

N° 167

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2015

## AVIS

PRÉSENTÉ

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

TOME VIII

### TRAVAIL ET EMPLOI

Par M. Michel FORISSIER,

Sénateur.

---

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

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) : 3096, 3110 à 3117 et T.A. 602**

**Sénat : 163 et 164 à 170 (2015-2016)**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES</b> .....	5
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	7
<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL</b> .....	9
<b>I. EN DEPIT D'UN CHÔMAGE ÉLEVÉ, LES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT DE LA MISSION TRAVAIL EMPLOI SUBISSENT UN NET REcul</b> .....	9
<b>A. LE REcul DU CHÔMAGE SERA MODESTE EN 2016 TANDIS QUE LA DETTE DE L'UNÉDIC CONTINUE DE SE CREUSER</b> .....	9
1. <i>Une croissance économique trop faible pour créer massivement des emplois</i> .....	9
2. <i>La dette de l'Unédic demeure préoccupante</i> .....	9
<b>B. DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT EN BAISSSE SENSIBLE, MALGRÉ UNE LÉGÈRE AUGMENTATION DES CRÉDITS DE PAIEMENT</b> .....	10
1. <i>Un repli de 5,9 % des autorisations d'engagement</i> .....	10
<b>C. UNE LEGERE HAUSSE DES CREDITS DE PAIEMENT DE 0,6 %</b> .....	11
<b>II. LE PROGRAMME 102 « ACCÈS ET RETOUR À L'EMPLOI » : UNE BAISSSE DE 124 MILLIONS D'EUROS DES CRÉDITS DE PAIEMENT</b> .....	12
<b>A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE L'ÉVOLUTION DU PROGRAMME</b> .....	12
1. <i>Un recul de 683 millions d'euros des autorisations d'engagement</i> .....	12
<b>B. LE SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI : DES CRÉDITS EN REcul DE 114 MILLIONS D'EUROS</b> .....	13
1. <i>Les dépenses d'intervention subissent une baisse de 101 millions d'euros</i> .....	14
2. <i>Les dépenses de fonctionnement sont moins touchées, avec une baisse de 12 millions d'euros</i> .....	16
<b>C. LE SOUTIEN AUX PERSONNES ÉLOIGNÉES DE L'EMPLOI : UNE HAUSSE DES CP DE 664 MILLIONS D'EUROS</b> .....	17
1. <i>Les emplois aidés : une baisse de l'enveloppe globale</i> .....	17
a) <i>Les contrats uniques d'insertion demeurent toujours trop nombreux dans la sphère non marchande</i> .....	17
b) <i>Les emplois d'avenir : un net recul des ambitions initiales</i> .....	19
c) <i>Les dispositifs d'emploi spécifiques à l'outre-mer : une rationalisation qui se poursuit</i> .....	20
2. <i>Une hausse de 664 millions d'euros des crédits consacrés à l'accompagnement des publics les plus éloignés de l'emploi</i> .....	20
a) <i>La garantie jeunes poursuit son déploiement</i> .....	22
b) <i>L'aide au poste dans les entreprises adaptées est renforcée</i> .....	22
c) <i>Suite à la réforme de 2014, le secteur de l'insertion par l'activité économique voit ses crédits augmenter de 562 millions d'euros</i> .....	22

---

<b>III. LE PROGRAMME 103 RELATIF À L'ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES ET AU DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI : UNE HAUSSE DE 2,5 % DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT .....</b>	<b>23</b>
A. UNE CROISSANCE DE 167 MILLIONS D'EUROS DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT DU PROGRAMME 103.....	23
B. L'ANTICIPATION ET L'ACCOMPAGNEMENT DES CONSÉQUENCES DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES SUR L'EMPLOI .....	25
1. <i>La maquette budgétaire relative à la sous-action 1 a été modifiée et ne comprend plus les crédits du contrat de génération.....</i>	25
2. <i>L'échec du contrat de génération .....</i>	26
3. <i>La forte baisse des crédits dédiés au reclassement des salariés .....</i>	27
C. L'AMÉLIORATION DE L'INSERTION DANS L'EMPLOI PAR L'ADAPTATION DES QUALIFICATIONS ET LA RECONNAISSANCE DES COMPÉTENCES .....	27
D. DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI.....	29
<b>IV. L'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'EMPLOI ET DES RELATIONS DU TRAVAIL .....</b>	<b>31</b>
<b>V. LES FONCTIONS SUPPORT DES POLITIQUES DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI VOIENT LEURS CRÉDITS BAISSER.....</b>	<b>33</b>
<b>VI. LES MODIFICATIONS APPORTÉES À L'ASSEMBLÉE NATIONALE .....</b>	<b>34</b>
<b>VII. L'ACTUALISATION DES COMPENSATIONS DE L'ÉTAT AUX RÉGIONS EN MATIÈRE D'APPRENTISSAGE .....</b>	<b>35</b>
<b>VIII. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE SUR L'APPRENTISSAGE : UN PILOTAGE NATIONAL TOUJOURS ABSENT .....</b>	<b>37</b>
1. <i>La maquette budgétaire du compte manque de visibilité.....</i>	37
2. <i>Des crédits stables par rapport à 2015.....</i>	40
3. <i>La nécessité d'une réforme globale de l'apprentissage .....</i>	40
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>43</b>
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES .....</b>	<b>55</b>

## LES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Réunie le **25 novembre 2015**, sous la présidence de **M. Alain Milon, président**, la commission a examiné le **rapport pour avis de M. Michel Forissier**, sur les crédits de la **mission « travail et emploi »** du **projet de loi de finances pour 2016**, et du compte d'affectation spéciale **« financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage »** (FNDMA).

1) Le budget de la mission « Travail et emploi » s'élève pour 2016 à **11,3 milliards d'euros** en autorisations d'engagement, soit une **baisse de l'ordre de 5,9 %** par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2015.

2) **Hors mesure de périmètre**, les crédits des **programmes 102** « accès et retour à l'emploi » et **103** « accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi », qui constituent le cœur de la mission, sont en **baisse de 1%**, en raison de la rebudgétisation de la réduction forfaitaire de cotisations sociales pour les particuliers employeurs à hauteur de 224 millions d'euros.

3) Les subventions versées aux **opérateurs du service public de l'emploi** seront globalement maintenues l'an prochain. La subvention attribuée à Pôle emploi s'élèvera à 1,507 milliard d'euros, tandis que les crédits des missions locales ont été abondés de 12 millions d'euros à l'Assemblée nationale.

4) La priorité du Gouvernement en faveur de **l'emploi des jeunes** se traduit par le doublement des crédits accordés à la Garantie jeunes (300 millions d'euros en AE).

5) Les crédits consacrés aux **contrats aidés** au sens large (contrats uniques d'insertion, emplois d'avenir, contrats outre-mer) s'élèvent à 2,4 milliards d'euros en CP, soit une baisse de 536 millions d'euros. En particulier, le PLF 2016 maintient la prééminence des contrats uniques d'insertion dans la sphère non marchande (200 000) au détriment du secteur marchand (60 000).

6) Les perspectives de déploiement du **contrat de génération** demeurent peu favorables puisque seulement 20 000 aides financières devraient être attribuées l'an prochain. Afin d'aider les TPE et PME, une **aide à l'embauche** d'un premier salarié a été créée, pour un coût de 80 millions d'euros en AE.

7) Dans un contexte de stabilité des ressources du compte d'affectation spéciale **« apprentissage »** (1,5 milliard d'euros), le Gouvernement a instauré une **nouvelle prime** pour encourager l'embauche d'apprentis dans les TPE, dont le coût avoisine 308 millions d'euros.

Suivant les recommandations de votre rapporteur pour avis, et sous réserve de l'adoption en séance publique de **l'amendement de la commission des finances** visant à supprimer les 200 000 CAE prévus en 2016 tout en augmentant de 40 000 le nombre de CIE, la commission a émis **favorable** à l'adoption des crédits de la **mission « travail et emploi »**.

Appelant de ses vœux une réforme globale de l'apprentissage afin d'améliorer son pilotage nationale et l'implication des partenaires sociaux dans l'élaboration des référentiels de formation, elle a en revanche donné un **avis défavorable** à l'adoption des crédits du **compte d'affectation spéciale « apprentissage »**.



---

Mesdames, Messieurs,

Avec 11,3 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 11,4 milliards d'euros en crédits de paiement, les crédits de la mission « travail et emploi » du projet de loi de finances pour 2016 sont maintenus à un niveau élevé, compte tenu de la persistance d'un chômage de masse et de perspectives de reprise modérée de la croissance économique l'an prochain.

Votre rapporteur pour avis adresse néanmoins trois reproches principaux à ce budget.

En premier lieu, il s'inscrit dans la continuité de la politique de l'emploi menée depuis 2012, qui s'est pourtant montrée incapable de relancer l'emploi. Le Gouvernement recourt ainsi massivement aux contrats aidés pour lutter contre le chômage, en donnant la priorité au secteur non marchand, malgré la multiplication des études montrant les limites de cette approche. Il laisse par ailleurs périlcliter le contrat génération, alors qu'il était présenté en 2013 comme une arme de destruction massive du chômage.

En deuxième lieu, les nouveaux dispositifs prévus dans le budget s'avèrent de portée limitée et incapables de répondre aux obstacles structurels auxquels est confronté notre pays. Ainsi, l'aide à l'embauche d'un premier salarié dans les TPE et les PME devrait concerner 60 000 embauches en 2016, pour un coût de 80 millions d'euros en AE. Mais elle entraînera sans doute des effets d'aubaine et n'apportera pas de réponse aux difficultés que rencontrent au quotidien ces entreprises, confrontées à un code du travail trop touffu et peu lisible.

En dernier lieu, le Gouvernement, à travers la création d'une nouvelle prime en faveur de l'embauche des apprentis mineurs, semble vouloir repousser *sine die* la réforme de l'apprentissage. La priorité doit pourtant être donnée à cette formation en alternance, qui constitue le meilleur moyen pour insérer les jeunes sur le marché du travail, à condition d'assurer un pilotage national et d'accorder une place de choix aux partenaires sociaux dans l'élaboration du contenu des référentiels de formation.

Alors que le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 proclame que « *chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi* », nombreux sont nos concitoyens à pâtir de l'échec de la politique de l'emploi du Gouvernement. Pour faire vivre le pacte républicain et redonner de l'espoir à la jeunesse et à la société dans son ensemble, il est urgent d'écarter les solutions héritées du passé et de libérer les freins à la croissance et l'emploi.





---

## I. EN DEPIT D'UN CHÔMAGE ÉLEVÉ, LES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT DE LA MISSION TRAVAIL EMPLOI SUBISSENT UN NET REcul

### A. LE REcul DU CHÔMAGE SERA MODESTE EN 2016 TANDIS QUE LA DETTE DE L'UNEDIC CONTINUE DE SE CREUSER

#### 1. Une croissance économique trop faible pour créer massivement des emplois

Selon les estimations du consensus des économistes présentées en septembre dernier, la croissance du produit intérieur brut de la France devrait s'élever à 1,5 % en 2016, contre 1,2 % en 2015 et 0,2 % en 2014.

Ce faible regain de croissance permettrait de faire enfin reculer le chômage au sens du Bureau international du travail de 10 % cette année à 9,7 % l'année prochaine<sup>1</sup>. Cette baisse du chômage, d'ampleur limitée, est toutefois conditionnée, selon l'Unédic, à « l'accélération des créations d'emploi marchand compensant le ralentissement des contrats aidés dans le non marchand »<sup>2</sup>.

Les perspectives sont moins optimistes si l'on considère les personnes inscrites en catégorie A à Pôle emploi<sup>3</sup>, la hausse devant atteindre 62 000 chômeurs en 2015, alors que la baisse attendue en 2016 serait limitée à 51 000 personnes. Surtout, le nombre de personnes inscrites à Pôle emploi en catégorie B ou C (courte activité rémunérée ou faible intensité horaire) devrait augmenter de 166 000 en 2015 et 49 000 l'an prochain.

Au total, si l'on considère les personnes inscrites dans les catégories A, B et C, ainsi que celles dispensées de recherche d'emploi, on observe que leur nombre sera en hausse de 286 000 en 2014 et 203 000 en 2015. Par conséquent, la baisse de 7 000 personnes attendue en 2016 sera largement insuffisante pour résorber l'aggravation du chômage depuis deux ans.

#### 2. La dette de l'Unédic demeure préoccupante

Votre rapporteur pour avis constate que la dette de l'Unédic continue sa progression : de 21,3 milliards d'euros en 2014, elle passera à 25,7 milliards à la fin de l'année et pourrait atteindre 29,3 milliards en 2016.

Elle représentera l'an prochain 84,2 % des recettes de l'organisme, soit le niveau le plus élevé jamais atteint dans son histoire.

---

<sup>1</sup> Selon cette définition, les chômeurs désignent les personnes sans emploi, disponibles pour en prendre un dans les quinze jours et en recherche active.

<sup>2</sup> Situation financière de l'assurance chômage, prévision pour les années 2015 et 2016, octobre 2015, p. 4.

<sup>3</sup> Il s'agit des personnes sans emploi tenues de faire des actes positifs de recherche d'activité.

**Votre rapporteur pour avis met à nouveau en garde contre le défaut de soutenabilité du régime d'assurance chômage, malgré les avancées permises par la convention d'assurance chômage de 2014.**

Les bienfaits d'une politique contra-cyclique d'indemnisation des demandeurs d'emploi ne sauraient justifier la mise en péril de l'équilibre financier de l'Unédic.

C'est pourquoi votre rapporteur pour avis souhaite que les partenaires sociaux, lors de la renégociation de la convention d'assurance chômage, prennent les mesures nécessaires pour sauvegarder la pérennité du système.

## **B. DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT EN BAISSÉ SENSIBLE, MALGRÉ UNE LÉGÈRE AUGMENTATION DES CRÉDITS DE PAIEMENT**

### **1. Un repli de 5,9 % des autorisations d'engagement**

Les autorisations d'engagement (AE) en 2016, qui s'élèvent à environ 11,3 milliards d'euros, sont en baisse de 664,4 millions d'euros par rapport à l'enveloppe ouverte en loi de finances initiales (LFI) pour 2015, soit un repli de 5,9 %.

Cette forte baisse s'explique par la chute des crédits du programme 102 relatif à l'accès et au retour à l'emploi, en recul de 683 millions d'euros.

