

N° 159

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2013

AVIS

PRÉSENTÉ

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

TOME VIII

TRAVAIL ET EMPLOI

Par M. Claude JEANNEROT,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : Mme Annie David, *présidente* ; M. Yves Daudigny, *rapporteur général* ; M. Gilbert Barbier, Mmes Isabelle Debré, Catherine Deroche, Catherine Génisson, MM. Jean-Pierre Godefroy, Claude Jeannerot, Jacky Le Menn, Alain Milon, Jean-Marie Vanlerenberghe, *vice-présidents* ; Mmes Aline Archimbaud, Claire-Lise Campion, M. Jean-Noël Cardoux, Mme Chantal Jouanno, M. Marc Laméni, *secrétaires* ; Mme Jacqueline Alquier, M. Jean-Paul Amoudry, Mmes Françoise Boog, Natacha Bouchart, Marie-Thérèse Bruguière, Caroline Cayeux, M. Bernard Cazeau, Mmes Karine Claireaux, Laurence Cohen, Christiane Demontès, MM. Gérard Dériot, Jean Desessard, Mme Muguet Dini, Mme Anne Emery-Dumas, MM. Guy Fischer, Michel Fontaine, M. Bruno Gilles, Mmes Colette Giudicelli, Samia Ghali, Christiane Hummel, M. Jean-François Husson, Mme Christiane Kammermann, MM. Ronan Kerdraon, Georges Labazée, Jean-Claude Leroy, Gérard Longuet, Hervé Marseille, Mmes Michelle Meunier, Isabelle Pasquet, MM. Louis Pinton, Hervé Poher, Mmes Gisèle Printz, Catherine Procaccia, MM. Henri de Raincourt, Gérard Roche, René-Paul Savary, Mme Patricia Schillinger, MM. René Teulade, François Vendasi, Michel Vergoz, Dominique Watrin.

Voir les numéros :

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

Sénat : 155 et 156 (annexes n^{os} 30a et 30b) (2013-2014)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION	3
AVANT-PROPOS	9
EXPOSÉ GÉNÉRAL	11
I. LA POURSUITE DU RENFORCEMENT DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI POUR RÉPONDRE AU DÉFI DU CHÔMAGE.....	11
A. LE TAUX DE CHÔMAGE POURRAIT ÊTRE GLOBALEMENT STABILISÉ EN 2014	11
1. <i>En 2013, le chômage a continué d'augmenter mais devrait ralentir sa progression en fin d'année.....</i>	<i>11</i>
2. <i>En 2014, le taux de chômage devrait être globalement stabilisé.....</i>	<i>13</i>
B. L'UNÉDIC VOIT SA DETTE DÉRIVER.....	14
C. LES MOYENS DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI SONT SENSIBLEMENT RENFORCÉS	16
1. <i>Pôle emploi voit ses effectifs augmenter mais doit faire face à de nombreux défis</i>	<i>16</i>
a) <i>Une subvention de l'Etat en forte hausse.....</i>	<i>16</i>
b) <i>Les nombreux défis que devra relever l'opérateur public.....</i>	<i>17</i>
2. <i>Les missions locales et les permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO)</i>	<i>19</i>
3. <i>Les missions des maisons de l'emploi doivent être mieux ciblées</i>	<i>19</i>
a) <i>Des structures originales.....</i>	<i>19</i>
b) <i>Un effort budgétaire en baisse.....</i>	<i>20</i>
c) <i>Une réforme à venir des maisons de l'emploi.....</i>	<i>20</i>
II. LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI » : DES CRÉDITS EN HAUSSE DE 8 % POUR LUTTER CONTRE LE CHÔMAGE.....	22
A. LE PROGRAMME 102 RELATIF À L'ACCÈS ET AU RETOUR À L'EMPLOI VOIT SES CRÉDITS DE PAIEMENT FORTEMENT AUGMENTER.....	22
1. <i>L'amélioration de l'efficacité du service public de l'emploi demeure une priorité du Gouvernement.....</i>	<i>22</i>
a) <i>Dépenses de fonctionnement</i>	<i>22</i>
b) <i>Dépenses d'intervention</i>	<i>22</i>
2. <i>Un effort soutenu pour les dispositifs en faveur de l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail</i>	<i>27</i>
a) <i>Les dépenses de fonctionnement servent surtout à verser des subventions à deux opérateurs publics</i>	<i>27</i>
b) <i>Les contrats aidés constituent la clef de voûte de la mission</i>	<i>27</i>
c) <i>L'accompagnement des publics les plus en difficulté</i>	<i>33</i>

B. LE PROGRAMME 103 RELATIF À L'ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES ET AU DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI : UNE BAISSÉ QUI S'EXPLIQUE PAR LA RÉFORME DE LA DOTATION GLOBALE DE DÉCENTRALISATION.....	36
1. <i>L'anticipation et l'accompagnement des conséquences des mutations économiques sur l'emploi</i>	36
a) <i>L'anticipation des mutations et la gestion active des ressources humaines porte l'effort en direction des contrats de génération</i>	37
b) <i>L'implication des branches et des entreprises dans la prévention du licenciement et le reclassement des salariés</i>	39
2. <i>L'amélioration de l'insertion dans l'emploi par l'adaptation des qualifications et la reconnaissance des compétences</i>	42
a) <i>La reconnaissance des compétences acquises par les personnes</i>	42
b) <i>L'amélioration de l'accès à la qualification par le développement de l'alternance et de la certification</i>	42
3. <i>Le développement de l'emploi</i>	49
a) <i>La baisse du coût du travail pour faciliter le développement de territoires et de secteurs à forts potentiels d'emplois</i>	49
b) <i>La promotion de l'activité</i>	50
C. LE PROGRAMME 111 : DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT EN HAUSSE POUR AMÉLIORER LA QUALITÉ DE L'EMPLOI ET DES RELATIONS DU TRAVAIL.....	52
1. <i>La santé et la sécurité au travail</i>	52
2. <i>La qualité et l'effectivité du droit</i>	53
3. <i>Le dialogue social et la démocratie sociale</i>	53
4. <i>Les autres actions du programme</i>	54
a) <i>La lutte contre le travail illégal</i>	54
b) <i>Le Fonds national de soutien relatif à la pénibilité</i>	54
D. LE PROGRAMME 155 : LE MINISTÈRE PARTICIPE À L'EFFORT DE MAÎTRISE DES EFFECTIFS DE L'ÉTAT	54
1. <i>Les actions relatives à la gestion des programmes de la mission « Travail et emploi »</i>	55
2. <i>Les autres actions du programme</i>	55
E. LE NOUVEAU PROGRAMME 412 EST CONSACRÉ AUX INVESTISSEMENTS D'AVENIR.....	56
III. LES ARTICLES RATTACHÉS À LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI ».....	57
1. <i>L'article 77 supprime les indemnités compensatrices forfaitaires (ICF) au bénéfice d'une compensation pour les primes à l'apprentissage ciblées sur les entreprises de moins de 11 salariés</i>	57
a) <i>Une indemnité compensatrice forfaitaire (ICF) de formation largement accordée</i>	57
b) <i>Le PLF initial crée une nouvelle compensation pour les primes d'apprentissage et un régime transitoire</i>	57
c) <i>Les modifications apportées à l'Assemblée nationale</i>	59
2. <i>L'article 78 recentre les exonérations des cotisations employeurs bénéficiant aux organismes d'intérêt général et aux associations en zone de revitalisation urbaine</i>	60
3. <i>Le nouvel article 79 vise à garantir le financement de l'insertion par l'activité économique par les conseils généraux</i>	60

IV. LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE « FINANCEMENT NATIONAL DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA MODERNISATION DE L’APPRENTISSAGE »	62
1. <i>Des recettes en légère progression</i>	62
2. <i>Le programme 787 : la péréquation entre régions et la compensation au titre du transfert du versement de l’indemnité compensatrice forfaitaire</i>	63
a) <i>Le projet de loi de finances initial</i>	63
b) <i>Les amendements présentés par le Gouvernement et adoptés à l’Assemblée nationale</i>	63
3. <i>Le programme 788 : la contractualisation pour le développement et la modernisation de l’apprentissage</i>	66
4. <i>Le programme 789 : des incitations financières en direction des entreprises respectant les quotas en alternance</i>	66
EXAMEN EN COMMISSION	67
I. AUDITION DU MINISTRE	67
II. EXAMEN DE L’AVIS	78
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS	91

LES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

Le budget de la mission « travail et emploi » s'élève à 11,14 milliards d'euros en crédit de paiement (CP), soit une hausse de 8 % par rapport au projet de loi de finances pour 2013.

Le **programme 102**, consacré à l'accès et au retour à l'emploi, voit ses crédits de paiement fortement augmenter : ils passent de 5,7 à 7,2 milliards d'euros afin de relever la subvention versée à Pôle emploi et de financer le régime de solidarité d'indemnisation du chômage. L'Etat consacrera plus de 3,6 milliards d'euros aux contrats aidés, avec l'objectif de signer l'an prochain 340 000 contrats d'accompagnement dans l'emploi, 50 000 emplois d'avenir et 40 000 contrats initiative emploi. Il renforcera son effort pour accompagner les publics les plus en difficulté grâce à une enveloppe de 876 millions d'euros à destination des jeunes, des personnes handicapées et des personnes relevant de l'insertion par l'activité économique.

Le **programme 103**, dédié à l'accompagnement des mutations économiques et au développement de l'emploi, disposera de 2,91 milliards d'euros en CP en 2014, en baisse par rapport à 2013 (3,73 milliards d'euros). Cette évolution s'explique principalement par la débudgétisation de la dotation globale de décentralisation, d'un montant de 901 millions d'euros. Le programme consacrera 165 millions d'euros aux contrats de génération, avec l'objectif de 50 000 contrats conclus l'an prochain. Afin de financer les exonérations de cotisations sociales relatives aux contrats des 450 000 apprentis l'an prochain, une dotation de 1,4 milliard d'euros est prévue.

Le **programme 111**, qui concerne l'amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail, sera doté de 123,4 millions d'euros en autorisations d'engagement, contre 78,5 millions en 2013.

Le **programme 155**, qui porte sur la conception, la gestion et l'évaluation des politiques de l'emploi et du travail, disposera de 786,5 millions d'euros en CP l'an prochain, contre 782,6 millions cette année.

Enfin, la mission comporte le **nouveau programme 412** relatif à la formation et aux mutations économiques, dans le cadre des investissements d'avenir, qui bénéficiera de 150 millions d'euros.

Trois articles sont rattachés à la mission : l'**article 77** supprime les indemnités compensatrices forfaitaires (ICF) au bénéfice d'une nouvelle compensation pour les primes d'apprentissage ; l'**article 78** modifie les règles d'exonération des cotisations employeurs bénéficiant aux organismes d'intérêt général et aux associations en zone de revitalisation rurale ; l'**article 79** garantit la continuité du financement des conseils généraux pour le secteur de l'insertion par l'activité économique.

Le **compte d'affectation spéciale « financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage »** (FNDMA) bénéficiera de 774 millions d'euros de recettes en 2014, contre 688 millions d'euros en 2013. Compte tenu de dépenses estimées à 865,7 millions d'euros, il devrait afficher un déficit de 91,7 millions d'euros fin 2014.

Votre rapporteur pour avis a estimé que le projet de loi de finances pour 2014 offre des réponses urgentes et massives pour lutter contre le chômage, sans hypothéquer l'avenir et avec le souci constant de veiller à la bonne utilisation des deniers publics.

Suivant l'avis du rapporteur, votre commission a émis un **avis favorable** à l'adoption des crédits prévus pour la mission « Travail et emploi », des articles rattachés 77, 78 et 79 et du compte d'affectation spéciale «FNDMA».

Mesdames, Messieurs,

Les crédits de la mission « travail et emploi » et du compte d'affectation spéciale « financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage », ainsi que les articles rattachés à la mission, traduisent la volonté du Gouvernement de lutter contre le chômage et de gagner la bataille de l'emploi.

Il s'agit d'un **budget volontariste, d'innovation et de responsabilité.**

Volontariste, car avec des crédits de paiement (CP) de 11,1 milliards d'euros, la mission « travail et emploi » voit ses crédits augmenter de 8 %. Cette hausse atteint même 17% si l'on tient compte de la débudgétisation de la dotation globale de décentralisation qui s'élève à 901 millions d'euros en 2014. La mission déploie tous les instruments mis en place par le Gouvernement depuis mai 2012, des emplois d'avenir aux dispositifs issus de la loi de sécurisation de l'emploi en passant par les contrats de génération.

D'innovation, car il pose les premiers jalons d'une réforme du financement de l'apprentissage et de la refonte des aides pour l'insertion par l'activité économique, il expérimente la garantie jeunes et institue un appel à projets dans le cadre des investissements d'avenir.

De responsabilité, car il modifie certains dispositifs dont l'efficacité n'est pas avérée, comme les exonérations de cotisations sociales pour certains organismes dans les zones de revitalisation rurale ou le crédit d'impôt pour l'apprentissage. Il démontre également l'effort du ministère du travail pour prendre sa part à la maîtrise des effectifs de l'Etat, sans porter préjudice cependant à la réforme en cours de l'inspection du travail.

Votre rapporteur pour avis témoigne de sa confiance dans l'action entreprise par le Gouvernement pour lutter contre le chômage et relancer la croissance dans notre pays. Le prochain projet de loi sur la **formation professionnelle et l'apprentissage**, en cours de négociation par les partenaires sociaux, permettra à la fois de répondre rapidement aux attentes des jeunes, des salariés et des demandeurs d'emplois, et de proposer un nouveau modèle à long terme pour augmenter les compétences individuelles.

Tableau n° 1 : Evolution des crédits de paiement des programmes de la mission « Travail et emploi » dans le projet de loi de finances initiale pour 2014

<i>(en milliards d'euros)</i>	Crédits de paiement PLF initial 2014	Proportion du budget de la mission	Crédits de paiement LFI 2013	Evolution en valeur absolue entre LFI 2013 et PLF 2014	Variation relative entre LFI 2013 et PLF 2014
Programme 102 « accès et retour à l'emploi »	7,222	64,8 %	5,715	+ 1,507	+ 26,36 %
Programme 103 « accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi »	2,914	26,2 %	3,739	- 0,825	- 22,06 %
Programme 111 « amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail »	0,071	0,6 %	0,07	- 0,008	- 10 %
Programme 155 « conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail »	0,786	7,1 %	0,782	+ 0,004	+ 0,5 %
Programme 412 (nouveau) « formation et mutations économiques »	0,15	1,3 %	nc	+ 0,15	nc
Total de la mission « travail et emploi »	11,143	100	10,31	+ 0,83	+ 8 %

Source : Projets annuels de performances, annexe au projet de loi de finances pour 2014

I. LA POURSUITE DU RENFORCEMENT DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI POUR RÉPONDRE AU DÉFI DU CHÔMAGE

A. LE TAUX DE CHÔMAGE POURRAIT ÊTRE GLOBALEMENT STABILISÉ EN 2014

1. En 2013, le chômage a continué d'augmenter mais devrait ralentir sa progression en fin d'année

Selon la dernière note de prévision de l'Unedic sur la situation financière de l'assurance chômage du 26 septembre 2013, le taux de chômage BIT en France métropolitaine devrait s'établir à **10,6 % en 2013**, contre **10,1 % en 2012**.

Si l'on cumule les demandeurs d'emploi des trois premières catégories en fin de mois (catégories A, B et C) et les personnes dispensées de recherche d'emploi, ce que l'Unedic appelle le « potentiel de personnes indemnisables », on compte **4,92 millions de personnes au chômage**, soit 200 000 de plus qu'en 2012. Pour mémoire, le nombre de chômeurs avait augmenté de plus de 300 000 personnes entre 2011 et 2012. Les trois-quarts de la hausse en 2013 s'expliquent par l'augmentation du nombre de demandeurs d'emplois de catégorie A, qui devrait atteindre **3,294 millions de personnes** à la fin de l'année.

Le nombre de chômeurs indemnisés par l'assurance chômage est quant à lui globalement stable depuis 2012 : il devrait avoisiner 2,3 millions de personnes fin 2013. En effet, après une forte augmentation en 2012 (+ 131 700 chômeurs indemnisés), l'année 2013 marquera une **pause** avec une augmentation limitée à 15 500 personnes.

Pendant la deuxième moitié de l'année 2013, le nombre d'inscrits en catégorie A devrait ralentir très nettement selon l'Unedic, pour atteindre une quasi-stabilité, puisque l'augmentation serait limitée à 12 000 personnes au 3^{ème} trimestre et 3 000 personnes au quatrième trimestre.

