attendus en 2018	Évolution (en valeur)	Évolution (en pourcentage)	Ouverts en LFI 2017	Demandés en 2018	FDC et ADP attendus en 2018	Évolution (en valeur)	Évolution (en pourcentage)
01 - Amélioration de l'efficacité du service public de l'emploi	3 010,50	4 077,71	0,00	1 067,21	35,45%	3 010,50	4 077,71	0,00	1 067,21	35,45%
02 - Amélioration des dispositifs en faveur de l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail	4 047,81	2 573,54	35,96	-1 474,27	-36,42%	4 598,56	3 264,07	35,96	-1 334,50	-29,02%
03 - Plan d'investissement des compétences (nouveau)	0,00	514,60	0,00	514,60		0,00	503,27	0,00	503,27	
102 - Accès et retour à l'emploi	7 058,31	7 165,84	35,96	107,53	1,52%	7 609,06	7 845,05	35,96	235,98	3,10%
01 - Anticipation et accompagnement des conséquences des mutations économiques sur l'emploi	4 053,58	269,81	0,00	-3 783,77	-93,34%	2 332,34	1 450,34	0,00	-881,99	-37,82%
02 - Amélioration de l'insertion dans l'emploi par l'adaptation des qualifications et la reconnaissance des compétences	1 706,32	1 657,96	0,00	-48,37	-2,83%	1 844,30	1 850,78	0,00	6,48	0,35%
03 - Développement de l'emploi	2 859,96	3 022,37	0,00	162,41	5,68%	2 859,96	3 022,87	0,00	162,91	5,70%
04 - Plan d'investissement des compétences (nouveau)	0,00	751,65	250,00	751,65		0,00	428,20	250,00	428,20	
103 - Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	8 619,87	5 701,79	250,00	-2 918,08	-33,85%	7 036,61	6 752,20	250,00	-284,41	-4,04%
01 - Santé et sécurité au travail	24,38	24,41	0,00	0	0,13%	24,64	24,11	0,00	-1	-2,15%
02 - Qualité et effectivité du droit	11,01	24,03	0,00	13	118,22%	11,42	24,03	0,00	13	110,44%
03 - Dialogue social et démocratie sociale	5,52	106,49	0,00	101	1829,06%	42,46	38,39	0,00	-4	-9,59%
04 - Lutte contre le travail illégal	0,00	0,00	0,00	0		0,00	0,00	0,00	0	
111 - Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	40,91	154,93	0,00	114	278,72%	78,51	86,52	0,00	8	10,20%
07 - Fonds social européen - Assistance technique	0,00	0,00	9,20	0,00		0,00	0,00	9,20	0,00	
08 - Fonctionnement des services	12,52	5,80	0,00	-6,72	-53,67%	10,38	3,65	0,00	-6,72	-64,82%
09 - Systèmes d'information	25,23	13,19	0,00	-12,03	-47,70%	23,91	13,19	0,00	-10,71	-44,81%
10 - Affaires immobilières	11,36	3,67	0,00	-7,69	-67,71%	25,08	3,76	0,00	-21,32	-85,00%
11 - Communication	3,87	3,47	0,00	-0,40	-10,33%	3,95	3,55	0,00	-0,40	-10,13%
12 - Etudes, statistiques évaluation et recherche	9,38	8,63	0,00	-0,76	-8,05%	9,31	8,23	0,00	-1,08	-11,58%
13 - Politique des ressources humaines	31,19	29,46	0,00	-1,73	-5,56%	31,59	28,52	0,00	-3,06	-9,70%
14 - Personnels mettant en oeuvre les politiques d'accès et retour à l'emploi	75,33	73,71	0,00	-1,62	-2,15%	75,33	73,71	0,00	-1,62	-2,15%
15 - Personnels mettant en oeuvre les politiques d'accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	75,24	82,34	0,00	7,10	9,44%	75,24	82,34	0,00	7,10	9,44%
16 - Personnels mettant en oeuvre les politiques d'amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	335,24	343,50	0,00	8,26	2,46%	335,24	343,50	0,00	8,26	2,46%
17 - Personnels de statistiques, études et recherche	24,75	22,29	0,00	-2,46	-9,94%	24,75	22,29	0,00	-2,46	-9,94%
18 - Personnels transversaux et de soutien	118,82	99,57	0,00	-19,25	-16,20%	118,82	99,57	0,00	-19,25	-16,20%
155 - Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	722,94	685,63	9,20	-37,31	-5,16%	733,59	682,32	9,20	-51,27	-6,99%
Mission « Travail et emploi »	16 442,02	13 708,19	295,16	-2 733,84	-16,63%	15 457,77	15 366,09	295,16	-91,68	-0,59%

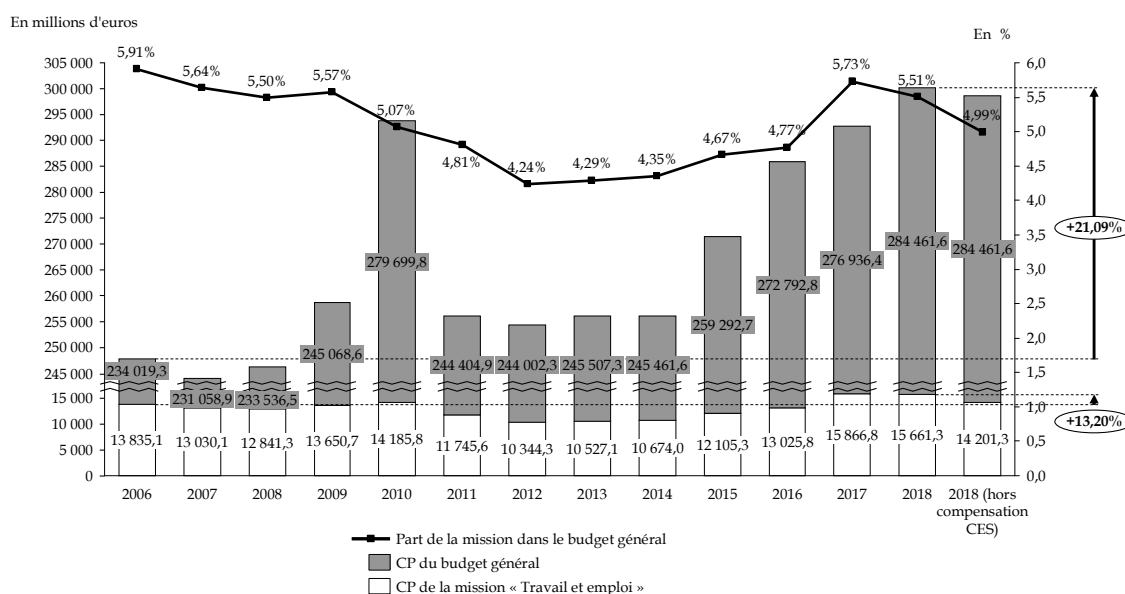
Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

En 2018, les crédits de la mission « Travail et emploi » s'élèveront à 13,7 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 15,4 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), soit une diminution de 2,7 milliards d'euros en AE (- 16,6 %) et de 91,7 millions d'euros en CP (- 0,6 %).

À périmètre courant, la part des crédits de paiement de la mission « Travail et emploi » dans le budget de l'État devrait ainsi passer de 5,7 % en 2017 à 5,5 % en 2018 (5 % à périmètre constant).

Évolution de la part des crédits de paiement de la mission « Travail et emploi » dans le budget de l'État

(y.c FDC et ADP, en valeur, à périmètre courant)



Note : l'évolution des crédits du budget de l'État intègre les dépenses du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux. Elle comprend les attributions de produit et les fonds de concours. Elle est retraitée des crédits évaluatifs (remboursements et dégrèvements et charge de la dette), de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles (DDAI) et des dépenses exceptionnelles (plan de relance 2008-2009, programmes d'investissement d'avenir, dotation au MES et à la BEI, recapitalisation de Dexia).

Données d'exécution de 2006 à 2016, données LFI pour 2017, données PLF pour 2018

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

La mission « Travail et emploi » sera en outre affectée par une importante mesure de périmètre. En effet, la suppression de la contribution exceptionnelle de solidarité (CES) prévue par l'article 47 du présent projet afin de compenser l'augmentation de la contribution sociale généralisée (CSG) pour les fonctionnaires se traduira par la rebudgétisation de l'ensemble des dépenses d'allocations de solidarité au sein du programme 102 « Accès et retour à l'emploi » à hauteur de 1,46 milliard d'euros.

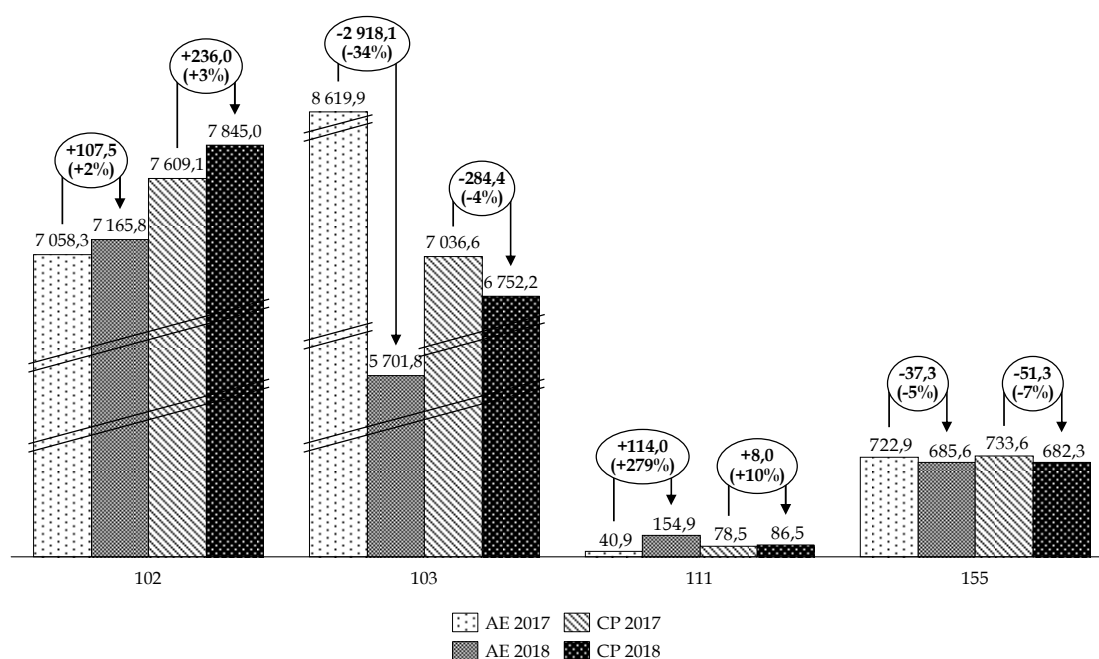
Retraitée de ce changement de périmètre, la baisse des crédits de la mission « Travail et emploi » atteindra près de 4,2 milliards d'euros en AE et 2,4 milliards d'euros en CP.

Cette évolution est, pour l'essentiel, imputable à une diminution des crédits du programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et accès à l'emploi », à hauteur de près de 3 milliards d'euros en AE (-34 %) et de 284 millions d'euros en CP (-4 %), en lien avec l'extinction de l'aide à l'embauche dans les PME et la suppression du contrat de génération.

L'année 2018 se traduira en outre par une diminution de l'enveloppe consacrée aux contrats aidés, dont le coût s'élèvera à 765,3 millions d'euros en AE et 1 454,3 millions d'euros en CP, soit une baisse de plus d'un milliard d'euros en AE et de 953 millions d'euros en CP par rapport à 2017.

Évolution des crédits des programmes de la mission « Travail et emploi »

(en % et en millions d'euros)

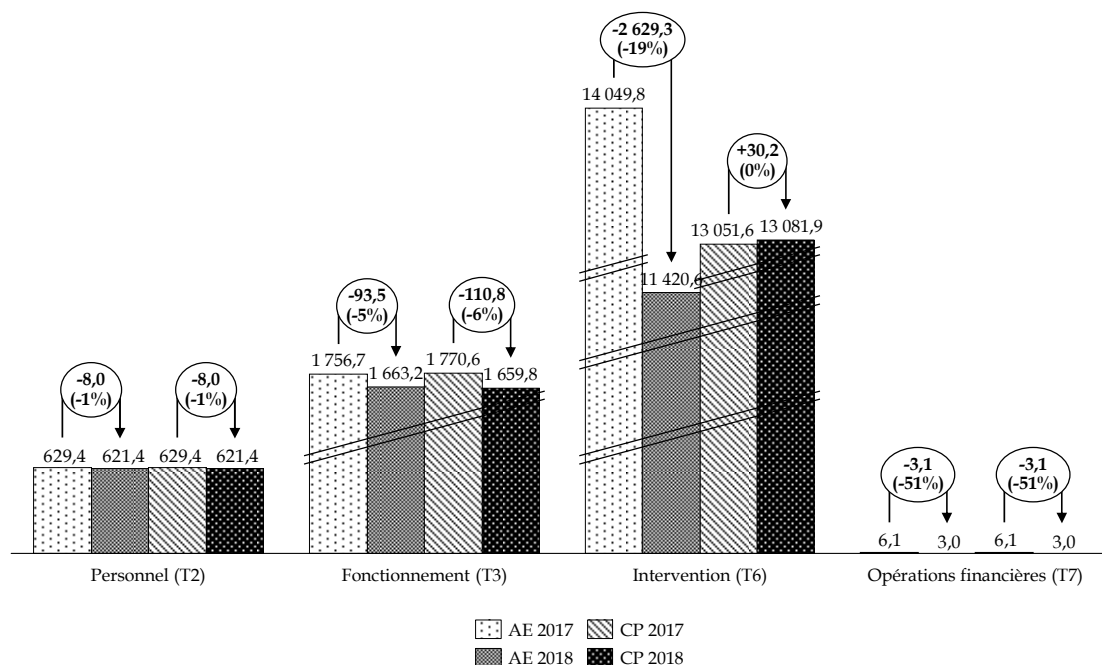


Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Logiquement, la baisse des AE concernera principalement les dépenses d'intervention (- 2,6 milliards d'euros).