**Figure n° 1 : Tableau synthétique de l'évolution des autorisations d'engagement de la mission « travail et emploi » dans le PLF 2016**

(en milliards d'euros)

Programme	AE demandés pour 2016	AE ouverts en LFI pour 2015	Evolution en valeur absolue	Evolution en %
102 Accès et retour à l'emploi	7,258	7,940	- 0,683	- 8,6
103 Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	3,220	3,111	+ 0,109	+ 3,5
111 Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	0,057	0,134	- 0,077	- 57,4
155 Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	0,750	0,764	- 0,014	- 1,8
<b>TOTAL</b>	<b>11,285</b>	<b>11,950</b>	<b>- 0,664</b>	<b>- 5,9</b>

Source : Commission des affaires sociales

### C. UNE LEGERE HAUSSE DES CREDITS DE PAIEMENT DE 0,6 %

Les **crédits de paiement** (CP) de la mission atteignent **11,442 milliards d'euros l'an prochain**, soit une augmentation de l'ordre de 0,6 % (75 millions d'euros environ) par rapport aux crédits ouverts cette année en loi de finances initiale.

En effet, la baisse des crédits du programme 102 relatif à l'accès et au retour à l'emploi (124 millions d'euros) a été largement compensée par le relèvement des crédits du programme 103 relatif à l'accompagnement des mutations économiques et au développement de l'emploi (197 millions d'euros).

**Figure n° 2 : Tableau synthétique de l'évolution des crédits de paiement de la mission travail et emploi dans le PLF 2016**

(en milliards d'euros)

Programme	CP demandés pour 2016	CP ouverts en LFI pour 2015	Evolution en valeur absolue	Evolution en %
102 Accès et retour à l'emploi	7,515	7,64	- 0,124	- 1,6
103 Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	3,073	2,876	+ 0,197	+ 6,8
111 Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	0,092	0,082	+ 0,01	+ 11
155 Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	0,763	0,77	0,007	0,09
<b>TOTAL</b>	<b>11,442</b>	<b>11,365</b>	<b>+ 0,075</b>	<b>+ 0,6</b>

Source : Commission des affaires sociales

**Hors mesure de périmètre**, les crédits des programmes 102 « accès et retour à l'emploi » et 103 « accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi », qui constituent le cœur de la mission, sont **en baisse de 1 %**, en raison de la rebudgétisation de la réduction forfaitaire de cotisations sociales pour les particuliers employeurs à hauteur de 224 millions d'euros.

## II. LE PROGRAMME 102 « ACCÈS ET RETOUR À L'EMPLOI » : UNE BAISSÉ DE 124 MILLIONS D'EUROS DES CRÉDITS DE PAIEMENT

### A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE L'ÉVOLUTION DU PROGRAMME

#### 1. Un recul de 683 millions d'euros des autorisations d'engagement

Les AE du programme 102 relatif à l'accès et au retour à l'emploi s'élèveront l'an prochain à 7,257 milliards d'euros, en baisse de 8,6 % (soit 683 millions d'euros), tandis que les CP atteindront 7,515 milliards d'euros, en recul de 1,6% (soit 125 millions d'euros).

Figure n° 3 : Tableau synthétique de l'évolution des autorisations d'engagement du programme 102 dans le PLF 2016

(en milliards d'euros)

Action et sous-action	AE demandés pour 2016	AE ouverts en LFI pour 2015	Evolution en valeur absolue	Evolution en %
<b>Action 1</b> <b>Amélioration de l'efficacité du service public de l'emploi</b>	3,308	3,422	- 0,114	- 3,3
<i>Sous-action 1</i> Indemnisation des demandeurs d'emploi	1,788	1,877	- 0,089	- 4,7
<i>Sous-action 2</i> Coordination du service public de l'emploi	1,520	1,545	- 0,025	- 1,6
<b>Action 2</b> <b>Amélioration des dispositifs en faveur de l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail</b>	3,949	4,518	- 0,568	- 12,6
<i>Sous-action 1</i> Insertion dans l'emploi au moyen de contrats aidés	2,198	3,439	- 1,241	- 36,1
<i>Sous-action 2</i> Accompagnement des publics les plus en difficulté	1,751	1,078	+ 0,672	+ 62,3
<b>TOTAL</b>	<b>7,257</b>	<b>7,941</b>	<b>- 0, 683</b>	<b>- 8,6</b>

Source : Commission des affaires sociales

**Figure n° 4 : Tableau synthétique de l'évolution des crédits de paiement du programme 102 dans le PLF 2016**

(en milliards d'euros)

Action et sous-action	CP demandés pour 2016	CP ouverts en LFI pour 2015	Evolution en valeur absolue	Evolution en %
<b>Action 1</b> <b>Amélioration de l'efficacité du service public de l'emploi</b>	<b>3,308</b>	<b>3,422</b>	<b>- 0,114</b>	<b>- 3,3</b>
<i>Sous-action 1</i> Indemnisation des demandeurs d'emploi	1,788	1,877	- 0,089	- 4,7
<i>Sous-action 2</i> Coordination du service public de l'emploi	1,520	1,545	- 0,025	- 1,6
<b>Action 2</b> <b>Amélioration des dispositifs en faveur de l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail</b>	<b>4,206</b>	<b>4,217</b>	<b>- 0,011</b>	<b>- 0,3</b>
<i>Sous-action 1</i> Insertion dans l'emploi au moyen de contrats aidés	2,480	3,146	- 0,666	- 21,2
<i>Sous-action 2</i> Accompagnement des publics les plus en difficulté	1,726	1,071	+ 0,655	+ 61,1
<b>TOTAL</b>	<b>7,515</b>	<b>7,639</b>	<b>- 0,125</b>	<b>- 1,6</b>

Source : Commission des affaires sociales

#### **B. LE SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI : DES CRÉDITS EN REcul DE 114 MILLIONS D'EUROS**

L'action 1 « amélioration de l'efficacité du service public de l'emploi » subit de fortes baisses en 2016 : ses CP et AE fondent de 114 millions d'euros (- 3,3%).

C'est la sous-action 1 « indemnisation des demandeurs d'emploi » qui connaît le plus fort repli (89 millions d'euros en AE et CP), la sous-section 2 « coordination du service public de l'emploi » subissant également un recul mais de plus faible ampleur (25 millions d'euros en AE et CP).

**Figure n° 5 : Tableau synthétique de l'évolution des crédits alloués aux dépenses d'intervention et de fonctionnement de l'action n° 1 du programme 102 dans le PLF 2016**

(en milliards d'euros, AE=CP)

Nature des dépenses	Montant des crédits dans le PLF 2016	Montant des crédits dans le PLF 2015	Evolution en valeur absolue	Evolution en %
<b>Dépenses d'intervention</b>	<b>1,799</b>	<b>1,900</b>	<b>- 0,101</b>	<b>- 5,3</b>
Transfert aux ménages (= indemnisation des demandeurs d'emploi)	1,786	1,874	- 0,088	- 4,7
Transfert aux autres collectivités (= coordination du service public de l'emploi)	0,013	0,026	- 0,013	- 50
<b>Dépenses de fonctionnement</b>	<b>1,509</b>	<b>1,521</b>	<b>- 0,012</b>	<b>- 0,8</b>
Subvention pour charges de service public	1,507	1,519	- 0,012	- 0,08
Dépenses autres que celles de personnel	0,002	0,002	aucune	aucune
<b>TOTAL</b>	<b>3,308</b>	<b>3,442</b>	<b>- 0,114</b>	<b>- 3,3</b>

Source : Commission des affaires sociales

### **1. Les dépenses d'intervention subissent une baisse de 101 millions d'euros**

La baisse des crédits de l'action 1 du programme 102 s'explique par trois facteurs :

- la baisse du financement du régime de solidarité d'indemnisation du chômage, qui concerne notamment l'allocation de solidarité spécifique (ASS) (94 millions d'euros) ;
- la disparition de la dotation de l'Etat en faveur de la rémunération de fin de formation (80 millions d'euros)<sup>1</sup> ;
- la diminution de l'aide de l'Etat aux maisons pour l'emploi (13 millions d'euros).

Votre rapporteur pour avis constate que la refonte des modalités de revalorisation des prestations de sécurité sociale, des minima sociaux et des allocations du régime de solidarité du chômage, prévue à l'article 33 de la première partie du présent PLF, devrait entraîner une économie de l'ordre de 22 millions euros au titre de l'allocation de solidarité spécifique, de l'allocation temporaire d'attente et de l'allocation équivalent retraite.

<sup>1</sup> Le Gouvernement a missionné l'inspection générale des affaires sociales (Igas) le 29 septembre 2015 pour évaluer le dispositif de rémunération de fin de formation afin de proposer des pistes d'évolution notamment sur le plan financier.

La baisse des crédits de l'action 1 a été atténuée par le relèvement de certaines participations de l'Etat, à l'attention des intermittents du spectacle par exemple.

En effet, conformément à l'engagement du Gouvernement de prendre en charge le **différé d'indemnisation chômage des intermittents du spectacle**, une enveloppe de **42 millions d'euros** a été dégagée pour le premier semestre 2016, la nouvelle convention d'assurance chômage devant entrer en vigueur au deuxième semestre.

En outre, votre rapporteur pour avis constate que **la nouvelle prime transitoire de solidarité** bénéficiera d'une enveloppe de **73,5 millions d'euros** en AE et CP afin d'accompagner les demandeurs d'emploi qui approchent l'âge de la retraite.

#### **La prime transitoire de solidarité**

Le 8 novembre 2015, le Président de la République a exprimé le souhait d'étendre l'allocation transitoire de solidarité (ATS), ou de créer un dispositif similaire, aux personnes nées entre 1954 et 1956.

Tel est l'objet du décret 2015-860 du 15 juillet 2015 instituant une prime transitoire de solidarité pour certains demandeurs d'emploi.

Elle est versée depuis le 1<sup>er</sup> juin 2015 aux demandeurs d'emploi :

- nés entre le 1<sup>er</sup> janvier 1954 et le 31 décembre 1955;
- qui ont perçu, entre 2011 et 2015, une allocation de retour à l'emploi ou une indemnité assimilée;
- qui ont validé le nombre de trimestres permettant de bénéficier d'une retraite à taux plein ;
- qui n'ont pas cependant atteint l'âge légal de départ à la retraite et qui ne sont pas éligibles à un dispositif de retraite anticipée au titre des carrières longues.

**Figure n° 6 : Tableau synthétique de l'évolution des crédits de l'action n° 1 du programme 102 dans le PLF 2016***(en milliards d'euros, AE=CP)*

Dispositif	PLF 2016	PLF 2015	Evolution en valeur absolue
<b>Sous-action 1</b> <b>« Indemnisation des demandeurs d'emploi »</b>	<b>1 800</b>	<b>1 901</b>	<b>- 101</b>
Financement du régime de solidarité d'indemnisation du chômage	1 601,3	1 694,9	- 93,6
Rémunération de fin de formation	0	79,2	- 79,2
Allocation équivalent retraite	30,7	54	- 23,3
Allocation transitoire de solidarité/prime transitoire de solidarité	73,5	3	+ 70
Allocation temporaire d'attente	40,1	42,5	- 3,9
Participation de l'Etat à l'indemnisation de certaines catégories de publics	42,5	3	+ 39,5
<b>Sous-action 2</b> <b>« Coordination du service public de l'emploi »</b>	<b>13</b>	<b>26</b>	<b>- 13</b>
Financement des maisons de l'emploi			
<b>TOTAL</b>	<b>1 813</b>	<b>1 927</b>	<b>- 114</b>

*Source : Commission des affaires sociales*

## **2. Les dépenses de fonctionnement sont moins touchées, avec une baisse de 12 millions d'euros**

Les dépenses de fonctionnement seront quasi stables l'an prochain, avec 1,509 milliard d'euros en AE et CP, contre 1,521 milliard dans le PLF 2015.

La **subvention d'équilibre à Pôle emploi** de 1,507 milliard d'euros sera égale à celle versée cette année après application d'une réserve de précaution, conformément aux stipulations de la convention tripartite 2015-2018.

Les dépenses de fonctionnement couvrent également les frais de gestion facturés par Pôle emploi pour l'allocation complémentaire, l'allocation temporaire d'attente et la prime transitoire de solidarité (1,9 million dans le PLF 2016 contre 2,4 millions dans le PLF 2015).

**Votre rapporteur pour avis rappelle que votre commission, lors de l'examen en première lecture au Sénat du projet de loi relatif à la nouvelle organisation territoriale de la République, avait souhaité poser les jalons d'une nouvelle phase de la décentralisation de la compétence emploi, en conférant aux directeurs régionaux de Pôle emploi le soin de coordonner l'action des différents acteurs du service public de l'emploi, sous la responsabilité politique des présidents de conseils régionaux, qui auraient assuré seuls la présidence des comités régionaux de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (Crefop). Compte tenu des**



---

réticences du Gouvernement à s'engager dans cette voie et malgré le soutien de l'Association des régions de France et d'un grand nombre de parlementaires, le texte finalement adopté apparaît en retrait par rapport à l'ambition initiale : les régions pourront seulement se voir déléguer par l'État la coordination des acteurs du service public de l'emploi (hors Pôle emploi) et la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

### **C. LE SOUTIEN AUX PERSONNES ÉLOIGNÉES DE L'EMPLOI : UNE HAUSSE DES CP DE 664 MILLIONS D'EUROS**

#### **1. Les emplois aidés : une baisse de l'enveloppe globale**

L'enveloppe dédiée aux contrats aidés est **en recul de 808 millions d'euros en AE et 536 millions d'euros en CP**.

En effet, pour financer les contrats uniques d'insertion, les emplois d'avenir et les contrats aidés en faveur des départements et des collectivités d'outre-mer, le PLF 2016 prévoit 2,149 milliards d'euros en AE et 2,432 milliards d'euros en CP, contre respectivement 2,957 milliards et 2,968 milliards d'euros dans le PLF 2015.

*a) Les contrats uniques d'insertion demeurent toujours trop nombreux dans la sphère non marchande*

Votre rapporteur pour avis constate que les crédits de paiement des contrats uniques d'insertion diminueront de 488 millions d'euros l'an prochain.