Tableau n° 2 : Principales évolutions macroéconomiques

	2012 Réalisé	2013 Prévision	2014 Prévision
Croissance, Prix, Emploi, Salaire, Chômage (moyenne annuelle en %)			
PIB	0.0%	0.1%	0.8%
Indice des prix à la consommation	2.0%	1.0%	1.5%
Emploi total	0.0%	-0.3%	0.1%
Emplois affiliés à l'Assurance chômage	-0.1%	-0.6%	-0.3%
Salaire moyen par tête (SMPT) dans le secteur concurrentiel	2.2%	2.0%	2.1%
Masse salariale dans le secteur concurrentiel	2.1%	1.3%	1.7%
Chômeurs indemnisés Assurance chômage	4.4%	4.1%	0.7%
Emploi, Chômage (niveau en fin de période CVS)			
Emploi total	26 271 500	26 251 100	26 305 800
Emplois affiliés à l'Assurance chômage	16 468 300	16 382 900	16 368 800
Taux de chômage BIT France Métropolitaine	10.1%	10.6%	10.8%
DEFM (cat A)	3 125 400	3 294 200	3 369 800
DEFM (cat B, C)	1 494 000	1 580 100	1 623 400
DRE	96 600	46 600	0
DEFM (cat A, B, C) + Dispensés de recherche d'emploi	4 716 000	4 920 900	4 993 300
Chômeurs indemnisés Assurance chômage	2 292 000	2 307 500	2 337 000
Emploi, Chômage (niveau en fin de période CVS)			
Emploi total	26 271 500	26 251 100	26 305 800
Emplois affiliés à l'Assurance chômage	16 468 300	16 382 900	16 368 800
Taux de chômage BIT France Métropolitaine	10.1%	10.6%	10.8%
DEFM (cat A)	3 125 400	3 294 200	3 369 800
DEFM (cat B, C)	1 494 000	1 580 100	1 623 400
DRE	96 600	46 600	0
DEFM (cat A, B, C) + Dispensés de recherche d'emploi	4 716 000	4 920 900	4 993 300
Chômeurs indemnisés Assurance chômage	2 292 000	2 307 500	2 337 000
Emploi, Chômage (variation sur la période)			
Emploi total	-64 700	-20 400	54 700
Emplois affiliés à l'Assurance chômage	-80 700	-85 400	-14 100
DEFM (catégorie A)	283 800	168 800	75 600
DEFM (cat B, C)	91 200	86 100	43 300
DRE	-64 100	-50 000	-46 600
DEFM (catégorie A, B, C) + Dispensés de recherche d'emploi	310 900	204 900	72 400
Chômeurs indemnisés Assurance chômage	131 700	15 500	29 500

Emploi affilié : France métropolitaine

SMPT et masse salariale : France entière - Le champ est celui de l'Acoss, qui à la différence du champ de l'Assurance chômage, inclut les grandes entreprises nationales.

Emploi total et DEFM : France métropolitaine

Chômage indemnisé : France entière - Hors formation, CRP, CTP, CSP - Données cvs

Source : Unédic

Tous les Etats européens, à l'exception de l'Allemagne, ont vu leur taux de chômage augmenter depuis 2007. Avec un taux de chômage estimé par Eurostat à 10,8 % au premier trimestre 2013, la France se situe en dessous de la moyenne de la zone euro (12 %) et de l'Union européenne (11 %), mais au-dessus de l'Autriche (4,9 %), de l'Allemagne (5,4 %) ou des Pays-Bas (6,2 %).

Tableau n° 3 : Taux de chômage dans les principaux pays développés (en % de la population active)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012				2013
						T1	T2	T3	T4	
Union européenne	7,3	7,1	9,0	9,7	9,7	10,2	10,4	10,6	10,8	11,0
Zone euro	7,6	7,7	9,6	10,1	10,2	10,9	11,3	11,5	11,8	12,0
France entière	8,4	7,8	9,5	9,7	9,6	10,0	10,2	10,3	10,6	10,8
Allemagne	8,7	7,5	7,8	7,1	6,0	5,5	5,5	5,4	5,4	5,4
Italie	6,1	6,8	7,8	8,4	8,4	10,0	10,6	10,8	11,4	11,9
Espagne	8,3	11,4	18,0	20,1	21,7	23,8	24,7	25,6	26,1	26,4
Pays-Bas	3,6	3,1	3,7	4,5	4,4	5,0	5,2	5,3	5,6	6,2
Belgique	7,5	7,1	7,8	8,2	7,2	7,2	7,6	7,6	8,0	8,3
Autriche	4,4	3,8	4,8	4,4	4,2	4,1	4,3	4,5	4,6	4,9
Finlande	6,9	6,4	8,2	8,4	7,8	7,6	7,7	7,8	7,9	8,1
Royaume-Uni	5,3	5,6	7,6	7,8	8,0	8,2	7,9	7,8	7,7	7,8
Suède	6,2	6,2	8,3	8,6	7,8	7,7	7,9	8,0	8,1	8,1
Danemark	3,8	3,5	6,1	7,5	7,6	7,5	7,9	7,4	7,3	7,1
Pologne	9,6	7,1	8,2	9,7	9,7	9,9	10,0	10,2	10,4	10,6
Etats-Unis	4,6	5,8	9,3	9,6	9,0	8,3	8,2	8,1	7,8	7,7
Japon	3,8	4,0	5,1	5,1	4,6	4,5	4,4	4,3	4,2	4,2

Source : Eurostat, Labor Force Surveys (personnes âgées de 15 ans et plus)

2. En 2014, le taux de chômage devrait être globalement stabilisé

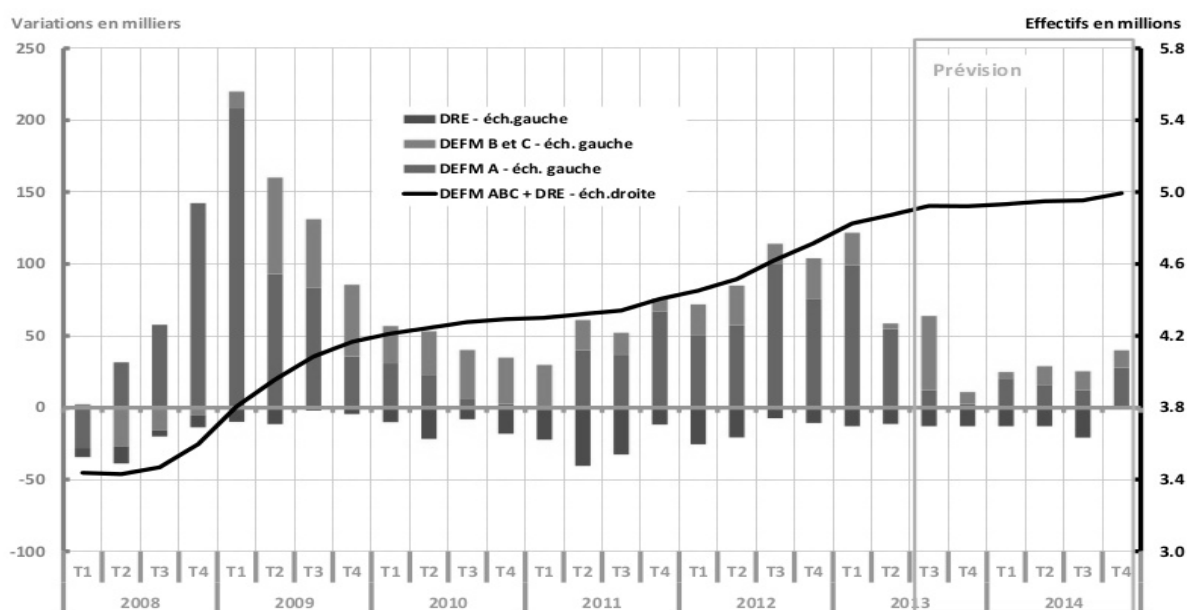
Le taux de chômage au sens du BIT en France métropolitaine devrait légèrement progresser pour atteindre **10,8 % en 2014**.

Le potentiel de personnes indemnisables devrait augmenter de seulement 72 000 personnes l'an prochain, tandis que le nombre de personnes indemnisées par l'assurance chômage augmenterait de seulement 29 500 personnes.

La prévision de croissance économique est de 0,8 % pour l'an prochain, ce qui est insuffisant pour réduire spontanément le chômage.

En revanche, les dispositifs mis en œuvre par le Gouvernement (contrats aidés, emplois d'avenir et contrats de génération) permettront de contenir l'évolution du chômage en 2014, comme le montre le graphique ci-après.

Graphique n° 4 : Prévisions de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi



Sources : Pôle emploi, Dares, Prévisions Unédic

B. L'UNÉDIC VOIT SA DETTE DÉRIVER

La note précitée de prévision de l'Unédic prévoit une forte augmentation de la dette de l'assurance chômage.

A législation inchangée, en retenant l'hypothèse d'une croissance du produit intérieur brut de 0,1 % en 2013 et 0,8 % en 2014, le déficit de l'Unédic passerait de 2,7 milliards d'euros en 2012 à 4,3 milliards en 2014.

Dans le même temps, la **dette augmenterait fortement**, et atteindrait plus de **22,2 milliards d'euros en 2014**, contre 13,7 milliards d'euros deux ans plus tôt.

La dette représentera huit mois des recettes de l'Unédic l'an prochain (soit 33,6 millions d'euros), soit le plus haut niveau jamais atteint dans l'histoire de l'assurance chômage.

L'Unédic bénéficie de la garantie de l'Etat pour emprunter, en application de l'article 80 de la loi du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012. Ainsi, l'article 29 du projet de loi de finances rectificative pour 2013 prévoit une garantie de l'Etat aux emprunts contractés par l'Unédic au cours de l'année 2014, en principal et en intérêts, dans la limite d'un plafond global en principal de 8 milliards d'euros. L'Unédic emprunte actuellement à un niveau légèrement supérieur à celui de l'Etat, de l'ordre de 15 à 20 points de base.

Selon le directeur général de l'Unédic, le coût de financement de la dette devrait atteindre 318 millions d'euros en 2014 (contre 237 millions en 2012), soit environ 1 % des ressources de l'assurance chômage. Ses conditions d'emprunt sur les marchés n'ont pas été affectées par la dégradation de la note souveraine de la France en 2012, dans la mesure où cette décision avait été anticipée par les marchés. Le 12 novembre dernier, l'agence de notation Standard and Poor's a de nouveau abaissé d'un cran la note de l'Unedic, à l'instar de sept autres entités publiques françaises, à « AA », suite à la récente dégradation de la note de la France par la même agence. Pendant deux jours, le taux d'emprunt a été majoré de 20 points de base, avant de revenir à son niveau habituel.

Les partenaires sociaux se réuniront début 2014 en vue de négocier une nouvelle convention d'assurance chômage.

Votre rapporteur pour avis souhaite qu'ils trouvent un point d'équilibre entre la nécessaire protection des droits des assurés et la soutenabilité à long terme de l'assurance chômage.

Tableau n° 5 : Situation financière de l'assurance chômage résumée

En millions d'euros, au 31 décembre	2012 Réalisé	2013 Prévision	2014 Prévision
<i>Contributions et autres produits</i>	32 437 (+2,0%)	33 028 (+1,8%)	33 633 (+1,8%)
Total des recettes	32 466	33 060	33 653
<i>Dépenses allocataires</i>	31 871 (+5,7%)	33 784 (+6,0%)	34 574 (+2,3%)
Total des dépenses	35 193	37 291	38 245
SOLDE = RECETTES - DÉPENSES	-2 727	-4 232	-4 592
Éléments exceptionnels	-38	136	225
Variation de Trésorerie	-2 765	-4 096	-4 368
Situation de l'Endettement net bancaire	-13 791	-17 886	-22 254

Note : -38 millions d'euros apparaissent en éléments exceptionnels en 2012 et +136 M€ en 2013 au titre d'une variation du compte courant de Pôle Emploi et de cessions immobilières, +225 M€ apparaissent en 2014 en prévision de produits de cessions immobilières.

Source : Unédic

C. LES MOYENS DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI SONT SENSIBLEMENT RENFORCÉS

1. Pôle emploi voit ses effectifs augmenter mais doit faire face à de nombreux défis

a) Une subvention de l'Etat en forte hausse

Le total des ressources attendues par Pôle emploi en 2013 devrait atteindre 5, 080 milliards d'euros.

L'essentiel de ses ressources (63%) provient de la fraction (10%) des contributions des employeurs et des salariés au régime de l'assurance chômage, soit environ 3 milliards d'euros en 2011.

Un peu moins d'un tiers des ressources de l'opérateur public est constitué par la subvention de l'Etat pour charges de service public (SCSP)¹.

Compte tenu de la hausse du nombre de demandeurs d'emploi, le Gouvernement s'est résolument engagé dans la voie de l'accroissement du personnel de Pôle emploi².

C'est pourquoi cette **subvention** s'élèvera à 1,537 milliard d'euros en 2014, soit **70 millions d'euros de plus qu'en 2013**.

Cette hausse traduit deux engagements successifs du Gouvernement.

Tout d'abord, le ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, a décidé, le 2 juillet 2012, de renforcer les moyens de Pôle emploi de 2000 contrats à durée indéterminée. Cette décision avait été accompagnée d'un effort financier de l'Etat de 12,7 millions d'euros en 2012, et de 107 millions d'euros en 2013.

Ensuite, le Premier ministre a également annoncé, le 25 mars dernier, 2000 équivalents temps plein supplémentaires à compter de septembre 2013. Le financement de ces nouveaux effectifs sera supporté pour deux tiers par l'Etat, et pour un tiers par Pôle emploi.

Outre ces engagements, Pôle emploi devra redéployer au moins 2000 agents au profit de ses missions de suivi et d'accompagnement des demandeurs d'emploi.

¹ Plus secondairement, des subventions d'autres collectivités et des organismes publics lui sont octroyées.

² Les effectifs de Pôle emploi sont de 49 422 équivalents temps plein (ETP), dont 46 742 sous plafond.

b) Les nombreux défis que devra relever l'opérateur public

Votre rapporteur pour avis souhaite que l'année 2014 soit l'occasion d'entamer une réflexion sur la refonte des outils de mesure du chômage. Il convient de rappeler que Pôle emploi fournit chaque mois les données administratives relatives aux demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM) à la Dares, qui effectue certains retraitements d'informations comme la correction des variations saisonnières. Compte tenu de l'importance des statistiques du chômage dans le débat public, l'Autorité de la statistique publique souhaite que les conditions de leur élaboration soient conformes aux règles européennes, en leur attribuant un label de conformité aux bonnes pratiques de la statistique publique. Une mission est actuellement en cours et elle devrait remettre son rapport au président de ladite autorité d'ici la fin de l'année. En outre, suite aux dysfonctionnements informatiques survenus cet été de la part d'un prestataire de Pôle emploi, un plan de sécurisation du système informatique est en voie de développement. Il concernera la phase de relance téléphonique, les processus concourant à la production de la statistique du marché du travail, et la sécurisation globale de fonctionnement du service informatique et des services internet. Votre rapporteur pour avis approuve ces deux démarches de nature à apaiser la polémique lors de la publication des chiffres du chômage.

Il approuve la décision de la direction de Pôle emploi de rééquilibrer en toute transparence la charge de travail des conseillers entre les différents territoires. Les tailles des portefeuilles présentées par modalités d'accompagnement et par agence sont désormais disponibles sur le site internet de Pôle emploi et seront actualisées deux fois par an. Au 11 novembre 2013, les 2,5 millions de demandeurs accompagnés par les conseillers Pôle emploi sont ainsi répartis : 6 % en accompagnement renforcé, 56 % en accompagnement guidé, et 38 % font l'objet d'un simple suivi. Parmi les 21 590 conseillers référents, 15 % s'occupent de l'accompagnement renforcé, 60 % de l'accompagnement guidé, et 25 % du simple suivi. Par conséquent, un conseiller suit en moyenne 50 demandeurs d'emploi dans un portefeuille « renforcé » et 105 dans un portefeuille « guidé ». Des déséquilibres ont pu apparaître entre agences selon l'impact différencié de la conjoncture économique, le taux de rotation des équipes ou encore la saisonnalité de l'activité. C'est pourquoi, parmi les 2 000 postes accordés en 2013, 1 600 ont été dédiés à la résorption des écarts entre agences, dont 400 dans les agences situés en zone urbaine sensible.

Votre rapporteur pour avis appelle également de ses vœux une harmonisation des motifs légitimes d'absence à convocation. En 2012, 511 759 radiations ont été prononcées, contre 597 962 en 2008. Dans 9 cas sur 10, les radiations sont liées à une absence ou à un entretien, les autres motifs portant sur l'insuffisance de recherche d'emploi, le refus d'un emploi ou d'un contrat aidé, ou d'une action de formation ou d'insertion. Dans son rapport spécifique sur les radiations administratives en février dernier, le médiateur de Pôle emploi, M. Jean-Louis Walter, avait notamment préconisé

la généralisation de l'interdiction des radiations pour absence à un entretien téléphonique et l'instauration d'un cadre commun permettant de mieux apprécier les motifs légitimes d'absence. Une première note a été présentée en septembre par Pôle emploi au comité national de liaison pour harmoniser les motifs légitimes d'absence à convocation. Des éléments de réponse pourraient être apportés en début d'année prochaine aux associations représentant les chômeurs.

Votre rapporteur pour avis souhaite que le site internet de Pôle emploi conforte son rôle central en matière de recherche et d'offre d'emploi. Certes, le site est visité, toutes rubriques confondues, par près de 6 millions de visiteurs uniques par mois, soit 3 fois plus que le deuxième site privé d'offre et de recherche d'emploi. En août 2013, le site internet de l'opérateur public avait mis en ligne 120 000 offres d'emplois et les curriculum vitae de 14,3 % des demandeurs d'emploi inscrits. Mais l'activité des sites privés connaît un développement très rapide. C'est pourquoi un « agrégateur sur pôle-emploi.fr » a été récemment créé en collaboration avec neuf partenaires de l'emploi en ligne. Cet agrégateur permettra aux internautes d'accéder en une seule recherche aux offres dont dispose Pôle emploi et aux offres des partenaires, après un contrôle sur la légalité des offres et la suppression des annonces redondantes. Par ailleurs, votre rapporteur pour avis se félicite de la mise en place depuis juin 2013 d'une offre de services graduée aux entreprises, même s'il est trop tôt pour en tirer un premier bilan. Des services « d'appui au recrutement » ont été mis à disposition de toutes les entreprises confiant une offre à Pôle emploi, tandis que des services « d'accompagnement au recrutement » sont proposés de manière ciblée à certains employeurs.