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

(en millions d'euros)



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

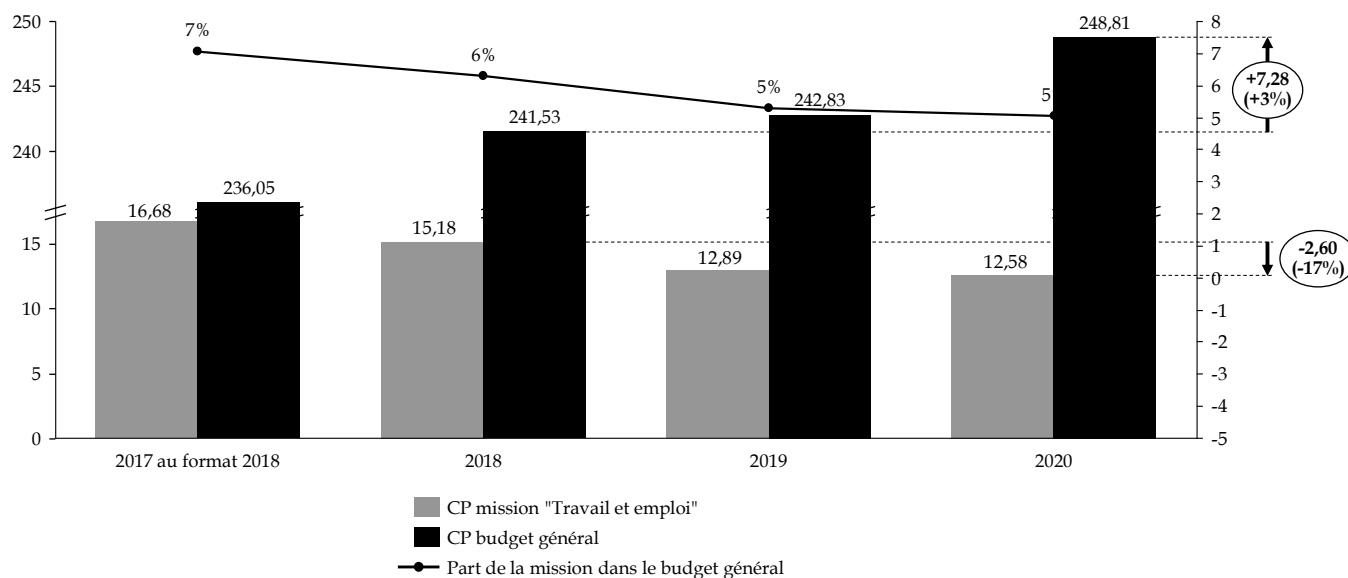
2. Une baisse des crédits de paiement de 17 % d'ici 2020 inscrite dans le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022

Le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 prévoit une **diminution de 17 % des CP de la mission entre 2018 et 2020, correspondant à une baisse de 2,7 milliards d'euros**, selon la trajectoire présentée dans le graphique ci-après.

À périmètre constant, les CP de la mission auront diminué de près de 17 % entre 2018 et 2020 (- 2,6 milliards d'euros). Dans le même temps, les CP du budget général devraient connaître une progression de l'ordre de 3 %.

Évolution des crédits de paiement de la mission « Travail et emploi » entre 2017 et 2020

(en % et en milliards d'euros)



Champ : hors contribution au CAS « Pensions »

Source : commission des finances du Sénat, d'après le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022

La position du rapporteur spécial Emmanuel Capus

Votre rapporteur spécial estime que si l'exécution 2018 respectait l'enveloppe initiale – ce qui n'a été le cas, depuis 2009, qu'en 2011, 2013 et 2014 en AE, et qu'en 2014 en CP – un effort important serait consenti, de plus de 4 milliards d'euros en AE et de 2 milliards d'euros en CP, hors rebudgétisation de l'ensemble des dépenses d'allocations de solidarité.

Cela supposera notamment que la programmation des contrats aidés et les paramètres financiers sous-jacents soient effectivement respectés.

Évolution de la consommation des crédits de la mission « Travail et emploi »

(en millions d'euros)

		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 (p)	2018 (p)
AE	Prévision	12 109,2	11 426,1	12 425,5	10 143,4	12 519,2	12 332,6	11 958,6	11 547,0	16 851,0	14 003,4
	Exécution	13 722,4	14 746,9	12 284,9	10 631,8	12 494,6	11 648,7	12 785,7	16 764,3		
	Taux de consommation	113,3%	129,1%	98,9%	104,8%	99,8%	94,5%	106,9%	145,2%		
CP	Prévision	12 195,6	11 478,6	11 650,6	10 175,5	10 392,5	11 186,9	11 376,6	11 704,3	15 866,8	15 661,3
	Exécution	13 650,7	14 685,8	11 745,6	10 344,3	10 527,1	10 674,0	12 105,3	13 025,8		
	Taux de consommation	111,9%	127,9%	100,8%	101,7%	101,3%	95,4%	106,4%	111,3%		

Champ : y compris fonds de concours et attributions de produits

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

Malgré cette importante diminution, les crédits de la mission « Travail et emploi » seront maintenus à un niveau très élevé (le plus important depuis 2009, hors prévision 2017, qui était marquée par d'importantes mesures de périmètre, de l'ordre de 2 milliards d'euros). Ils permettront le financement des dispositifs en faveur de l'emploi des jeunes et des personnes les moins qualifiées en particulier, *via* la montée en puissance de la Garantie jeunes et le lancement du plan d'investissement dans les compétences.

Le projet de loi de programmation des finances publiques prévoit en outre que l'effort demandé à la mission « Travail et emploi » sera poursuivi dans les années à venir, celle-ci contribuant de manière importante à la maîtrise de la dépense publique.

La position de la rapporteure spéciale Sophie Taillé-Polian

Votre rapporteure spéciale estime que la diminution importante des crédits de la mission « Travail et emploi », à hauteur de 2,7 milliards d'euros en AE et de 295 millions d'euros en CP, est un mauvais signal adressé aux demandeurs d'emploi et aux personnes en situation de précarité, alors que le taux de chômage demeure élevé et en augmentation pour les publics les plus fragiles. 5,6 millions de personnes sont actuellement inscrites à Pôle emploi, toutes catégories confondues (A, B, C). Le nombre de demandeurs d'emplois de plus de 50 ans, en un an, a augmenté de 6 % et a été multiplié par trois en dix ans. La durée moyenne d'inscription à Pôle emploi de ces demandeurs d'emplois est de 671 jours contre 353 pour les autres. Concernant plus spécifiquement, les demandeurs d'emplois en catégorie C, ils ont vu leur nombre augmenter de 11 %¹.

Il convient en outre de rappeler que, hors compensation de la suppression de la contribution exceptionnelle de solidarité, la diminution des crédits de la mission « Travail et emploi » sera record et atteindra près de 4,2 milliards d'euros en AE et 2,4 milliards d'euros en CP.

Votre rapporteure spéciale regrette que le projet de loi de programmation des finances pour les années 2018 à 2022 accentue considérablement la poursuite de cette logique baissière, qui sera amplifiée par la reprise de l'inflation.

3. Le compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage »

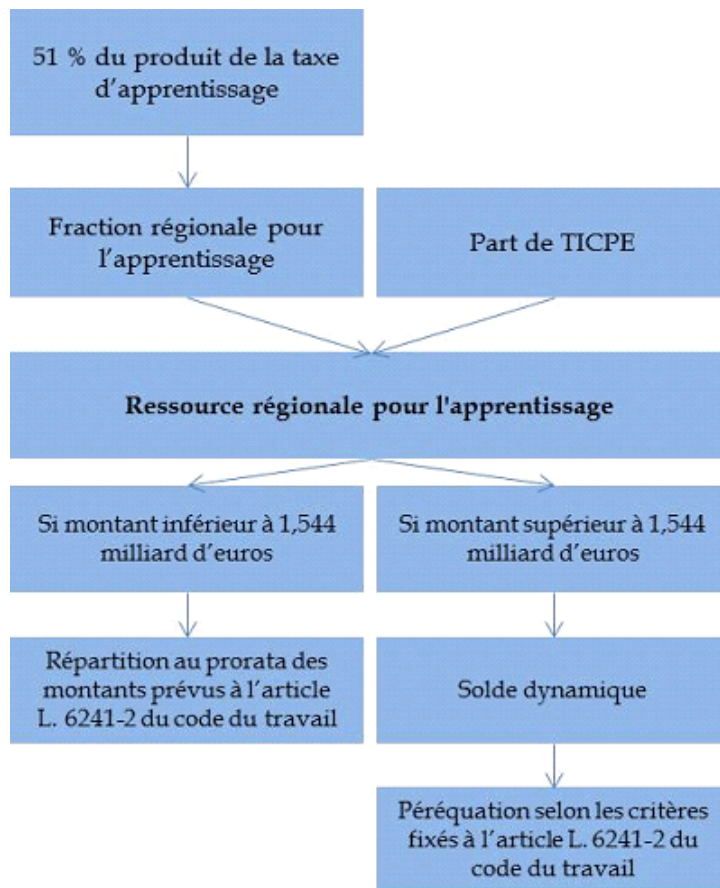
Le compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage » compte deux programmes :

- le programme 787 « Répartition de la ressource régionale consacrée au développement de l'apprentissage », qui 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. Cette ressource est constituée d'une fraction des recettes de taxe d'apprentissage (51 %) et d'une fraction de TICPE ;

- le programme 790 « Correction financière des disparités régionales de taxe d'apprentissage et incitations au développement de l'apprentissage », qui vise à répartir l'éventuel solde de la fraction régionale pour l'apprentissage après versement de la part fixe.

¹ Dares indicateurs, octobre 2017, n° 069.

Règles de répartition de la ressource régionale pour l'apprentissage



Source : commission des finances du Sénat

La part fixe de la ressource régionale pour l'apprentissage sera versée aux régions selon la répartition suivante.

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

(en euros)

Auvergne-Rhône-Alpes	154 755 654
Bourgogne-Franche-Comté	61 505 461
Bretagne	61 647 094
Centre-Val de Loire	57 848 583
Corse	6 592 023
Grand Est	127 960 016
Hauts-de-France	120 336 943
Île-de-France	213 429 174
Normandie	75 971 127
Nouvelle Aquitaine	131 211 095
Occitanie	103 484 091
Pays de la Loire	88 641 814
Provence-Alpes-Côte d'Azur	94 394 422
Guadeloupe	23 066 867
Guyane	6 105 011
Martinique	25 505 677
La Réunion	37 170 978
Mayotte	311 802
Total	1 389 937 832

Source : projet annuel de performances pour 2018

Le solde dynamique est quant à lui estimé à 243 millions d'euros en 2018 contre 180 millions d'euros en 2017. Il fera l'objet d'une répartition entre les régions selon les critères fixés à l'article L. 6241-2 du code du travail :

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

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

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

- pour 26 %, au prorata du nombre d'apprentis inscrits dans les centres de formation d'apprentis et les sections d'apprentissage dans la

région au 31 décembre de l'année précédente et préparant un diplôme ou un titre à finalité professionnelle inférieur ou égal au baccalauréat professionnel ;

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

La position de la rapporteure spéciale Sophie Taillé-Polian

Votre rapporteure spéciale s'interroge sur la pertinence de la suppression de 150 millions d'euros de ressources fiscales affectées aux chambres de commerce et d'industrie, prévue par l'article 19 du présent projet de loi de finances, pourtant acteurs clés de l'apprentissage.

II. LES TRAITES SAILLANTS DU BUDGET 2018

1. Les moyens consacrés au service public de l'emploi

a) *La diminution de la subvention pour charges de service public versée à Pôle emploi*

La subvention pour charges de service public versée à Pôle emploi diminuera à hauteur de 50 millions d'euros en AE comme en CP, passant de 1 507 millions d'euros en 2017 à 1 457 millions d'euros en 2018.

Ce montant est inférieur à celui inscrit dans la convention tripartite État/Pôle emploi/Unédic (1 507 millions d'euros).

Cette baisse résulte notamment d'une diminution importante du nombre d'emplois rémunérés par l'opérateur, qui passeront de 50 228 ETPT en 2017 à 46 445 ETPT (- 3 783 ETPT, dont - 297 ETPT sous plafond et - 3 486 ETPT hors plafond) en 2018.

Pôle emploi a indiqué à vos rapporteurs spéciaux que cette diminution du plafond d'emplois correspondait à la prise en compte de la sous-exécution du plafond d'emplois 2016 et n'était, par conséquent, pas « *de nature à empêcher l'exercice par Pôle emploi de ses missions* ».

Par ailleurs, selon l'opérateur, l'absence d'inscription d'emplois hors plafond ne préjuge pas de sa capacité à recruter en 2018, dans la mesure où ces emplois sont financés sur ses ressources propres. Selon les organisations syndicales entendues par vos rapporteurs spéciaux¹, le nombre de personnes recrutées hors plafond devrait cependant diminuer alors que ces dernières remplissent des fonctions d'accueil, voire d'accompagnement des demandeurs d'emploi.

La position du rapporteur spécial Emmanuel Capus

Ainsi que l'a indiqué Pôle emploi dans sa réponse au questionnaire de vos rapporteurs spéciaux, **la diminution de la subvention pour charges de service public prévue dans le présent projet de loi de finances, à hauteur de 50 millions d'euros, ne devrait pas avoir d'impact majeur pour l'opérateur, dans la mesure où celle-ci devrait être plus que compensée par une hausse de la contribution de l'Unédic.**

¹ Table ronde du jeudi 26 octobre 2017.

Il apparaît en outre justifié que les opérateurs soient associés à la maîtrise des dépenses publiques, au même titre que l'État, les collectivités territoriales et les administrations de sécurité sociale.