Alors qu'en 2015 pas moins de 350 000 contrats uniques d'insertion ont été financés, le PLF 2016 ne prévoit la conclusion que de 260 000 nouveaux contrats.

Il déplore le maintien de la prééminence des contrats aidés dans la sphère non marchande (200 000) au détriment du secteur marchand (60 000). Le Gouvernement maintient le timide rééquilibrage entamé l'an passé entre ces deux secteurs (respectivement 270 000 et 80 000 contrats), soit un ratio de **23 % des CUI dans le secteur marchand**.

Votre rapporteur pour avis avait pourtant souligné l'an passé les résultats d'une étude de la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares), selon laquelle six mois après la fin de leur contrat, 66 % des personnes sorties d'un contrat unique dans le secteur marchand (CIE) sont en emploi, contre seulement 36 % des personnes sorties d'un contrat aidé du secteur non marchand (CAE)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Etude de la Dares n° 71 de septembre 2014, « Que sont devenues les personnes sorties de contrats aidés en 2012 ? ».

En outre, une étude du même organisme de juillet dernier, se référant à un panel de demandeurs d'emploi entre 2005 et 2007, a montré « un effet négatif ou nul du passage en contrat aidé dans le secteur non-marchand »<sup>1</sup>. Ainsi, deux ans et demi après l'entrée en contrat aidé, seulement 33 % des bénéficiaires d'un CAE ont une probabilité d'être en emploi non aidé (CDD, CDI, intérim, création d'entreprise), contre 38 % des personnes de même profil n'ayant pas bénéficié de CAE. Inversement, après la même période, 66% des salariés passés par un CIE ont une probabilité d'être en emploi non aidé, contre 43 % pour les personnes similaires n'ayant pas bénéficié de ce dispositif.

C'est pourquoi **votre rapporteur pour avis soutient l'amendement adopté par la commission des finances**, sur proposition du rapporteur général, tendant à **supprimer les 200 000 CAE prévus en 2016 tout en augmentant de 40 000 le nombre des CIE**, soit une économie pour les finances publiques d'un milliard d'euros en AE et de plus de 450 millions en CP.

**Figure n° 7 : Evolution du coût des contrats uniques d'insertion dans le secteur marchand (CIE) et non marchand (CAE) entre le PLF 2015 et le PLF 2016**

		PLF 2016		PLF 2015	
		Nombre de contrats conclus	Coût en millions d'euros (CP)	Nombre de contrats conclus	Coût en millions d'euros (CP)
CUI-CIE	Année n-2	nc	0,63	nc	0,04
	Année n-1	80 000	86,9	50 000	50,3
	Année n	60 000	109	80 000	156,5
	Sous-total		196,5		206,92
CUI-CAE	Année n-2	305 000	72,3	405 000	1 558
	Année n-1	270 000	524,3	350 000	741
	Année n	200 000	484,6	270 000	790
	Sous-total		1 081		1,558
<b>TOTAL</b>			<b>1 277</b>		<b>1,765</b>

Source : Commission des affaires sociales

Par ailleurs, votre rapporteur pour avis n'est pas opposé aux nouveaux CIE-starter, même s'il souhaiterait à moyen terme que l'effort de la politique de l'emploi porte en priorité sur l'apprentissage plutôt que sur les contrats aidés.

<sup>1</sup> Document d'étude de la Dares n°192, « quels effets du recrutement en contrat aidé sur la trajectoire professionnelle ? Une évaluation à partir du Panel 2008 de la Dares », juillet 2015, pp. 20-27.

### Le CIE-starter

Décidé lors du comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté de 2015, le CIE-starter a été instauré par une circulaire interministérielle du 25 mars 2015 relative à la mise en œuvre des mesures en faveur des quartiers prioritaires de la politique de la ville dans le champ du développement de l'activité économique et de l'emploi.

C'est un contrat unique d'insertion applicable à la sphère marchande.

L'aide est portée à 45% du SMIC (au lieu de 33,8 % en moyenne pour les autres CIE) pour les jeunes de moins de 30 ans en difficulté d'insertion, qui doivent remplir l'une des conditions suivantes:

- résider dans des quartiers prioritaires de la politique de la ville ;
- bénéficier du revenu de solidarité active ;
- être demandeurs d'emploi de longue durée ;
- être travailleurs handicapés ;
- avoir suivi un dispositif de deuxième chance ;
- avoir bénéficié d'un emploi d'avenir dans le secteur non-marchand.

L'instruction du 19 juin 2015 relative à la programmation des contrats uniques d'insertion et emplois d'avenir au second semestre 2015 fixe un objectif annuel de 13 000 CIE-starter, au sein de l'enveloppe des CUI-CIE financée par la mission « travail et emploi ».

#### *b) Les emplois d'avenir : un net recul des ambitions initiales*

Les crédits prévus dans le PLF 2016 pour financer les **emplois d'avenir** s'élèvent à **742,9 millions d'euros en AE** et **1,186 milliard d'euros en CP** (contre 1,077 milliard en AE et 1,214 milliard en CP dans le PLF 2015).

Votre rapporteur constate un net ralentissement dans l'évolution des emplois d'avenir l'an prochain, avec un objectif trois fois moins élevé que celui poursuivi cette année (35 000 contre 90 000 contrats prévus dans le PLF 2015).

**Figure n° 8 : Décomposition du coût des emplois d'avenir dans le PLF 2016**

	Nombre de contrats conclus	Coût en millions d'euros (CP)
Année n-3	95 000	183
Année n-2	88 000	310
Année n-1	90 000	553
Année n	35 000	140
<b>Total</b>	<b>308 000</b>	<b>1 186</b>

Source : Commission des affaires sociales

**Votre rapporteur pour avis regrette que la portée de la discussion des crédits liés aux contrats aidés lors de l'examen du PLF soit atténuée par le fait que le Gouvernement, en cours d'année, annonce souvent la création de nouveaux contrats.** Ainsi, cette année, 70 000 CAE et 30 000 emplois d'avenir ont été ajoutés.

*c) Les dispositifs d'emploi spécifiques à l'outre-mer : une rationalisation qui se poursuit*

Votre rapporteur pour avis observe que les crédits alloués aux dispositifs d'emploi spécifiques à l'outre-mer, de l'ordre de 10,7 millions d'euros dans le PLF 2016, sont en nette diminution par rapport à l'an passé (17,4 millions d'euros) et ne remettent pas en cause l'effort de rationalisation entrepris depuis un an.

### **Figure n° 9 : Evolution des crédits des dispositifs spécifiques à l'outre-mer**

*(en millions d'euros, AE=CP)*

Dispositifs	PLF 2014	PLF 2015	PLF 2016
Contrat d'accès à l'emploi (CAE-DOM)	12,5	12,73	6,36
Contrat emploi-solidarité (CES)	10	Aucun crédit	
Congé de solidarité	5,28		
Contrat d'insertion par l'activité (CIA)	3,57	3,7	2,31
Chantiers de développement local (CDL)	2,04	2,04	2,04
Contrat emploi-consolidé (CEC)	0,89	Aucun crédit	
Les stages de formation et d'insertion professionnelle (SFIP)	0,14		

*Source : Commission des affaires sociales*

## **2. Une hausse de 664 millions d'euros des crédits consacrés à l'accompagnement des publics les plus éloignés de l'emploi**

Votre rapporteur pour avis constate que les crédits de la sous-action 2 relative à **l'accompagnement des publics les plus éloignés de l'emploi sont en hausse (1,7 milliard d'euros en AE et 1,674 milliard en CP, contre respectivement 1,025 et 1,010 milliard dans le PLF 2015).**

**Figure n° 10 : Evolution des crédits de paiement relatifs à l'accompagnement des publics les plus en difficulté**

(en millions d'euros)

	PLF 2016	PLF 2015	Evolution en valeur absolue
<b>Accompagnement renforcé des jeunes vers l'emploi, dont :</b>	<b>493,8</b>	<b>407</b>	<b>+ 86,8</b>
<i>Garantie jeunes</i>	272,8	132,8	+ 140,0
<i>Missions locales et permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO)</i>	188,8	188,8	0
<i>Ecoles de la deuxième chance</i>	24	24	0
<i>Fonds pour l'insertion professionnelle des jeunes et mesures d'accompagnement</i>	15,6	21,4	- 5,8
<i>Allocation relative au contrat d'insertion dans la vie sociale (Civis)</i>	10	40	- 30
<b>Mesures en faveur de l'emploi des personnes handicapées, dont :</b>	<b>364,3</b>	<b>350,5</b>	<b>+ 13,8</b>
<i>Aide au poste dans les entreprises adaptées</i>	317,3	303,5	+13,8
<i>Subvention d'accompagnement et de développement versée aux entreprises adaptées</i>	40	40	0
<i>Mesures en faveur des personnes handicapées</i>	7	7	0
<b>Mesures en faveur de l'insertion par l'activité économique, dont :</b>	<b>803</b>	<b>252,5</b>	<b>+ 562,6</b>
<i>Entreprises d'insertion (EI)</i>	133,1	137,6	- 4,4
<i>Entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI)</i>	36,8	37,5	- 0,8
<i>Associations intermédiaires (AI)</i>	22,9	26,4	- 3,5
<i>Fonds départemental d'insertion</i>	20,8	20,8	0
<i>Ateliers et chantiers d'insertion (ACI)</i>	589,5	18,1	+ 571,4
<b>Soutien au secteur de l'aide sociale</b>	<b>12,6</b>	<b>12</b>	<b>+0,6</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1 674</b>	<b>1 010</b>	<b>+ 664</b>

Source : Commission des affaires sociales

*a) La garantie jeunes poursuit son déploiement*

La garantie jeunes voit ses crédits quasiment doubler l'an prochain, pour atteindre 272,8 millions d'euros en CP (soit une hausse de 140 millions d'euros), tandis que son coût global, incluant les crédits d'accompagnement, avoisinera 300 millions d'euros en AE.

Les crédits dédiés aux missions locales et permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO) et aux écoles de la deuxième chance demeurent stables.

En revanche, les CP dédiés à l'allocation relative au contrat d'insertion dans la vie sociale (Civis) chutent de 30 millions d'euros, et ceux consacrés au Fonds pour l'insertion professionnelle des jeunes de 5,8 millions.

*b) L'aide au poste dans les entreprises adaptées est renforcée*

Le PLF 2016 prévoit de relever de 13,8 millions les CP relatifs à cette dépense, tandis que la subvention d'accompagnement et de développement versée aux entreprises adaptées et les mesures en faveur des personnes handicapées voient leurs crédits inchangés par rapport au PLF 2015.

Pour mémoire, **22 500 aides aux postes** sont prévues dans les entreprises adaptées, soit **500 aides supplémentaires par rapport à 2015**.

*c) Suite à la réforme de 2014, le secteur de l'insertion par l'activité économique voit ses crédits augmenter de 562 millions d'euros*

Le secteur de l'insertion par l'activité économique (SIAE) a connu une réforme d'envergure de son mode de financement en 2014, qui repose sur les principes suivants :

- l'aide au poste devient la seule modalité de financement, quelle que soit la nature juridique de la structure concernée ;

- elle est composée d'un « socle » spécifique à chaque structure, qui fera l'objet d'un arrêté annuel ;

- elle comporte également une partie variable, en fonction de trois critères (le profil des publics à l'entrée de la structure, les efforts d'insertion mis en œuvre et les résultats obtenus) ;

- l'aide est indexée sur le Smic à compter de 2015.

Depuis le 31 décembre 2014, les contrats aidés ne sont plus autorisés dans les ateliers et chantiers d'insertion. C'est pourquoi les CP alloués à ces structures passeront de 18,1 à 589,5 millions d'euros l'an prochain.

### III. LE PROGRAMME 103 RELATIF À L'ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES ET AU DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI : UNE HAUSSE DE 2,5 % DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

#### A. UNE CROISSANCE DE 167 MILLIONS D'EUROS DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT DU PROGRAMME 103

Le programme 103 relatif à l'accompagnement des mutations économiques et au développement de l'emploi voit ses **autorisations d'engagement** augmenter de 2,5% par rapport au PLF 2015, soit **79,1 millions d'euros**, pour atteindre 3,22 milliards d'euros, tandis que ses **crédits de paiement**, qui s'élèveront à 3 milliards et 73 millions d'euros, sont en croissance de 5,7%, représentant **167,2 millions**.

Figure n° 11 : Tableau synthétique de l'évolution des autorisations d'engagement du programme 103 dans le PLF 2016

(en millions d'euros)

Action et sous-action	AE demandés pour 2016	AE demandés pour 2015	Evolution en valeur absolue	Evolution en %
<b>Action 1</b> Anticipation et accompagnement des conséquences des mutations économiques sur l'emploi	606	878,3	- 272,3	- 27,6
<i>Sous-action 1</i> Anticipation des mutations et gestion active des ressources humaines	123,3	542,3	- 419	- 77,2
<i>Sous-action 2</i> Implication des branches et des entreprises dans la prévention du licenciement et le reclassement des salariés	482,6	336	+ 146,6	+ 43,6
<b>Action 2</b> Amélioration de l'insertion dans l'emploi par l'adaptation des qualifications et la reconnaissance des compétences	1 728	1 466	+ 260,9	+ 17,8
<i>Sous-action 1</i> Reconnaissance des compétences acquises par les personnes	2,9	2,9	0	0
<i>Sous-action 2</i> Amélioration de l'accès à la qualification par le développement de l'alternance et de la certification	1724	1 464	+ 260,9	+ 17,8
<b>Action 3</b> Développement de l'emploi	886,2	795,6	+ 90,5	+ 11,4
<i>Sous-action 1</i> Baisse du coût du travail pour faciliter le développement de territoires et de secteurs à forts potentiels d'emploi	823,7	632,6	+ 191,1	+ 30,2
<i>Sous-action 2</i> Promotion de l'activité	62,4	163	- 100,6	- 61,7
<b>TOTAL</b>	<b>3 220</b>	<b>3 140</b>	<b>+ 79,1</b>	<b>+ 2,5</b>

Source : Commission des affaires sociales

**Figure n° 12 : Tableau synthétique de l'évolution des crédits de paiement du programme 103 dans le PLF 2016**

(en millions d'euros)

Action et sous-action	CP demandés pour 2016	CP demandés pour 2015	Evolution en valeur absolue	Evolution en %
<b>Action 1</b> <b>Anticipation et accompagnement des conséquences des mutations économiques sur l'emploi</b>	<b>548,2</b>	<b>646,6</b>	<b>- 98,4</b>	<b>- 15,2</b>
<i>Sous-action 1</i> Anticipation des mutations et gestion active des ressources humaines	141,3	310,6	- 169,3	- 54,5
<i>Sous-action 2</i> Implication des branches et des entreprises dans la prévention du licenciement et le reclassement des salariés	406,9	336	+ 70,9	+ 21,1
<b>Action 2</b> <b>Amélioration de l'insertion dans l'emploi par l'adaptation des qualifications et la reconnaissance des compétences</b>	<b>1 641,6</b>	<b>1 466,8</b>	<b>+ 174,8</b>	<b>+ 11,9</b>
<i>Sous-action 1</i> Reconnaissance des compétences acquises par les personnes	2,9	2,9	0	0
<i>Sous-action 2</i> Amélioration de l'accès à la qualification par le développement de l'alternance et de la certification	1 638,7	1 463,9	+ 174,8	+ 11,9
<b>Action 3</b> <b>Développement de l'emploi</b>	<b>882,9</b>	<b>792,1</b>	<b>+ 90,8</b>	<b>+ 11,4</b>
<i>Sous-action 1</i> Baisse du coût du travail pour faciliter le développement de territoires et de secteurs à forts potentiels d'emploi	823,7	632,6	+191,1	+30,2
<i>Sous-action 2</i> Promotion de l'activité	59,1	159,6	- 100,3	- 62,9
<b>TOTAL</b>	<b>3 072,8</b>	<b>2 905,6</b>	<b>+ 167,2</b>	<b>+ 5,7</b>

Source : travaux de votre rapporteur pour avis



---

## **B. L'ANTICIPATION ET L'ACCOMPAGNEMENT DES CONSÉQUENCES DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES SUR L'EMPLOI**

Les AE de l'action 1 du programme 103 chutent de 272,3 millions d'euros pour s'établir à 606 millions d'euros dans le PLF 2016.