Enfin, votre rapporteur pour avis attache une importance toute particulière à l'expérimentation de l'accompagnement global des demandeurs d'emploi dans dix départements pilotes. En effet, la deuxième grande conférence sociale des 20 et 21 juin dernier a prévu qu'une nouvelle approche de partenariat entre les conseils généraux et Pôle emploi serait expérimentée, afin de dépasser le clivage entre l'accompagnement social et l'accompagnement professionnel, et améliorer ainsi l'accompagnement des demandeurs d'emploi les plus éloignés du marché du travail. Cette expérimentation, en lien avec l'Assemblée des départements de France et la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), s'appuie sur les résultats positifs de l'évaluation conduite entre juin 2010 et 2011 dans neuf départements portant sur la mise en place d'un accompagnement global des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) et sur l'une des recommandations du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté de janvier 2013. Votre rapporteur pour avis souligne la nécessité de développer un approche originale pour les demandeurs d'emploi les plus en difficulté, fondée sur leurs besoins et non plus sur leurs statuts administratifs.

2. Les missions locales et les permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO)

Afin d'accompagner vers l'emploi chaque année environ 720 000 jeunes en demande d'insertion, l'Etat finance un réseau de missions locales et de permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO), le deuxième après celui de Pôle emploi.

Les crédits prévus pour ces 466 structures dans la version initiale du PLF 2014 s'élevaient à **178,8 millions d'euros** en AE et CP. Ce montant est identique à celui ouvert dans le PLF 2013.

Or, les missions locales sont très sollicitées, et doivent proposer aux jeunes les contrats d'apprentissage, les dispositifs de l'Etat (emplois d'avenir et garantie jeunes) ainsi que les offres de formation élaborées avec les régions.

C'est pourquoi un **amendement du rapporteur spécial** de l'Assemblée nationale a majoré de **10 millions d'euros en AE et CP** les crédits de ces structures, à partir des crédits destinés aux contrats de génération.

Enfin, **45 millions d'euros** ont été prévus pour assurer l'accompagnement du dispositif des emplois d'avenir.

3. Les missions des maisons de l'emploi doivent être mieux ciblées

a) Des structures originales

Les maisons de l'emploi ont été créées par l'article 1^{er} de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

Leur but était initialement de contribuer à la coordination des actions menées dans le cadre du service public de l'emploi et d'exercer des actions en matière de prévision des besoins de main-d'œuvre et de reconversion des territoires, notamment en cas de restructuration. Elles devaient également participer à l'accueil et à l'orientation des demandeurs d'emploi, à l'insertion, à l'orientation en formation, à l'accompagnement des demandeurs d'emploi et des salariés et à l'aide à la création d'entreprise.

Leurs missions ont été recentrées et leur rôle d'« **ensemblier** » a été confirmé par l'instauration d'un nouveau cahier des charges, prévu par le décret n° 2009-1593 du 18 décembre 2009 et l'arrêté du 21 décembre 2009. **Quatre axes d'intervention** sont définis : le développement d'une stratégie territoriale partagée, l'anticipation des mutations économiques, le développement de l'emploi local et la réduction des obstacles culturels et sociaux à l'accès à l'emploi. Toutes les maisons de l'emploi appliquent ce nouveau cahier des charges depuis le 1^{er} janvier 2011. À titre dérogatoire, un **cinquième axe d'intervention**, le maintien de l'accompagnement des

demandeurs d'emploi, peut être accordé, après validation du conseil régional de l'emploi, à condition que le financement ne soit pas étatique. En outre, le préfet de région peut choisir de financer des actions selon leur pertinence dans le bassin d'emploi considéré.

En mars 2013, 189 maisons de l'emploi étaient en activité. Elles emploient environ 1 271 personnes en équivalents temps plein, auxquelles il faut rajouter 500 personnes mises à disposition.

Votre commission a récemment **renforcé leur rôle de facilitateur des clauses sociales** dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif à l'économie sociale et solidaire. Elle a en effet rendu obligatoire la conclusion de conventions dans toutes les régions entre les préfets, d'une part, et les maisons de l'emploi et les gestionnaires des plans locaux pour l'insertion et l'emploi, d'autre part, afin de favoriser le recours aux clauses sociales. Ces conventions permettront de repérer les marchés pertinents et les publics à insérer, de guider la rédaction des clauses d'insertion et d'accompagner les entreprises titulaires des lots dans la mise en œuvre des clauses sociales.

b) Un effort budgétaire en baisse

La participation annuelle de l'Etat est limitée à un million d'euros par maison de l'emploi, et elle ne peut représenter plus de 70 % du coût des actions conventionnées.

Les crédits budgétaires de l'Etat devaient initialement s'élever à **36 millions d'euros** en crédit de paiement et à **22 millions d'euros** en autorisation d'engagement. Ils étaient en baisse par rapport à la loi de finances initiale pour 2013, puisque les crédits de paiement atteignaient 59 millions d'euros et les autorisations d'engagement 50 millions d'euros.

Un **amendement** parlementaire a toutefois majoré de **10 millions d'euros** les crédits de paiement et les autorisations d'engagement des maisons de l'emploi, afin qu'elles mettent en œuvre des actions de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) territorialisées.

En 2014, les maisons de l'emploi bénéficieront également d'actions contractualisées à hauteur de **4 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement dans le cadre des contrats de projets État- régions, soit le même niveau que celui observé en 2013.

c) Une réforme à venir des maisons de l'emploi

Suite à la création de Pôle emploi, il est apparu nécessaire d'évaluer et de réformer le dispositif des maisons de l'emploi afin d'éviter toute concurrence entre les structures chargées de mettre en œuvre les politiques publiques de l'emploi.

A cet égard, le ministère indique que quelques maisons de l'emploi semblent continuer d'assurer une mission d'accompagnement des demandeurs d'emploi sans partenariat avec Pôle emploi notamment.

Le projet de réforme des maisons de l'emploi s'est appuyé notamment sur les conclusions de la mission de l'inspection générale des affaires sociales menée dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP), et comprend deux volets.

D'une part, l'activité des maisons de l'emploi devra être **concentrée** dès 2014 **sur deux actions ciblées** : l'anticipation et l'accompagnement des mutations économiques (à travers la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences) et l'appui aux actions de développement local (en favorisant le recours aux clauses sociales).

D'autre part, **la recherche de mutualisation et de regroupements de structures** sur des bassins d'emplois sera privilégiée. La réintégration des agents Pôle emploi mis à disposition des maisons de l'emploi ne devrait pas poser de difficulté compte tenu du faible nombre d'agents concernés. L'intégration des autres agents des maisons de l'emploi dans les services de Pôle emploi pourrait se faire au cas par cas, eu égard à leurs compétences professionnelles.

II. LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI » : DES CRÉDITS EN HAUSSE DE 8 % POUR LUTTER CONTRE LE CHÔMAGE

A. LE PROGRAMME 102 RELATIF À L'ACCÈS ET AU RETOUR À L'EMPLOI VOIT SES CRÉDITS DE PAIEMENT FORTEMENT AUGMENTER

Le programme 102 relatif à l'accès et au retour à l'emploi s'élève à **7,54 milliards d'euros** en autorisations d'engagement pour 2014 (contre 7,82 milliards ouverts en loi de finances initiale pour 2013) et à **7,22 milliards d'euros** en crédits de paiement (alors que seulement 5,71 milliards d'euros ont été débloqués cette année), compte tenu de la montée en charge des emplois d'avenir.

Au sein des crédits de ce programme, 39,1 % des autorisations d'engagement concernent l'action 1 « amélioration de l'efficacité du service public de l'emploi », soit 2,95 milliards d'euros. L'action 2 concerne l'amélioration des dispositifs des personnes les plus éloignées de l'emploi et concentre 60,9 % des autorisations d'engagement, soit 4,6 milliards d'euros environ. Pratiquement 80 % de cette somme est consacrée aux contrats aidés, soit 3,6 milliards d'euros, le reste étant consacré à l'accompagnement des publics les plus en difficulté.

1. L'amélioration de l'efficacité du service public de l'emploi demeure une priorité du Gouvernement

L'action 1, relative à l'amélioration de l'efficacité du service public de l'emploi, est dotée de 2,95 milliards d'euros en AE et comprend deux volets : la moitié des crédits est destinée aux dépenses de fonctionnement (subvention pour charge de service public, et marginalement dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel), l'autre moitié est consacrée aux dépenses d'intervention (essentiellement des transferts aux ménages, plus secondairement aux collectivités territoriales).

a) Dépenses de fonctionnement

Elles concernent essentiellement la subvention versée à Pôle emploi (voir *supra*).

b) Dépenses d'intervention

L'indemnisation des demandeurs d'emploi nécessite une enveloppe de l'Etat de 1,411 milliard d'euros en autorisation d'engagement en 2014 et 1,425 milliard d'euros en crédits de paiement. Cette enveloppe est en **forte hausse** par rapport au PLF 2013 (1,12 milliard d'euros en AE et 1,129 milliard en CP).

Cette intervention de l'Etat est à mettre en perspective avec les quelque 33 milliards d'euros de recettes issues des cotisations d'assurance chômage que gère l'Unédic.

L'Etat finance ainsi essentiellement les dispositifs de solidarité des demandeurs d'emploi qui ont épuisé leurs droits à l'allocation de retour à l'emploi (ARE), soit indirectement *via* le Fonds de solidarité, soit directement à travers divers dispositifs.

• La contribution d'équilibre de l'Etat au Fonds de solidarité demeure essentielle

L'Etat verse une contribution d'équilibre substantielle au Fonds de solidarité, qui s'élève en 2014 à **1,116 milliard d'euros** en autorisation d'engagement et en crédit de paiement. Cette contribution s'élevait à seulement 834,2 millions d'euros dans le PLF 2013.

Créé par la loi du 4 décembre 1982, le Fonds de solidarité est un établissement public administratif qui rassemble et gère les moyens de financement des allocations du régime de solidarité versées aux demandeurs d'emploi qui ne peuvent pas ou plus bénéficier des allocations d'assurance chômage. Les dépenses de ce fonds devraient atteindre **2,657 milliards d'euros** l'an prochain. Ses recettes sont assurées pour moitié par la contribution exceptionnelle de solidarité de 1 % perçue sur le traitement des fonctionnaires (estimée à 1,4 milliard d'euros en 2014). Elles sont également abondées par un prélèvement de solidarité sur les revenus du patrimoine et les produits de placement (141,2 millions d'euros sont attendus l'an prochain).

Le fonds devrait consacrer l'essentiel de ses dépenses à l'allocation de solidarité spécifique (92 %, soit **2,442 milliards d'euros**).

L'allocation de solidarité spécifique (ASS) constitue la principale dépense du fonds.

L'ASS peut être attribuée sous certaines conditions d'activité antérieure et de ressources :

- aux personnes qui ont épuisé leurs droits à l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) ou à la rémunération de fin de formation (R2F) ;
- aux bénéficiaires de l'ARE, âgés d'au moins 50 ans, qui choisissent cette allocation si son montant est supérieur à celui de l'ARE ;
- aux artistes non-salariés, qui ne bénéficient pas de l'assurance chômage.

Révisé une fois par an en fonction de l'évolution des prix, son montant moyen atteint **477 euros** pour un mois de trente jours.

Le Gouvernement estime que **431 488 personnes** bénéficieront de l'ASS l'an prochain.

Le montant des crédits consacrés à l'ASS est globalement stable depuis 2008, année où il s'élevait à 2 milliards d'euros en loi de finances initiale.

Deux autres dispositifs sont liés à l'ASS.

Le premier, intitulé **Accre-ASS**, est une aide au chômeur créant ou reprenant une entreprise. Il permet aux allocataires de l'ASS qui bénéficient du dispositif Accre de continuer à percevoir leur allocation à taux plein pendant une durée de 12 mois. Les personnes ayant obtenu le bénéfice de l'Accre pendant leur indemnisation en ARE voient le versement de l'ASS interrompu à l'expiration des droits à l'Accre, qui est attribué pour une durée totale de 12 mois. Le Gouvernement estime que **7 164 personnes** pourraient bénéficier de cette mesure en 2014, pour un coût évalué à **42,2 millions d'euros**.

Le second dispositif est une **prime d'intéressement** à la reprise d'activité des bénéficiaires de l'ASS. Instituée par la loi n° 2006-339 du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et sur les droits et devoirs des bénéficiaires de minima sociaux, elle s'adresse aux bénéficiaires de l'ASS qui reprennent sous conditions une activité professionnelle d'une durée au moins égale à 78 heures par mois. D'un montant de 150 euros, cette prime est versée chaque mois d'activité pendant neuf mois à compter du quatrième mois d'activité. Il convient de rappeler que le bénéficiaire de l'ASS peut intégralement cumuler son allocation et ses revenus d'activité pendant les trois premiers mois après avoir retrouvé un emploi. Le versement de la prime forfaitaire ASS est compatible avec celui de la prime pour l'emploi (PPE). Le projet de loi de finances pour 2014 retient l'hypothèse de **42 000 bénéficiaires** en 2014, pour un coût d'environ **76,6 millions d'euros**.

Les autres dispositifs financés par le fonds

Instituée par la loi de finances pour 2002, **l'allocation équivalent retraite (AER)** est accordée, sous conditions de ressources, aux demandeurs d'emploi qui ne peuvent percevoir leurs pensions de vieillesse faute d'avoir 60 ans, alors qu'ils ont validé 160 trimestres au titre de l'assurance vieillesse. Il est impossible d'ouvrir de nouveaux droits à l'AER depuis le 1^{er} janvier 2009. Les droits précédemment ouverts à l'AER demeurent acquis et concerneront 6 455 personnes en 2014, pour un coût de **79,3 millions d'euros**. En outre, l'AER a été rétablie à titre exceptionnel, hors Fonds de solidarité, dans le cadre du plan de relance en 2009 et 2010 avant la création, au 1^{er} janvier 2011, de l'allocation transitoire de solidarité (voir *infra*).

Afin d'encourager les demandeurs d'emploi à suivre une formation, **l'allocation de fin d'emploi (AFF)**, créée en 2001 et supprimée depuis le 1^{er} janvier 2009, permettait aux demandeurs d'emploi qui ont épuisé leurs droits à l'assurance chômage de percevoir leurs allocations s'ils suivaient une action de formation prescrite dans leurs PPAE (projet personnalisé d'accès à l'emploi). Depuis 2006, cette allocation n'était accordée qu'aux

demandeurs d'emploi qui entreprenaient une action qualifiante pour accéder à un emploi pour lequel des difficultés de recrutement sont constatées au niveau régional. Le Fonds de solidarité ne verse donc l'AFF que pour les droits acquis avant 2009, soit **1265 personnes en 2014**, pour un coût estimé à **10,1 millions d'euros**. Cette allocation a été réactivée dans le cadre du plan de relance de l'économie pour les années 2009 et 2010 sous la forme de l'allocation en faveur des demandeurs d'emploi en formation (AFEDF).

Enfin, le Fonds de solidarité finance des allocations spécifiques aux **intermittents du spectacle**. Il s'agit d'une part de **l'allocation de professionnalisation et de solidarité (APS)**, instaurée le 1^{er} avril 2007. Cette allocation est attribuée dans les mêmes conditions que l'allocation d'assurance chômage, avec la possibilité toutefois d'assimiler certaines heures de formation ou de maladie dans le décompte des heures ouvrant droit à l'allocation. Le Gouvernement estime que **118 allocataires** devraient percevoir l'APS en 2014 pour un montant égal à **1,1 millions d'euros**. D'autre part, **l'allocation de fin de droits (AFD)** est versée depuis le 1^{er} janvier 2009 pour une durée comprise entre 2 et 6 mois. Le montant de cette allocation est de 900 euros par mois. Le projet de loi de finances initiale estime que **1 375 personnes** pourraient bénéficier de l'AFD l'an prochain, pour un montant de **6,6 millions d'euros**.

Votre rapporteur pour avis souligne la nécessité de conserver un Fonds de solidarité à destination des demandeurs d'emploi qui rencontrent les plus grandes difficultés. Mais il regrette le trop grand nombre de dispositifs financés par ce fonds, ce qui nuit à la lisibilité de la politique de solidarité de l'Etat, tant à l'égard des acteurs du service public de l'emploi que des bénéficiaires éventuels.

- **Les autres allocations financées par l'Etat en dehors du Fonds de solidarité**

De nombreux autres dispositifs sont gérés en dehors du Fonds de solidarité.

L'allocation en faveur des demandeurs d'emploi en formation (AFDEF) a pris la suite, à titre temporaire en 2009 et 2010, de l'allocation de fin de formation. En 2014, **147 personnes** devraient encore bénéficier de l'AFDEF, pour un coût de **1,7 millions d'euros**.

La rémunération de fin de formation (R2F) a été créée en 2011 pour assurer un revenu aux demandeurs d'emploi qui suivent une action de formation conventionnée par Pôle emploi, lorsque la durée de leur formation excède celle de leur indemnisation. Son montant est fixé à 652 euros par mois et elle n'est pas dégressive. Elle est financée en principe à parité par l'Etat et le FPSPP (Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels). Toutefois, ce dernier s'engage à mobiliser 60 millions d'euros l'an prochain, contre **71,3 millions pour l'Etat**. Au total, **19 903 personnes** devraient recevoir cette allocation en 2014.

Seules les allocations équivalent retraite (AER) rétablies à titre exceptionnel en 2009 et 2010 sont supportées directement par le budget de l'Etat, sans transiter par le Fonds de solidarité. Une enveloppe de **86 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement est prévue, à destination de 7 350 personnes.

L'allocation transitoire de solidarité (ATS) est un dispositif transitoire instauré par un décret du 2 novembre 2011. Également appelé ATS 2011, cette mesure visait à maintenir le bénéfice de l'AER pour les personnes nées entre 1951 et 1953, qui bénéficiaient de l'AER au 31 décembre 2010 et qui pouvaient espérer liquider leur retraite à taux plein à l'âge de 60 ans à l'expiration de leurs droits à l'ARE avant la réforme des retraites du 9 novembre 2010.