À cet égard, **il convient de saluer les efforts entrepris par Pôle emploi.** Dans un rapport de février 2017, l'inspection générale des finances (IGF) et l'inspection générale des affaires sociales (Igas)¹ ont dressé un bilan à mi-parcours des réformes lancées par l'opérateur. Quatre chantiers prioritaires ont ainsi été menés :

- le développement d'une offre de service aux entreprises. 4 200 conseillers ont ainsi été redéployés à partir de juillet 2015 ;

- la mise en place d'un nouveau parcours du demandeur d'emploi (NPDE) se traduisant par de nouvelles modalités d'accueil (accueil de flux le matin et sur rendez-vous l'après-midi), un renforcement de la personnalisation de l'accompagnement, la dématérialisation de l'inscription et de l'ouverture des droits, etc. ;

- une offre de service numérique rénovée et plus large, avec, par exemple, le lancement de la plateforme Emploi Store, qui propose plus de 250 services en ligne (cours, salons virtuels, tutoriels, recherche d'emploi ou de formation, etc.) ;

- la mise en place d'un accompagnement intensif pour les demandeurs d'emploi en ayant le plus besoin.

La mission relevait que Pôle emploi avait « *engagé rapidement les réformes prévues* ». S'agissant du nouveau parcours du demandeur d'emploi, elle estimait que celui-ci répondait « *aux faiblesses identifiées de l'entrée des demandeurs d'emploi dans l'accompagnement de leur suivi* ». S'agissant de l'accompagnement intensif, elle notait que celui-ci avait un impact positif sur le retour à l'emploi. Enfin, la mission indiquait que le taux de satisfaction des entreprises vis-à-vis de la nouvelle offre de service qui leur était dédiée atteignait 71 % au troisième trimestre 2016. Au total, **la mission estimait que Pôle emploi devrait être en mesure d'atteindre la plupart des objectifs fixés dans la convention.**

¹ Inspection générale des finances, Inspection générale des affaires sociales, *Évaluation à mi-parcours de la convention tripartite Pôle emploi/État/Unédic, février 2017.*

La position de la rapporteure spéciale Sophie Taillé-Polian

Votre rapporteure spéciale estime que **la diminution de la subvention pour charges de service public versée à Pôle emploi ainsi que la baisse prévue des effectifs de l'opérateur est révélatrice de l'incohérence de la politique menée par le Gouvernement.**

En effet, **d'un côté, ce dernier annonce la hausse des moyens consacrés à la formation dans le cadre du grand plan d'investissement dans les compétences, et, de l'autre, il procède à une diminution des moyens attribués à Pôle emploi**, alors que, malgré les efforts entrepris par celui-ci, l'opérateur peine à répondre aux besoins des demandeurs d'emploi, et notamment des plus éloignés de l'emploi, dans un contexte de montée de la précarité. En effet, le rapport de l'IGF et de l'Igas précité note que *« si l'amélioration est réelle pour le délai de démarrage de l'accompagnement, plus de 50 % des demandeurs d'emplois en accompagnement renforcé n'ont pas encore eu d'entretien avec leur conseiller référent trois mois après leur inscription »*. En outre, ce rapport précise que *« les demandeurs d'emploi de longue durée sont sous représentés dans l'accompagnement renforcé, où ils représentent 40,1 % de la DEFM, alors qu'ils représentent 47 % dans le reste de la DEFM »*.

Par ailleurs, votre rapporteure spéciale rappelle que le régime d'assurance chômage serait équilibré s'il ne participait pas au financement du service public de l'emploi. Ainsi, deux observations méritent d'être faites :

- d'une part, une hausse de la contribution de l'Unedic à Pôle emploi afin de compenser la diminution de la subvention pour charges de service public versée par l'État, accentuera le déficit du régime ;

- d'autre part, les mesures envisagées par le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 actuellement en examen, telles que la suppression des cotisations salariales et son remplacement par l'impôt risqueraient d'aggraver ce déficit.

Votre rapporteure spéciale entend donc veiller tout particulièrement à **ce que le montant de la subvention versée par l'État à Pôle emploi qui sera inscrit dans la future convention tripartie État/Pôle emploi/Unedic, dont le contenu sera négocié au second semestre 2018, prenne bien en compte la hausse de la charge induite par ces décisions gouvernementales.**

b) Une quasi-stagnation des crédits destinés au fonctionnement des missions locales

Créées dans le prolongement des recommandations du rapport « Schwartz » de 1981, **les missions locales font partie du service public de l'emploi**, dont elles constituent un des acteurs importants.

Les missions locales ont notamment vocation à proposer un « **accompagnement global** » des jeunes âgés de 16 à 25 ans. Pour cela, l'État les a chargées du portage de certains dispositifs nationaux. Depuis 2012, elles assurent ainsi l'accompagnement des bénéficiaires de la Garantie jeunes.

En 2015, les **445 missions locales** que compte le réseau ont été en contact avec **1,4 million de jeunes et en ont reçu 1,2 million en entretien**.

Les crédits consacrés aux missions locales s'élèveront à **206 millions d'euros en AE comme en CP, soit un niveau quasi identique à celui prévu en loi de finances pour 2017 (205 millions d'euros)**.

La position du rapporteur spécial Emmanuel Capus

Votre rapporteur spécial considère que **la stabilisation des crédits consacrés au financement des missions locales permettra à ces structures de poursuivre les efforts engagés ces dernières années pour l'accompagnement des jeunes, en particulier dans le cadre de la Garantie jeunes**.

Dans le prolongement du rapport de nos collègues François Patriat et Jean-Claude Requier¹, il estime que **le soutien financier de l'État ne constitue pas une réponse unique et que celui-ci doit donc s'accompagner d'une rationalisation du réseau, par exemple via la mutualisation de certaines fonctions (ressources humaines, budgétaires et financières, etc.) au niveau départemental, voire régional, qui permettrait de dégager des marges de manœuvre supplémentaires pour le développement d'initiatives innovantes**.

La position de la rapporteure spéciale Sophie Taillé-Polian

Votre rapporteure spéciale regrette **la stagnation des crédits consacrés aux missions locales, dans un contexte d'augmentation de leur activité liée, notamment, à la montée en puissance de la Garantie jeunes, et au regard de la baisse des subventions accordées aux autres opérateurs de la mission**.

¹ « Les missions locales : du rapport Schwartz à la Garantie jeunes, trente années d'accompagnement des jeunes en difficulté », *rapport d'information de François Patriat et Jean-Claude Requier, fait au nom de la commission des finances n° 575 (2016-2017) - 7 juin 2017*.

En effet, comme l'ont relevé nos collègues François Patriat et Jean-Claude Requier dans leur rapport précité, certaines de ces structures sont fragilisées du fait de la conjonction de plusieurs phénomènes : **l'augmentation de leurs charges liée aux moyens supplémentaires qu'elles ont dû mettre en œuvre pour assurer l'accompagnement des bénéficiaires de la Garantie jeunes**, le retrait de certains financeurs, en particulier des Conseils régionaux, les difficultés pour percevoir l'ensemble des crédits d'accompagnement dus au titre de la Garantie jeunes (du fait notamment d'objectifs quantitatifs et qualitatifs irréalistes), l'instabilité des financements, reposant sur des subventions de dispositifs non pérennes, etc. Au total, selon les auteurs, **une structure sur quatre était en situation de déficit en 2015.**

Votre rapporteure spéciale appelle par conséquent à **une grande vigilance afin de ne pas prendre des décisions qui seraient de nature à remettre en cause la pérennité des missions locales, dont l'importance du travail en matière d'accompagnement des jeunes en difficulté ainsi que les bons résultats qu'elles enregistrent ont été rappelés par nos collègues François Patriat et Jean-Claude Requier.**

Elle estime en outre qu'un fonds non pérenne destiné au financement d'expérimentations en matière de développement du numérique ou de l'apprentissage par exemple et permettant d'accompagner la modernisation du réseau pourrait utilement être mis en place.

Au cours des auditions qu'ils ont menées, **vos rapporteurs spéciaux ont été frappés de l'absence de vision agrégée de l'ensemble des dispositifs et crédits en faveur de la jeunesse.** Ils appellent par conséquent au développement d'outils permettant de disposer d'une telle vision, par exemple *via* le renforcement des prérogatives du délégué interministériel à la jeunesse.

c) La baisse de la participation de l'État au financement des maisons de l'emploi

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

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 ;

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

- 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 :**

- **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.

Cet arrêté a en outre 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.**

Par ailleurs, depuis 2016, **un dispositif de budgétisation par la performance a été mis en place.**

En 2018, la participation de l'État au financement des maisons de l'emploi devrait s'élever à **10,5 millions d'euros en 2018 en AE et CP, contre 21 millions d'euros en 2017.**

La position du rapporteur spécial Emmanuel Capus

Votre rapporteur spécial considère que **la mise en place d'un pilotage par la performance des maisons de l'emploi va dans le bon sens.**

Le retrait progressif de l'État dans le financement de ces structures doit cependant s'effectuer dans le cadre d'un dialogue entre les différents acteurs et aboutir à la définition d'un schéma clair d'évolution du positionnement et des missions des maisons de l'emploi.

La position de la rapporteure spéciale Sophie Taillé-Polian

Votre rapporteure spéciale estime que **la diminution par deux des crédits consacrés aux maisons de l'emploi ne leur permettra pas d'assurer leurs missions dans de bonnes conditions.**

Elle s'interroge par conséquent sur les motifs réels ayant conduit le Gouvernement à faire ce choix : l'insuffisance des financements se traduisant par une réduction de leur champ d'intervention, celle-ci justifiant *in fine* leur mise en extinction.

Or ces structures constituent des instruments indispensables en matière d'ingénierie territoriale. Leur suppression aurait par conséquent un impact négatif sur la qualité des politiques en faveur de l'emploi menées localement, et notamment dans les territoires touchés par la diminution de 33 % du nombre d'implantation de Pôle Emploi entre 2009 et 2016.

2. Une baisse importante du nombre de contrats aidés et du taux de prise en charge en 2018

Le terme « contrats aidés » recouvre différents dispositifs dérogatoires du droit commun.

La loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion a mis en place le contrat unique d'insertion (CUI), entré en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2010 dans l'hexagone, un an plus tard en outre-mer et le 1^{er} mars 2012 à Mayotte. Le CUI s'est substitué aux quatre dispositifs antérieurs (contrat d'accompagnement dans l'emploi, contrat d'insertion dans l'emploi, contrat d'avenir et contrat d'insertion - revenu minimal d'activité).

Le CUI se décline en deux « versions » dont les régimes juridiques sont harmonisés : le contrat initiative emploi (CUI-CIE), dans le secteur marchand et le contrat d'accompagnement dans l'emploi (CUI-CAE), dans le secteur non-marchand.

Le CUI peut prendre la forme d'un contrat à durée déterminée (CDD) ou d'un contrat à durée indéterminée (CDI). La durée hebdomadaire du travail est comprise entre 20 heures et 35 heures. Il est **destiné aux personnes reconnues par les institutions comme rencontrant des difficultés particulières pour l'accès à l'emploi** : chômeurs de longue durée, seniors, travailleurs handicapés, bénéficiaires de certains minima sociaux (revenu de solidarité active, allocation de solidarité spécifique, allocation aux adultes handicapés).

En contrepartie du recrutement d'un salarié en contrat aidé, l'employeur bénéficie d'une aide, dont le montant varie selon sa catégorie et son secteur d'activité, des actions prévues en matière d'accompagnement et de formation, des conditions économiques locales et des difficultés d'accès à l'emploi rencontrées par le salarié. **Cette aide est plafonnée à 95 % du SMIC dans le secteur non-marchand et à 47 % dans le secteur marchand.**

Ce dispositif a été complété par la loi du 26 octobre 2012¹ portant création des emplois d'avenir. Ce dispositif s'adresse aux jeunes de 16 à 25 ans (jusqu'à 30 ans pour les jeunes reconnus travailleurs handicapés) à la date de la signature du contrat :

- sans diplôme ou titulaires d'un CAP/BEP, et n'étant ni en emploi, ni en formation ;
- présentant des difficultés particulières d'accès à l'emploi ;
- avec une priorité dans les zones où les jeunes sont plus nombreux à rencontrer des difficultés d'insertion : dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), les zones de revitalisation rurale (ZRR), les départements et collectivités d'outre-mer, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.

Les emplois aidés prennent la forme d'un CUI-CAE pour lequel l'aide de l'État atteint 75 % du Smic pour les structures du secteur non-marchand et 35 % du Smic pour les structures du secteur marchand.

¹ Loi n° 2012-1189 du 26 octobre 2012 portant création des emplois d'avenir.