Certes, les AE de la sous-action 2 « implication des branches et des entreprises dans la prévention du licenciement et le reclassement des salariés » augmentent de 146,6 millions d'euros, mais dans le même temps ceux de la sous-action 1 reculent de 419 millions d'euros.

### **1. La maquette budgétaire relative à la sous-action 1 a été modifiée et ne comprend plus les crédits du contrat de génération**

Le PLF 2015 prévoyait trois volets dans cette sous-action relative à l'anticipation des mutations et à la gestion active des ressources humaines :

- l'aide au conseil, à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) et les engagements de développement de l'emploi et des compétences (EDEC) à hauteur de 40 millions d'euros en AE et 54 millions d'euros en CP ;

- le contrat de génération (480 millions d'euros en AE et 234 millions en CP) ;

- le contrat de professionnalisation senior (1 million d'euros en AE et CP).

Désormais consacrée au développement de l'emploi dans les TPE et PME, cette sous-action ne porte plus les crédits du contrat de génération et comprend les trois dispositifs suivants :

- appui aux mutations des filières (24 millions d'euros en AE et 37,5 millions d'euros en CP) ;

- appui et conseil en ressources humaines en faveur des TPE et PME (10 millions d'euros en AE et CP) ;

- aide à l'embauche d'un premier salarié (80,4 millions d'euros en AE et CP).

Votre rapporteur pour avis constate que les modifications de la maquette budgétaire rendent difficiles les comparaisons entre le PLF 2015 et le PLF 2016.

S'il salue la prise de conscience du Gouvernement des difficultés que rencontrent les TPE et les PME, qui a donné lieu au programme « Tout pour l'emploi » annoncé le 9 juin dernier, il souligne en revanche que **l'aide plafonnée à 4 000 euros par an pour les TPE** qui embauchent un premier salarié sera **largement insuffisante** pour relancer l'emploi, car les entreprises ont davantage besoin de réformes structurelles du code du travail que d'aides financières ponctuelles dont la pérennité n'est d'ailleurs pas assurée.

## 2. L'échec du contrat de génération

Le PLF 2015 prévoyait des crédits d'intervention à hauteur de 335,7 millions d'euros en AE et en CP pour financer les deux volets de la sous-action 2 « implication des branches et des entreprises dans la prévention du licenciement et le reclassement des salariés » :

- des **mesures d'âge** (28,1 millions d'euros) ;
- et des **actions de reclassement des salariés** (307,6 millions d'euros).

Le PLF 2016 ne modifie pas substantiellement les crédits alloués aux **mesures d'âge** institués avant 2012 : 13 millions d'euros seront consacrés aux allocations spéciales du Fonds national de l'emploi (contre 21,8 millions d'euros dans le PLF 2015), 6,1 millions au dispositif de cessation d'activité des travailleurs salariés (soit 100 000 euros de moins que cette année), et 1 million d'euros aux contrats de professionnalisation senior comme cette année.

En revanche, l'enveloppe consacrée dans le PLF 2016 aux **contrats de génération**, désormais intégrée à la sous-action 2 précitée, **chute de moitié en autorisations d'engagement**, pour s'élever à **240 millions d'euros et 164,3 millions d'euros en CP**, contre respectivement 480 millions d'euros en AE et 234,3 millions d'euros en CP dans le PLF 2015.

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

Votre rapporteur déplore cet échec d'un dispositif porté aux nues par le Gouvernement, malgré les mises en garde de nombreux sénateurs de l'opposition. Incapable de lutter massivement contre le chômage, ce dispositif ne répond pas, ou alors seulement à la marge, aux enjeux structurels auxquels est confronté notre pays : formation initiale insuffisamment tournée vers les besoins des entreprises, apprentissage en berne, orientation défailante, coût du travail trop élevé, formation professionnelle inégalitaire.

Si la transmission des compétences dans l'entreprise et le renouvellement intergénérationnel sont des objectifs louables, le dispositif retenu pêche par une **complexité injustifiée** qui caractérise trop souvent la législation dans notre pays. Les règles pour bénéficier des aides de l'Etat et les obligations de négocier des accords intergénérationnels sont peu compréhensibles et inadaptées aux réalités des entreprises. A titre d'illustration de cette complexité législative, l'article L. 5121-17 du code du travail prévoit que « *la rupture conventionnelle homologuée du contrat de travail ou le licenciement pour un motif autre que la faute grave ou lourde ou l'inaptitude de l'un des salariés ouvrant à l'entreprise le bénéfice d'une aide entraîne son interruption* ».

---

Compte tenu de ses imperfections, le dispositif du contrat de génération ne peut donc qu'occuper actuellement une place marginale au sein de la politique de l'emploi<sup>1</sup>. C'est pourquoi les crédits consacrés aux contrats de génération servent depuis deux ans de **variable d'ajustement budgétaire** lors de l'examen du projet de loi de finances.

### 3. La forte baisse des crédits dédiés au reclassement des salariés

S'agissant du **reclassement des salariés**, le PLF 2016 prévoit une enveloppe de seulement 222,3 millions d'euros en AE et CP, soit une baisse de 85,3 millions d'euros, qui finance les dispositifs suivants :

- le contrat de sécurisation professionnelle (88,8 millions d'euros au lieu de 125,5 millions d'euros) ;
- l'activité partielle (101 millions d'euros soit 19 millions d'euros de moins que dans le PLF 2015) ;
- la dotation globale de restructuration (20 millions d'euros soit 3,5 millions d'euros de moins que cette année) ;
- la cellule d'appui à la sécurisation professionnelle (6,5 millions d'euros soit 1,5 millions de baisse) ;
- l'allocation temporaire dégressive (6 millions d'euros soit un recul de 5 millions d'euros).

#### ***C. L'AMÉLIORATION DE L'INSERTION DANS L'EMPLOI PAR L'ADAPTATION DES QUALIFICATIONS ET LA RECONNAISSANCE DES COMPÉTENCES***

Cette deuxième action bénéficiera l'an prochain de 1,727 milliard d'euros en AE et 1,641 milliard en CP, contre 1,466 milliard en AE et CP dans le PLF 2015.

Les dépenses de fonctionnement recouvrent deux éléments :

- le système d'information du compte personnel de formation (3 millions d'euros comme cette année) ;
- la subvention pour charges de service public au centre pour le développement de l'information sur la formation permanente (5,6 millions d'euros comme en 2015).

---

<sup>1</sup> Son principal intérêt serait d'avoir conduit les entreprises à signer des accords intergénérationnels ou à mettre en place des plans d'action. De fait, le rapport du Gouvernement sur la mise en œuvre du contrat de génération remis au Parlement en juillet dernier indique qu'au 31 décembre 2014 « la négociation sur le contrat de génération est devenue une réalité dans les branches puisque 23 branches avaient signé un accord contrat de génération couvrant près de 5,2 millions de salariés, et plus de 13 500 entreprises sont couvertes par un accord ou un plan d'action d'entreprises ou de groupes » (p. 10).

La sous-action 1 relative à la reconnaissance des compétences acquises par les personnes ne recouvrent qu'un seul dispositif, la validation des acquis de l'expérience (2,91 millions d'euros en AE et CP, soit le même niveau que cette année).

La sous-action 2, qui porte sur l'amélioration de l'accès à la qualification par le développement de l'alternance et de la certification, disposera quant à elle de 1,578 milliard en AE et 1,486 milliard en CP (contre 1,454 milliard en AE et CP dans le PLF 2015), répartis sur trois volets ; le développement de l'alternance, les actions en faveur de la formation et la subvention à l'association pour la formation professionnelle des adultes (Afp).

**Figure n° 13 : Evolution des crédits de paiement de la sous-action 2 de la deuxième action du programme 103 dans le PLF 2016**

(en millions d'euros)

Action et sous-action	CP demandés pour 2016	CP prévus dans le PLF 2015	Evolution en valeur absolue	Evolution en %
<b>1) Développement de l'alternance, dont :</b>	<b>1 487</b>	<b>1 293</b>	<b>+ 193</b>	<b>+ 14,9</b>
Contrats d'apprentissage	1249	1275	- 26,9	- 2,1
Contrats de professionnalisation	16,3	17,8	-1,5	- 8,4
Aides TPE-jeunes apprentis	221,8	nc	nc	nc
<b>2) Actions en faveur de la formation</b>	<b>47,6</b>	<b>51</b>	<b>- 3,4</b>	<b>- 6</b>
Rémunération des stagiaires de la formation professionnelle	23,6	28,8	-5,2	- 18
Financement des Carif-Oref	22,8	22,8	0	0
Aide à la mobilité des jeunes	0,85	0,85	0	0
Groupement d'intérêt public Europe éducation France formation	0,36	0,36	0	0
<b>3) Subvention à l'Afpa</b>	<b>95,6</b>	<b>85,6</b>	<b>+11,7</b>	<b>+13,7</b>
<b>4) Dotation de décentralisation</b>	<b>nc</b>	<b>23,5</b>	<b>nc</b>	<b>nc</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1 430</b>	<b>1453</b>	<b>+ 177</b>	<b>+ 12,2</b>

Source : Commission des affaires sociales

Votre rapporteur pour avis constate que les crédits de cette sous-action sont en hausse sous l'effet de la **prime** instaurée récemment par le Gouvernement pour encourager **l'embauche d'apprentis dans les TPE**, qui représente un coût de **308 millions d'euros pour 2016**. Une aide forfaitaire de 4 400 euros sera accordée à toute entreprise employant moins de onze salariés qui embauche un jeune en première année d'apprentissage, le Gouvernement tablant sur 50 000 aides en 2015 et 70 000 en 2016.

Votre rapporteur pour avis, ainsi que plusieurs membres de la majorité sénatoriale, avaient dénoncé dès 2013 la réforme des indemnités compensatrices forfaitaires.

Il ne s'oppose bien entendu aucunement à la nouvelle aide pour favoriser **l'embauche d'apprentis dans les TPE**, mais il déplore l'inconstance du Gouvernement qui après avoir réformé les indemnités compensatrices forfaitaires dans le PLF 2014 s'est empressé l'année suivante, dans le PLF 2015, de créer une prime de 1000 euros pour les entreprises qui accroissent leur effectifs d'apprentis, avant d'instituer cette nouvelle prime de 4 400 euros dans le PLF 2016. Surtout, les motivations financières, comme le prouve l'exemple allemand, ne sont pas premières en matière d'apprentissage.

#### D. DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI

Votre rapporteur pour avis constate que si les crédits de l'action 3 « Développement de l'emploi » du programme 103 sont en forte hausse (886,1 millions d'euros en AE et 882,9 millions en CP, soit respectivement une croissance de 90,5 et 90,8 millions d'euros), c'est essentiellement pour des raisons liées à un changement de périmètre. En effet, cette action porte désormais les crédits liés à la **déduction forfaitaire de cotisations sociales pour les particuliers employeurs** qui s'élèvent à **224,4 millions d'euros** en AE et CP. Le Gouvernement, avec raison, a fait le choix de financer cette mesure, qui constitue une exonération ciblée de cotisations sociales, non plus par une affectation directe de recettes fiscales (en l'occurrence, il s'agissait du produit d'une fraction de 0,14 % de TVA nette), mais par des crédits budgétaires.

Le Gouvernement se conforme donc à la doctrine selon laquelle les exonérations sectorielles ou ciblées doivent être compensées par crédits budgétaires (la compensation par recettes fiscales ne concernant que les allègements généraux de cotisations sociales), comme il l'avait déjà fait l'an passé pour les exonérations en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat<sup>1</sup>.

Cette hausse des crédits est toutefois en partie compensée par la suppression de la compensation par l'Etat de l'**exonération de cotisations sociales au bénéfice des auto-entrepreneurs** (93 millions d'euros en CP dans le PLF 2015). Depuis la loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises, cette exonération est en effet intégrée dans un régime de droit commun applicable à tous les artisans, commerçants et professionnels libéraux concernés.

---

<sup>1</sup> Cf. l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale.