La nouvelle majorité a constaté que certains demandeurs d'emploi ne pouvaient pas prétendre au bénéfice de l'ATS 2011. Ainsi, par le décret du 2 juillet 2012, les personnes licenciées et indemnisées au titre de l'ARE avant le 31 décembre 2010, ayant validé le nombre de trimestres pour obtenir une retraite à taux plein, pourront partir en retraite à 60 ans si elles ont commencé à travailler tôt.

En outre, par un décret du 4 mars 2013, une allocation transitoire de solidarité pour certains demandeurs d'emploi a été créée, également appelée ATS 2013. Celle-ci bénéficiera aux demandeurs d'emploi nés entre le 1^{er} janvier 1952 et le 31 décembre 1953, à condition qu'ils soient indemnisables au titre de l'allocation assurance chômage au 31 décembre 2010, qu'ils aient validé leurs trimestres pour bénéficier d'une retraite à taux plein une fois épuisés leurs droits à l'assurance chômage, et qu'ils n'aient pas atteint l'âge légal de la retraite.

L'**ATS 2011** devrait bénéficier à seulement **508 personnes** en 2014, pour un coût de **6,1 millions d'euros**, tandis que l'**ATS 2013** devrait concerner un public plus large, estimé à **4 758 allocataires**, pour un montant total de **59,9 millions d'euros**.

Votre rapporteur pour avis salue le dispositif ATS 2013, qui répond à un impératif de justice sociale et reprend une promesse présidentielle.

L'allocation temporaire d'attente (ATA 2) est un revenu de subsistance versé aux anciens détenus et aux anciens salariés expatriés. En 2014, **9 260 personnes** devraient en bénéficier, soit un coût pour l'Etat de **40 millions d'euros**.

Enfin, l'Etat finance deux mesures de solidarité. La première est une **allocation complémentaire** versée à des demandeurs d'emploi âgés de plus de 60 ans qui ne peuvent percevoir qu'une partie de leurs retraites parce qu'ils ont effectué une partie de leur carrière dans une profession pour laquelle la retraite de base n'est versée qu'à partir de 65 ans. Le projet de loi de finances prévoit une enveloppe de **3,5 millions d'euros** en 2014 en AE et CP.

Par ailleurs, une **allocation complémentaire** spécifique est prévue pour les **intermittents du spectacle** qui ne bénéficient plus de l'aide au retour à l'emploi. Les dépenses pour 2014 devraient s'élever à **2,5 millions d'euros** en AE et CP.

2. Un effort soutenu pour les dispositifs en faveur de l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail

L'action 2 du programme 102 est consacrée à l'amélioration des dispositifs en faveur de l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail. Environ **4,6 milliards d'euros** leur sont consacrés en AE pour 2014, et **4,257 milliards d'euros en CP**, contre respectivement 5,22 milliards d'euros et 3,1 milliards dans le PLF 2013.

Environ 77 % des crédits de paiement de cette action sont consacrés à la première sous-action relative aux contrats aidés, 20 % sont dédiés à la deuxième sous-action qui traite de l'accompagnement des publics les plus en difficulté, tandis que 3 % des crédits couvriront des dépenses de fonctionnement.

a) Les dépenses de fonctionnement servent surtout à verser des subventions à deux opérateurs publics

Les dépenses de fonctionnement s'élèveront l'an prochain à **108,8 millions d'euros** en AE et 112,4 millions d'euros en CP (contre 117 millions d'euros en AE et CP en 2013).

Elles couvriront les frais de gestion de l'Agence de services et de paiement (ASP) à hauteur de 46,4 millions d'euros en AE et CP, et participeront aux frais de fonctionnement de l'Établissement public d'insertion de la défense (Epide) pour 45 millions d'euros en AE et CP.

Une enveloppe de 17,5 millions d'euros en AE et 21,1 millions d'euros en CP est prévue pour payer les marchés en lien avec la formation professionnelle de certains publics spécifiques.

b) Les contrats aidés constituent la clef de voûte de la mission

La sous-action 1 concerne les contrats aidés. Plus de **3,61 milliards d'euros** leur sont consacrés en AE l'an prochain, et **3,27 milliards d'euros en CP**, soit **un tiers pratiquement des crédits de la mission « travail-emploi »**. Le PLF 2013 avait quant à lui prévu 4,28 milliards d'euros en AE et 2,17 milliards en CP.

Les emplois aidés regroupent les contrats uniques d'insertion, les emplois d'avenir et les dispositifs emploi spécifiques à l'outre-mer.

(1) Le contrat unique d'insertion : un effort budgétaire tourné vers les contrats d'accompagnement dans l'emploi

• **Les CUI-CAE occupent une place prépondérante au sein des contrats aidés**

Le projet de loi de finances prévoit une enveloppe de **2,198 milliards** d'euros en AE et **1,807 milliard en CP** pour financer les CUI-CAE. Le PLF 2013 avait prévu 1,726 milliard d'euros en AE et 1,479 milliard d'euros en CP.

Il convient de distinguer quatre niveaux d'analyse :

- les contrats conclus en 2012 nécessitent une enveloppe de 9,7 millions d'euros en CP ;

- les 432 000 contrats conclus en 2013 imposent de dégager 766,5 millions d'euros en CP ;

- 340 000 contrats devraient être conclus en 2014, pour un coût estimé à 1 milliard d'euros en CP ;

- enfin, une dotation de 27 millions d'euros est prévue pour financer 12 000 contrats aidés dans l'éducation nationale.

• **Le budget consacré aux CUI-CIE est plus modeste**

Les crédits prévus dans le PLF 2014 pour financer les CUI-CIE sont beaucoup moins élevés que ceux prévus pour les CUI-CAE, puisqu'ils s'élèvent à seulement **164,5 millions d'euros en AE** et **135,6 millions d'euros en CP**. Le PLF 2013 avait prévu 201,5 millions d'euros en CP et 186,6 millions d'euros en CP pour les CUI-CIE.

Trois niveaux d'analyse doivent être distingués :

- le coût des contrats conclus en 2012 s'élève à 1,5 millions d'euros en CP ;

- le coût des 50 000 contrats conclus en 2013 devrait atteindre 56,9 millions d'euros en CP ;

- le coût des 40 000 contrats qui devraient être conclus en 2014 est estimé à 77,1 millions d'euros en CP.

Présentation du contrat unique d'insertion

Le contrat unique d'insertion (CUI) a pour objet de faciliter l'insertion professionnelle des personnes sans emploi et qui rencontrent des difficultés sociales et professionnelles d'accès à l'emploi.

Les règles de ce contrat ont été fixées par la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le RSA et réformant les politiques d'insertion.

Cette loi pose un cadre juridique commun mais le décline pour tenir compte des spécificités des secteurs marchand et non-marchand.

En effet, le CUI prend la forme du contrat d'accompagnement dans l'emploi (CUI-CAE) dans le secteur non marchand, et du contrat initiative emploi (CUI-CIE) dans le secteur marchand. Le CUI est un contrat de travail de droit privé à durée déterminée ou indéterminée.

Un employeur intéressé par l'embauche d'une personne dans le cadre d'un CUI doit prendre attache, selon le profil de la personne recherchée, avec un prescripteur, qui peut être une agence Pôle emploi, une mission locale (pour le recrutement d'un jeune), Cap emploi (pour le recrutement d'un travailleur handicapé), ou le conseil général (pour le recrutement d'un bénéficiaire du RSA).

La durée du CUI **ne peut être inférieure à 6 mois**. La durée minimale est ramenée à 3 mois pour les personnes ayant fait l'objet d'une condamnation et bénéficiant d'un aménagement de peine.

Le CUI, s'il est conclu sous forme de CDD, peut être prolongé pour une durée totale maximale de 24 mois, voire 60 mois pour certains salariés âgés de plus de 50 ans qui bénéficient de minima sociaux. Des dérogations et des exceptions sont également prévues pour les personnes qui souhaitent achever une action de formation professionnelle ou qui rencontrent des difficultés particulières pour leur insertion durable.

Le CUI donne lieu au versement d'une aide à l'insertion professionnelle par le prescripteur.

Les mesures d'accompagnement sont plus exigeantes pour les CUI-CAE que pour les CUI-CIE. En effet, le CUI-CAE doit comporter des actions d'accompagnement professionnel, des actions de formation professionnelle ou de validation des acquis de l'expérience nécessaires à la réalisation du projet professionnel du salarié. Le contrat peut également prévoir une ou plusieurs périodes d'immersion dans une structure du secteur marchand. En revanche, seules des actions d'accompagnement professionnel sont obligatoires pour le CUI-CIE.

L'autorité qui attribue l'aide à l'insertion professionnelle désigne en son sein un **référent**, chargé de veiller à l'intégration du salarié en CUI. Symétriquement, l'employeur doit désigner un tuteur parmi les salariés qualifiés et volontaires.

L'embauche ne peut pas avoir lieu avant l'attribution de l'aide par le prescripteur.

En contrepartie de cet effort d'accompagnement, une **aide à l'insertion professionnelle** est versée, qui peut être modulée en fonction:

- de la catégorie et du secteur d'activité de l'employeur ;

- des actions en matière d'accompagnement professionnel ou visant à favoriser l'insertion durable du salarié ;
- des conditions économiques locales ;
- des difficultés d'accès à l'emploi rencontrées antérieurement par le salarié.

Il revient au préfet de région d'arrêter le taux, en prenant en compte notamment les spécificités de l'emploi dans la région.

Pour le CUI-CIE, l'aide ne peut excéder 43 % du montant brut du Smic par heure travaillée, dans la limite de la durée légale hebdomadaire du travail. Le plafond est supérieur pour le CUI-CAE : l'aide ne peut pas dépasser 95 % du montant brut du Smic. Le plafond peut même être porté à 105 % pour les ateliers et chantiers d'insertion conventionnés par l'Etat.

Le département cofinance l'aide à l'insertion professionnelle lorsqu'elle a été attribuée pour le recrutement d'un salarié qui était préalablement bénéficiaire du RSA financé par le département. La contribution forfaitaire du département est égale à 88 % du montant du RSA pour une personne isolée sans activité.

La **conclusion d'un CUI-CAE** ouvre droit en outre à l'**exonération** :

- des cotisations à la charge de l'employeur au titre des assurances sociales et des allocations familiales pendant la durée d'attribution de l'aide, mais uniquement sur une assiette égale au taux horaire du Smic multiplié par le nombre d'heures travaillées ;
- de la taxe sur les salaires ;
- de la taxe d'apprentissage ;
- des participations dues par les employeurs au titre de l'effort de construction.

Quant au **CUI-CIE**, il ouvre droit aux **exonérations de droit commun**, et notamment aux exonérations Fillon pour les salaires inférieurs à 1,6 Smic.

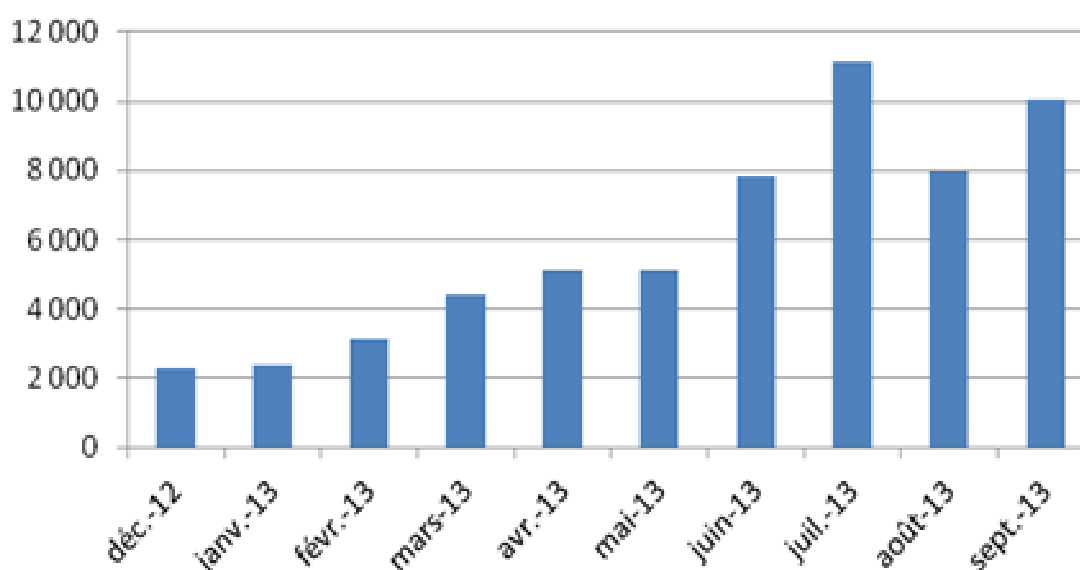
(2) Les emplois d'avenir, après des débuts un peu plus lents que prévus, connaissent une évolution pleinement satisfaisante

(a) Une mesure originale pour favoriser l'emploi des jeunes sans qualification

Les emplois d'avenir ont pour objet d'améliorer l'insertion professionnelle et l'accès à la qualification des jeunes peu ou pas qualifiés, confrontés à des difficultés d'accès à l'emploi. Ces emplois permettent aux jeunes d'accéder à une première expérience professionnelle ou d'acquérir des compétences pour d'autres emplois.

Les données suivantes du ministère du travail, qui n'intègrent pas les emplois d'avenir professeur, montrent une montée en puissance progressive des prescriptions des emplois d'avenir, avec un taux moyen de 10 000 contrats conclus par mois. C'est pourquoi le **Gouvernement estime que 98 763 emplois d'avenir seront créés sur l'ensemble de l'année 2013**, conformément aux engagements pris devant le Parlement.

**Graphique n° 6 : Prescription mensuelle des emplois d'avenir
(données non cumulées)**



Source : Ministère du travail

Au **30 septembre 2013**, **59 512 jeunes** avaient conclu un **emploi d'avenir depuis sa création**. Le Gouvernement estime que 42,4 % d'entre eux sont sans diplôme, et 72,2 % ont un niveau inférieur ou égal au CAP-BEP. Plus d'un emploi d'avenir sur six a été conclu avec des jeunes ayant un niveau de qualification IV ou III et résidant en ZUS (zone urbaine sensible), en ZRR (zones de revitalisation rurale) ou en outre-mer.

Si l'on observe le profil des employeurs, on constate que seuls 8 326 emplois d'avenir ont été conclus avec des employeurs du secteur marchand. Dans le secteur non marchand, un tiers des emplois d'avenir a été conclu avec des collectivités territoriales, un autre tiers avec des associations, et moins de 10 % avec des établissements publics sanitaires.

La progression de la conclusion des emplois d'avenir s'est poursuivie puisque selon les derniers chiffres obtenus par votre rapporteur, **au 31 octobre 2013, 69 700 emplois d'avenir ont été conclus**.

(b) Un engagement budgétaire qui tient compte de la dynamique de conclusion des emplois d'avenir

Le projet de loi de finances initial pour 2014 prévoit une enveloppe de **1,215 milliard d'euros en AE** et de **1,291 milliard d'euros en CP** pour financer les emplois d'avenir (pour mémoire, le PLF 2013 avait prévu 2,32 milliard d'euros en AE et 466 millions d'euros en CP pour financer les emplois d'avenir). Là encore, quatre niveaux d'analyse doivent être distingués.

Les quelque 1 200 contrats conclus fin 2012 nécessitent une enveloppe de **9,6 millions d'euros**.

Le Gouvernement table sur un volant de 98 763 emplois d'avenir signés en 2013, pour un coût de **976,6 millions d'euros** en CP.

Enfin, **50 000 emplois d'avenir** devraient être conclus en 2014 pour un coût estimé à **260,1 millions d'euros**.

Par ailleurs, **45 millions d'euros** sont prévus pour assurer **l'accompagnement du dispositif**, notamment à destination des conseillers des missions locales et de Cap emploi en charge des emplois d'avenir.

Votre rapporteur pour avis se félicite de la récente accélération des conclusions des emplois d'avenir, qui correspond pleinement aux prévisions et aux engagements du Gouvernement.

(3) Les dispositifs d'emploi spécifiques à l'outre-mer pourraient être rationalisés

Il convient au préalable de rappeler que le CUI est applicable dans les départements d'outre-mer, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon. Dans ces collectivités, le CUI-CIE n'existe que s'il est conclu sous la forme d'un emploi d'avenir. A Mayotte, le CUI est applicable dans les conditions fixées par le code du travail mahorais.

Une enveloppe de 34,4 millions d'euros en AE et CP est prévue pour financer les contrats aidés d'outre-mer, ainsi répartis :

- 12,5 millions pour le contrat d'accès à l'emploi (CAE-DOM) ;
- 10 millions pour le contrat emploi-solidarité (CES) ;
- 5,28 millions pour le congé de solidarité ;
- 3,57 millions pour le contrat d'insertion par l'activité (CIA) ;
- 2,04 millions pour les chantiers de développement local (CDL) ;
- 890 000 euros pour le contrat emploi-consolidé (CEC) ;
- 140 000 euros pour les stages de formation et d'insertion professionnelle (SFIP).

Votre rapporteur pour avis constate qu'un effort de rationalisation des contrats aidés ultra-marins a déjà été amorcé. En effet, le contrat emploi- solidarité et le contrat emploi- consolidé, applicables uniquement à Mayotte, ont été supprimés en mars 2012, et sont remplacés progressivement par les CUI-CAE de droit commun. De même, le congé de solidarité, qui consistait à favoriser l'embauche des jeunes de moins de 30 ans par la cessation d'activité de salariés âgés de plus de 55 ans, ne donne plus lieu à de nouvelles entrées depuis le 1^{er} janvier 2008, conformément au mouvement général de promotion de l'emploi des seniors.