Évolution du nombre et du coût des contrats aidés

Année	Contrat	Prévision			Exécution					
		Nombre de contrats	AE (en millions d'euros)	CP (en millions d'euros)	Nombre de contrats	Ecart à la prévision	AE (en millions d'euros)	Ecart à la prévision (en millions d'euros)	CP (en millions d'euros)	Ecart à la prévision (en millions d'euros)
2012	CUI-CAE	340 000	1 729,56	1 636,16	432 633	92 633	1 969,48	239,92	1 652,41	16,25
	CUI-CIE	50 000	226,02	149,37	51 867	1 867	200,35	-25,67	163,28	13,91
	Total CUI	390 000	1 955,58	1 785,53	484 500	94 500	2 169,83	214,25	1 815,69	30,16
2013	Emplois d'avenir	100 000	2 320,60	466,60	88 175	-11 825	1 633,79	-686,81	294,68	-171,92
	CUI-CAE	340 000	1 726,40	1 479,20	405 610	65 610	2 132,40	406,00	1 577,48	98,28
	CUI-CIE	50 000	201,50	186,60	50 655	655	125,88	-75,62	63,78	-122,82
	Total CUI	490 000	4 248,50	2 132,40	544 440	54 440	3 892,07	-356,43	1 935,94	-196,46
2014	Emplois d'avenir	50 000	1 170,87	1 246,25	96 755	46 755	1 694,53	523,66	1 024,05	-222,20
	CUI-CAE	340 000	2 198,29	1 807,94	311 092	-28 908	1 842,84	-355,45	1 714,73	-93,21
	CUI-CIE	40 000	164,50	135,63	49 130	9 130	142,13	-22,37	123,75	-11,88
	Total CUI	430 000	3 533,66	3 189,82	456 977	26 977	3 679,50	145,84	2 862,53	-327,29
2015*	Emplois d'avenir	65 000	1 381,64	1 270,03	82 557	17 557	1 505,37	123,73	1 319,63	49,60
	CUI-CAE	300 000	1 634,27	1 577,73	288 881	-11 119	1 974,28	340,01	1 714,45	136,72
	CUI-CIE	80 000	332,01	206,92	91 743	11 743	336,84	4,83	178,67	-28,25
	Total CUI	445 000	3 347,92	3 054,68	463 181	18 181	3 709,80	361,88	1 370,72	-1 683,96
2016	Emplois d'avenir	35 000	742,88	1 186,49	74 717	39 717	1 564,19	821,31	1 260,11	73,62
	CUI-CAE	200 000	1 106,93	1 023,31	304 585	104 585	1 944,85	837,92	1 739,41	716,10
	CUI-CIE	60 000	274,24	196,50	79 395	19 395	369,15	94,91	311,88	115,38
	Total CUI	295 000	2 124,10	2 406,30	458 697	163 697	3 878,19	1 754,09	3 311,40	905,10
2017**	Emplois d'avenir	35 000	600,14	933,56	29 949		561,40		509,30	
	CUI-CAE	200 000	1 006,06	1 329,85	141 771		968,10		913,10	
	CUI-CIE	45 000	169,41	142,89	23 769		87,60		79,10	
	Total contrats	280 000	1 775,61	2 406,30	195 489		1 617,10		1 501,60	
2018	Emplois d'avenir	0	0,00	552,90						
	CUI-CAE	200 000	764,70	874,50						
	CUI-CIE	0	0,00	26,30						
	Total CUI	200 000	764,70	1 453,7						

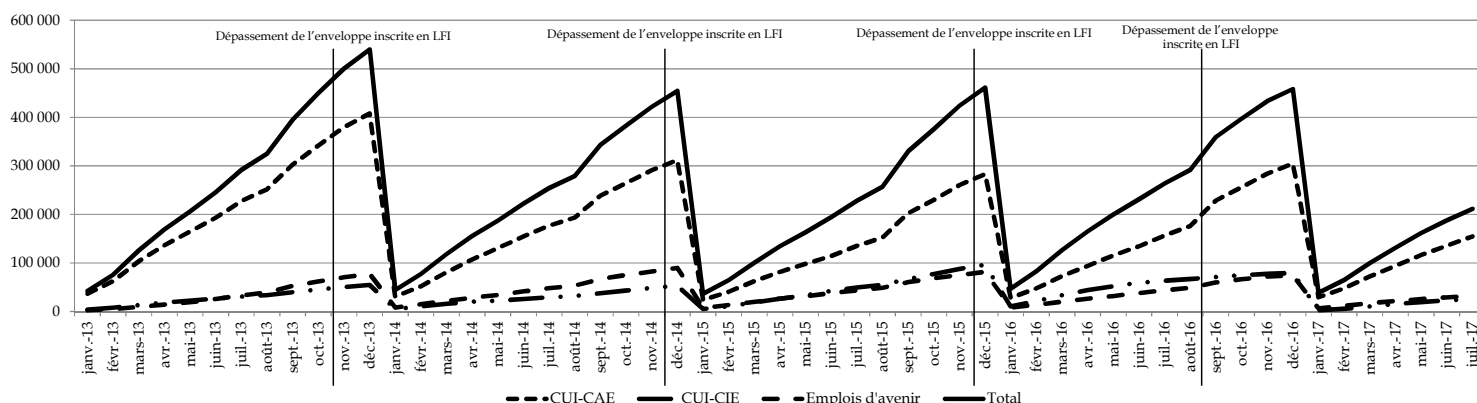
* Volume inscrit en LFI hors débasage de 100 000 CUI-CAE aides au poste dans le cadre de la réforme du financement des structures d'insertion par l'activité économique

** Exécution au 30 juin 2017

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Comme le montre le graphique ci-dessous, l'enveloppe de contrats aidés inscrite en loi de finances initiale est systématiquement dépassée. Si en 2013, 2014 et 2015 ce dépassement n'est intervenu qu'en fin d'année, en 2016, le nombre de contrats aidés a excédé les prévisions dès le mois d'août.

Entrées mensuelles en contrats aidés



Source : commission des finances du Sénat, d'après des données Dares

Le projet de loi de finances pour 2018 prévoit que seuls 200 000 contrats aidés seront conclus en 2018. Ils ne concerneront que le secteur non-marchand (CUI-CAE) et seront concentrés sur **trois domaines prioritaires** : les territoires ultramarins et ruraux, l'accompagnement des enfants en situation de handicap en milieu scolaire et l'urgence sanitaire et sociale (aide alimentaire, accompagnement social ou hébergement - notamment médicalisé - des jeunes enfants, des personnes dépendantes, sans abri ou atteintes d'un handicap).

Aucun contrat dans le secteur marchand (CUI-CIE) ni emploi d'avenir ne serait donc conclu en 2018 : seul le « stock » de ces contrats serait financé.

Si l'enveloppe prévue dans le projet de loi de finances était respectée, la réduction serait significative, le nombre de contrats aidés étant inférieur de plus de 100 000 par rapport à la prévision d'exécution 2017 et de plus de 250 000 par rapport aux exécutions 2014, 2015 et 2016.

Dans les réponses au questionnaire budgétaire, le ministère du travail indique que cet objectif tient compte « *de la reprise économique, de la hausse de l'emploi marchand et de la stabilisation baissière du taux de chômage, amorcée depuis le début de l'année 2016* ». **Cette diminution en volume du nombre de contrats aidés doit en outre s'accompagner de plusieurs mesures conçues pour améliorer l'insertion des bénéficiaires** : meilleure sélection des employeurs afin de proposer des postes « *permettant l'acquisition de compétences directement valorisables* », obligations renforcées en matière de formation et meilleur suivi et accompagnement à la sortie du dispositif.

Le taux moyen de prise en charge par l'État sera en outre revu à la baisse, passant de 72,1 % du SMIC brut en 2017 à 50 % du SMIC brut en 2018.

Au total, en 2018, la dépense consacrée aux contrats aidés s'élèvera à 765,3 millions d'euros en AE et 1 454,3 millions d'euros en CP, soit une baisse de plus d'un milliard d'euros en AE et de 953 millions d'euros en CP par rapport à 2017.

La position du rapporteur spécial Emmanuel Capus

Votre rapporteur spécial ne conteste pas l'utilité des contrats aidés pour les collectivités territoriales et le secteur associatif. Il estime que la décision prise à l'été 2017 de redimensionner l'enveloppe de contrats aidés était nécessaire pour éviter un dérapage du budget identifié par la Cour des comptes, même si ses conditions de mise en œuvre auraient dû faire l'objet d'une négociation préalable avec les acteurs concernés. **Il regrette à cet égard l'irresponsabilité du précédent Gouvernement, qui avait incité les collectivités territoriales à recruter des personnes en contrats aidés en sachant que l'enveloppe votée par le Parlement serait dépassée.**

Il considère cependant que **les contrats aidés constituent trop souvent une forme de « précarité subventionnée »** et, partant, **une réponse de court-terme, parfois motivée par des raisons purement statistiques, au problème du chômage.**

Selon une étude de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares)¹, en 2014, **seuls 67 % des bénéficiaires d'un CUI-CIE et 41 % des bénéficiaires d'un CUI-CAE étaient en emploi six mois après la sortie de leur contrat. Ces taux n'étaient que de respectivement 57 % et 26 % s'agissant de l'emploi durable.** Au total, selon la Dares, si « à court terme, les contrats aidés, particulièrement ceux du secteur non marchand permettent de soutenir efficacement l'emploi », « à plus long terme, en revanche, les effets sur l'insertion professionnelle sont mitigés. Si le passage en contrat aidé du secteur marchand semble avoir un effet positif sur la reprise d'emploi, les contrats aidés du secteur non marchand semblent plutôt, au vu des études existantes, réduire légèrement les chances d'être en emploi non aidé après la fin du contrat ».

¹ Dares, « Les contrats aidés : quels objectifs, quel bilan ? », *Dares analyses* n° 21, mars 2017.

Votre rapporteur spécial relève que **la diminution de l'enveloppe globale des contrats aidés prévue dans le présent projet de loi de finances va dans le sens préconisé par le Sénat**. À l'occasion de l'examen des projets de loi de finances pour 2015 et 2016, des amendements visant à diminuer le nombre de contrats aidés – à hauteur de 45 000 par rapport aux crédits votés par l'Assemblée nationale dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2015 et de 160 000 par rapport à ce qui était inscrit dans le projet de loi de finances pour 2016 – ont ainsi été adoptés par le Sénat, sur proposition de sa commission des finances.

Nombre de contrats aidés proposé par le Sénat lors de l'examen des PLF pour 2015 et pour 2016

	2015*			2016			
	PLF	Vote AN	Proposition du Sénat	PLF	Vote AN		Proposition du Sénat
CUI-CAE	170 000	200 000	170 000	200 000	200 000		0
CUI-CIE	80 000	80 000	80 000	60 000	60 000		100 000
Emplois d'avenir	50 000	65 000	50 000	35 000	35 000		35 000
Total	300 000	345 000	300 000	295 000	295 000		135 000

* Après débasage de 100 000 CUI-CAE transformés en aides au poste

Source : commission des finances du Sénat

Certes, la baisse préconisée par le Sénat se concentrait sur les contrats aidés dans le secteur non-marchand (CUI-CAE et emplois d'avenir), compte tenu de leur faible taux de sortie vers l'emploi. Pour autant, **notre rapporteur spécial considère que le choix du Gouvernement de conserver une enveloppe de 200 000 CUI-CAE se justifie pour trois raisons principales.**

En premier lieu, **les difficultés rencontrées par les collectivités territoriales à la suite du redimensionnement de l'enveloppe de contrats aidés dans le courant de l'année 2017 attestent de l'utilité de ces emplois, même si celle-ci ne constitue pas leur vocation première. À cet égard, le ciblage des contrats aidés sur les territoires ou dans les secteurs où les besoins sont les plus importants, apparaît pertinent.**

En deuxième lieu, le fait que le taux d'insertion dans l'emploi des bénéficiaires de contrats aidés dans le secteur marchand soit plus élevé résulte notamment du fait que les publics concernés sont généralement moins éloignés du marché du travail.

En troisième lieu, **les recrutements en contrat aidé dans le secteur marchand peuvent correspondre à un effet d'aubaine, les entreprises bénéficiant d'une aide pour un recrutement auquel elles auraient de toute façon procédé.** Ainsi, selon l'étude de la Dares précitée, « *dans le secteur marchand, financer un emploi crée moins d'un emploi* ».

Votre rapporteur spécial estime enfin que **le choix du Gouvernement de se tenir à l'enveloppe votée par le Parlement va dans le sens d'une amélioration de la sincérité du budget, qui était appelée de ses vœux par le Sénat.** Il constate ainsi que **l'enveloppe consacrée aux contrats aidés était jusqu'alors systématiquement dépassée, se traduisant par un coût très significativement supérieur aux prévisions** (de l'ordre de 1,8 milliard d'euros en AE et de 1 milliard d'euros en CP en 2016). Par ailleurs, comme l'a indiqué la direction du budget à vos rapporteurs spéciaux¹, au premier semestre 2017, 70 % de l'enveloppe votée avait été consommée. Au total, le nombre de contrats aidés conclus en 2017 devrait s'élever à 310 000, contre 280 000 prévus. **Il apparaissait par conséquent indispensable de mettre un terme à cette dérive, critiquée tant par votre commission des finances² que par la Cour des comptes³.**

La position de la rapporteure spéciale Sophie Taillé-Polian

Les contrats aidés sont souvent décriés comme étant source de dérapage budgétaire. Certes, il existe une difficulté à prévoir le nombre de contrats aidés, notamment car leur prescription est très décentralisée, proche du terrain et des besoins. Cependant, si le nombre d'emplois aidés réellement signés a toujours été supérieur à la prévision, *in fine* l'écart à la prévision budgétaire a pu se révéler négatif, comme cela a été le cas en 2013.

Votre rapporteure spéciale tient à indiquer qu'elle regrette vivement le choix du Gouvernement de redimensionner l'enveloppe de contrats aidés intervenu au second semestre 2017. Cette décision brutale s'est traduite par **d'importantes difficultés pour les collectivités territoriales**, pour lesquelles ces emplois étaient indispensables afin d'assurer dans de bonnes conditions les activités périscolaires liées à la mise en œuvre des nouveaux rythmes scolaires, la restauration scolaire, l'entretien des voiries, des espaces verts, etc.

¹ Audition du 31 octobre 2017.

² « Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2016 : Exposé général et examen des articles », rapport n° 645 (2016-2017) d'Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances, déposé le 19 juillet 2017.

³ Cour des comptes, « La situation et les perspectives des finances publiques, audit », juin 2017.

Une telle décision, brutale, prise sans concertation ni préavis, entraîne une véritable fragilisation de certains services publics, dans un contexte de diminution des dépenses : d'une part, certains emplois n'ont pas été reconduits ou ne le seront pas, d'autre part, le montant qui sera pris en charge par l'État passera de 70 % à 50 %. De plus, ce choix jette l'opprobre sur les collectivités territoriales soupçonnées de tirer profit de l'effet d'aubaine provoqué par ce dispositif pour bénéficier de financements complémentaires. Or la grande majorité des collectivités territoriales a atteint les objectifs fixés par le dispositif initial et mis en place une véritable insertion professionnelle des bénéficiaires de ces contrats.