**Figure n° 14 : Evolution des crédits de paiement de l'action 3 « développement de l'emploi » du programme 103 dans le PLF 2016**

(en millions d'euros)

Action et sous-action	CP demandés pour 2016	CP demandés pour 2015	Evolution en valeur absolue	Evolution en %
<b>1) Baisse du coût du travail pour faciliter le développement de territoires et de secteurs à fort potentiel d'emplois, notamment :</b>	<b>823,7</b>	<b>632,6</b>	<b>+ 191,1</b>	<b>+ 30</b>
Exonérations de cotisations sociales applicables aux heures supplémentaires	505,6	515,6	- 10	- 1,9
Exonération de cotisations patronales liée aux organismes d'intérêt général situés dans les zones de revitalisation rurale (ZRR)	93,7	98,3	- 4,6	- 4,7
Déduction forfaitaire de cotisations sociales pour les particuliers employeurs	224,4	nc	nc	nc
<b>2) Promotion de l'activité</b>	<b>59,2</b>	<b>177,6</b>	<b>- 118,4</b>	<b>- 66,7</b>
Aides à la création et à la reprise d'entreprise :	41,7	159,5	- 117,8	- 73,8
- nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'entreprise (Nacre) ;	23,1	25,1	- 2	- 8
- fonds de cohésion sociale ;	18,6	21,1	- 2,5	- 11,3
- exonération liée au régime social des micro-entreprises	nc	93	nc	nc
Développement des nouvelles formes d'emploi :	15,5	18,1	- 2,6	- 3,3
- les conventions pour la promotion de l'emploi ;	5	6,3	- 1,3	- 20,6
- les dispositifs locaux d'accompagnement ;	9,5	10,4	- 0,9	- 8,6
- les crédits d'ingénierie et de conseil en promotion de l'emploi ;	0,5	0,7	- 0,2	- 28,5
- les subventions de promotion de l'emploi	0,5	0,7	- 0,2	-28,5
<b>3) Les dispositifs propres à l'outre-mer</b>	<b>1,9</b>	<b>2,2</b>	<b>- 0,3</b>	<b>- 13,6</b>
Le projet initiative jeune	1,2	1,4	- 0,2	- 14,2
Les primes à la création d'emploi	0,6	0,6	0	0
Les primes à la création d'emploi des jeunes à Mayotte	0,1	0,1	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>882,9</b>	<b>792,1</b>	<b>+ 90,8</b>	<b>+ 11,4</b>

Source : Commission des affaires sociales

---

#### IV. L'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'EMPLOI ET DES RELATIONS DU TRAVAIL

Votre rapporteur pour avis constate que la chute de 57,4 % des autorisations d'engagement du programme 111 relatif à l'amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail s'explique par la très forte contraction des AE de l'action 3 « Dialogue social et démocratie sociale ». En effet, l'Etat a déjà débloqué cette année 82 millions d'euros pour **financer les organisations syndicales et patronales** pour un cycle de trois ans.

Selon les informations fournies par la direction générale du travail à votre rapporteur pour avis, la **réforme de la désignation des conseillers prud'hommes** a permis une économie dès le PLF 2015 d'environ 100 millions d'euros sur cinq ans, dont la moitié a été consacrée à la lutte contre le déficit budgétaire, l'autre moitié étant affectée à la promotion du paritarisme et de la formation syndicale.

**Votre rapporteur pour avis observe avec satisfaction que la lutte contre les fraudes au détachement de travailleurs est devenue une priorité du ministère du travail, qui a fixé un objectif de 1000 contrôles par mois sur ce thème.** Pour le seul mois de septembre 2015, 1 775 contrôles de détachements de travailleurs par l'inspection du travail ont eu lieu, dont 1331 dans le BTP. Ces contrôles ont été suivis de 110 sanctions administratives, soit un montant cumulé de 127 300 euros. L'inspection du travail utilise donc pleinement les nouveaux pouvoirs issus de la loi n° 2014-790 du 10 juillet 2014 visant à lutter contre la concurrence sociale déloyale, quoi ont été renforcés par la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, qui permettent aux agents de contrôle de sanctionner rapidement et massivement le défaut de déclaration préalable de détachement.

**Figure n° 15 : Tableau synthétique de l'évolution des autorisations d'engagement du programme 111 dans le PLF 2016***(en millions d'euros)*

Action	AE demandés pour 2016	AE prévus dans PLF 2015	Evolution en valeur absolue	Evolution en %
<b>Action 1</b> Santé et sécurité au travail	25,9	26,1	- 0,2	- 0,7
<b>Action 2</b> Qualité et effectivité du droit	11,1	9,9	+ 0,2	+ 12,1
<b>Action 3</b> Dialogue social et démocratie sociale	19,8	97,5	- 77,7	- 79,6
<b>Action 4</b> Lutte contre le travail illégal	nc	nc	nc	nc
<b>TOTAL</b>	<b>56,9</b>	<b>133,5</b>	<b>- 76,6</b>	<b>- 57,4</b>

*Source : Commission des affaires sociales***Figure n° 16 : Tableau synthétique de l'évolution des crédits de paiement du programme 111 dans le PLF 2016***(en millions d'euros)*

Action	CP demandés pour 2016	CP prévus dans le PLF 2015	Evolution en valeur absolue	Evolution en %
<b>Action 1</b> Santé et sécurité au travail	25,3	26,1	- 0,2	- 0,7
<b>Action 2</b> Qualité et effectivité du droit	11,1	9,7	+ 0,2	+ 12,1
<b>Action 3</b> Dialogue social et démocratie sociale	55,4	45,4	+ 10	+ 22
<b>Action 4</b> Lutte contre le travail illégal	nc	nc	nc	nc
<b>TOTAL</b>	<b>91,8</b>	<b>81,6</b>	<b>+ 10,2</b>	<b>+ 12,5</b>

*Source : Commission des affaires sociales*



## V. LES FONCTIONS SUPPORT DES POLITIQUES DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI VOIENT LEURS CRÉDITS BAISSER

Votre rapporteur pour avis constate que les CP du programme 155, dédié à la **conception, la gestion et l'évaluation des politiques de l'emploi et du travail**, seront en léger recul de 1,1% (soit 8,7 millions d'euros) pour s'établir à **762,9 millions**, tandis que les AE diminuent de 2% (soit 15,2 millions d'euros) pour atteindre **750,4 millions d'euros**.

La principale raison de cette baisse vient de l'évolution des crédits alloués aux personnels transversaux et de soutien (-6,6 millions d'euros en CP).

Au final, les effectifs de la mission « travail et emploi » diminueront de 192 équivalent temps plein.

**Figure n° 17 : Evolution des crédits de paiement du programme 155 dans le PLF 2016**

(en millions d'euros)

Action	CP demandés pour 2016	CP prévus dans le PLF 2015	Evolution en valeur absolue	Evolution en %
07. Fonds social européen	0	0	0	0
08. Fonctionnement des services	33,2	35,5	-2,3	- 6,5
09. Système d'information	27,7	28,3	- 0,6	- 2,1
10. Affaires immobilières	29	29	0	0
11. Communication	3,9	4,5	- 0,6	- 13,3
12. Etudes, statistiques, évaluation et recherche	12,3	12,2	+ 0,1	+ 0,8
13. Politique des ressources humaines	32,8	33,4	- 0,6	- 1,8
14. Personnels mettant en œuvre les politiques d'accès à l'emploi	96,5	97,3	- 0,8	- 0,8
15. Personnels mettant en œuvre les politiques d'accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	96	93,3	+ 2,7	+ 2,9
16. Personnels mettant en œuvre les politiques d'amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	288,8	288,2	+ 0,6	+ 0,2
17. Personnels de statistiques, études et recherche	21,2	21,8	- 0,6	- 2,7
18. Personnels transversaux et de soutien	121,3	127,9	- 6,6	- 5,1
<b>TOTAL</b>	<b>762,9</b>	<b>771,6</b>	<b>- 8,7</b>	<b>- 1,1</b>

Source : Commission des affaires sociales

## VI. LES MODIFICATIONS APPORTÉES À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Plusieurs amendements ont été adoptés modifiant à la marge les équilibres de la mission « travail et emploi ».

En abondant le programme 103 de 38,21 millions d'euros en AE et CP, un amendement du Gouvernement (II-497) a tiré les conséquences de la suppression par l'Assemblée nationale de l'article 10 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 qui proposait la suppression des exonérations de cotisations patronales applicables aux zones de revitalisation de la défense, aux bassins d'emploi à redynamiser et aux zones de revitalisation rurale,.

Egalement proposé par le Gouvernement, l'amendement II-307 a transféré 730 000 euros en AE et CP du programme 103 vers le programme 134 « développement des entreprises et du tourisme » de la mission « économie », afin de financer la nouvelle Agence France Entrepreneur, dont la mission est de favoriser le développement économique dans les territoires les plus en difficulté.

Présenté par notre collègue députée Chaynesse Khirouni, rapporteure pour avis au nom de la commission des affaires sociales, l'amendement II-467 a majoré de 8 millions d'euros les crédits des maisons de l'emploi.

Un autre amendement (II-485) de notre collègue députée a par ailleurs abondé de 10 millions d'euros les crédits d'accompagnement alloués aux missions locales.

L'amendement II-341 du même auteur a majoré de 3,4 millions d'euros les crédits du fonds de cohésion sociale.

Un dernier amendement II-486 de notre collègue Chaynesse Khirouni relève de 2 millions d'euros les crédits de fonctionnement des missions locales.

Enfin, un amendement du Gouvernement (II-22) adopté en seconde délibération a minoré de 5,5 millions d'euros les crédits de la mission « travail et emploi » : la baisse de 10,8 millions d'euros des crédits du programme 103 n'étant que partiellement compensée par la hausse des crédits du programme 102 (5 millions d'euros) et du programme 155 (250 000 euros).

---

## VII. L'ACTUALISATION DES COMPENSATIONS DE L'ÉTAT AUX RÉGIONS EN MATIÈRE D'APPRENTISSAGE

Compte tenu de la réforme territoriale et de la création des nouvelles régions, l'article 12 de la première partie du PLF 2016 simplifie les modalités et actualise les montants des compensations financières dues par l'État aux collectivités régionales au titre des différents transferts de compétences intervenues ces dernières années.

Cet article, qui n'est rattaché ni à la mission « travail et emploi » ni au compte d'affectation spéciale « apprentissage », comprend des dispositions pour compenser le transfert de l'État vers les régions de compétences en matière d'**apprentissage**.

Tout d'abord, le VI présente une **nouvelle clef de répartition** « à droit constant » de la **part fixe de la ressource régionale pour l'apprentissage**, fixée actuellement à 1,544 milliard d'euros, en modifiant le tableau prévu à l'article L. 6241-2 du code du travail. A titre d'exemple, la nouvelle région Auvergne-Rhône Alpes recevra 172 millions, soit la somme accordée aujourd'hui aux trois régions qui la composent.

Ensuite, le VII relève le **montant de la part de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) affectée aux régions dans le cadre de la ressource régionale de l'apprentissage**, de 146,2 à 148,3 millions d'euros, tout en actualisant le tableau de répartition entre régions.

Par ailleurs, le VIII **simplifie les modalités de la compensation versée par l'État au titre de la réforme de l'indemnité compensatrice de formation (ICF)**. L'article 40 de la loi de finances initiale pour 2014 prévoyait une compensation alimentée à la fois par des dotations budgétaires et par une partie de la TICPE. Le PLF 2016 supprime la référence à ces dotations.

En outre, le IX **actualise les règles de calcul des ressources attribuées par l'État aux régions pour exercer leurs compétences en matière de formation professionnelle et d'apprentissage**. L'article 41 de la loi de finances initiale pour 2014 prévoit une part issue du monde économique (cotisation foncière des entreprises et cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises) et une part de la TICPE. Le PLF 2016 maintient le montant global de la part TICPE (300 millions d'euros) et actualise le tableau de répartition entre régions du produit de cette part.

Enfin, le X prévoit qu'à partir de 2016, la compensation aux régions de la **nouvelle prime de 1 000 euros relative au recrutement d'apprentis**, instaurée par l'article 123 de la loi de finances initiale pour 2015, ne sera plus assurée par des dotations budgétaires mais uniquement par une **part de la TICPE**.

Votre rapporteur pour avis constate l'effort du Gouvernement pour simplifier et harmoniser les modalités de calcul des compensations accordées par l'Etat en matière d'apprentissage, afin de privilégier l'affectation d'une part de la TICPE au détriment des dotations budgétaires.

Il n'en demeure pas moins que les **modalités demeurent encore complexes**, essentiellement en raison de l'incohérence du Gouvernement en matière de prime à l'apprentissage depuis 2013.

De plus, le Gouvernement ne va pas jusqu'au bout de sa logique car la nouvelle prime de 4 400 euros pour favoriser le recrutement d'apprentis dans les TPE est compensée par des dotations budgétaires et non par une partie de la TIPCE.

## VIII. LE COMPTE D'AFFECTATION SPECIALE SUR L'APPRENTISSAGE : UN PILOTAGE NATIONAL TOUJOURS ABSENT

### 1. La maquette budgétaire du compte manque de visibilité

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

L'objet du compte d'affectation relatif au financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage (CAS « apprentissage ») est de flécher une partie des recettes issues de la taxe d'apprentissage (à savoir la **fraction régionale de la taxe d'apprentissage** égale à 51 % du produit de la taxe<sup>1</sup>), à laquelle s'ajoutent les sanctions prévues en matière d'apprentissage et les fonds de concours, vers les régions (ainsi que la collectivité territoriale de Corse et le département de Mayotte), selon une clef de répartition fixée par la loi, afin qu'elles financent cette formation en alternance.

La maquette budgétaire du CAS « apprentissage » a été profondément remaniée l'an dernier, suite à la réforme du financement de l'apprentissage engagée par le Gouvernement depuis 2013<sup>2</sup>.

Le compte spécial a pour but de maintenir le même niveau de ressources que celui atteint en 2013 qui couvrait :

- la contribution au développement de l'apprentissage ;
- la péréquation des disparités de la taxe d'apprentissage ;
- les contrats d'objectifs et de moyens 2011-2015 ;
- la compensation au titre des compétences transférées en matière d'apprentissage.

En outre, le compte procède à la **répartition de la part variable** (ou **part dynamique** de la ressource régionale pour l'apprentissage) selon des critères spécifiques ayant trait à la proportion de la taxe d'apprentissage au niveau national redistribuée à l'échelon régional (60%), au nombre d'apprentis préparant un diplôme inférieur au bac (26%) et supérieur à ce niveau (14 %).