Il n'en demeure pas moins que certains dispositifs sont maintenus et ne concernent parfois qu'une seule collectivité ultra-marine. Il en va ainsi du SFIP pour Saint-Pierre-et-Miquelon, ou des chantiers de développement local pour Mayotte.

c) L'accompagnement des publics les plus en difficulté

La sous-action 2 du programme 102 concerne l'accompagnement des publics les plus en difficulté. Elle dispose de **876,1 millions** d'euros en AE et CP, contre seulement 819,5 millions d'euros dans le PLF 2013.

L'enveloppe initialement prévue dans le projet de loi de finances devait être ainsi répartie :

- 304,8 millions d'euros pour l'accompagnement renforcé des jeunes vers l'emploi (contre 275,4 millions dans le PLF 2013) ;

- 336,9 millions pour les mesures en faveur des personnes handicapées (soit le même niveau que celui retenu dans le PLF 2013) ;

- 222 millions pour les mesures en faveur de l'insertion par l'activité économique (alors que seulement 197 millions d'euros étaient prévus dans le PLF 2013) ;

- 12,39 millions d'euros pour soutenir le secteur de l'aide sociale (contre 10,3 millions dans le précédent projet de loi de finances).

(1) L'accompagnement renforcé des jeunes vers l'emploi

Mettre la jeunesse au cœur de l'action publique constitue l'un des engagements du Président de la République.

Cet engagement passe par **le financement des missions locales et des permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO)**. Comme il a été vu précédemment, l'Assemblée nationale a abondé de 10 millions d'euros les **178 millions** d'euros en AE et CP prévus dans le projet de loi de finances initial. L'objectif de ces structures est notamment de conclure 160 000 contrats d'insertion dans la vie sociale (Civis) en 2014.

Cet engagement passe justement par **50 millions d'euros** de CP et AE pour financer **l'allocation aux bénéficiaires d'un Civis**. Ce dispositif spécifique, qui n'est pas un contrat de travail, s'adresse aux jeunes de 16 à

25 ans révolus qui rencontrent des difficultés particulières d'insertion professionnelle. Une allocation, qui ne peut excéder 450 euros par mois et qui est plafonnée à 1 800 euros par an, est versée pendant les périodes au cours desquelles un jeune, inscrit dans un parcours d'insertion au Civis, ne perçoit ni rémunération, ni aucune autre allocation. D'une durée d'un an renouvelable, l'objectif du contrat est d'organiser les actions nécessaires à la réalisation d'un projet d'insertion dans un emploi durable, grâce à l'accompagnement d'un référent.

Cet engagement se traduit également par **22 millions d'euros** en AE et CP alloués au **Fonds d'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ)** et à diverses mesures d'accompagnement. Ce fonds finance des aides directes (achats de vêtements de travail, transport notamment) et des aides indirectes (par exemple préparation de concours, prospection d'entreprises).

Faire de la jeunesse une priorité implique de soutenir **les écoles de la deuxième chance**. L'Etat participe ainsi à hauteur d'un tiers au maximum dans ces écoles, soit **24 millions d'euros en AE et CP** en 2014. Le coût unitaire moyen annuel d'une place dans ces écoles est de 6 000 euros.

Enfin et surtout, le projet de loi de finances poursuit l'expérimentation de la **garantie jeunes** en 2014, en dégagant **30 millions d'euros en AE et CP**. Le dispositif a pour objectif d'offrir une garantie de ressources à des jeunes de 18 à 25 ans en situation de grande précarité, qui ne sont « *ni étudiants, ni en emploi, ni en formation* », en contrepartie d'un parcours intensif pour les faire accéder à des premières expériences de formation ou professionnelles. L'expérimentation concerne 20 territoires, et 20 000 jeunes à compter du 1^{er} octobre 2014.

Cette garantie jeunes est au cœur des réflexions des **grandes conférences européennes sur l'emploi des jeunes**, dont la dernière vient de se tenir à Paris le 12 novembre dernier. L'objectif des chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Union européenne, et des représentants des institutions européennes, est de consacrer 45 milliards d'euros sur deux ans pour l'emploi des jeunes, et de débloquer des crédits dès le 1^{er} janvier prochain pour financer les dispositifs de garantie pour la jeunesse mis en place par les Etats membres. A terme, la France bénéficiera d'une enveloppe budgétaire de 600 millions d'euros pour accompagner 320 000 jeunes dans 13 régions dont le taux de chômage dépasse 25 %.

(2) Les mesures en faveur des personnes handicapées

En 2014, **336,86 millions d'euros en AE et CP** seront consacrés aux mesures en faveur de l'emploi des personnes handicapées.

L'aide au poste dans les entreprises adaptées absorbera 86 % de cette enveloppe, avec 289,9 millions d'euros.

La subvention d'accompagnement et de développement versée aux entreprises adaptées, complémentaire à l'aide au poste, sera financée à hauteur de 40 millions d'euros.

Enfin, les autres mesures en faveur des personnes handicapées, prévues notamment dans les programmes régionaux pour l'insertion des travailleurs handicapés, et diverses aides bénéficieront de 8 millions de CP et AE.

(3) Le soutien au secteur de l'insertion par l'activité économique

L'Etat consacrera l'an prochain **237 millions d'euros** au secteur de l'insertion par l'activité économique.

Le projet de loi de finances initial pour 2013 avait mobilisé seulement 197 millions d'euros. Toutefois, un amendement adopté à l'Assemblée nationale avait majoré ces crédits de 10 millions d'euros, en prévision de la réforme à venir de ce secteur : le Gouvernement a entendu pérenniser ces crédits supplémentaires en 2014. En outre, il avait accru cet effort par une aide supplémentaire de 10 millions d'euros, portant l'effort total à 25 millions d'euros.

L'Assemblée nationale a adopté le 7 novembre dernier un amendement du Gouvernement qui majore de **15 millions d'euros** supplémentaires les crédits en faveur de l'insertion par l'activité économique, initialement prévus à 222 millions d'euros en AE et CP. Compte tenu des résultats des négociations au niveau communautaire sur les règles encadrant l'utilisation des financements du Fonds social européen (FSE), le Gouvernement a en effet souhaité sécuriser le financement de ce secteur par des crédits budgétaires.

Votre rapporteur pour avis salue cette hausse des crédits pour soutenir le secteur de l'insertion par l'activité économique, et approuve la réforme en cours de préparation.

Suite au rapport, le 17 juillet dernier, du Conseil national de l'insertion par l'activité économique (CNIAE), présidé par notre collègue Christiane Demontès, sur la réforme du financement de l'insertion par l'activité économique, le Premier ministre a en effet annoncé les décisions suivantes :

- l'aide au poste sera la seule modalité de financement ;
- cette aide sera indexée sur le Smic ;
- elle sera composée d'un « socle » et d'une partie variable, en fonction de trois critères (le profil des publics accompagnés, les efforts d'insertion mis en œuvre et les résultats obtenus) ;
- le montant des aides variera selon les structures de l'insertion par l'activité économique (de 1 365 euros par équivalent temps plein dans une association intermédiaire à 20 160 euros dans un atelier et chantier d'insertion).

Quelques mesures sont d'ordre législatif, tandis que d'autres, d'ordre réglementaire, seront prises avant la fin de l'année.

(4) Le soutien au secteur de l'aide sociale

Les structures agréées au titre de l'aide sociale bénéficient d'une exonération de la totalité des cotisations patronales de sécurité sociale. Cette exonération est calculée soit sur une base forfaitaire de 40 % du SMIC, soit sur la rémunération réelle inférieure au SMIC. Le projet de loi de finances prévoit **12,39 millions d'euros** en AE et CP pour 2014.

B. LE PROGRAMME 103 RELATIF À L'ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES ET AU DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI : UNE BAISSÉ QUI S'EXPLIQUE PAR LA RÉFORME DE LA DOTATION GLOBALE DE DÉCENTRALISATION

Le programme 103, relatif à l'accompagnement des mutations économiques et au développement de l'emploi, voit ses autorisations d'engagement stabilisées dans le projet de loi finances pour 2014 (**3,691 milliards d'euros**) par rapport à la loi de finances initiales (**3,721 milliards d'euros**). En revanche, **ses crédits de paiement** pour 2014 s'élèveront à **2,914 milliards d'euros**, contre 3,739 milliards d'euros en 2013. Cette baisse des crédits de paiement s'explique par la débudgétisation de la dotation globale de décentralisation (DGD), d'un montant de 901 millions d'euros, qui n'apparaît plus dans le programme.

Si l'on observe la répartition de ces 3,691 milliards d'euros en AE, on constate que :

- l'action 1 « anticipation et accompagnement des conséquences des mutations économiques sur l'emploi » représente 44,4 % de l'enveloppe, avec 1,638 milliards d'euros ;

- l'action 2 « amélioration de l'insertion dans l'emploi par l'adaptation des qualifications et la reconnaissance des compétences » pèse 48,4 % des AE du programme, soit 1,787 milliards d'euros ;

- l'action 3 « développement de l'emploi » ne représente que 7,2 % des AE du programme, soit 265 millions d'euros.

1. L'anticipation et l'accompagnement des conséquences des mutations économiques sur l'emploi

Cette action bénéficiera l'an prochain de 1,638 milliard d'euros en AE, et de 869 millions d'euros en CP, contre respectivement 332,4 millions d'euros et 368,2 millions dans le PLF 2013.

La quasi-totalité de ces crédits sera utilisée pour les dépenses d'intervention. En effet, seulement 11,8 millions d'euros seront dédiés aux dépenses de fonctionnement (frais de gestion de Pôle emploi de certains dispositifs et diverses prestations pour accompagner les mutations économiques).

a) L'anticipation des mutations et la gestion active des ressources humaines porte l'effort en direction des contrats de génération

La première sous-action, dotée de 1,2 milliards en AE et d'un demi-milliard en CP, porte sur l'anticipation des mutations et la gestion active des ressources humaines :

- 1,2 milliard d'euros en AE et 390 millions d'euros en CP sont prévus pour financer le contrat de génération ;

- 40 millions d'euros d'AE et 80 millions d'euros de CP seront dédiés à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) et aux engagements de développement de l'emploi et des compétences (EDEC) ;

- 5 millions d'euros en AE et CP financeront les contrats de professionnalisation senior.

• **Le contrat de génération : un outil original qui n'a pas encore convaincu les entreprises employant entre 50 et 300 salariés**

Promesse de campagne du Président de la République, le contrat de génération est issu d'un **accord unanime** des partenaires sociaux, à travers un accord national interprofessionnel signé par toutes les organisations syndicales et patronales le 19 octobre 2012.

Cette mesure emblématique de la lutte contre le chômage, instaurée par la loi du 1^{er} mars 2013, consiste en un **dispositif d'aide à l'emploi** visant à créer des binômes jeune-senior pour encourager l'embauche des jeunes et garantir le maintien dans l'emploi des seniors, tout en assurant la transmission des compétences. L'entreprise doit en effet constituer un binôme en embauchant en contrat à durée indéterminée un jeune d'au moins 16 ans et de moins de 26 ans au premier jour de l'exécution de son contrat (ou de moins de 30 ans pour les jeunes reconnus comme travailleurs handicapés), et parallèlement, maintenir dans l'emploi un senior de 57 ans ou plus (ou de 55 ans ou plus pour les salariés reconnus comme travailleurs handicapés) ou recruter une personne de 55 ans ou plus.

Ce dispositif prévoit une aide financière pour toute embauche à partir de 2013 effectuée par les PME de moins de 300 salariés sous certaines conditions. D'un point de vue juridique, le contrat de génération n'est pas un contrat aidé.

Pour les entreprises de moins de 50 salariés et les entreprises individuelles, aucune autre formalité n'est demandée pour obtenir l'aide de 4 000 euros par an et par binôme. Ces entreprises peuvent également bénéficier d'une aide au conseil pour la mise en œuvre du contrat de génération.

Les entreprises **entre 50 et moins de 300 salariés** doivent au préalable conclure un accord collectif dit « intergénérationnel », ou, à défaut d'accord attesté par un procès-verbal de désaccord, établir un plan d'action, ou bien être couvert par un accord de branche étendu.

Le PLF 2014 avait initialement prévu **1,2 milliard d'euros en AE** pour couvrir les 100 000 entrées prévues en 2014. Parmi les 390 millions d'euros prévus en CP pour 2014, 200 millions devront être consacrés aux binômes constitués en 2013, et 190 millions à ceux formés en 2014.

Interrogée par votre rapporteur, la DGEFP indique que **11 587 contrats de génération ont été conclus fin octobre 2013**. La quasi-totalité de ces contrats a été signée dans les entreprises employant moins de 50 salariés. Seuls 8,7 % de ces contrats ont été conclus dans les entreprises employant entre 50 et 300 salariés. En effet, ces entreprises ne se sont pas engagées dans une dynamique de négociation d'un accord collectif intergénérationnel ou d'élaboration d'un plan d'action, mais semblent attendre la conclusion d'un accord de branche. Or, aujourd'hui, seuls 20 accords de branche intergénérationnels ont été conclus.

Les dernières projections de la Dares (direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques) prévoient que le nombre total d'embauches en contrat de génération pourrait être compris entre **19 000 et 21 000 en 2013**. En **2014**, en fonction de différentes hypothèses de montée en charge, le dispositif devrait concerner entre **42 000 et 65 000 nouveaux contrats**, et entre **45 000 et 70 000 contrats en 2015**, sous réserve d'un rétablissement de l'activité économique.

Pour mémoire, les entreprises **employant plus de 300 salariés** sont soumises à une pénalité si elles ne concluent pas un accord intergénérationnel ou n'établissent pas de plan unilatéral avant le 30 septembre 2013, mais cette date a été décalée à la demande du ministère du travail. Les pénalités seront versées au budget général de l'Etat.

Les crédits de paiement pour les contrats de génération s'élèveront finalement à 165 millions d'euros au lieu de 390 millions d'euros, compte tenu des amendements adoptés à l'Assemblée nationale et des transferts de crédits suivants :

- **200 millions d'euros pour les compensations des primes d'apprentissage (voir *infra*) ;**
- **15 millions d'euros pour l'insertion par l'activité économique (voir *infra*) ;**
- **10 millions d'euros pour les missions locales et PAIO (voir *supra*).**

Les autorisations d'engagement des contrats de génération passeront par conséquent de **1,2 milliard d'euros à 975 millions d'euros**.

Il convient enfin de rappeler qu'un dispositif d'appui conseil au contrat de génération a été mis en place. Une dotation de **20 millions d'euros** en AE et CP a été prévue pour mettre en place des dispositifs au niveau national ou régional.

- **Les aides à la GPEC et à l'EDEC : des outils à encourager**

Alors que le PLF 2013 n'avait consacré à ces aides que 25 millions d'euros en CP et 60 millions en AE, une enveloppe de **40 millions d'euros en AE et 80 millions d'euros en CP** est prévue pour :

- inciter les petites et moyennes entreprises à anticiper leurs besoins en matière de gestion de ressources humaines à travers l'aide au conseil au conseil et à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) ;

- encourager les organisations professionnelles et interprofessionnelles à conclure des accords avec l'Etat comportant des engagements de développement des emplois et des compétences (EDEC).

- **Les contrats de professionnalisation senior : un dispositif très peu utilisé**

Une aide de 2 000 euros est accordée, sans limitation de durée, aux employeurs de personnes au chômage de longue durée, âgées de plus de 45 ans, qui sont recrutées en contrat de professionnalisation.

Une dotation de **5 millions d'euros en AE et CP** est prévue pour verser cette aide à environ 2 500 bénéficiaires en 2014.

b) L'implication des branches et des entreprises dans la prévention du licenciement et le reclassement des salariés

Alors que le PLF 2013 n'avait dédié que 289,3 millions d'euros à cette sous-action 2, pas moins de **361,6 millions d'euros** en AE et CP lui seront consacrés l'an prochain, dont 53,5 millions en faveur des dispositifs de mesure d'âge, et 308,1 millions à destination du reclassement des salariés.

- **Les deux dispositifs de mesure d'âge ne sont plus guère utilisés**

Le **dispositif d'allocation spéciale du fonds national de l'emploi (ASFNE)** est en **voie d'extinction** suite à l'adoption d'un amendement à la loi de finances pour 2012. Ce dispositif consiste en une retraite anticipée accordée essentiellement lors des plans de sauvegarde de l'emploi. Les bénéficiaires, âgés de plus 57 ans voire 56 ans, perçoivent environ 65 % de leur salaire brut antérieur jusqu'à leur retraite, grâce notamment à des participations de l'employeur, de l'Unedic et de l'Etat.

Afin de garantir le versement des allocations spéciales du FNE aux 2 473 bénéficiaires, l'Etat garantit pour 2014 une dépense d'intervention de **44,5 millions d'euros** en AE et CP.

Les **conventions de cessation d'activité de certains travailleurs salariés (CATS)** ne sont pas en voie d'extinction comme les ASFNE, mais elles ne concernent que très peu de personnes (753 en 2014). En effet, ces

dispositifs ne peuvent être activés que si un accord national de branche sur la cessation d'activité a été signé. Or depuis 2005, aucun accord de branche ne peut plus être conclu, ce qui n'interdit pas toutefois les entreprises antérieurement couvertes de mettre en place des CATS.

Les bénéficiaires des CATS perçoivent une allocation égale au minimum à 65 % de leur salaire brut antérieur et bénéficient d'une protection sociale jusqu'à leur retraite.

Le PLF prévoit une enveloppe de **9 millions d'euros** en AE et CP pour financer les CATS.

- **Les actions en faveur du reclassement des salariés**

Une dotation de **308 millions en AE et CP** est consacrée à ces actions selon la répartition suivante.

Environ 38,9 % de ces crédits (soit 120 millions d'euros) financeront **l'activité partielle**, anciennement appelée chômage partiel. Ces crédits sont en hausse de 50 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale de 2013.