Cette décision a également **mis à mal le tissu associatif**, les associations concernées n'étant pas en mesure de recruter sans l'aide financière apportée par l'État.

La diminution du nombre de contrats aidés ainsi que la baisse de la prise en charge de ces derniers par l'État prévues dans le présent projet de loi de finances accentueront ces difficultés. Votre rapporteure spéciale ne peut, par conséquent, que s'opposer à une telle décision, dont les conséquences sociales seront importantes.

En effet, outre l'utilité de ces contrats pour les collectivités territoriales et le tissu associatif de notre pays, ils constituent aussi des instruments importants pour l'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires. **Les taux de sorties positives rappelés précédemment doivent ainsi s'analyser au regard du public concerné.** Or, comme le souligne la Dares dans son enquête précitée, « *en 2015, 9 nouveaux bénéficiaires d'un CUI ou d'un emploi d'avenir sur 10 présentaient des difficultés particulières pour trouver un emploi [...]* Les bénéficiaires de minima sociaux et les chômeurs inscrits à Pôle emploi depuis deux ans ou plus sont plus nombreux parmi les embauches en contrats uniques d'insertion du secteur non marchand ». **En l'absence de contrats aidés, la plupart des personnes concernées n'auraient tout simplement pas eu accès au marché du travail.** Ces derniers constituaient par conséquent pour leurs bénéficiaires un « pied à l'étrier » dont la suppression se fera certainement durement sentir en 2018 et au-delà. Or si le nombre de demandeurs d'emploi en catégorie A tend à diminuer (- 0,5 % entre septembre 2016 et septembre 2017), cela n'est pas le cas pour les catégories B et C (+ 8 % sur la même période).

Par ailleurs, votre rapporteure spéciale estime que **les domaines prioritaires identifiés par le Gouvernement, sur lesquels seront ciblés les 200 000 contrats conclus en 2018, sont trop restreints.** Il conviendrait, à tout le moins, d'y ajouter **le développement social des quartiers prioritaires de la politique de la ville, ainsi que la culture et l'éducation populaire.**

3. La mise en œuvre du grand plan d'investissement

Annoncé par le Premier ministre le 25 septembre 2017, le grand plan d'investissement mobilisera **57 milliards d'euros sur le quinquennat**.

Sur ce montant, **13,8 milliards d'euros seront portés par la mission « Travail et emploi »** dans le cadre du « **plan d'investissement dans les compétences** ».

En 2018, ce plan comportera **deux volets** financés par la mission, pour un montant total s'élevant à **1,3 milliard d'euros en AE et 930 millions d'euros en CP**.

a) La montée en puissance de la Garantie jeunes

514,6 millions d'euros en AE et 503,3 millions d'euros en CP sont inscrits au titre du grand plan d'investissement sur la nouvelle action 03 « Plan d'investissement des compétences » du programme 102 « Accès et retour à l'emploi ».

Ces crédits seront consacrés au financement de la Garanties jeunes. Ils étaient auparavant inscrits sur la sous-action 2 « Accompagnement des publics les plus en difficultés » de l'action 02 « Amélioration des dispositifs en faveur de l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail ».

La Garantie jeunes

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.

L'article 46 de la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels 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 480,02 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 1 184,21 euros.

Le coût total de la Garantie jeunes pour 2018 s'élèvera à **515 millions d'euros en AE et 503 millions d'euros en CP**, dont 160 millions d'euros en AE et 147 millions d'euros en CP au titre de l'accompagnement et 355 millions d'euros en AE comme en CP au titre de l'allocation.

Ces crédits permettront de financer la montée en puissance du dispositif. Il est ainsi prévu que **100 000 jeunes soient accompagnés contre 85 000 environ en 2017**.

L'effort net lié à la mise en place du grand plan d'investissement ne s'élève par conséquent qu'à 16 millions d'euros en AE et 83 millions d'euros en CP, dans la mesure où les crédits consacrés à la Garantie jeunes étaient déjà portés par le programme 102.

Dans un rapport intermédiaire de novembre 2016, le comité scientifique chargé de l'évaluation de la Garantie jeunes dresse **un bilan positif des premières années de mise en œuvre de ce dispositif**.

Le comité note en particulier que la Garantie jeunes *« semble avoir atteint le public cible »* : *« leur niveau de qualification est faible (plus des trois-quarts des jeunes entrés dans les premières vagues avaient ainsi un niveau de diplôme inférieur au baccalauréat, et un cinquième d'entre eux avait quitté le système scolaire à l'âge de 16 ans ou avant) ; plus d'un quart vivent dans un quartier prioritaire de la ville (QPV) ou dans une zone urbaine sensible (Zus). Plus d'un quart (27 %) déclarent que lorsqu'ils étaient au collège, la situation financière de leurs parents était difficile ou très difficile et la même proportion (27%) indiquent que leurs parents devaient faire attention. 33 % ont déjà eu dans leur vie de grosses difficultés de logement, ne sachant pas où loger ou dormir et 6 % étaient dans une situation de logement instable ou sans abri dans les mois précédant l'entrée en Garantie Jeunes. 34 % n'ont pas eu de contacts avec leur père au cours des douze derniers mois (21 % ne sont plus en contact et 13 % ont un père décédé ou qu'ils n'ont pas connu). La même proportion de jeunes bénéficiaires (34 %) déclare ne connaître personne qui pourrait les dépanner en cas de problèmes d'argent, et 18 % n'ont personne sur qui compter pour prendre des décisions difficiles »*.

Le rapport met en outre en avant les bons résultats enregistrés par ce dispositif en matière d'emploi : *« les résultats pour la première cohorte font ressortir des effets positifs sur les taux d'emploi (et notamment en emploi durable), plus particulièrement au moment de la deuxième interrogation (où plus de*

80% des bénéficiaires sont déjà sortis du dispositif). L'impact apparaît maximal au début du programme, et dans les mois suivants la sortie : **14 mois en moyenne après l'entrée en Garantie Jeunes, l'impact évalué de la Garantie Jeunes est positif et très significatif : il s'élève à + 6,3 points de pourcentage sur le taux d'emploi total, et + 4,6 points sur le taux d'emploi en emploi durable. Autrement dit, la part des jeunes pré-identifiés dans les territoires pilotes qui sont en emploi est de 40,4 %, au lieu de 34,1 % si la Garantie Jeunes n'avait pas été introduite. De même, leur part en emploi durable est de 20,5 %, au lieu des 15,9 % que l'on aurait constatés sans la Garantie Jeunes** ».

b) *Le plan de formation et d'accompagnement des demandeurs d'emploi faiblement qualifiés et des jeunes décrocheurs*

En 2018, le programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » comportera une nouvelle action 03 « Plan d'investissement des compétences » sur laquelle seront inscrits les crédits consacrés à la mise en œuvre de ce plan. Ces derniers s'élèveront à **752 millions d'euros en AE et 653 millions d'euro en CP**.

Deux actions seront ainsi financées :

- **la formation des demandeurs d'emploi faiblement qualifiés**. Un million d'actions de formation et 250 000 actions de formation ouvertes à distance (FOAD) devraient être financées sur le quinquennat ;

- **l'accompagnement et la formation de jeunes décrocheurs**. Cette action devrait concerner un million de jeunes supplémentaires. Il est prévu que 470 000 actions de formation et 330 000 actions de préparation aux dispositifs d'alternance soient financées sur la durée du quinquennat.

Ce double dispositif succède au plan « 500 000 formations supplémentaires » mis en œuvre dans le cadre du plan d'urgence pour l'emploi dont le coût s'était élevé à 987 millions d'euros en AE et 369 millions d'euros en CP en 2016¹ et était estimé à 196,5 millions d'euros en CP pour 2017.

¹ La mise en œuvre de ce plan ayant été décidée en début d'année 2016, aucun crédit n'avait été prévu en loi de finances initiale pour 2016.

Le plan 500 000 formations supplémentaires

Lancé en 2016, le plan « 500 000 formations pour les demandeurs d'emploi » constituait l'un des deux piliers du « plan d'urgence pour l'emploi », avec l'aide à l'embauche dans les TPE/PME. Ce plan comportait **quatre volets** :

- le doublement des actions de formation pour les personnes en recherche d'emploi, soit 330 000 actions supplémentaires en 2016 ;

- 10 000 validations des acquis de l'expérience pour la qualification et l'emploi des demandeurs d'emploi ;

- 50 000 contrats de professionnalisation pour les demandeurs d'emploi et 70 000 accompagnements de demandeurs d'emploi à la création d'entreprise ;

- un marché national de 25 000 actions pour répondre aux besoins qui n'étaient pas pris en compte par les achats régionaux et pour lever

La mise en œuvre de ce plan devait reposer sur un partenariat entre l'État, les régions, Pôle emploi et les partenaires sociaux.

Des objectifs étaient fixés par l'État, région par région, pour l'année 2016 en fonction du nombre d'actions de formations engagées l'année précédente. Chaque région pouvait ensuite s'engager sur un nombre de formations supplémentaires dans le cadre d'une convention. Chaque formation supplémentaire ouvrait droit à une prise en charge forfaitaire de 3 000 euros par l'État, en principe versée à la région, dans la limite des cibles fixées en amont. Il revenait ensuite à la région de reverser une partie de cette aide à Pôle emploi, au titre des formations prises en charge par l'opérateur. Les régions pouvaient également demander à l'État de procéder directement à la répartition de sa contribution.

Lorsque les régions ne souhaitaient pas s'engager dans cette démarche, l'État versait directement une contribution à Pôle emploi.

Un bilan provisoire de ce plan a été réalisé dans le courant de l'année 2017.

S'agissant du volet 330 000 formations supplémentaires, les objectifs quantitatifs ont été atteints. En 2016, une hausse de 47 % des entrées en formation (+ 683 000 entrées) a pu être constatée par rapport à 2015. Au total 1 005 000 entrées ont été recensées.

D'un point de vue qualitatif, l'étude souligne que la durée moyenne des formations s'est élevée à 3,8 mois. 39 % d'entre elles étaient certifiantes. Le taux de satisfaction des bénéficiaires apparaît élevé et atteint 87 %. Le taux de retour à l'emploi s'élevait à plus de 51 %, soit un niveau identique à celui constaté en 2015.

S'agissant du volet contrat de professionnalisation, plus de 67 000 contrats ont été prescrits en 2016 pour des demandeurs d'emploi. Au total, près de 186 000 nouveaux contrats ont été conclus, soit le nombre le plus élevé depuis 2014.

Selon le projet annuel de performances pour 2018, il s'en distingue toutefois dans la mesure où il se concentrera sur les formations longues et certifiantes, comportera des actions d'accompagnement des bénéficiaires avant et après leur formation et s'accompagnera d'un effort en matière d'amélioration de la qualité de l'offre de formation.

Au total, l'effort net par rapport à 2017 s'élèvera à 752 millions d'euros en AE et 428 millions d'euros en CP.

La position du rapporteur spécial Emmanuel Capus

Votre rapporteur spécial juge bienvenue la poursuite de la montée en puissance de la Garantie jeunes, dont le bilan, tant du point de vue quantitatif que qualitatif, apparaît positif.

S'agissant du plan de formation des demandeurs d'emploi et des décrocheurs, votre rapporteur spécial estime en effet préférable de mettre l'accent sur la formation de ces derniers pour accroître leur employabilité plutôt que de leur proposer des solutions de court terme comme des contrats aidés.

Au total, même si une partie des crédits consacrés au plan d'investissement dans les compétences était déjà portée par la mission « Travail et emploi », l'effort « net » par rapport à 2017 prévu par le Gouvernement est important, de l'ordre de 750 millions d'euros en AE et de 430 millions d'euros en CP.

Votre rapporteur spécial s'interroge toutefois sur les modalités de financement du plan d'investissement dans les compétences dont le coût devrait atteindre 13,8 milliards d'euros sur le quinquennat, alors que dans le même temps la trajectoire pluriannuelle prévue dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 prévoit une diminution significative des crédits de la mission travail et emploi entre 2018 et 2020.

La position de la rapporteure spéciale Sophie Taillé-Polian

Votre rapporteure spéciale approuve la décision du Gouvernement d'accompagner la montée en puissance de la Garantie jeunes, dont la généralisation était 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. En effet, **ce dispositif enregistre des résultats positifs et il convient par conséquent d'en amplifier la portée. Néanmoins, elle s'interroge sur la capacité des missions locales à le faire.**

Elle note également que, **dans la mesure où les crédits consacrés à la Garantie jeunes étaient déjà portés par la mission « Travail et emploi », l'effort net n'est que de 16 millions d'euros en AE et 83 millions d'euros en CP.**

S'agissant du volet « formation » du plan d'investissement dans les compétences, votre rapporteure spéciale considère que **la poursuite des efforts engagés par le précédent Gouvernement dans le cadre du plan « 500 000 formations supplémentaires » va dans le bon sens, en ce qu'il va porter ces efforts sur la qualité des formations. Néanmoins, le risque d'une diminution de bénéficiaires existe puisque les objectifs de 2 millions de formations, lissés sur 5 ans ne représentent que 400 000 personnes réellement suivies.**

En outre, elle note le souhait de développer la formation ouverte et à distance, alors que ce type de formation est moins adapté aux décrocheurs et aux personnes les plus éloignées de l'emploi. Il faudra donc être vigilant sur les publics touchés par cette mesure et veiller à leur accompagnement.

Elle s'interroge enfin sur les modalités de financement de ce **nouveau plan**. En effet, l'évaluation du plan « 500 000 formations supplémentaires » laisse apparaître que l'effort a essentiellement été porté par Pôle emploi. **Si la trajectoire inscrite dans le projet de loi de programmation des finances publiques se traduisait par une poursuite de la diminution de la subvention pour charges de service public versée à l'opérateur, celui-ci ne serait certainement pas en capacité de tenir les objectifs ambitieux fixés par le Gouvernement, comme il l'a fait dans le cadre du précédent plan de formation.**

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

4. La fin de l'aide à l'embauche à destination des PME

Créée par le décret n° 2016-40 du 25 janvier 2016¹, l'aide à l'embauche à destination des PME faisait partie du plan d'urgence pour l'emploi.