---

<sup>1</sup> Pour mémoire, le produit de la taxe d'apprentissage est désormais distribué en trois blocs selon les règles définies à l'article L. 6241-2 du code du travail et suivants : 51% au titre de la fraction régionale pour l'apprentissage, 26 % à destination des personnes gestionnaires des centres de formations d'apprentis et des sections d'apprentissage (« quota ») et 23% couvrent les dépenses libératoires des employeurs (« hors-quota »).

<sup>2</sup> <http://www.senat.fr/rap/a14-111-8/a14-111-810.html#toc227>

En revanche, **le compte ne retrace pas l'évolution de la partie de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), qui constitue, au côté de la fraction régionale de la taxe d'apprentissage, l'autre volet de la ressource régionale pour l'apprentissage.**

**Votre rapporteur pour avis déplore la complexité de la réforme du financement de l'apprentissage, qui rend très difficile un examen parlementaire des compensations attribuées aux régions.**

Par ailleurs, **il constate qu'aucun document ne permet à l'heure actuelle d'étayer ou de réfuter l'argument selon lequel certains conseils régionaux utiliseraient une partie des crédits attribués par l'Etat à d'autres fins que le financement de l'apprentissage.** Interrogée par votre rapporteur pour avis, la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle a indiqué qu'une mission avait été récemment confiée à l'inspection générale des affaires sociales (Igas) pour élaborer une méthodologie de contrôle, et que les contrôles ponctuels réalisés ne faisaient pas apparaître de situations anormales.

**Dans un souci de transparence et de lisibilité des comptes publics, votre rapporteur pour avis demande par conséquent au Gouvernement d'élaborer un jaune budgétaire qui retracerait l'effort de la Nation en faveur de l'emploi et de l'apprentissage, afin de discerner clairement la contribution de l'Etat et des régions.**

**Figure n° 18 : Effort public en faveur de l'apprentissage entre 2014 et 2016***(en millions d'euros)*

<b>Effort financier Etat</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
Indemnité forfaitaire compensatrice (prime à l'apprentissage)	431 dont 117 TICPE	280 dont 255 TICPE	234 (TICPE)
Exonération des cotisations sociales	1 156	1 276	1 249
Crédit d'impôt	435	400	410
Exonérations Impôt sur le revenu	335	355	375
Aide au recrutement	-	36	60 TICPE (prévisionnel)
Aide TPE-Jeunes apprentis	-	23	222
Affectation de TICPE pour compléter la ressource régionale à l'apprentissage	-	146	148
<b>Total ETAT</b>	<b>2 357</b>	<b>2 516</b>	<b>2 698</b>
<b>Total ETAT hors primes Régions</b>	<b>1 926</b>	<b>2 200</b>	<b>2 404</b>
<b>Evolution des ressources « taxes » TA / CDA et CSA avant/après réforme*</b>			
	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
Régions	1 572	1 491	1 494
CFA et SA	878 dont 150 en provenance du barème	1 010	1 012
Ecoles et organismes (hors CFA)	744	672	674
<b>Total taxes</b>	<b>3 194</b>	<b>3 173</b>	<b>3 180</b>
<b>Total effort apprentissage (hors écoles - barème)</b>	<b>4 807</b>	<b>5 017</b>	<b>5 204</b>

Source : DGEFP

## 2. Des crédits stables par rapport à 2015

Les recettes du compte d'affectation spéciale atteindront **1,49 milliard d'euros** en AE et CP l'an prochain, soit le **même niveau** que celui prévu cette année par le PLF 2015.

Ces recettes financent deux programmes.

Le programme 787, qui désigne la **fraction régionale de la taxe d'apprentissage**, bénéficiera de **1,395 milliard d'euros** en 2016 (soit deux millions de moins que dans le PLF 2015).

Le programme 790, relatif à la **correction financière des disparités régionales de taxe d'apprentissage** et aux incitations au développement de l'apprentissage, disposera de 95 millions d'euros en AE et CP (soit deux millions de plus que dans le PLF 2015).

La **part de la TICPE** affectée aux régions, qui n'est pas retracée dans le périmètre du CAS, s'élèvera à **148,3 millions** d'euros en vertu des dispositions du VII de l'article 12 de la première partie du PLF 2016 (voir *supra*).

Pour mémoire, l'article L. 6241-2 du code du travail prévoit, dans sa rédaction actuelle, que la **ressource** régionale pour l'apprentissage depuis 2015 doit être égale à **1,544 milliard d'euros**<sup>1</sup>.

## 3. La nécessité d'une réforme globale de l'apprentissage

Votre rapporteur pour avis rappelle que le nombre d'entrées en apprentissage a chuté de 8 % en 2013 et 2,9 % en 2014, ce qui relativise la récente hausse de 2,5 % par rapport au troisième trimestre 2014.

L'année dernière, sur proposition de votre rapporteur pour avis, la commission avait donné un **avis défavorable** à l'adoption des crédits du compte d'affectation spéciale « financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage », compte tenu de l'absence de pilotage du système d'apprentissage, qui participe à l'augmentation du chômage, et de ses hésitations en matière de prime.

Votre rapporteur constate qu'aucune réforme structurelle n'a été menée depuis un an afin de redonner un nouveau souffle à l'apprentissage.

Suite au déplacement d'une délégation en Allemagne et en Autriche en avril dernier, votre commission poursuit sa réflexion en vue d'une **réforme globale de l'apprentissage**, en liaison avec la délégation sénatoriale aux entreprises.

---

<sup>1</sup> Si la ressource régionale est inférieure à ce montant, elle est distribuée aux régions en reprenant la même clef de répartition que celle mentionnée à l'article L. 6241-2 du code du travail. En revanche, si elle est supérieure, le solde excédentaire est distribué aux régions en fonction des trois critères relatifs à la proportion de la taxe d'apprentissage au niveau national redistribuée à l'échelon régional (60%), au nombre d'apprentis préparant un diplôme inférieur au bac (26%) et supérieur à ce niveau (14%).



---

\*

\*       \*

Lors de sa réunion du mercredi 25 novembre 2015, suivant la proposition de son rapporteur pour avis, la commission des affaires sociales a donné un **avis favorable** à l'adoption des crédits de la **mission « travail et emploi »** sous réserve de l'adoption en séance publique de l'**amendement** précité de la **commission des finances**, qui modifiera en profondeur l'enveloppe dédiée aux contrats unique d'insertion.

En revanche, faute d'une réforme globale et ambitieuse de l'apprentissage, elle a donné un **avis défavorable à l'adoption des crédits du compte d'affectation spéciale susmentionné.**



---

## EXAMEN EN COMMISSION

---

*Réunie le mercredi 25 novembre 2015, sous la présidence de M. Alain Milon, président, la commission procède à l'examen du rapport de M. Michel Forissier sur la mission « Travail et emploi » du projet de loi de finances pour 2016.*

*M. Michel Forissier, rapporteur pour avis. – Selon les estimations du consensus des économistes en septembre, notre PIB devrait augmenter de 1,5 % en 2016, contre 1,2 % en 2015 et 0,2 % en 2014. Ce faible regain de croissance ferait enfin reculer le chômage au sens du Bureau international du travail de 10 % à 9,7 %. Cette baisse du chômage, d'ampleur limitée, est conditionnée, selon l'Unédic, à « l'accélération des créations d'emploi marchand compensant le ralentissement des contrats aidés dans le non marchand », ralentissement qui s'explique par la baisse des dotations de l'Etat. Les perspectives sont moins optimistes si l'on considère les personnes inscrites à Pôle emploi dans les catégories A, B et C, ainsi que celles dispensées de recherche d'emploi, puisque la baisse ne serait que de 7 000 personnes, après une hausse de 286 000 en 2014 et de 203 000 en 2015.*

*Les conséquences de ce chômage élevé sur la dette de l'Unedic sont importantes. De 21,3 milliards en 2014, elle passera à 25,7 milliards à la fin de l'année et pourrait atteindre 29,3 milliards en 2016, soit 84 % de ses recettes annuelles – j'ai eu l'impression au cours de mes auditions à être le seul à m'en inquiéter. Je suis bien conscient du rôle essentiel d'amortisseur économique et social que joue l'assurance chômage en période de crise, mais les partenaires sociaux auront à veiller, lors de la prochaine négociation de la convention début 2016, à ne pas mettre en danger la soutenabilité du système. Le Gouvernement devra d'ailleurs prendre position sur cette question avant la fin de l'année, comme l'y oblige la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.*

*Dans ce contexte, les crédits de la mission « Travail et emploi » ont été globalement préservés en 2016. Les autorisations d'engagement (11,3 milliards) sont en baisse de 664 millions par rapport à 2015, soit un repli de 5,9 %. Mais les crédits de paiement atteindront 11,4 milliards l'an prochain, soit une augmentation de l'ordre de 0,6 % (environ 75 millions). Hors mesure de périmètre, les crédits des programmes 102 « accès et retour à l'emploi » et 103 « accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi », qui constituent le cœur de la mission, sont réduits de 1 %, en raison de la rebudgétisation de la réduction forfaitaire de cotisations sociales pour les particuliers employeurs à hauteur de 224 millions.*

*En premier lieu, les opérateurs des politiques de l'emploi voient leurs crédits globalement préservés. Ainsi, la subvention pour charge de service public versée à Pôle emploi s'élèvera à 1,5 milliard, conformément à la convention tripartite 2015-2018, soit le même niveau que la subvention effectivement versée cette année après application d'une réserve de précaution.*

*Cette mission prévoyait initialement 189 millions pour les missions locales et les permanences d'accueil, d'information et d'orientation. Avec l'adoption de deux amendements de la députée Chaynesse Khirouni, rapporteure pour avis, 10 millions supplémentaires sont prévus pour accompagner les jeunes dont les contrats d'avenir signés il y a trois ans arrivent à échéance, tandis que les crédits de fonctionnement sont majorés de 2 millions.*

*La subvention versée à l' Afpa, toujours en grande difficulté financière, et dont la transformation en Epic devra faire l'objet de négociations avec Bruxelles, est renforcée de 10 millions pour s'élever à 95 millions.*

*En outre, les crédits alloués aux maisons de l'emploi, dont les crédits devaient initialement être divisés par deux l'année prochaine (de 26 à 13 millions), ont été majorés de 8 millions par un amendement à l'Assemblée : au final, elles bénéficieront de la même dotation que celle versée cette année. Afin d'éviter un coup de rabot uniforme et d'encourager les structures efficaces, la ministre du travail a indiqué que l'aide de l'Etat sera accordée au cas par cas selon une logique de projet, conformément à des critères nationaux qui privilégieront les formations prioritaires, le soutien à la création et au développement d'entreprises, la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences territoriale, ou encore le développement des clauses d'insertion. Nous avons besoin d'évaluation externe, car l'évaluation interne a montré ses limites : certaines maisons de l'emploi sont très efficaces et doivent être préservées tandis que d'autres le sont beaucoup moins.*

*En deuxième lieu, la politique du Gouvernement en faveur de l'emploi des jeunes se concentre sur la Garantie jeunes. Destinée aux jeunes de 18 à 25 ans en situation de grande précarité qui ne sont ni étudiants, ni en emploi, ni en formation, ce dispositif propose un parcours intensif individuel et sur mesure en contrepartie d'une allocation dégressive et plafonnée au niveau du revenu de solidarité active, soit 452 euros par mois. L'an prochain, 60 000 jeunes supplémentaires devraient en bénéficier dans les départements volontaires, d'où un coût pour l'Etat de 300 millions en autorisations d'engagement, le double de cette année. A 17 millions, le cofinancement européen diminue de moitié.*

*Compte tenu de sa montée en charge, l'allocation aux bénéficiaires d'un contrat d'insertion dans la vie sociale (Civis) voit ses crédits passer de 40 à 10 millions, ce qui pose la question de sa suppression à moyen terme.*

*La participation de l'Etat au financement des écoles de la deuxième chance reste stable à 24 millions. Grâce à 43 écoles, 14 500 jeunes sortis sans diplôme ni qualification du système scolaire ont pu prendre un nouveau départ en 2014. Parallèlement, une subvention de 51 millions sera versée à l'établissement public d'insertion de la défense : 3 200 jeunes volontaires supplémentaires ont été accueillis en 2014 dans 18 centres, dont un sur le territoire de ma commune de Meyzieu. Je me*

*félicite du taux de réussite de ces écoles : la quasi-totalité des jeunes qui en sortent acquièrent une réelle formation professionnelle. En revanche, les crédits du fonds d'insertion professionnelle des jeunes seront divisés par trois pour s'élever à 8 millions.*

*En troisième lieu, les crédits consacrés aux contrats aidés au sens large (contrats uniques d'insertion, emplois d'avenir, contrats outre-mer), malgré une diminution sensible, demeurent à un niveau important : ils s'élèveront à 2,4 milliards en crédits de paiement (en baisse de 536 millions) et 2,1 milliards en autorisations d'engagement (en baisse de 837 millions).*

*La mission prévoit 260 000 nouveaux contrats uniques d'insertion (CUI), contre 350 000 dans la loi de finances pour 2015. Cette forte diminution s'explique par l'anticipation de la reprise de la croissance et par les nouvelles aides aux postes (589,5 millions en autorisations d'engagement) qui remplacent les contrats aidés dans les ateliers et chantiers d'insertion, suite à la réforme du financement des structures de l'insertion par l'activité économique. Je déplore le maintien de la prééminence des contrats aidés dans la sphère non marchande (200 000) au détriment du secteur marchand (60 000), bien que les publics de ces deux types de contrat soient différents.*

*Une étude de la Dares avait souligné l'an dernier que six mois après la fin de leur contrat, 66 % des personnes sorties d'un contrat unique dans le secteur marchand (CIE) avaient un emploi, contre seulement 36 % des personnes sorties d'un contrat aidé du secteur non marchand (CAE). En juillet, une étude du même organisme, se référant à un panel de demandeurs d'emploi entre 2005 et 2007, a montré « un effet négatif ou nul du passage en contrat aidé dans le secteur non-marchand ». Ainsi, deux ans et demi après l'entrée en contrat aidé, seulement 33 % des bénéficiaires d'un CAE ont une probabilité d'obtenir un emploi non aidé (CDD, CDI, intérim, création d'entreprise), contre 38 % des personnes de même profil n'ayant pas bénéficié de CAE. C'est pourquoi la commission des finances a adopté, sur proposition de son rapporteur général, un amendement supprimant les 200 000 CAE prévus en 2016 tout en augmentant de 40 000 les CIE, soit une économie pour les finances publiques d'un milliard en autorisations d'engagement et de plus de 450 millions en crédits de paiement.*

*Quant aux emplois d'avenir, l'objectif du Gouvernement est presque trois fois moins élevé que pour cette année (35 000 nouveaux contrats contre 95 000 cette année), d'où une chute des autorisations d'engagement de 334 millions.*

*En outre, ces chiffres voient leur portée atténuée car le Gouvernement annonce souvent en cours d'année la création de nouveaux contrats. Pour 2015, 70 000 CAE et 30 000 emplois d'avenir ont ainsi été ajoutés.*

*En quatrième lieu, les contrats de génération n'ont toujours pas donné les résultats escomptés, alors que les aides financières correspondantes devaient bénéficier aux TPE et aux PME.*

*Le Gouvernement a présenté le 9 juin le programme « Tout pour l'emploi » qui prévoit une aide à l'embauche d'un premier salarié dans les TPE et les PME. D'un montant de 500 euros par trimestre pendant deux ans, elle devrait concerner*

60 000 embauches en 2016, soit une enveloppe de 80 millions en autorisations d'engagement. Cette mesure, qui entraînera sans doute des effets d'aubaine, soutiendra les PME et les TPE, qui n'ont que peu bénéficié du contrat de génération.