L'activité partielle

On distinguait avant 2013 pas moins de **cinq dispositifs différents de chômage partiel**, dont l'allocation spécifique de chômage partiel de l'Etat (AS), la convention d'activité partielle de longue durée (APLD) financée par l'Unédic, ou encore l'allocation complémentaire de chômage partiel au titre de la rémunération mensuelle minimale (RMM) payée par l'employeur.

Ces dispositifs se sont révélés **complexes, peu efficaces** par comparaison avec leurs homologues européens, et **instables** dans le temps.

C'est pourquoi les partenaires sociaux ont souhaité, dans le cadre de l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013, créer une allocation unique d'activité partielle, financée par l'Etat et l'Unédic.

Afin de répondre rapidement aux difficultés conjoncturelles des entreprises, le dispositif d'activité partielle a été totalement revu dans le cadre de la loi de sécurisation de l'emploi du 14 juin 2013.

Environ 38,9 % de cette enveloppe sont également dédiés au **contrat de sécurisation professionnelle (CSP)**. Ce dispositif propose un parcours de sécurisation professionnelle aux salariés licenciés pour motif économique dans les entreprises de moins de 1000 salariés. D'une durée maximale de 12 mois, il peut comprendre des mesures d'accompagnement, des périodes de formation et des périodes de travail dans des organismes publics ou des entreprises. L'allocation de sécurisation professionnelle versée au bénéficiaire d'un CSP est égale à 80 % du salaire brut moyen perçu au cours des 12 derniers mois avant la conclusion du CSP. L'Etat consacrera l'an

prochain 120 millions d'euros pour financer en partie l'allocation de sécurisation professionnelle (31,5 millions d'euros) et le volet accompagnement (88,5 millions d'euros).

La **dotation globale de restructuration**, qui favorise le reclassement des salariés licenciés dans le cadre d'un plan de sauvegarde de l'emploi, recevra 7,6 % des crédits (soit 23,5 millions d'euros).

L'exonération de cotisations sociales dans les bassins d'emplois à redynamiser bénéficiera de 5,5 % des crédits en faveur du reclassement des salariés (soit 17,1 millions d'euros en AE et CP). Ce dispositif est en voie d'extinction : seules les entreprises implantées avant le 31 décembre 2013 dans deux bassins d'emplois (Champagne-Ardenne et Midi-Pyrénées) pourront en bénéficier.

En outre, 3,6 % de l'enveloppe (soit 11 millions d'euros) sont consacrés à **l'allocation temporaire dégressive**, qui permettra à environ 4 000 personnes l'an prochain de compenser pendant deux ans la différence de rémunération entre leur nouvel emploi et l'ancien afin de favoriser le reclassement extérieur.

Par ailleurs, 2,8 % des crédits (soit 8,5 millions d'euros) financeront **les exonérations de cotisations sociales dans les zones de restructuration de la défense**, afin d'atténuer les conséquences économiques des territoires fragilisés par la réorganisation de la carte militaire.

Enfin, 2,6 % des crédits (soit 8 millions d'euros) assurent le financement des **cellules d'appui à la sécurisation professionnelle (CASP)**. Cette aide intervient en amont des licenciements économiques et ne concerne que les entreprises de plus de 50 salariés en redressement ou liquidation judiciaire.

2. L'amélioration de l'insertion dans l'emploi par l'adaptation des qualifications et la reconnaissance des compétences

La deuxième action du programme 103 est consacrée à l'amélioration de l'insertion dans l'emploi par l'adaptation des qualifications et la reconnaissance des compétences et dispose de **1,787 milliard d'euros** en AE et CP. Le PLF 2013 avait consacré à cette action 3,07 milliards d'euros en AE et CP. **Cette forte baisse de crédits s'explique par la débudgétisation de la DGD liée à la formation professionnelle et à l'apprentissage.**

Une faible part de ces crédits finance des dépenses de fonctionnement : 53 millions d'euros en AE et CP sont prévus en 2014 pour organiser des compétences clefs, grâce auxquelles 40 000 personnes pourront développer par exemple leur compréhension et leur expression écrite ou apprendre à utiliser les outils informatiques.

Le reste de l'enveloppe, 1,734 milliard d'euros en AE et CP, finance deux sous-actions : la sous-action 1 « reconnaissance des compétences acquises par les personnes » à hauteur de 6,77 millions d'euros, et la sous-action 2 « amélioration de l'accès à la qualification par le développement de l'alternance et de la certification » avec 1,714 milliard d'euros.

a) La reconnaissance des compétences acquises par les personnes

Cette première sous-action comprend uniquement la validation des acquis de l'expérience (VAE).

Instituée par la loi de modernisation sociale n° 2002-73 du 17 janvier 2002, la VAE permet à toute personne de faire valider les acquis de son expérience en vue l'obtention d'un diplôme ou d'un titre.

Votre rapporteur pour avis constate que le montant de ces crédits est maintenu par rapport au PLF 2013. Il souhaite cependant que la VAE soit davantage utilisée afin de renforcer l'employabilité des salariés.

b) L'amélioration de l'accès à la qualification par le développement de l'alternance et de la certification

Cette deuxième sous-action, qui comprend 1,714 milliard d'euros de CP et AE, comprend trois volets :

- le développement de l'alternance (1,417 milliard d'euros) ;
- diverses actions en faveur de la formation (203,68 millions d'euros) ;
- les subventions en faveur des deux opérateurs que sont l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) (76,59 millions d'euros) et le centre pour le développement de l'information sur la formation permanente (centre INFFO) (6,64 millions d'euros).

Une attention particulière doit être accordée à la suppression de la dotation globale de décentralisation (estimée à 901 millions d'euros), compte tenu de l'article 25 du projet de loi de finances pour 2014, qui explique la forte baisse des crédits de cette sous-action (2,95 milliards d'euros en AE et CP en 2013).

• Le développement de l'alternance, une priorité du Gouvernement

L'Etat consacrera 1,417 milliard d'euros en 2014 pour compenser des exonérations de charge relatives aux contrats d'apprentissage, aux contrats de professionnalisation et au dispositif PACTE (parcours d'accès aux carrières des fonctions publiques territoriales, hospitalières et de l'Etat).

Les contrats d'apprentissage

Le Gouvernement estime que **450 000 contrats d'apprentissage** seront concernés par ces exonérations de cotisations sociales, d'où un besoin de financement prévisionnel de **1,4 milliard d'euros** en AE et CP (contre 1,234 milliard en 2013).

Les exonérations de cotisations sociales pour les contrats d'apprentissage

Les contrats d'apprentissage bénéficient d'exonérations de cotisations sociales dans les conditions prévues à l'article L. 6243-2 du code du travail.

Pendant toute la durée du contrat, l'employeur est exonéré des charges sociales (part patronale et part salariale), à l'exception de la cotisation patronale d'accidents du travail et de maladies professionnelles¹.

L'exonération de cotisations sociales est **totale** pour les artisans inscrits au répertoire des métiers (ou au registre des entreprises en Alsace-Moselle), ou les employeurs de moins de 11 salariés.

L'exonération est **partielle** pour les employeurs à partir de 11 salariés, qui restent soumis à :

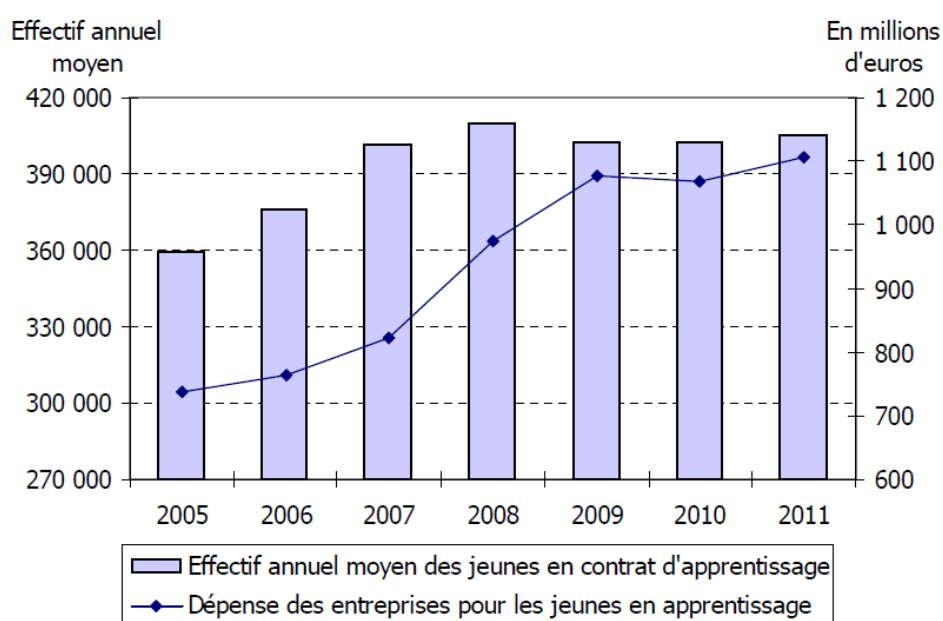
- la contribution de solidarité pour l'autonomie ;
- la contribution au Fonds national d'aide au logement (Fnal), jusqu'à 20 salariés et à la contribution au Fnal supplémentaire, à partir de 20 salariés ;
- les cotisations patronales et salariales d'assurance chômage et de l'AGS (Association pour la gestion du régime de garantie des créances des salariés) ;
- les cotisations patronales et salariales de retraite complémentaire et de l'AGFF (Association pour la gestion du fonds de financement Agirc et Arrco) ;
- le versement transport, le forfait social, la cotisation supplémentaire et la majoration complémentaire d'accidents du travail, le cas échéant.

¹ Quelle que soit la taille de l'entreprise, la CSG et la CRDS ne sont pas dues.

Dans le cadre du « Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi », le Gouvernement a pris l'engagement de porter le nombre d'apprentis à 500 000 à l'horizon 2017, au lieu de 435 000 fin 2012.

Votre rapporteur pour avis approuve pleinement l'objectif, qui permet à des jeunes de développer leurs compétences dans des métiers souvent en tension et parfois insuffisamment valorisés dans l'opinion publique.

Graphique n° 7 : Dépense et effectifs des jeunes en apprentissage



Source : Dares

Les contrats de professionnalisation

Les contrats de professionnalisation peuvent donner lieu à deux types d'exonérations de cotisations sociales selon le public visé et la nature de l'employeur.

Les contrats de professionnalisation conclus avec un **demandeur d'emploi âgé de 45 ans et plus** ouvrent droit à une exonération de cotisations patronales d'assurances sociales (assurance maladie, maternité, invalidité, vieillesse-décès) et d'allocations familiales.

Les contrats de professionnalisation conclus entre des **groupements d'employeurs** et des **jeunes** âgés de 16 à 25 ans révolus sortis du système scolaire sans qualification ou rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi, ou bien des demandeurs d'emploi âgés de 45 ans et plus, ouvrent droit à une exonération des cotisations à la charge de l'employeur au titre des accidents du travail et des maladies professionnelles.

Le PLF 2014 consacrera **16,32 millions d'euros en AE et CP** pour les exonérations spécifiques de cotisations sociales de certains contrats de professionnalisation (alors que le PLF 2013 avait prévu seulement 14,63 millions d'euros).

Le Pacte

Le parcours d'accès aux carrières des fonctions publiques territoriale, hospitalière et de l'Etat, créé en 2005, ne concernera l'an prochain que **31 bénéficiaires**, pour un coût de **90 000 euros** (contre 530 000 euros en 2013).

Il s'agit d'un contrat en alternance, créé en 2005, d'une durée de un à deux ans, et proposé par une administration pour occuper un emploi de catégorie C aux jeunes de 16 à 25 révolus sortis du système éducatif sans diplôme et sans qualification professionnelle reconnue, et à ceux dont le niveau de diplôme est peu élevé. Pendant le contrat, le jeune poursuit une formation et perçoit une rémunération égale à un pourcentage du traitement minimum de la fonction publique. Le Pacte ouvre droit à une exonération de cotisations sociales pour l'employeur.

Compte tenu du très faible nombre de bénéficiaires du Pacte, votre rapporteur pour avis s'interroge sur l'intérêt de conserver cette forme de contrat en alternance.

• **Diverses actions en faveur de la formation**

Une dotation de **293,55 millions d'euros** en AE et CP est dédiée aux actions en faveur de la formation.

La rémunération des stagiaires de la formation professionnelle

Le Gouvernement prévoit **232,68 millions d'euros en AE et CP** (contre 185,5 millions d'euros dans le PLF 2013) pour assurer, pendant une formation, la rémunération des demandeurs d'emploi non indemnisés par le régime d'assurance chômage, et des publics dits spécifiques qui poursuivent une formation agréée par l'Etat.

Les subventions à divers organismes

Une dotation de **22,82 millions d'euros** en AE et CP, issue des crédits des CPER 2007-2013, concourt au subventionnement de diverses associations comme les Observatoires régionaux de l'emploi et de la formation (Oref).

Les actions adaptées aux besoins des personnes illettrées et des personnes sous main de justice

Ces actions nécessitent un financement de l'Etat à hauteur de **7 millions d'euros** en AE et CP pour 2014.

L'aide à la mobilité des jeunes entre la France et l'Allemagne

Le PLF 2014 consacre **850 000 euros** en AE et CP au programme franco-allemand d'échanges de jeunes et d'adultes en formation professionnelle initiale et continue.

Le groupement d'intérêt public Europe Education France Formation

Une dotation de **360 000 euros** en AE et CP est prévue pour ce groupement d'intérêt public, auparavant appelé « Agence Socrate-Leonardo da Vinci ».

• Les subventions versées aux opérateurs : l'Afpa et le Centre Inffo

La subvention à l'Afpa

L'Etat versera l'an prochain une subvention au titre du **programme d'activités de service public (PASP)** à l'Afpa d'un montant de **76,59 millions d'euros en AE et CP** (contre seulement 20,9 millions en 2013), à mettre en perspective avec les quelque 800 millions d'euros de chiffre d'affaires de l'association¹. Cette subvention vise essentiellement à financer l'ingénierie de formation et les actions de délivrance des titres professionnels et de VAE, à compenser les charges liées aux sujétions de service public et au transfert de l'activité d'orientation de l'Afpa, mais également à accompagner le dispositif des emplois d'avenir.

Votre rapporteur pour avis souhaite que la subvention de l'Etat soit maintenue à ce même niveau pendant toute la durée du plan de refondation de l'Afpa adopté en décembre 2012. Ce plan constitue une feuille de route pour l'association jusqu'à 2017 pour répondre aux graves difficultés financières rencontrées l'an passé. Il comprend un volet de développement afin de regagner des marchés auprès des régions et des entreprises, un volet de transformation du marché pédagogique pour réduire la durée des formations, les rendre plus fréquentes et les personnaliser, et un volet de redressement financier couplé à une politique de rationalisation de la gestion immobilière.

Votre rapporteur pour avis souligne les atouts dont dispose l'association pour faire face aux défis liés à la décentralisation et à l'imposition des règles de la concurrence aux activités de formation professionnelle : des formateurs de qualité, un réseau national et des implantations locales sur l'ensemble du territoire, une équipe de direction mobilisée pour mener à son terme le plan de refondation. Il sera toutefois nécessaire de responsabiliser davantage les conseils régionaux pour qu'ils n'hésitent plus à acheter des formations dispensées en dehors des frontières régionales, et de remobiliser la fonction commerciale de l'Afpa afin de valoriser les atouts indéniables de l'association auprès de tous les financeurs de la formation professionnelle.

¹ Pour mémoire, l'Etat participe aussi au financement de l'Afpa au travers du programme 102 et son dispositif à l'attention des publics fragiles à hauteur de 17,5 millions d'euros en AE et 21,1 millions d'euros en CP.

Enfin, l'Afpa disposera d'une **subvention d'investissement de 10,43 millions d'euros en AE et CP** portant sur la modernisation du dispositif de formation. Cette subvention correspond à la part Etat des contrats de projet Etat-Région (CPER) 2007/2013.

Votre rapporteur pour avis souhaite que les prochains CPER maintiennent ces financements à destination de l'Afpa.

Le centre pour le développement de l'information sur la formation permanente (centre Inffo)

La subvention destinée au centre Inffo pour 2014 s'établit à **6,64 millions d'euros** en AE et CP.

• **La suppression de la dotation globale de décentralisation prévue à l'article 25 du projet de loi de finances pour 2014**

La **dotation globale de décentralisation (DGD)** liée à la formation professionnelle et à l'apprentissage avait pour objectif de compenser à partir de crédits du budget général les compétences transférées par l'Etat aux régions en la matière. Elle s'élevait à **901 millions d'euros** en 2013.

Cette dotation découle des dispositions de l'article 72-2 de la Constitution, qui prévoit que « *tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice* ».

La nature de cette dotation est complexe, comme le montre le tableau suivant. Son montant était stable depuis 2009, autour de 1,7 milliard d'euros.