D'un montant maximum de **4 000 euros**, elle était attribuée aux entreprises ou associations de moins de 250 salariés qui embauchaient 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 a été prorogé jusqu'au 30 juin 2017**.

L'extinction de cette aide explique la majeure partie de la baisse des crédits du programme 103 et de la mission « Travail et emploi ». **Les crédits consacrés à cette aide s'élèveront ainsi à 1,1 milliard d'euros en 2018 en CP**, afin de couvrir les paiements restant à effectuer au titre des embauches intervenues jusqu'au 30 juin 2017, **contre 3,6 milliards d'euros en AE (- 3,6 milliards d'euros) et 1,9 milliard d'euros en CP en 2017 (- 800 millions d'euros)**.

Fin juillet 2017, 1,9 million de demandes d'aides ont été reçues par l'Agence de services et de paiement et 1,7 million d'aides ont été validées. Ces demandes concernaient en majorité des embauches en contrats à durée indéterminée (près de 70 % du total).

Les secteurs les plus concernés étaient l'hébergement et la restauration (21 % des demandes), le commerce (18 %), l'industrie (10 %), le bâtiment (9 %), les services administratifs et de soutien (9 %), le secteur sanitaire et social (8 %) et les transports (7 %).

L'impact de cette aide sur les embauches dans les PME est discuté.

Dans une note d'août 2016 basée sur les données enregistrées au premier trimestre 2016², **la direction générale du Trésor estimait que cette aide devait contribuer à la création de 60 000 emplois pour 2016**. Elle rappelait cependant que **le caractère temporaire d'une telle mesure permettait d'en limiter les effets d'aubaine**.

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

² Direction générale du Trésor, « Les aides à l'embauche : un outil efficace de soutien à l'emploi ? », Trésor-éco, n° 177, août 2016.

Sur la base des données du 1^{er} semestre 2016, l’Insee¹ concluait pour sa part que les données disponibles ne permettaient pas d’évaluer les effets de l’aide sur les embauches, du fait du peu de recul sur le dispositif.

La position du rapporteur spécial Emmanuel Capus

Votre rapporteur spécial rappelle que l’aide à l’embauche à destination des PME constituait un dispositif ponctuel qui ne concernait, au départ, que les contrats dont l’exécution débutait entre le 18 janvier 2016 et le 31 décembre 2016. **Le précédent Gouvernement a certes prolongé cette aide mais n’en a pas prévu pour autant la pérennisation.**

Par ailleurs, les éléments de bilan communiqués à vos rapporteurs spéciaux apparaissent mitigés. Selon la direction du budget, **près de 15 % des entreprises ayant effectué les démarches pour obtenir l’aide ne sont pas allées jusqu’au bout du processus**, traduisant un probable effet d’aubaine.

Faute d’évaluation attestant de l’impact positif de cette aide sur les embauches et de l’absence d’effet d’aubaine dans le long terme, et compte tenu de son coût très élevé pour les finances publiques, estimé par le ministère du travail à un montant compris entre 3,5 milliards d’euros et 4 milliards d’euros, votre rapporteur spécial estime que la non-reconduction de cette aide se justifiait.

La position de la rapporteure spéciale Sophie Taillé-Polian

Votre rapporteure spéciale prend acte de la décision du Gouvernement de ne pas reconduire l’aide à l’embauche à destination des PME.

Elle estime qu’**une évaluation aurait dû être conduite en 2017 pour mesurer précisément l’impact de cette mesure, que de nombreuses entreprises s’étaient appropriées.** Un tel bilan aurait pu permettre de procéder à un ajustement de cette aide, par exemple en la ciblant davantage vers les TPE, afin d’en limiter les effets d’aubaine.

¹ Insee, « Prime à l’embauche dans les petites et moyennes entreprises : une première évaluation à partir des déclarations d’embauche », *Insee analyses n° 29, décembre 2016.*

Par ailleurs, certaines entreprises n'étant pas allées au bout de la démarche administrative pour percevoir cette aide, cela pose globalement la question de l'utilité réelle de la baisse du coût du travail dans la lutte contre le chômage.

5. La suppression du contrat de génération

Mis en place par la loi du 1^{er} mars 2013¹, le contrat de génération visait à la fois à augmenter le taux d'emploi et l'insertion durable des jeunes en emploi, en privilégiant les recrutements en CDI, et le maintien en emploi voire le recrutement de séniors.

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

Le contrat de génération

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

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

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

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

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

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

Dans un souci d'élargissement de l'accès à l'aide, le décret n° 2014-1046 du 12 septembre 2014 portant majoration de l'aide accordée au titre du contrat de génération avait renforcé l'incitation à recruter un jeune ainsi qu'un sénior puisque l'aide financière était doublée en cas de double recrutement.

Parallèlement, ces entreprises étaient incitées à négocier sur le contrat de génération : elles devaient ainsi être couvertes par un accord ou plan d'action d'entreprises, ou un accord de branche. Cet accord, ou plan d'action, était valable trois ans et devait comporter des mesures visant à favoriser :

- l'insertion durable des jeunes dans l'emploi (modalité d'intégration, de formation, de l'entretien de suivi, la désignation d'un référent, etc.) ;

- l'emploi des salariés expérimentés (prévention de la pénibilité, coopération intergénérationnelle, formation, etc.) ;

- la transmission des savoirs et des compétences (binôme d'échange, diversité des âges dans les équipes de travail).

S'agissant du **volet négociation**, les résultats apparaissent mitigés. Si le projet annuel de performances 2018 relève que « *la question des âges apparaît désormais bien intégrée dans les entreprises* », la Cour des comptes note quant à elle que les négociations collectives se sont généralement révélées « *incomplètes et peu ambitieuses* »¹.

¹ Cour des comptes, « Le contrat de génération : les raisons d'un échec » Rapport public annuel 2016, février 2016.

S'agissant du volet financier, un recours limité au dispositif a pu être constaté, 63 972 contrats ayant été enregistrés depuis 2013, pour un objectif initial de 500 000.

Ce dispositif a par conséquent été supprimé par l'article 9 de l'ordonnance n° 2017-1387 du 22 septembre 2017 relative à la prévisibilité et la sécurisation des relations de travail à compter du 24 septembre 2017.

L'aide financière continuera cependant d'être versée aux employeurs en ayant fait la demande avant le 23 septembre 2017.

La position du rapporteur spécial Emmanuel Capus

Votre rapporteur spécial estime que **la suppression du contrat de génération était logique compte tenu du très faible succès rencontré par ce dispositif.**

Moins de 64 000 contrats ont ainsi été enregistrés depuis sa création, pour un objectif initial fixé à 500 000.

Votre rapporteur spécial estime néanmoins **qu'une évaluation précise des causes de cet échec serait profitable pour éclairer une nouvelle réflexion à mener sur la gestion intergénérationnelle de l'emploi, le maintien en emploi des seniors et la transmission des savoirs.**

La position de la rapporteure spéciale Sophie Taillé-Polian

Votre rapporteure spéciale considère que, compte tenu du faible succès rencontré par le contrat de génération, s'interroger sur sa prorogation n'était pas illégitime.

Elle estime cependant que **la problématique de l'emploi des seniors demeure d'actualité** dans la mesure où le taux d'emploi des seniors demeure faible (50,7 % des 55-64 ans). Le nombre de demandeurs d'emplois de plus de 50 ans, en un an, a augmenté de 6 % et a été multiplié par trois en dix ans. La durée moyenne d'inscription à Pôle emploi de ces demandeurs d'emplois est de 671 jours contre 353 pour les autres. Par ailleurs, les départs anticipés de seniors nuisent gravement à la transmission des connaissances et savoir-faire dans de nombreuses entreprises.

Or, dans sa réponse au questionnaire de vos rapporteurs spéciaux, le ministère du travail indique simplement que la question de la « *gestion des âges* » sera « *réintégré aux accords GPEC [gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences] de droit commun, de façon à simplifier les démarches des entreprises* ». **Votre rapporteure spéciale estime par conséquent que des mesures d'envergure devraient être prises sur cette importante question.**

6. Les dispositions concernant l'apprentissage

Selon le projet annuel de performances du CAS « FNDMA », le nombre d'apprentis devrait atteindre 430 000 en 2018, contre 420 000 en prévision actualisée pour 2017. Cette dernière s'élevait à 500 000 dans le projet annuel de performances pour 2017.

a) Dispositifs d'exonérations

Destinés aux jeunes de 16 à 25 ans (certaines dérogations peuvent être accordées pour les jeunes âgés de 15 à 30 ans), les contrats d'apprentissage prennent la forme d'un CDD ou d'un CDI. Ils permettent à l'apprenti de suivre une formation en alternance en entreprise sous la responsabilité d'un maître d'apprentissage et en centre de formation des apprentis (CFA) pendant 1 à 3 ans. Ils sont exonérés de cotisations sociales et bénéficient d'un abattement de 11 points sur l'ensemble des cotisations légales et conventionnelles. Le budget 2018 prévoyant un léger rebond de l'apprentissage l'année prochaine, **le montant des crédits consacrés au financement de cette exonération sera supérieur à celui inscrit en loi de finances pour 2017 (1,28 milliard d'euros en AE et en CP en 2018, contre 1,25 milliard d'euros en 2017).**

b) L'aide TPE jeunes apprentis, une mesure dont les effets sur les entrées en apprentissage semblent positifs dont le maintien apparaît bienvenu

Annoncée par le Président de la République François Hollande le 9 juin 2015 dans le cadre d'un plan de mobilisation pour l'apprentissage et créée par le décret n° 2015-773 du 29 juin 2015¹, l'aide en faveur des très petites entreprises embauchant des jeunes apprentis concerne **l'ensemble des embauches d'apprentis de moins de 18 ans par les entreprises de moins de 11 salariés**. Elle vise à couvrir l'intégralité de la rémunération versée jusqu'à un montant de 4 400 euros par an. Cette aide est versée trimestriellement par l'Agence de services et de paiement à hauteur de 1 100 euros par trimestre exécuté du contrat.

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

Au 15 août 2017, 110 000 demandes de prises en charge ont été déposées par les employeurs, correspondant à un taux de recours à l'aide de 73 %.

Dans ses réponses au questionnaire budgétaire, le ministère du travail note que « *l'effet de cette mesure paraît positif, au regard des entrées de mineurs en apprentissage constatées dans les entreprises de moins de 11 salariés lors de la campagne 2015-2016 (juin à mai)* ». **80 500 contrats de mineurs ont ainsi été enregistrés, soit « 12 % de plus que lors de la campagne précédente sans l'aide en question ».**

Compte tenu de l'augmentation attendue du nombre d'apprentis éligibles (55 200 en 2018 contre 50 000 initialement prévus et 54 400 attendus en 2017), **les crédits consacrés à cette aide s'élèveront à 227 millions d'euros en AE (+ 32,5 millions d'euros, soit une augmentation de plus de 16 % par rapport à 2017) et de 195 millions d'euros en CP (+ 59,3 millions d'euros en CP, soit une augmentation de près de 44 % par rapport à 2017).**

La position des rapporteurs spéciaux

L'augmentation des crédits consacrés au financement de l'aide en faveur des très petites entreprises embauchant des jeunes apprentis, qui s'élèveront à 227 millions d'euros en AE et 195 millions d'euros en CP, est justifiée. En effet, **cette aide semble avoir un impact positif sur le recrutement d'apprentis par les très petites entreprises** - plus particulièrement dans les secteurs de l'industrie manufacturière (notamment la boulangerie-pâtisserie, le commerce, la construction, le bâtiment et l'hébergement restauration - **pour lesquelles le coût d'un salaire constitue souvent un obstacle au recrutement.**

L'éventuel effet d'aubaine d'un tel dispositif apparaît par conséquent limité, l'aide ayant un caractère déterminant dans la décision d'embaucher.

c) La non-reconduction de l'aide financière en faveur des jeunes apprentis

Mise en place par le décret n° 2017-267 du 28 février 2017¹, l'aide financière en faveur des jeunes apprentis était versée aux **jeunes de moins de 21 ans** ayant conclu un contrat d'apprentissage débutant entre **le 1^{er} juin 2016** (de manière rétroactive) **et le 31 mai 2017**. Son montant était forfaitaire et s'élevait à **335 euros**.

¹ Décret n° 2017-267 du 28 février 2017 instituant une aide financière en faveur des jeunes apprentis.

Dans ses réponses au questionnaire budgétaire, le ministère du travail note que « 190 994 courriers ont été envoyés aux apprentis au titre de contrats 2016 et 156 676 de ces apprentis ont imprimé leur formulaire à partir du portail en ligne, soit un taux de recours (définitif, le portail ayant fermé au 31 mai pour les contrats 2016) de 82 %. Concernant les contrats 2017, au 11 septembre 2017, 6 287 courriers ont été envoyés et 4 200 apprentis concernés ont déjà imprimé leur formulaire à partir du portail en ligne ».

80 millions d’euros en AE comme en CP étaient inscrits à ce titre sur le programme 103 en 2017.

Cette aide ne sera pas reconduite en 2018.

La position du rapporteur spécial Emmanuel Capus

Votre rapporteur spécial rappelle que **l’aide financière en faveur des jeunes apprentis créée par le décret du 28 février 2017 ne concernait que les contrats conclus entre le 1^{er} juin 2016 et le 31 mai 2017 et n’avait donc pas vocation à être prolongée au-delà de cette date.**

Il s’interroge en outre sur la finalité réelle de cette aide temporaire, opportunément mise en place à l’approche des échéances électorales de 2017.

Plutôt que la multiplication de mesures ponctuelles, dont le coût n’est pas négligeable pour les finances publiques, il considère qu’une réflexion plus large sur l’apprentissage et la formation professionnelle – comme celle qui lancée à l’automne par le Gouvernement et qui devrait aboutir à un projet de loi présenté avant le début du printemps 2018 – s’avère plus pertinente.