De fait, si le Gouvernement nourrissait de fortes ambitions en 2013 lors de l'examen du projet de loi portant création de ces contrats, en se fixant comme objectif 500 000 binômes sur le quinquennat, seulement 14 825 nouvelles aides ont été versées aux entreprises employant moins de 300 salariés en 2013, 18 109 en 2014, 20 000 étant attendues en 2015 tout comme l'an prochain. C'est pourquoi les autorisations d'engagement chutent de moitié pour s'établir à 240 millions. La transmission des compétences entre générations dans l'entreprise est certes nécessaire, mais le contrat de génération sert depuis deux ans de variable d'ajustement budgétaire et, malgré quelques assouplissements, sa complexité l'empêche d'être le dispositif tant attendu de destruction massive du chômage.

L'apprentissage est un contrat de génération qui a fait ses preuves depuis longtemps. Or, malgré la volonté du Gouvernement de le promouvoir grâce à une nouvelle prime, le nombre d'apprentis demeure bien trop faible. Ainsi, le nombre d'entrées en apprentissage a chuté de 8 % en 2013 et de 2,9 % en 2014, ce qui relativise la récente hausse de 2,5 %. Le Gouvernement vient d'instaurer une prime pour encourager l'embauche d'apprentis dans les TPE, pour un coût de 308 millions. Une aide forfaitaire de 4 400 euros sera versée à toute entreprise employant moins de onze salariés qui embauche un jeune mineur en première année d'apprentissage : le Gouvernement table sur 50 000 aides en 2015 et 70 000 en 2016.

Je ne m'oppose pas à cette nouvelle aide, mais je déplore l'inconstance du Gouvernement qui, après avoir réformé les indemnités compensatrices forfaitaires en loi de finances pour 2014, s'est empressé l'année suivante de créer une prime de 1 000 euros pour les entreprises qui embauchent des apprentis. De plus, les motivations financières, comme le prouve l'exemple allemand, ne sont pas premières en matière d'apprentissage. Même si nous sortons du domaine de compétence de notre commission, reconnaissons que l'éducation nationale a une grande part de responsabilité dans cet échec de l'apprentissage. Il nous faudra en parler à la ministre de l'éducation nationale.

Les ressources du compte d'affectation spéciale « apprentissage », sont stables à 1,5 milliard, mais là n'est pas l'essentiel. Le système français souffre de deux maux : un manque de pilotage au niveau national – cette politique étant désormais totalement dévolue aux régions – et une trop faible implication des partenaires sociaux dans l'élaboration des référentiels de formation, cette compétence étant accaparée par des services ministériels bien éloignés des réalités.

En outre, il est malaisé de retracer avec précision les dépenses publiques en faveur de l'apprentissage, en raison des compensations de l'Etat aux régions sous forme d'affectation de fractions du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), énumérées à l'article 12 du projet de loi de finances. C'est pourquoi je souhaiterais que le Gouvernement nous présente l'an prochain un jaune budgétaire consacré à l'effort de la Nation en matière d'emploi et d'apprentissage, à l'exemple de celui qui existe pour la formation professionnelle, et qui d'ailleurs devrait être refondu en 2016.

---

*L'Assemblée a adopté huit amendements sur la mission. Outre ceux que j'ai évoqués sur les missions locales, un amendement du Gouvernement prend acte de la suppression de l'article 10 qui supprimait les exonérations de cotisations patronales applicables aux zones de revitalisation de la défense, aux bassins d'emploi à redynamiser et aux zones de revitalisation rurale, et abonde en conséquence le budget de 38 millions.*

*Je souhaitais initialement vous présenter trois amendements. J'envisageais tout d'abord de permettre à Pôle emploi d'acheter directement des formations d'intérêt national sans l'obligation d'obtenir au préalable l'accord des régions, afin de sauvegarder les centres de formation de l'Afpa à rayonnement national, qui proposent par exemple des formations dans les métiers de l'éolien. Le Sénat avait adopté l'automne dernier une disposition similaire à l'invitation de René-Paul Savary lors de l'examen de la loi NOTRe, mais un tel amendement aurait été déclaré irrecevable, sa nature financière n'étant pas établie. Nous rouvrirons ce débat lorsqu'un véhicule législatif approprié se présentera.*

*Convaincu de la nécessité de changer en profondeur les mentalités et de lutter contre les préjugés, je souhaitais aussi renforcer les moyens alloués aux campagnes de communication en faveur de l'apprentissage. Cependant la maquette budgétaire du compte d'affectation spéciale ne l'autorise plus, l'intégralité de la compétence apprentissage ayant été transférée aux régions par la loi du 5 mars 2014 sur la formation professionnelle. La délégation sénatoriale aux entreprises travaille actuellement à une réforme d'envergure de l'apprentissage sous la houlette de sa présidente Elisabeth Lamure. Prenons le temps de la réflexion pour présenter un projet qui fasse l'unanimité. Enfin, je pensais présenter un amendement pour réduire l'enveloppe consacrée aux CUI, mais celui de la commission des finances me convient.*

*J'é mets donc un avis favorable à l'adoption des crédits de cette mission sous réserve de l'adoption de l'amendement de la commission des finances. En revanche, faute d'une réforme globale et ambitieuse de l'apprentissage, je propose un avis défavorable à l'adoption des crédits du compte d'affectation spéciale.*

**Mme Elisabeth Doineau.** – *Notre rapporteur, que je remercie de son éclairage, pourra-t-il nous préciser l'intérêt de disposer d'un jaune budgétaire pour cette mission ?*

*Tant que la croissance ne sera pas de retour, il sera difficile de proposer des emplois pérennes à celles et ceux, jeunes et moins jeunes, qui en sont éloignés. Quoi qu'on fasse, quoi qu'on dise, en dépit des nombreux dispositifs proposés, le retour à la prospérité économique est un préalable. En outre, je me déssole du fait que nous n'ayons jamais réussi à trouver de solution pour endiguer le chômage de longue durée des plus de 50 ans.*

*Les salariés des associations qui aident les personnes en difficulté sont eux-mêmes en grande difficulté : leur emploi est précaire et ils peuvent se retrouver au chômage du jour au lendemain, si leur association met la clé sous le paillason.*

*Je regrette la valse-hésitation du Gouvernement en matière d'apprentissage. De surcroît, les entreprises qui ont déjà du mal à remplir leurs carnets de commande, se retrouvent face à des cathédrales administratives quand elles veulent embaucher un apprenti.*

**M. Philippe Mouiller.** – *Notre rapporteur qui dit tout haut ce que beaucoup pensent tout bas, connaît-il l'ampleur du déficit de l'Afpa ?*

*Les crédits sont reconduits pour les maisons de l'emploi, mais chacune fera l'objet d'un examen attentif du ministère du travail. A-t-on une idée de la façon dont l'évaluation va se dérouler ? Chez moi, ces maisons fonctionnent bien et elles s'inquiètent pour leur avenir.*

*Les moyens consacrés aux écoles de la deuxième chance sont stables : seront-elles également évaluées et peut-on espérer voir leurs dotations augmenter dans la mesure où elles apportent d'excellentes réponses aux personnes qu'elles forment ?*

*La réforme du financement des ateliers et chantiers d'insertion est en cours mais certains se retrouvent en grande difficulté de trésorerie et, si des collectivités ne les aident pas, ils seront obligés de fermer malgré leur dynamisme.*

*Vous avez beaucoup travaillé sur l'apprentissage, monsieur le rapporteur, et j'ai participé avec vous à la mission en Allemagne et en Autriche : la question financière est importante mais bien d'autres problèmes se posent. C'est pourquoi j'attends avec impatience les conclusions de la délégation sénatoriale aux entreprises.*

**M. Eric Jeansannetas.** – *Notre rapporteur avait bien commencé en disant que l'économie et l'emploi s'amélioreraient doucement. Mme la ministre nous avait d'ailleurs dit que tel était le cas, mais qu'il fallait rester modeste. Pour cette raison, elle avait obtenu la sanctuarisation de ses crédits mais le rapporteur général de la commission des finances veut y mettre un terme en supprimant 200 000 contrats aidés. Certes, il faut cibler ces contrats sur les personnes les plus éloignées de l'emploi et certains peuvent considérer que les résultats ne sont parfois pas à la hauteur des espérances, mais un tiers des personnes ayant conclu un CUI retrouvent quand même un emploi dans le secteur marchand ; ce sont autant de petites victoires qui incitent à l'optimisme.*

*Le budget a été sanctuarisé ; la Garantie jeunes sera généralisée après une expérimentation dans dix départements. Je me félicite du maintien des crédits pour les maisons de l'emploi. L'évaluation externe pourrait être un poste à approfondir. Nous connaissons tous des maisons de l'emploi qui fonctionnent bien, et d'autres présentant des faiblesses.*

*L'apprentissage est très important pour mobiliser les jeunes en faveur de métiers parfois mal connus. Communiquons plus sur les métiers. Comme en Allemagne, élargissons le panel des métiers accessibles par l'apprentissage. Nous avons encore du travail, les familles françaises et allemandes préférant que leurs enfants suivent des formations pour devenir « col blanc » plutôt que « col bleu ».*



**Mme Annie David.** – En ces temps d'augmentation du chômage, je regrette la réduction des crédits de cette mission, même si elle est limitée. Si l'emploi est une priorité, ne réduisons pas les dotations ! Des dispositifs se créent, sans recul ni évaluation des précédents. On met les gens dans des cases, sans chercher à les amener à un emploi concret. Ce n'est pas la bonne méthode !

Peu de mesures sont prévues sur la formation, qui constitue pourtant le passage obligé pour l'emploi. Je regrette les réductions importantes des crédits liés à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) et aux engagements de développement des emplois et des compétences (EDEC) : avec ces structures, on peut mieux gérer l'emploi et les compétences nécessaires, et orienter les demandeurs d'emploi. Au total, je déplore la stabilité voire la réduction des crédits des opérateurs de la politique de l'emploi.

En tant qu'ancienne rapporteure pour avis de la commission des affaires culturelles sur l'enseignement scolaire et la formation technique, je suis particulièrement sensible à l'apprentissage, et ne peux que me féliciter de la volonté du Gouvernement de le soutenir. Mais pourquoi n'accorde-t-on que des aides aux entreprises, sans améliorer la vie des apprentis – plus de tuteurs, aides au logement, appui aux mineurs... On réduit les cotisations patronales mais on ne fait rien pour les salaires. Nous ne voterons pas les crédits de la mission.

**Mme Catherine Procaccia.** – Voyez l'inconstance du Gouvernement ! Depuis trois ans, les incessants changements de la loi ont sapé la confiance des fédérations professionnelles : elles craignent que les aides disparaissent au bout de trois mois. L'apprentissage a besoin de stabilité. Il ne concerne pas seulement des jeunes ; avez-vous des chiffres sur l'âge moyen des apprentis alors que le Gouvernement souhaite promouvoir l'apprentissage auprès des personnes âgées de plus de dix-huit ans ?

En tant que rapporteure en 2007 sur le projet de loi relatif à la fusion de l'ANPE et des Assedic pour créer Pôle emploi, je constatais déjà l'inefficacité de certaines maisons de l'emploi. Huit ans après, rien n'a changé, mais, malgré les surcoûts, des élus refusent de changer un iota.

**M. Jean-Marc Gabouty.** – L'amendement du rapporteur général de la commission des finances sur les contrats aidés fait preuve de réalisme. Les collectivités ont consenti beaucoup d'efforts pour embaucher des emplois aidés : ce n'est pas seulement une main d'œuvre bon marché, il faut aussi les encadrer. Les contraintes budgétaires proposées aux collectivités limiteront les recrutements dans les prochaines années. Les structures publiques acceptent plus facilement de prendre des profils plus difficiles que le secteur privé, ce qui relativise les chiffres donnés par le rapporteur.

On ne fait pas boire un âne qui n'a pas soif : les entreprises n'embauchent pas si l'économie n'est pas bonne. Au moment où nous observons quelques signes de reprise de l'économie, avec des dispositifs intéressants d'accompagnement comme le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) ou le suramortissement, ce budget manque d'anticipation. Le nombre des contrats de génération ne décolle pas en 2016 et les crédits des missions locales et des maisons de l'emploi sont globalement stables. Alors que ce dispositif est intéressant et devrait être encouragé, le Gouvernement reste au milieu du gué sur ce sujet.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général.** – Merci pour l'excellence de ce rapport nourri par une expérience de terrain, primordiale pour se repérer dans le maquis des dispositifs de la politique de l'emploi. La dette de l'Unédic a une incidence très forte sur les comptes sociaux : après 21 milliards en 2014, 25 milliards en 2015, elle atteindra 29 milliards d'euros en 2016. Quand s'arrêtera-t-on ?