Tableau n° 8 : Evolution des dotations budgétaires de l'Etat compensant les transferts de charges aux régions en matière de formation professionnelle et d'apprentissage

(en euros)

Dotations (article d'imputation sur le programme 103)	2009 Exécution	2010 Exécution	2011 Exécution	2012 Exécution	2013 LFI	2014 PLF
Article 32 : Rémunération des stagiaires (actualisation des barèmes) (66)	9 225 583	9 225 583	9 225 583	9 225 583	9 225 583	
Apprentissage Mayotte (65)	2 534 721	5 736 958	6 848 718	6 225 354	6 023 898	
Article 50 et 70 : Actions décentralisées en faveur des jeunes (formations préqualifiantes et qualifiantes) Loi quinquennale du 20/12/1993 (67)	859 981 161	870 387 409	870 658 476	870 388 270	870 387 409	
Article 60 : Rééquilibrage aménagement du territoire (41)	10 651 782	10 651 782	10 651 782	10 651 782	10 651 782	
Article 81 : Loi du 27 février 2002 Primes d'apprentissage (42)	800 566 907	800 566 907	801 680 131	801 425 332	551 420 710	
Programme 787 Action 2*	-	-	-	-	250 000 000	430 773 990
Article 90 Frais de gestion de l'ASP (ex-CNASEA) (68)	5 068 540	5 068 540	5 068 540	5 068 540	5 068 540	
TOTAL	1 688 028 694	1 701 637 179	1 704 133 230	1 702 984 861	1 702 777 922	430 773 990

*Evolution des modalités de rattachement budgétaire des crédits de DGD à partir de 2013, 250 millions d'euros au titre des primes d'apprentissage étant portés par le programme 787 « Péréquation entre régions et compensation au titre du versement de l'indemnité compensatrice forfaitaire.

Source : DGEFP

Si l'on reprend les chiffres de 2013, et que l'on retrace à la DGD les compensations pour prime d'apprentissage (551 millions d'euros) et les compensations au titre du programme 787 (250 millions d'euros), la DGD aurait effectivement dû s'élever à **901 millions d'euros** en cas de reconduction dans le cadre du présent PLF.

Mais le **Pacte de confiance et de responsabilité**, établi le 16 juillet entre l'Etat et les collectivités territoriales, a prévu de remplacer, à hauteur des deux tiers, cette dotation par une ressource dynamique dès la loi de finances pour 2014.

C'est pourquoi l'article 25 du PLF 2014 supprime de fait cette DGD en prévoyant que les régions, la collectivité territoriale de Corse et le département de Mayotte se verront attribuer, à hauteur des **deux tiers** de la compensation, des **ressources fiscales dynamiques**, soit 601 millions d'euros, et pour **un tiers**, une fraction supplémentaire de la **taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques** (Ticpe), soit 300 millions d'euros.

Ces ressources fiscales dynamiques sont constituées par une partie des frais de gestion perçus par l'Etat sur les recettes de la cotisation foncière des entreprises (CFE), de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et de la taxe d'habitation (TH).

L'article 25 comprend un tableau retraçant l'affectation des nouvelles ressources fondée sur les compensations versées en 2013. On constate de grandes différences entre régions : l'Ile-de-France recevra 12,96 % de l'enveloppe globale contre 0,48 % en Corse.

La suppression de la DGD liée à la formation professionnelle et à l'apprentissage est sans impact sur l'équilibre budgétaire en 2014, puisqu'il s'agit seulement de remplacer des crédits budgétaires par des fractions du produit de recettes fiscales. Elle est également neutre pour les régions en 2014

Selon les informations fournies par le Gouvernement à votre rapporteur pour avis, les frais de gestion de la taxe d'habitation ont progressé de 5,9 % en moyenne entre 2010 et 2012, et les frais de gestion de la CVAE et de la CFE de 3,8 %. Par conséquent, **cette réforme de la DGD sera profitable aux régions à moyen et long termes, et constituera un manque à gagner pour l'Etat qu'il est difficile d'évaluer à ce stade.**

3. Le développement de l'emploi

Le PLF 2014 consacrera **265 millions d'euros** en AE et **257 millions d'euros en CP** à cette troisième action du programme 103, contre respectivement 326,7 millions et 308,3 millions en 2013.

a) La baisse du coût du travail pour faciliter le développement de territoires et de secteurs à forts potentiels d'emplois

Cette première sous-action bénéficiera d'un peu moins de la moitié des crédits de l'action, **avec 122,6 millions d'euros en AE et CP** (contre 206,7 millions d'euros en 2013).

• Les exonérations spécifiques en fonction des territoires ou des secteurs d'activité

Trois dispositifs doivent être distingués :

- l'exonération de cotisations patronales liée **aux organismes d'intérêt général situés dans les zones de revitalisation rurale (ZRR)**, à hauteur de 101 millions d'euros en CP et AE, contre 151 millions en 2013. L'article 78 du PLF pour 2014 opère un recentrage de cette exonération qui permettra une économie pour l'Etat de 30 millions d'euros dès l'an prochain (voir commentaire *infra*) ;

- l'exonération de cotisations patronales à **l'embauche** du deuxième au cinquantième salarié dans les ZRR (18,6 millions d'euros en AE et CP contre 17,7 millions en 2013) ;

- l'exonération de la moitié des cotisations d'assurance maladie et de vieillesse sur les gains et rémunérations des **correspondants locaux de presse** sera financée à hauteur de 90 000 euros en AE et CP, soit le même montant que cette année.

Par ailleurs, le dispositif appelé « zéro charges » pour favoriser l'embauche des jeunes de moins de 26 ans dans les très petites entreprises bénéficiera de 3 millions d'euros en AE et CP.

b) La promotion de l'activité

Cette deuxième sous-action disposera de **142,4 millions d'euros** en AE et 134,5 millions en CP, contre respectivement 119,3 millions et 101 millions dans le PLF 2013.

• **Les aides à la création et à la reprise d'entreprise**

Alors que le PLF 2013 avait consacré 98,5 millions d'euros en AE et 80,11 millions d'euros en CP aux aides à la création et à la reprise d'activité, le PLF 2014 prévoit une enveloppe de 125,5 millions d'euros en AE et 113,61 millions d'euros en CP, qui financera trois dispositifs.

L'exonération partielle liée au régime social des micro-entreprises sera couverte par **64,5 millions d'euros** en AE et CP (contre 31 millions d'euros en 2013). Ce dispositif concerne les entreprises réalisant un chiffre d'affaires inférieur à 81 500 euros en activité commerciale et 32 600 euros en prestation de service (régime de l'auto-entrepreneur). Trois taux libérateurs sont prévus en fonction de l'activité de l'entreprise : de 14 % pour les activités commerciales, à 24,6 % pour les activités artisanales et les services, en passant par 21,3 % pour les activités libérales.

Le **nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'entreprise** (Nacre) sera financé par **33 millions d'euros** en AE et 25,11 millions d'euros en CP (contre 43,5 millions en AE et 25,1 millions en CP en 2013). Ce dispositif s'adresse aux demandeurs d'emploi et aux personnes rencontrant des difficultés durables d'insertion dans l'emploi, et devrait concerner 20 000 nouvelles personnes l'an prochain. **Votre rapporteur pour avis souligne que le bilan de ce dispositif est globalement positif** : depuis son démarrage en 2009 jusqu'à fin 2012, environ 87 000 personnes et 58 000 entreprises ont été accompagnées. Le taux de pérennité à deux ans des entreprises accompagnées s'élève à 78 % ; enfin, le coût complet du dispositif (accompagnement et prêt à taux zéro garanti par l'Etat) oscille entre 3 500 et 4 000 euros par bénéficiaire, soit un niveau très inférieur à ceux constatés pour d'autres aides à la création d'entreprise.

Enfin, le **Fonds de cohésion sociale** accordera, comme en 2013, des garanties bancaires pour **24 millions d'euros** en AE et CP au titre de la garantie des microcrédits professionnels (12 millions d'euros), des prêts associés à Nacre (10 millions d'euros) et des microcrédits sociaux (2 millions d'euros).

• **Le développement des nouvelles formes d'emploi**

Le montant des crédits mobilisés pour le développement des nouvelles formes d'emploi s'élève à 18,5 millions d'euros en AE et CP, soit exactement le même niveau que celui retenu en 2013.

Les **dispositifs locaux d'accompagnement** (DLA) constituent le premier poste de dépense, avec **10,4 millions d'euros** en AE et CP. Les DLA sont des structures qui accompagnent techniquement et financièrement les employeurs, les associations et les entités œuvrant dans l'insertion économique et sociale.

Votre rapporteur pour avis attache une grande importance aux dispositifs locaux d'accompagnement, dont le rôle a été souvent souligné lors de l'examen en première lecture au Sénat du projet de loi relatif à l'économie sociale et solidaire.

Le second poste de dépense est constitué par les **conventions pour la promotion de l'emploi** (CPE), avec **6,67 millions d'euros** en AE et CP. Ces conventions visent notamment à soutenir la création d'un environnement favorable au développement des services et activités d'appui à la création d'entreprises.

Les **crédits d'ingénierie et de conseil en promotion de l'emploi** seront financés à hauteur de **750 000 euros** en AE et CP, afin notamment de payer des études demandées par la DGEFP. Une même somme sera dédiée aux **subventions de promotion de l'emploi** pour financer des actions spécifiques et ponctuelles (mobilisation de partenaires dans un projet, expérimentation d'un projet innovant).

Votre rapporteur pour avis regrette l'éparpillement de ces mesures de développement des nouvelles formes d'emploi qui pourraient utilement être regroupées au sein d'un dispositif unique afin de gagner en visibilité auprès des acteurs concernés.

- **Les dispositifs propres à l'outre-mer**

Les dispositifs à la création d'entreprises outre-mer bénéficieront de **2,32 millions d'euros** en AE et CP, soit l'exacte reconduction des crédits ouverts en 2013.

Plus de la moitié de ces crédits financera le **projet initiative jeune** (PIJ création), soit **1,5 million d'euros** en AE et CP. Ce dispositif s'applique dans les départements d'outre-mer, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte, et s'adresse aux jeunes âgés de 18 à 30 ans qui créent ou reprennent une entreprise. Le montant maximum de l'aide est de 7 317 euros.

Dans ces mêmes collectivités, à l'exception de Mayotte, une prime est versée en cas de création d'emploi, plafonnée à **680 000 euros** en AE et CP dans le PLF pour 2014. En outre, les primes à la création d'emploi des jeunes de Mayotte (PEJ) sont financées à hauteur de **140 000 euros** en AE et CP pour encourager la création d'emploi dans le secteur marchand.

Votre rapporteur pour avis souhaiterait que les règles relatives aux primes à la création d'emploi dans les collectivités d'outre-mer soient à terme harmonisées.

C. LE PROGRAMME 111 : DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT EN HAUSSE POUR AMÉLIORER LA QUALITÉ DE L'EMPLOI ET DES RELATIONS DU TRAVAIL

Le troisième programme de la mission « travail et emploi » est relatif à l'amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail. Ce programme, qui comporte cinq actions, bénéficiera l'an prochain de 123,4 millions d'euros en AE (contre 78,5 millions d'euros dans le PLF 2013), et de 70,9 millions d'euros de CP (contre 78,8 millions d'euros l'an passé).

1. La santé et la sécurité au travail

La première action du programme, consacrée à la santé et à la sécurité au travail, sera financée par **27,1 millions d'euros en AE** (26,59 millions d'euros dans le projet de loi de finances 2013), et **25,8 millions d'euros en CP** (27,2 millions d'euros dans le projet de loi de finances 2013).

Les quatre cinquièmes de crédits couvrent des dépenses de fonctionnement à travers des **subventions pour charge de service public** versées à l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANCT) à hauteur de 11 millions d'euros en AE et CP, et l'Agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) pour 9 millions d'euros en AE et CP.

S'agissant des dépenses d'intervention, les crédits serviront à financer les **études sur les risques professionnels** avec des organismes de recherche partenaires (4,8 millions d'euros en AE et 3,6 millions en CP), et à alimenter le **Fonds pour l'amélioration des conditions de travail** (2,24 millions d'euros en AE et CP).

Votre rapporteur pour avis souligne l'importance des travaux réalisés par l'Anact et l'Anses pour améliorer les conditions de travail des salariés. Outre le respect des droits fondamentaux des travailleurs, l'amélioration des conditions de travail a un impact économique majeur sur le renforcement à moyen et long termes de la compétitivité des entreprises, l'équilibre financier de la branche accidents du travail et maladies professionnelles de la sécurité sociale, et sur la pérennité du système de retraite.

2. La qualité et l'effectivité du droit

Dédiée au renforcement de la qualité et de l'effectivité du droit, la deuxième action du programme sera dotée de **19,3 millions d'euros en AE** (contre 45 millions d'euros dans le PLF 2013), et de **15,8 millions d'euros en CP** (contre 19,1 millions d'euros dans le PLF 2013).

S'agissant des dépenses de fonctionnement, 11,1 millions d'euros en AE et 7,6 millions d'euros en CP sont prévus pour financer le renouvellement des 14 500 conseillers prud'homaux avant décembre 2015. Le PLF 2013 avait consacré 36,7 millions d'euros en AE et 10,7 millions d'euros en CP à ce renouvellement.

Le ministère envisage de remplacer les élections des conseillers prud'homaux par un processus de désignation, plus simple et moins coûteux, fondé sur la représentativité des organisations d'employeurs et de salariés.

S'agissant des dépenses d'intervention, le PLF pour 2014 prévoit une enveloppe de **6,8 millions d'euros en AE et CP** pour financer la **formation des conseillers prud'homaux**.

Dans le cadre de son rapport sur le projet de loi relatif à la sécurisation de l'emploi, votre rapporteur pour avis avait souligné « *la nécessité de renforcer les moyens de la justice prud'homale, qui apparaît aujourd'hui comme le parent pauvre du système judiciaire français* » et avait déploré le fait que « *les formations continues n'étaient pas obligatoires* »¹. **C'est pourquoi votre rapporteur pour avis appelle le Gouvernement à renforcer ses dotations aux conseils des prud'hommes et au volet « formation continue ».**

Par ailleurs, le Gouvernement prévoit une dotation de **1,3 million d'euros en AE et CP** pour indemniser les **conseillers des salariés**, payer leurs cotisations « accidents du travail » et verser des subventions aux associations qui mènent des actions ciblées dans le domaine du droit du travail.

3. Le dialogue social et la démocratie sociale

Consacrée à l'amélioration du dialogue social et de la démocratie sociale, la troisième action bénéficiera de plus de **77 millions d'euros en AE** (contre moins de 7 millions d'euros dans le PLF 2013), et de **29,2 millions d'euros en CP** (contre 32,4 millions d'euros dans le PLF 2013).

¹ Cf. le rapport du Sénat n° 501 (2012-2013) de M. Claude Jeannerot, fait au nom de la commission des affaires sociales, sur le projet de loi relatif à la sécurisation de l'emploi, déposé le 11 avril 2013, p. 174.

Concernant les dépenses de fonctionnement, une dotation de 2,6 millions d'euros en AE et CP est prévue pour assurer les dépenses liées à la conduite du projet de mesure de l'audience des organisations syndicales portant sur la période du 1^{er} janvier 2013 au 31 décembre 2014.

S'agissant des dépenses d'intervention, l'Etat participe financièrement à la **formation économique, sociale et financière des salariés** appelés à exercer des responsabilités syndicales. Compte tenu de l'ouverture d'un nouveau cycle triennal couvrant la période 2014-2016, le PLF pour 2014 prévoit une dotation de **72 millions d'euros en AE**, mais de seulement 24 millions en CP. En outre, l'Etat finance à hauteur de **2,43 millions d'euros** en AE et CP les actions visant à **développer la négociation collective**.

4. Les autres actions du programme

a) La lutte contre le travail illégal

Cette action ne comporte pas de crédits relevant du programme 111.

Les moyens humains associés à cette action sont inscrits et gérés dans le programme 105 « conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail ».

b) Le Fonds national de soutien relatif à la pénibilité

Cette action ne comporte pas non plus de crédits relevant du programme 111, mais celui-ci abondera le Fonds national de soutien relatif à la pénibilité si besoin, étant précisé que l'expérimentation de ce fonds s'achève fin 2013.

Ce fonds a vocation à soutenir les actions déployées dans le champ de la prévention de la pénibilité par les branches et les entreprises couvertes par un accord collectif de branche ou d'entreprise.

Beaucoup d'entreprises ayant déposé un dossier avant la date limite du 2 septembre 2013, 225 dossiers sont actuellement à l'étude, ce qui pourrait représenter une dépense prévisionnelle de 13 millions d'euros.

D. LE PROGRAMME 155 : LE MINISTÈRE PARTICIPE À L'EFFORT DE MAÎTRISE DES EFFECTIFS DE L'ÉTAT

Le programme 155, consacré à la conception, la gestion et l'évaluation des politiques publiques de l'emploi et du travail, disposera en 2014 de **776,4 millions d'euros en AE** (contre 819,9 millions en 2013) et **786,5 millions d'euros en CP** (contre 782,6 millions d'euros en 2013).

Par souci de lisibilité, les actions de gestion des effectifs en lien avec les programmes de la mission « Travail et emploi » sont étudiées conjointement, avant de présenter les crédits des autres actions.

1. Les actions relatives à la gestion des programmes de la mission « Travail et emploi »

Les trois premières actions du programme 155 concernent la gestion des programmes de la présente mission.

L'**action 2** relative à la gestion des effectifs du programme 102 « accès et retour à l'emploi » sera dotée de **98,5 millions d'euros en AE et CP**, contre 102,4 millions en 2013. Cette action vise 1 573 équivalents temps plein travaillés (ETPT) annuels, répartis entre la DGEFP et les services déconcentrés.

L'**action 3** vise la gestion des effectifs du programme 103 « accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi », soit 1 473 ETPT annuels présents à la DGEFP et dans les services déconcentrés. Il bénéficiera de **94,7 millions d'euros en AE et CP** en 2014, contre 92,4 millions en 2013.

L'**action 4** concerne la gestion des effectifs du programme 111 « amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail ». Une dotation de **293,8 millions d'euros en AE et CP** lui sera consacrée en 2014, contre 290,5 millions en 2013. Cette action regroupe 4 527 ETPT annuels, répartis entre la Direction générale du travail (DGT) et les services déconcentrés (notamment les sections d'inspection du travail).

2. Les autres actions du programme

Outre ces trois actions, le programme comprend diverses actions.