La position de la rapporteure spéciale Sophie Taillé-Polian

Votre rapporteure spéciale **regrette la suppression de l’aide financière en faveur des jeunes apprentis.**

En effet, comme le montre le taux très élevé de recours, de l’ordre de 82 % pour les contrats conclus en 2016, **cette aide constituait un complément de revenu utile pour des jeunes dont le pouvoir d’achat apparaît faible.**

Le salaire minimal des apprentis, qui dépend de l'âge et de l'année d'étude, est compris entre 370 euros et 1 155 euros. Selon la Dares¹, le salaire net moyen des apprentis s'élevait ainsi en 2014 à 869 euros par mois.

Cette décision constitue un très mauvais signal alors que le Gouvernement prétend dynamiser l'apprentissage, dont l'image est parfois peu valorisée.

Salaire minimal des apprentis au 1^{er} juillet 2017

(en pourcentage du Smic et en euros pour un temps complet de 151,67 heures mensuelles)

Année d'étude	Âge		
	De 15 à 17 ans	De 18 à 20 ans	À partir de 21 ans
1 ^e année	25 %	41 %	53 %
	370,07 €	606,91 €	784,54 €
2 ^e année	37 %	49 %	61 %
	547,70 €	725,33 €	902,96 €
3 ^e année	53 %	65 %	78 %
	784,54 €	962,17 €	1 154,61 €

Source : <https://www.service-public.fr/professionnels-entreprises/vosdroits/F32038>

D'une manière générale, votre rapporteure spéciale **regrette le manque de volontarisme du Gouvernement en matière d'apprentissage**, le présent projet de loi de finances ne comprenant aucune mesure nouvelle destinée au soutien à l'apprentissage. Au-delà, les baisses de crédits à destination des chambres de commerce et d'industrie apparaissent comme un mauvais signal. Il apparaît par conséquent indispensable que **le projet de loi relatif à la formation professionnelle et à l'apprentissage, qui devrait être discuté dans le courant de l'année 2018, contienne des mesures destinées à faciliter le recrutement d'apprentis par les entreprises et à améliorer les conditions de vie et de travail de ces jeunes, ce type de formations constituant une voie d'accès privilégiée vers l'emploi².**

¹ Dares, « L'apprentissage en 2016 », Dares résultats n° 57, septembre 2017.

² Selon une étude de la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance du ministère de l'éducation nationale (DEPP) de juin 2017, en février 2016, près 70 % des jeunes ayant suivi des études en apprentissage du niveau du CAP au BTS ont un emploi sept mois après la fin de leur formation.

7. Les mesures en faveur de l'amélioration des conditions de travail

a) La santé au travail

Les crédits de la mission « Travail et emploi » au titre de la santé au travail sont portés par l'action 01 « Santé et sécurité au travail » du programme 111 « Amélioration de l'emploi et des relations du travail ».

Cette action sera dotée de 24,4 millions d'euros en AE et de 24,1 millions d'euros en CP.

Ces crédits sont principalement destinés au versement d'une subvention pour charges de services publics de l'Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) et de l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (Anact), dont le programme 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail » est chef de file.

L'Anact bénéficiera ainsi d'une subvention s'élevant à 11,5 millions d'euros, contre 11,8 millions d'euros l'an passé.

Ses effectifs devraient être en légère diminution et atteindre à 83 ETPT, contre 84 ETPT en 2017.

La position du rapporteur spécial Emmanuel Capus

Votre rapporteur spécial considère que l'action de l'Anact est importante pour l'amélioration des conditions de travail, en particulier dans les domaines de l'organisation du travail et des relations professionnelles.

La diminution des crédits consacrés à cette agence, de l'ordre de 300 000 euros en 2018, se traduira, d'une part, par une diminution de son fonds de roulement, dont le montant atteignait 2,9 millions d'euros en 2017 et, d'autre part, par une baisse de ses effectifs (de l'ordre d'un à deux emplois).

Votre rapporteur spécial estime que cette diminution ne devrait pas bouleverser l'activité de l'agence. **Il considère en outre qu'un rapprochement avec l'Institut national de recherche et de sécurité (INRS), dont le champ d'activités apparaît complémentaire du sien, pourrait être utilement étudié.**

La position de la rapporteure spéciale Sophie Taillé-Polian

Votre rapporteure spéciale **estime que la diminution des crédits consacrés à l'Anact procède de la mise en œuvre d'une politique de courte vue**. En effet, l'agence joue un rôle fondamental dans le développement de la prévention des nouveaux risques professionnels, en particulier psycho-sociaux. Or, selon une étude de l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail (EU-Osha)¹, **un euro dépensé dans le domaine de la santé au travail se traduit pour les entreprises par une économie de treize euros**.

Dans un contexte de profondes mutations du monde du travail, qui bouleversent les relations professionnelles, il apparaît plus que jamais indispensable de **préserver l'action d'institutions comme l'Anact**.

b) La poursuite de la réforme du service de l'inspection du travail, dont les missions ont été recentrées autour de trois priorités

L'inspection du travail a pour mission de « *veiller à l'application de la législation du travail, droit d'origine légale ou conventionnelle dans les entreprises, ainsi que des autres dispositions qui régissent les relations et conditions de travail dans les secteurs de l'agriculture, des transports, et des activités maritimes* ».

Dans le cadre du plan « ministère fort » lancée fin 2012, le service public de l'inspection du travail a fait l'objet d'importantes réformes. Il prévoyait en particulier **la transformation progressive des emplois de contrôleur du travail (catégorie B) dans le corps de l'inspection du travail (catégorie A), par la mise en place d'un concours réservé**.

¹ European Agency for Safety and Health at Work – EU-OSHA, *Calculating the cost of work-related stress and psychosocial risks, European Risk Observatory Literature Review*.

Évolution des effectifs de l'inspection du travail

(en ETP)

Corps	2012	2013	Évolution (en %)	2014	Évolution (en %)	2015	Évolution (en %)	2016	Évolution (en %)
Inspection du travail	1 713,16	1 793,50	4,7 %	2 006,60	11,9 %	2 203,30	9,8 %	2 374,50	7,8 %
<i>Dont administration centrale</i>	<i>66,66</i>	<i>69,10</i>	<i>3,7 %</i>	<i>65,10</i>	<i>- 5,8 %</i>	<i>64,50</i>	<i>- 0,9 %</i>	<i>72,70</i>	<i>12,7 %</i>
<i>Dont DIRECTTE</i>	<i>1 646,50</i>	<i>1 724,40</i>	<i>4,7 %</i>	<i>1 941,50</i>	<i>12,6 %</i>	<i>2 138,80</i>	<i>10,2 %</i>	<i>2 301,80</i>	<i>7,6 %</i>
Contrôleurs du travail	3 201,90	2 960,70	- 7,5 %	2 628,20	- 11,2 %	2 292,20	- 12,8 %	1 906,20	- 16,8 %
<i>Dont administration centrale</i>	<i>7,80</i>	<i>11,80</i>	<i>51,3 %</i>	<i>9,60</i>	<i>- 18,6 %</i>	<i>14,60</i>	<i>52,1 %</i>	<i>12,60</i>	<i>- 13,7 %</i>
<i>Dont DIRECTTE</i>	<i>3 194,10</i>	<i>2 948,90</i>	<i>- 7,7 %</i>	<i>2 618,60</i>	<i>- 11,2 %</i>	<i>2 277,60</i>	<i>- 13,0 %</i>	<i>1 893,60</i>	<i>- 16,9 %</i>
Total	4 915,06	4 754,20	- 3,3 %	4 634,80	- 2,5 %	4 495,50	- 3,0 %	4 280,70	- 4,8 %

Source : réponse au questionnaire budgétaire

L'activité de l'inspection du travail se concentre majoritairement autour de trois priorités :

- la santé et la sécurité au travail ;
- la lutte contre le travail illégal et la fraude au détachement ;
- les relations individuelles et collectives du travail, notamment la préservation des droits des salariés.

Ces priorités, déclinées en axes prioritaires, ont ainsi donné lieu à :

- 7 660 interventions, qui ont concerné la lutte contre le « risque amiante » ;
- 12 340 interventions, qui ont eu lieu dans le champ de la prévention des risques de chute de hauteur ;
- 6 000 interventions, qui ont concerné des prestations de service internationales ;
- 16 096 interventions, qui ont concerné la lutte contre travail illégal ;
- 1 500 interventions, qui ont eu lieu dans le champ de l'égalité professionnelle ;
- 2 200 interventions, qui ont concerné des actions spécifiques en direction des TPE.

La position de la rapporteure spéciale Sophie Taillé-Polian

La baisse des effectifs observée, se traduira certainement par **une dégradation de la qualité des politiques publiques mises en œuvre par les services concernés**. Suite à l'application des ordonnances « Travail », la multiplication des sources de droit (accord de branches, d'entreprises sur de nouveaux sujets) va rendre les dossiers plus complexes, avec un niveau de qualité juridique des textes qui sera certainement hétérogène. L'extension des accords possibles au niveau des entreprises va très certainement augmenter très significativement le nombre de demandes de renseignements émanant des salariés sans que de nouveaux moyens puissent y être consacrés, alors qu'il s'agit là d'une mission essentielle de l'inspection du travail.

D'autre part, la création des amendes administratives, censées rendre plus efficaces les contrôles puisque permettant d'éviter systématiquement le recours au juge après procès-verbal est un point positif, mais a généré une augmentation substantielle de la charge de travail (traitement des demandes d'amendes administratives, avec une procédure de validation au niveau régional), qui n'est pas compensée par la création de nouveaux postes.

Ainsi, le projet « Ministère fort », parce qu'il a été conjugué aux évolutions récentes du droit du travail et aux baisses d'effectifs constantes, risque de nuire à la qualité du service public rendu par l'inspection du travail.

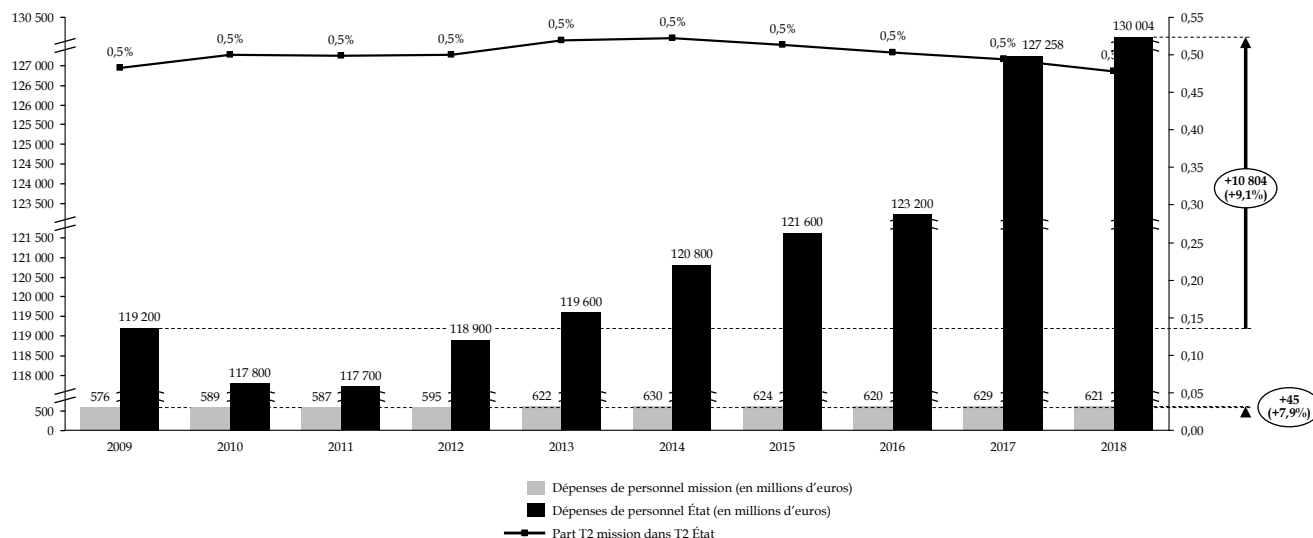
8. La poursuite de la maîtrise des effectifs et de la masse salariale

Les dépenses de personnel (titre 2) s'élèveront à 621,4 millions d'euros en AE comme en CP, soit une diminution de 8 millions d'euros par rapport à 2017 (- 1,3 %).

Entre 2009 et 2018, les dépenses de titre 2 devraient progresser de près de 8 % contre 9 % pour l'État. La part représentée par la mission dans le total des dépenses de personnel de l'État est stable sur la période (0,5 %).

Évolution des dépenses de personnel de la mission « Travail et emploi » et de l'État

(en millions d'euros et en %)



Source : commission des finances du Sénat

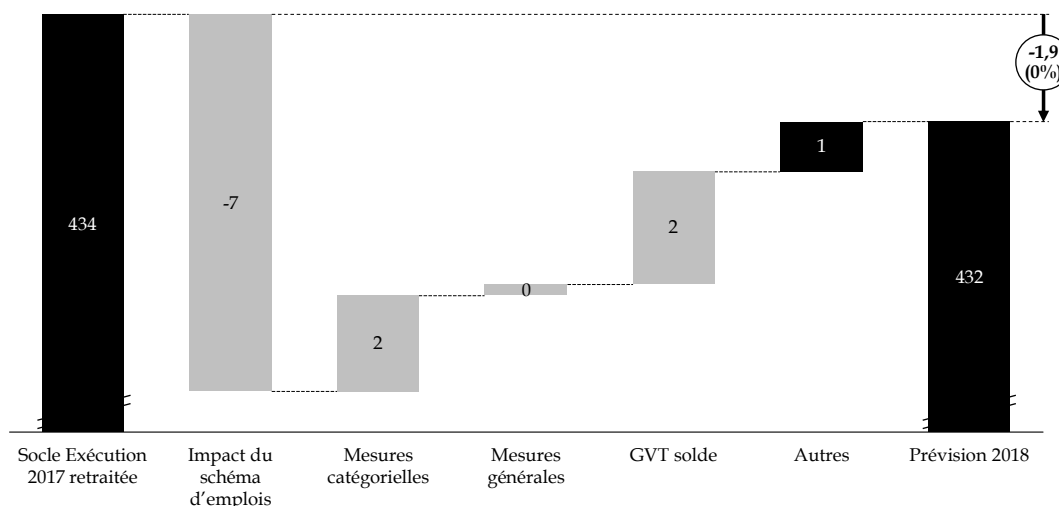
Hors contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », les dépenses de personnel diminueront de près 2 millions d'euros, passant de 433,5 millions d'euros à 431,7 millions d'euros.