Je me félicite du maintien des crédits des maisons de l'emploi, je regrette toutefois l'absence d'une politique plus volontariste. Contrairement à ce qu'ont prétendu certains ministres, elles ont un rôle éminent à jouer. Avec l'Alliance Villes Emploi, elles ont défini des priorités validées par les ministres successifs. Mais les crédits ont été réduits faute d'une politique claire. Une coordination entre les maisons de l'emploi, les missions locales, Pôle emploi et les Plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi (PLIE) est indispensable. Pour l'avoir réalisée malgré les réticences sur le terrain, je peux témoigner qu'un plan d'action commun fait gagner un temps considérable dans la mise en place des dispositifs, encore trop nombreux.

Je me réjouis de l'aide au recrutement d'un premier salarié dans les TPE pour lesquelles le pas est souvent difficile à franchir. Avec un million d'entreprises sans salarié, le gisement d'emploi est énorme.

Les référentiels de formation sont le véritable problème de l'apprentissage, davantage que les primes ou les aides. L'éducation nationale en fait trop, les professionnels pas assez.

Très bon dispositif ciblé, la Garantie jeunes s'ajoute à une dizaine d'autres, alors que trois suffiraient : un pour les jeunes directement employables, un pour ceux qui ne le sont pas, et un pour ceux qui ont besoin d'une qualification. Comme je le disais à la ministre du travail, il faut simplifier les dispositifs ! Et je ne connais pas encore le ministre qui osera le faire...

**Mme Hermeline Malherbe.** – Je remercie le rapporteur, qui est un homme de terrain. Je crois que les considérations générales à l'échelle nationale ne doivent pas occulter les différences qui existent dans nos territoires. En Languedoc-Roussillon et notamment dans les Pyrénées-Orientales, la situation évolue grâce aux dispositifs de la politique de l'emploi en faveur des jeunes. Ces dispositifs, qui devraient être nationalisés suite au déploiement de la garantie jeunes, évoluent grâce à l'évaluation réalisée dans les territoires, souvent menée par les missions locales.

Dans mon département, il n'y a plus de maisons de l'emploi et on n'a pas vu la différence. C'est une triste nouvelle, car parfois elles apportent une valeur ajoutée. Evaluons ces structures pour permettre à Pôle emploi de reprendre leurs missions à un moindre coût.

Ce n'est pas dans une loi de finances que l'on reformera l'apprentissage, lequel ne concerne pas d'ailleurs que les « cols bleus ». Les nouveaux apprentis sont des cols blancs, en bac plus deux ou en études d'ingénieurs : les collectivités commencent à les recruter ; tant mieux, car le BTP est le secteur le plus touché par la baisse d'activité. Dans le Languedoc-Roussillon, cette politique a porté ses fruits. Je me réjouis que nous ayons bientôt un texte sur l'apprentissage.

**M. René-Paul Savary.** – *Le rapporteur a su donner un peu de lustre à une mission qui manque singulièrement de conviction. Les contrats aidés ne fonctionnent pas s'il n'y a pas d'emploi. Maintenant que la reprise est là, il faut mettre le paquet ! Dommage que la région n'ait pas obtenu la coordination régionale de l'emploi dans la loi NOTRe, cela aurait été plus cohérent. Je regrette aussi que les formations d'intérêt national dispensées par l'Afpa n'aient toujours pas trouvé de financement. Vous qualifiez les allocations chômage d'amortisseur social, mais vous ne parlez pas du RSA, qui joue le même rôle. Je ne constate malheureusement aucune inflexion du Gouvernement pour mieux traiter ses bénéficiaires et trouver le financement nécessaire.*

**M. Jean-Marie Morisset.** – *Les maisons de l'emploi ont toute leur place dans les départements, sous certaines conditions. Dans les Deux-Sèvres, nous les avons obligées à se rassembler avec les autres acteurs du service public de l'emploi pour ne leur verser qu'une seule subvention de fonctionnement. Le Fonds social européen (FSE) finance des projets mais parfois, les sommes ne sont toujours pas versées deux ans après l'appel à projet. La gestion du FSE a été confiée aux régions : que faut-il attendre de la création des grandes régions ?*

**Mme Nicole Bricq.** – *Certes, il y a eu un retard à l'allumage sur l'apprentissage, malgré un rattrapage depuis. Les premières dispositions du Gouvernement n'ont pas eu un bon effet, nous avons perdu deux ans, je le reconnais.*

*Toutes les mesures sectorielles pour résorber le chômage ont des effets pervers : on réduit le chômage des jeunes, mais on augmente le chômage de longue durée, le plus difficile à résorber. Nous n'avons pas tout essayé en matière de lutte contre le chômage, attaquons-nous vraiment à ce problème. J'espère que le Sénat votera en janvier, lors de la niche parlementaire du groupe socialiste, la proposition de loi d'expérimentation territoriale visant à faire disparaître le chômage de longue durée, qui a été adoptée à l'unanimité à la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale avant son passage en séance le 9 décembre. Elle part d'expérimentations locales pour préparer les chômeurs à l'emploi : une dizaine ont été réalisées sur des bassins d'emplois réduits, avec des porteurs de projets, des entreprises qui embauchent, des collectivités partenaires et un fonds d'amorçage. Je crois beaucoup à ce dispositif.*

*Hier, la majorité sénatoriale a détruit l'équilibre budgétaire sur le volet des recettes : il faudra, pour trouver en compensation 4 milliards en taillant dans les dépenses, d'où la proposition de la commission des finances de supprimer 200 000 emplois aidés ; une proposition bête, au moment où la croissance connaît un petit sursaut. Regardons le budget dans sa logique ; d'autres coupes suivront, mais je suis sûr que vous ne les ferez pas si jamais vous reveniez aux responsabilités en 2017. Nous en prenons date.*

**Mme Françoise Gatel.** – *La mauvaise adéquation entre l'offre et la demande est un problème essentiel : mettons l'accent sur la formation des jeunes et des adultes pour leur permettre de changer de métier et favoriser la mobilité professionnelle. Attention à l'impact de la réduction des dotations budgétaires sur les contrats aidés. Si les collectivités locales doivent jouer leur rôle, les restrictions des dotations en ces temps d'augmentation des charges obèrent leur capacité à pérenniser des emplois.*

*C'est vrai, on n'a jamais inventé un meilleur contrat de génération que l'apprentissage. Les incantations ne suffisent pas. Si l'on souhaite relancer l'apprentissage, il faut une stabilité du cadre juridique, une meilleure orientation des jeunes, un meilleur accompagnement des jeunes apprentis, notamment en termes de logement, et une bonne santé économique de nos entreprises.*

**M. Daniel Chasseing.** – *Renforçons l'école de la deuxième chance qui obtient de bons résultats alors que 150 000 jeunes sortent de l'école sans formation. Si le Gouvernement a raison de vouloir développer l'apprentissage, il doit être plus pédagogue envers les entreprises et mieux valoriser cette voie de formation. Certes, les emplois aidés sont un amortisseur social, mais renforçons d'abord la formation professionnelle. En vérité, la véritable école de la deuxième chance, c'est l'apprentissage.*

**M. Yves Daudigny.** – *La majorité sénatoriale défend une organisation régionalisée du service public de l'emploi, or vous déplorez le manque de pilotage national en matière d'apprentissage. N'est-ce pas contradictoire ? Pour plus d'efficacité et de proximité, les services de Pôle emploi ont été réorganisés avec différents objectifs : le conseiller ne passera plus son temps à des tâches administratives ou à calculer des indemnités ; le demandeur d'emploi gardera le même interlocuteur – il en va de même pour les conseillers en relation avec les entreprises. La rivalité entre l'éducation nationale et les professionnels sur l'apprentissage est désormais dépassée, du moins au niveau des principes. La ministre du travail croit dans le dispositif. Le modèle allemand ne peut pas être importé tel quel en France en raison de traditions et de modes de fonctionnement très différents.*

**M. Michel Forissier, rapporteur pour avis.** – *L'apprentissage vous passionne, je m'en réjouis ! Le jaune budgétaire donne une vision transversale d'une politique publique en présentant les crédits de plusieurs missions budgétaires. La moitié des apprentis ont plus de 18 ans, je vous renvoie aux statistiques de la Dares pour plus de détails. Avec 405 000 apprentis en 2015 contre 408 000 en 2014, l'objectif de 500 000 apprentis semble difficile à atteindre.*

*À la suite de notre déplacement en Autriche et en Allemagne, nous n'avons jamais proposé une duplication du modèle allemand ; celui-ci connaît des problèmes de sous-qualification, avec l'augmentation du nombre de jeunes issus de l'immigration, parce qu'il est plus difficile de former des apprentis qui ne maîtrisent pas la langue du pays d'accueil.*

*Je n'ai pas évoqué le RSA parce qu'il ne relève pas de cette mission. Plus qu'un amortisseur social, c'est un traitement social. Ancien président d'une commission locale d'insertion dans un bassin de 200 000 habitants, je peux témoigner que nous versons le RSA à certaines personnes qui ne remplissent pas les critères d'attribution mais dont c'est le seul revenu.*

*N'opposons pas la compétence des régions et la responsabilité de l'Etat en matière d'apprentissage. En Allemagne, Etat fédéral – ce qui devrait être plus difficile – l'Etat arrive à se coordonner avec les régions et les partenaires sociaux au sein de l'institut fédéral pour la formation professionnelle (Bibb). En France, cette coordination pourrait être réalisée au sein du Conseil national, de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle (Cnefop).*

*Pendant, les représentants du monde l'entreprise et l'éducation nationale ne se parlaient pas : ils avaient un vocabulaire et des objectifs différents. Les choses sont en train de changer : nous avons tous intérêt à ce que l'apprentissage devienne une filière d'excellence.*

*Nous pouvons nous retrouver, au-delà des clivages partisans, sur une réforme de l'apprentissage. Nous travaillons avec Mme Lamure, présidente de la délégation sénatoriale aux entreprises, à une proposition de loi sur ce sujet. Conservons le rôle de l'éducation nationale pour la reconnaissance des diplômes, mais renforçons les liens avec les branches professionnelles pour disposer de formations adéquates. Nous devons tôt ou tard débattre également du collègue unique... Donnons aux apprentis des connaissances générales adaptées aux spécificités des métiers préparés, quitte à les approfondir ensuite. Ce qui compte, c'est donner un emploi aux jeunes pour qu'ils trouvent leur place dans la société. Une volonté forte est nécessaire, et nous ferons des propositions.*

*Il revient à Pôle emploi, et non au tissu associatif, de coordonner les opérateurs du service public de l'emploi.*

*On peut soutenir certains contrats aidés comme le CIE-Starter créé par le Comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté de 2015, puis mis en place par une circulaire interministérielle du 25 mars 2015. Applicable à la sphère marchande, ils sont subventionnés à hauteur de 45 % du SMIC – et non 30 % – pour les jeunes de moins de trente ans en difficulté d'insertion, notamment ceux qui résident dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Vivant souvent en marge de la société et s'éloignant des valeurs républicaines, les bénéficiaires peuvent avoir suivi un dispositif de la deuxième chance ou avoir bénéficié d'un emploi d'avenir dans un secteur non marchand.*

*Je regrette que le ministère de la défense ne soit plus partie prenante des Epide, parce qu'il maintenait l'esprit du service militaire: le lever des couleurs chaque matin, le rassemblement collectif, l'assistance aux cérémonies patriotiques et la vie en commun dans les valeurs de la République. Cela participait d'une éducation citoyenne. La réforme de l'Epide devra être suivie de près.*

*Pensez-vous réellement qu'une mission locale ou une mission de l'emploi qui s'autoévalue puisse avouer qu'elle ne fonctionne pas bien ? Disons-le tout net : nous n'avons plus les moyens de financer des dispositifs inefficaces.*

**Mme Pascale Gruny.** – Très bien !

**Mme Françoise Gatel.** – Bravo !

**M. Michel Forissier, rapporteur pour avis.** – Mais on peut redistribuer les financements publics car faire de la politique, c'est choisir. On pourrait revoir les missions locales avec le nouveau périmètre des régions. On ne sait jamais quand les fonds européens seront versés et si les aides prévues ne vont pas être supprimées. Les métropoles entrent parfois en concurrence avec les régions : la loi NOTRe n'a pas réglé tous les conflits de compétences ; la notion de chef de file ne me convient pas.

*Le Gouvernement a manqué de continuité en matière de formation professionnelle et l'apprentissage. On ne créera pas des emplois sans un sursaut de l'économie. Mais nous pourrions proposer au Gouvernement de moduler la dotation globale de fonctionnement en fonction du nombre d'apprentis dans les collectivités – sur 500 agents, j'ai 12 apprentis – ou d'aider les collectivités à les recruter, comme je l'avais fait dans le département du Rhône pour les collectivités qui recouraient à des sapeurs-pompiers volontaires.*

*J'ai été très surpris que tout le monde, y compris le directeur général de l'Unedic, m'ait affirmé que nous avons les moyens de rembourser sa dette. Mais si la croissance reprend, les taux d'intérêts s'envoleront, comment ferons-nous avec une dette de 30 milliards d'euros ? Le Gouvernement doit alerter les partenaires sociaux sur les dangers de la dette. Il faut pouvoir respecter ses engagements et préserver l'avenir. Je ne doute pas que vous approuviez mes propositions.*

***La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission «Travail et emploi», sous réserve de l'adoption de l'amendement précité de la commission des finances, et un avis défavorable à l'adoption des crédits du compte d'affectation spéciale « financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage ».***

---

## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

---

- **CCI France**  
**Patrice Guezou**, directeur « Compétences et Formation » à CCI France  
**Rachid Hanifi**, directeur adjoint  
**Jérôme Pardigon**, directeur des relations institutionnelles à CCI France
- **Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)**  
**Hervé Estampes**, directeur général
- **Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat (APCMA)**  
**François Moutot**, directeur général  
**Béatrice Saillard**, directrice des relations institutionnelles
- **Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)**  
**Hugues de Balathier-Lantage**, délégué général par intérim  
**Marianne Kermoal-Berthomé**, sous-directrice en charge du financement et de la modernisation  
**Michel Ferreira-Maia**, chargé de mission à la sous-direction des politiques de formation et du contrôle  
**Nicolas Thierse**, chargé de mission aux affaires financières
- **Pôle emploi**  
**Jean Basseres**, directeur général
- **Direction générale du travail**  
**Olivier Toche**, chef de service  
**Philippe Moreau**, chef du département des affaires générales et des prud'hommes  
**Denis Hennequin**, chef du bureau de budget
- **Bertrand Martinot**, ancien délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle
- **Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Unedic)**  
**Vincent Destival**, directeur général