Il convient de noter que le présent projet de loi de finances prévoit 1,7 millions d'euros au titre des mesures catégorielles, hors contribution au CAS « Pensions », dont un million d'euros au titre de la mise en œuvre du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR).

Or l'annonce par le ministre de l'action et des comptes publics du report des mesures prévues pour 2018 lors du rendez-vous salarial du 16 octobre 2017 pourrait se traduire par une diminution à due concurrence des crédits de la mission « Travail et emploi ».

Facteurs d'évolution des dépenses de personnel hors contribution au CAS « Pensions »

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

Cette évolution résulte notamment de l'impact des schémas d'emploi 2017 et 2018, qui devrait se traduire par la baisse des effectifs de la mission à hauteur de 150 ETP (équivalents temps plein) en 2017 et de 239 ETP en 2018.

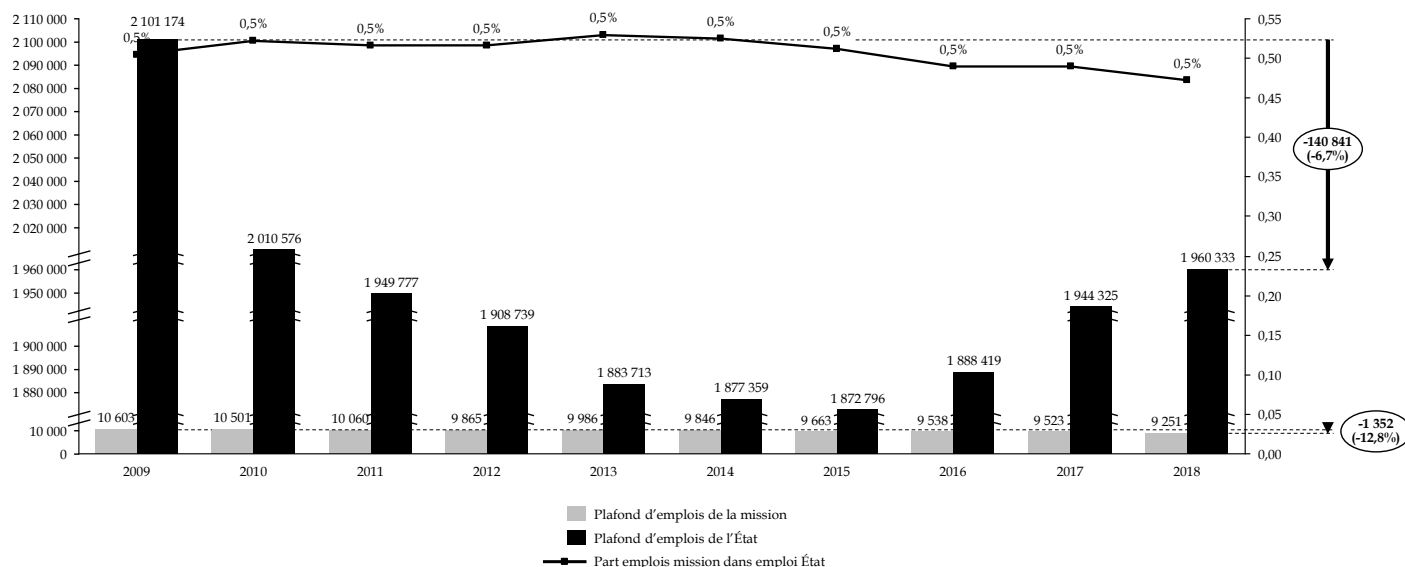
Corrélativement, le plafond d'emplois de la mission devrait diminuer à hauteur de 184 ETPT, passant de 9 523 ETPT (équivalents temps plein travaillé) à 9 251 ETPT. Cette évolution résulte de plusieurs phénomènes :

- l'extension en année pleine du schéma d'emplois 2017 sur 2018 (- 46 ETPT) ;
- l'impact du schéma d'emplois 2018 (- 138 ETPT) ;
- la réduction de la taille des cabinets ministériels (- 30 ETPT) ;
- mesures de périmètres (- 58 ETPT).

Entre 2009 et 2018, le plafond d'emplois de la mission aura ainsi diminué de près de 13 %, quand celui de l'État aura progressé de près de 7 % sur la même période.

Évolution du plafond d'emplois de la mission « Travail et emploi » et de l'État

(en ETPT et en %)



Source : commission des finances du Sénat

La position du rapporteur spécial Emmanuel Capus

Votre rapporteur spécial estime que **la poursuite de l'effort en matière d'effectifs et de masse salariale va dans le bon sens**. Le plafond d'emplois de la mission devrait ainsi diminuer pour la cinquième année consécutive, se traduisant par une diminution des dépenses de personnel de l'ordre de 8 millions d'euros.

La position de la rapporteure spéciale Sophie Taillé-Polian

Votre rapporteure spéciale s'interroge sur la nature des services affectés par ces diminutions, sur la catégorie de fonctionnaires concernés, sur les conséquences de cette diminution du plafond d'emploi, notamment sur les conditions de travail des agents, sur le déroulement de leur carrière et sur les services rendus aux usagers. Interrogé sur ce sujet, le cabinet de la ministre du travail n'a pas pu apporter de précisions.

9. Une installation en 2018 des nouveaux conseillers prud'hommes se traduisant par des dépenses de formation s'élevant à 13,7 millions d'euros

La loi du 18 décembre 2014¹, modifiée par l'article 8 de la loi du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi², a autorisé le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance, dans un délai de 18 mois à compter de sa promulgation, les dispositions pour mettre en place de nouvelles modalités de désignation des conseillers prud'hommes à partir de 2017.

L'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 a défini les principes de ce nouveau mode de désignation :

- un renouvellement général ayant lieu tous les quatre ans, à l'issue du cycle de mesure de l'audience syndicale et patronale ;
- un total de 14 512 sièges ;
- les organisations ayant obtenu des sièges présentent des listes de candidats par conseil, collège et section avec respect de la parité femmes/hommes, par conseil et collège ;
- ces candidatures font l'objet d'un examen de recevabilité par les services du ministère du travail et du ministère de la justice.

La publication d'un arrêté interministériel des ministres chargés du travail et de la justice est prévue en décembre 2017 pour nommer les conseillers prud'hommes en vue de leur installation en janvier 2018.

Or, conformément aux dispositions de l'article L. 1442-1 du code du travail, **il revient à l'État de prendre en charge les coûts de formation des conseillers prud'hommes.**

13,7 millions d'euros sont inscrits à ce titre dans le présent projet de loi de finances, contre 7,3 millions d'euros en 2017, permettant le financement de 68 500 jours de formation.

10. La mise en place des défenseurs syndicaux

Créé par l'article 258 de la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques³, le défenseur syndical fait l'objet des articles L. 1454-3 et suivants du code du travail.

¹ Loi n° 2014-1528 du 18 décembre 2014 relative à la désignation des conseillers prud'hommes.

² Loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi.

³ Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

Aux termes de l'article L. 1454-3 précité, le défenseur syndical est chargé d'« exercer des fonctions d'assistance ou de représentation devant les conseils de prud'hommes et les cours d'appel en matière prud'homale ».

Au 1^{er} avril 2017, 4 605 défenseurs syndicaux étaient recensés sur les listes préfectorales, dont 59 défenseurs syndicaux employeurs.

7,8 millions d'euros en AE comme en CP sont inscrits au sein de l'action 02 « Qualité et effectivité du droit » du programme 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail ». Ces crédits permettront notamment de financer le remboursement aux employeurs du maintien du salaire pendant les heures de délégation pour l'exercice de leurs fonctions, dans les établissements d'au moins onze salariés et dans la limite de 10 heures par mois, conformément aux dispositions de l'article L. 1453-6 du code du travail.

11. La mesure des audiences syndicales et patronales

L'année 2017 a vu la réalisation du deuxième cycle de mesure de l'audience syndicale (achevé en mars 2017) et du premier cycle de mesure de l'audience patronale (achevé en avril 2017), qui constituent l'un des principaux critères de la mesure de la représentativité (cf. graphiques ci-après).

Règles de représentativité des organisations syndicales

Niveau	Règles de représentativité	Mesure de l'audience	Organisations représentatives
Entreprise	Recueillir 10 % des suffrages exprimés au premier tour des élections des titulaires du comité d'entreprise ou de la délégation unique du personnel ou, à défaut, des délégués du personnel	Au niveau de l'entreprise, à l'issue des élections professionnelles, en principe tous les 4 ans	L'ensemble des arrêtés devraient être pris d'ici la fin de l'année 2017
Branche professionnelle	Recueillir 8 % des suffrages exprimés à l'occasion des mêmes élections dans les entreprises de la branche et du scrutin, pour les salariés des très petites entreprises	Tous les quatre ans, par le ministère chargé du travail	
National et interprofessionnel	Recueillir 8 % des suffrages exprimés aux élections professionnelles, au scrutin TPE et aux élections aux chambres départementales d'agriculture		CFDT, CGT, CGT-FO, CFE-CGC, CFC

Source : commission des finances du Sénat

Règles de représentativité des organisations patronales

Niveau	Règles de représentativité		Mesure de l'audience	Organisations représentatives
Niveau national et interprofessionnel	Réunir au moins 8 % des entreprises adhérant à des organisations professionnelles d'employeurs et ayant fait acte de candidature au niveau concerné (national et interprofessionnel ou branche) Ou Les entreprises adhérentes à l'organisation concernée doivent employer au moins 8 % des salariés employés par l'ensemble des entreprises adhérant à des organisations professionnelles d'employeurs ayant fait acte de candidature	Respecter les critères de la représentativité Les organisations professionnelles d'employeurs adhérentes sont représentatives dans les branches de l'industrie, de la construction, du commerce et des services.	Tous les quatre ans, par le ministère chargé du travail	MEDEF, CGPME, U2P
Branche professionnelle		Respecter les critères de la représentativité Disposer d'une implantation territoriale équilibrée dans la branche		
National et multiprofessionnel	Satisfaire aux critères du respect des valeurs républicaines, d'indépendance, de transparence financière, d'ancienneté minimale de deux ans et d'influence Être représentatives, ou dont les organisations adhérentes sont représentatives dans au moins 10 conventions collectives relevant soit des professions agricoles, soit des professions libérales, soit de l'économie sociale et solidaire, soit du spectacle vivant et enregistré et ne relevant pas du champ couvert par les organisations professionnelles représentatives au niveau national et interprofessionnel Organisations auxquelles adhèrent au moins 15 organisations relevant soit des professions agricoles, soit des professions libérales, soit de l'économie sociale et solidaire, soit du spectacle vivant et enregistré Justifier d'une implantation territoriale couvrant au moins un tiers du territoire national, soit au niveau départemental, soit au niveau régional			L'ensemble des arrêtés devraient être pris d'ici la fin de l'année 2017

Source : commission des finances du Sénat

S'agissant des organisations syndicales, l'arrêté du 22 juin 2017 a confirmé la représentativité de la CFDT, de la CGT, de la CGT-FO, de la CFE-CGC et de la CFTC au niveau national et interprofessionnel. Par ailleurs, 184 arrêtés de représentativité au niveau des branches professionnelles ont été pris. L'intégralité des arrêtés de représentativité devrait être prise d'ici la fin de l'année 2017.

S'agissant des organisations patronales, par arrêté du 22 juin 2017, ont été déclarés représentatifs au niveau national et interprofessionnel : le MEDEF, la CPME et l'U2P. 178 arrêtés de représentativité ont été pris au niveau des branches professionnelles. Les arrêtés fixant la liste des organisations représentatives au niveau national et multiprofessionnel devraient être publiés d'ici la fin de l'année.

Le présent projet de loi de finances prévoit **2,49 millions d'euros en AE et 2,38 millions d'euros en CP au titre du financement du troisième cycle de la mesure de l'audience syndicale (2017-2020).**

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Cabinet de la ministre du travail

- M. Antoine Foucher, directeur du cabinet ;
- Mme Fanny Forest-Baccialone, conseillère parlementaire ;

Direction du budget

- M. Jean-François Juéry, sous-directeur de la 6^e sous-direction ;
- M. Stéphane Paillaud, chef du bureau « Emploi et formation professionnelle » ;

Pôle emploi

Contribution écrite de la direction générale ;

- CGT : Mme Nathalie Potavin et M. Arnaud Miramon ;
- CGT-FO : MM. Sébastien Socias et Yann Renaud ;
- CFDT : MM. David Vallaperta et Jean-Manuel Gomes ;
- SNU-FSU : Mme Danielle Dawin et M. Jean-Charles Steyger ;
- CFE-CGC : M. Frédéric-Paul Martin ;

Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (Anact)

- M. Richard Abadie, directeur ;

Délégation ministérielle aux missions locales

- M. Jean-Marc Seijo-Lopez, délégué ministériel aux missions locales ;
- Mme Amaria Sekouri, adjointe au délégué ministériel ;

Institut national de recherche et de sécurité (INRS)

- Mme Marie Defrance, responsable des relations institutionnelles ;

Association des maires de France (AMF)

- Mme Marie-Claude Jarrot, maire de Montceau-les-Mines ;
- M. Wilfried Schwartz, maire de La Riche ;

- Mme Charlotte de Fontaines, chargée des relations avec le Parlement ;
- Mme Valérie Brassart, conseillère.