L'**action 5** dite de soutien bénéficiera l'an prochain de **254,9 millions d'euros en AE** et **265,1 millions d'euros en CP**, contre respectivement 299,9 millions et 262,7 millions en 2013. Cette action vise les effectifs des cabinets ministériels, des directions du ministère et des Direccte, la Dagemo (direction de l'administration générale et de la modernisation des services)¹, de l'Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (Intefp) et des sept centres interrégionaux qui en dépendent, soit au total 2 014 ETPT annuels.

¹ Une réorganisation profonde a eu lieu au sein des ministères des affaires sociales, postérieurement à la publication du projet de loi de finances pour 2014, qui a entraîné la disparition de la Dagemo, au profit d'un secrétariat général commun au ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, au ministère des affaires sociales et de la santé et au ministère des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative. Ce secrétariat général comprend quatre directions : la Direction des ressources humaines (DRH), la Direction des finances, des achats et des services (DFAS), la Direction des systèmes d'information (DSI) et la Direction des affaires juridiques (DAJ).

L'**action 6**, dédiée aux études, aux statistiques, à l'évaluation et à la recherche, sera financée l'an prochain à hauteur de **34,4 millions en AE et 34,3 millions en CP**, soit un niveau comparable à celui observé en 2013. L'action vise les effectifs de la direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (Dares), les services en charge des études et des statistiques au sein des Dirrecte, le centre d'études de l'emploi (CEE) et le centre d'études et de recherches sur les qualifications (Cereq), soit 313 ETPT.

Enfin, l'**action 7**, relative au Fonds social européen (FSE), ne dispose pas de crédits en provenance du programme 155 mais uniquement du fonds de concours en provenance du FSE, pour un montant estimé à 12 millions d'euros en AE et CP.

Votre rapporteur pour avis souligne que le ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social participe à l'effort de maîtrise des effectifs de l'Etat. Le plafond d'emploi de la mission est en effet fixé à 9 900 équivalents temps plein travaillés (ETPT), en baisse de 172 ETPT par rapport à la loi de finances initiale pour 2013. La réforme en cours de l'inspection du travail, initiée dans le cadre de la loi du 1^{er} mars 2013 sur les contrats de génération, et qui consiste à transformer les postes de contrôleurs du travail en inspecteurs, se fera à effectif constant.

E. LE NOUVEAU PROGRAMME 412 EST CONSACRÉ AUX INVESTISSEMENTS D'AVENIR

Le nouveau programme 412 relatif à la formation et aux mutations économiques prend place dans la dynamique des **investissements d'avenir**. Il a pour objectif de mieux anticiper les mutations locales et d'accompagner le développement local pour répondre à ces mutations.

Une enveloppe de **150 millions d'euros en AE et CP** sera ainsi allouée au programme « partenariats territoriaux pour l'emploi et la formation » du programme d'investissement d'avenir.

Un appel à projet permanent sera ouvert jusqu'à 2018 afin de cofinancer une vingtaine de projets innovants, exemplaires et aisément transposables.

Ces fonds seront confiés à la Caisse des dépôts et consignations, avec laquelle l'Etat passera une convention spécifique.

III. LES ARTICLES RATTACHÉS À LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI »

1. L'article 77 supprime les indemnités compensatrices forfaitaires (ICF) au bénéfice d'une compensation pour les primes à l'apprentissage ciblées sur les entreprises de moins de 11 salariés

a) Une indemnité compensatrice forfaitaire (ICF) de formation largement accordée

L'aide à l'embauche des jeunes en apprentissage versée par la région fait l'objet d'une compensation financière de l'Etat à travers l'indemnité compensatoire forfaitaire (ICF) car la compétence formation professionnelle et apprentissage a été transférée dans le cadre de l'acte II de la décentralisation.

L'entreprise doit employer au plus 20 salariés pendant au moins 12 mois au cours des 3 dernières années précédant l'embauche. Elle doit conclure un contrat d'apprentissage pour un an minimum avec un apprenti sans diplôme, puis confirmer son embauche deux mois après la fin de la période d'essai.

Dans le cadre de la modernisation de l'action publique, des travaux ont montré que l'ICF, comme d'autres dispositifs en lien avec l'apprentissage, étaient peu ciblés et n'incitaient pas suffisamment à l'embauche d'un apprenti.

C'est pourquoi il a été décidé de restreindre l'ICF aux entreprises de moins de 11 salariés, pour lesquelles l'aide joue un effet de levier important en matière d'embauche d'apprentis.

b) Le PLF initial crée une nouvelle compensation pour les primes d'apprentissage et un régime transitoire

L'article 77 supprime en effet les indemnités compensatrices forfaitaires (ICF) au bénéfice de compensations pour les primes à l'apprentissage ciblées sur les entreprises de moins de 11 salariés pour les contrats conclus à partir du 1^{er} janvier 2014. Le dispositif gagnera ainsi en simplicité : la région déterminera librement le montant de la prime, qui ne pourra cependant pas être inférieure à 1 000 euros par année de formation.

Tableau n° 9 : Nouvelle prime d'apprentissage versée par les régions et compensation de l'Etat (contrat d'apprentissage conclu après le 1^{er} janvier 2014)

	Prime d'apprentissage versée par la région		Compensation de l'Etat	
	<i>Uniquement les entreprises de moins de 11 salariés</i>		<i>Uniquement les entreprises de moins de 11 salariés</i>	
Première année de formation	Ne peut être inférieure à 1 000 euros		1 000 euros par apprenti	
Deuxième année de formation				
Troisième année de formation				

Source : Travaux de votre rapporteur pour avis

A titre dérogatoire pour les années 2014, 2015 et 2016, le montant de la nouvelle compensation sera progressif et fixé respectivement à 2 %, puis 60 % et 96 % du montant de la compensation en année pleine.

Un **régime transitoire de compensation** sera toutefois mis en place pour les primes d'apprentissage versées par les régions en lien avec les contrats d'apprentissage conclus avant le 1^{er} janvier 2014. Ces compensations varient selon la taille de l'entreprise et l'année de formation de l'apprenti, tandis que les conseils régionaux sont libres de verser des primes qui vont au-delà des montants compensés par l'Etat.

Tableau n° 10 : Primes d'apprentissage actuellement versées par les régions et compensations de l'Etat (contrats d'apprentissage conclus avant le 1^{er} janvier 2014)

	Prime d'apprentissage versée par la région		Compensation de l'Etat	
	<i>Entreprises de moins de 11 salariés</i>	<i>Entreprises de plus de 11 salariés</i>	<i>Entreprises de moins de 11 salariés</i>	<i>Entreprises de plus de 11 salariés</i>
Première année de formation	Montant variable, selon la date de la signature du contrat		1 360 euros	
Deuxième année de formation	Ne peut être inférieure à 1 000 euros	Ne peut être inférieure à 500 euros	1 000 euros	500 euros
Troisième année de formation		Ne peut être inférieure à 200 euros		200 euros

Source : Travaux de votre rapporteur pour avis

Le ministère a donc été conduit à élaborer une **évaluation financière** fondée sur deux scénarios parallèles pour les trois prochaines années : d'une part, la disparition progressive sur trois ans de l'ICF, d'autre part, la montée en charge de la nouvelle compensation. On constate :

- d'une part, que la **compensation aux régions**, à la collectivité territoriale de Corse et au département de Mayotte **est intégrale en 2014** ;

- d'autre part, que la réforme de la prime d'apprentissage permettra à l'Etat d'économiser environ 200 millions d'euros par an dès 2016.

Tableau n° 11 : Coût budgétaire de la compensation des primes d'apprentissage d'ici 2017

(en millions d'euros)

	2014	2015	2016	2017
Coût de la montée en charge de la nouvelle prime d'apprentissage pour les contrats conclus après le 1^{er} janvier 2014	3,9	137,5	220,6	231,0
<i>Entreprises de moins de 11 salariés</i>	<i>3,9</i>	<i>137,5</i>	<i>220,6</i>	<i>231,0</i>
<i>Entreprises de plus de 11 salariés</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
Coût des primes d'apprentissage pour les contrats conclus avant le 1^{er} janvier 2014	426,9	121,1	12,4	0,0
<i>Entreprises de moins de 11 salariés</i>	<i>270,0</i>	<i>93,5</i>	<i>10,4</i>	<i>0,0</i>
<i>Entreprises de plus de 11 salariés</i>	<i>156,9</i>	<i>27,6</i>	<i>2,0</i>	<i>0,0</i>
TOTAL du coût budgétaire	430,8	258,6	233,0	231,0

Source : DGEFP

c) Les modifications apportées à l'Assemblée nationale

Le dispositif de l'article 77 a été modifié par deux amendements présentés par le Gouvernement.

Le premier précise que la région responsable du versement de la prime d'apprentissage, quelle que soit la date de conclusion du contrat d'apprentissage, est déterminée par le lieu où se trouve l'établissement de l'employeur ayant conclu le contrat avec l'apprenti.

Le second modifie l'une des règles du régime transitoire de compensation des primes d'apprentissage. L'amendement remplace le montant fixe de 1 360 euros par apprenti en première année de formation, valable pour l'ensemble des régions, par le montant moyen de la prime versée en 2012 à un apprenti en première année calculé dans chaque région, quelle que soit la taille de l'entreprise.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

2. L'article 78 recentre les exonérations des cotisations employeurs bénéficiant aux organismes d'intérêt général et aux associations en zone de revitalisation urbaine

Afin d'encourager le développement économique des territoires ruraux, les salariés employés dans des organismes d'intérêt général (fondations, associations reconnues d'utilité publique...) qui ont leur siège dans une zone de revitalisation rurale (ZRR) et qui ont été embauchés avant le 1^{er} novembre 2007 ouvrent droit à une exonération de cotisations sociales employeurs.

Cette exonération s'élève à 416 euros par mois pour un salarié rémunéré au Smic en 2013, mais atteint 624 euros pour un salaire égal à 1,5 Smic. Au-delà de ce seuil, l'exonération est constante quel que soit le montant de la rémunération.

La loi de finances pour 2013 a restreint ce dispositif aux établissements employant moins de 500 salariés.

Le présent article 78 vise à **aligner les règles d'exonération des cotisations employeurs bénéficiant aux organismes d'intérêt général et aux associations en ZRR sur les règles de droit commun dans ces zones.**

Cet article poursuit donc un objectif de simplification des règles et limite les effets d'aubaine constatés pour certaines entités implantées dans des ZRR.

L'exonération sera croissante entre 1 et 1,5 Smic (elle passera de 416 euros à 624 euros par mois en reprenant le montant du Smic en 2013) puis décroissante jusqu'à s'annuler à 2,4 Smic, afin d'être davantage ciblée sur **les bas salaires.**

Cette mesure permettra une économie de **30 millions d'euros** dès 2014.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

3. Le nouvel article 79 vise à garantir le financement de l'insertion par l'activité économique par les conseils généraux

Cet article est issu d'un amendement du Gouvernement élaboré en concertation avec l'Assemblée des départements de France, afin de garantir le maintien du cofinancement de l'insertion par l'activité économique par les départements.

En effet, l'aide au poste ayant vocation à devenir la seule modalité de financement des structures d'insertion par l'activité économique (SIAE), les contrats aidés ne seront plus mobilisés pour le recrutement de salariés en insertion dans les ateliers et chantiers d'insertion (ACI).

C'est pourquoi cet article additionnel propose de permettre à l'Etat et au conseil général de conclure une **convention annuelle d'objectifs et de moyens** sur les modalités de financement de l'IAE dans le département, au-delà des seuls chantiers d'insertion et des allocataires du RSA.

A défaut de convention, le conseil général devra continuer au minimum de cofinancer les aides aux postes allouées au titre d'embauches d'allocataires du RSA en ateliers et chantiers d'insertion.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

IV. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « FINANCEMENT NATIONAL DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA MODERNISATION DE L'APPRENTISSAGE »

Le compte d'affectation spéciale de financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage, ou « FNDMA », retrace des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses relatives à l'apprentissage.

1. Des recettes en légère progression

Le compte bénéficiera de **774 millions d'euros** de recettes en 2014, contre 688 millions d'euros prévu dans le projet de loi de finances 2013.

Elles proviendront essentiellement de la **fraction du quota de la taxe d'apprentissage** (22 % du produit total de la taxe), à hauteur de **460 millions d'euros**.

La **contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA)** rapportera **314 millions d'euros**. Cette contribution est versée par les entreprises de plus de 250 salariés qui ne respectent pas l'obligation d'employer au moins 4 % de leur personnel en alternance par an.

La réforme de la taxe d'apprentissage dans le projet de loi de finances rectificative pour 2013 (PLFR 2013) du 13 novembre 2013

L'article 27 du PLFR 2013 réforme en profondeur la taxe d'apprentissage :

- cette taxe sera fusionnée avec la contribution au développement de l'apprentissage (CDA) ;
- la contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA) sera affectée intégralement aux centres de formation des apprentis (CFA) ;
- les ressources perçues aujourd'hui par les régions seront garanties sur la base d'un plancher fixé à 55 % de la taxe rénovée ;
- la part de la taxe d'apprentissage dédiée au financement des CFA sera déterminée par décret en Conseil d'Etat.

A ces deux recettes, il convient d'ajouter un **fonds de roulement** estimé entre **100 et 120 millions d'euros** fin 2013, dont une partie sera mobilisée pour financer les dépenses prévues en 2014.

Si l'on fait abstraction de ce fonds de roulement, le CAS devrait afficher un **déficit** à la fin de l'année 2014, à hauteur de **91,7 millions d'euros**, car les dépenses devraient atteindre **865,7 millions d'euros**.

S'agissant des dépenses, trois programmes sont prévus : le programme 787 porte sur la péréquation entre régions et la compensation au titre du transfert du versement de l'indemnité compensatrice forfaitaire (490,7 millions d'euros en AE et CP) ; le programme 788 concerne la contractualisation pour le développement et la modernisation de l'apprentissage (360 millions d'euros en AE et CP) ; enfin, le programme 789 comprend des incitations financières en direction des entreprises respectant les quotas en alternance (15 millions d'euros en AE et CP).

2. Le programme 787 : la péréquation entre régions et la compensation au titre du transfert du versement de l'indemnité compensatrice forfaitaire

a) Le projet de loi de finances initial

La première action de ce programme vise à réduire les distorsions entre régions que provoque le mécanisme de collecte de la taxe d'apprentissage, compte tenu des disparités entre les masses salariales des entreprises et de la répartition territoriale des organismes collecteurs de taxe d'apprentissage (OCTA). Le montant de la **péréquation** s'élève à **60 millions d'euros en AE et CP** pour 2014. Cette somme est ensuite versée aux centres de formation des apprentis (CFA) sous forme de dotation spécifique et aux sections d'apprentissage.

La seconde action du programme, relative à la compensation des compétences transférées aux régions, devait initialement supporter le coût de la réforme des compensations des primes d'apprentissage mentionnée à l'article 77 de la première partie du PLF 2014 (voir *supra*). Une dotation de **430,7 millions d'euros** en AE et CP était en effet prévue pour 2014 afin de compenser les indemnités compensatrices forfaitaires (plus couramment appelées primes d'apprentissage) versées aux entreprises pour les contrats d'apprentissage conclus avant le 1^{er} janvier 2014 (427 millions d'euros en AE et CP), et les nouvelles primes à l'apprentissage versées aux entreprises de moins de 11 salariés pour les contrats d'apprentissage conclus après cette date (environ 4 millions d'euros en AE et CP).

b) Les amendements présentés par le Gouvernement et adoptés à l'Assemblée nationale

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2014, le Gouvernement a souhaité faire évoluer les modalités de financement de la compensation de la prime d'apprentissage en proposant des crédits budgétaires à partir de la mission « Travail emploi » et une affectation directe de recettes fiscales aux régions.

Cette décision s'inscrit dans le cadre des orientations du **Pacte de confiance et de responsabilité** précité, qui permet de renouveler en 2014 un effort budgétaire équivalent à celui réalisé en 2013 à partir du compte d'affectation spéciale.

Le financement en 2014 des primes d'apprentissage (indemnités compensatrices forfaitaires et nouvelles primes) estimé à 430 millions d'euros sera donc le suivant :

- **117 millions d'euros** d'affectation de **TICPE**, gagés par l'économie sur le crédit d'impôt pour les entreprises qui emploient des apprentis ;

- **50 millions d'euros** par mobilisation du **fonds de roulement** du compte d'affectation spécial FNDMA ;

- **264 millions d'euros** sur le budget du programme 103, gagés par 200 millions d'euros initialement dédiés aux **contrats de génération**, et par 64 millions d'euros suite à un **ajustement technique** du montant de la compensation par l'Etat auprès du régime complémentaire de retraite, l'Arrco, au titre des exonérations sur les contrats d'apprentissage¹.

Compte tenu des amendements adoptés à l'Assemblée nationale, **l'action 1** bénéficiera finalement de **200 millions d'euros** de CP et AE, tandis que **l'action 2** sera dotée de **240 millions d'euros**.

• **L'affectation d'une part supplémentaire de la TICPE aux régions**

L'article 24 *quater*, issu d'un amendement du Gouvernement à l'Assemblée nationale (amendement I-802), prévoit une **augmentation de la part de TICPE** affectée aux régions, à la collectivité territoriale de Corse et au département de Mayotte, pour compenser les primes d'apprentissage et réduire ainsi le financement par le CAS aux seules disponibilités du fonds de roulement.

Les sommes récoltées seront ensuite réparties entre les collectivités territoriales concernées selon une **clef de répartition** calculée à partir du nombre d'apprentis connu au 31 décembre 2012. L'Ile-de-France récupèrera plus de 19 % de l'enveloppe, contre 0,46 % pour la Corse par exemple.

Un arrêté conjoint du ministre chargé du budget, du ministre chargé du travail et de l'emploi et du ministre chargé des collectivités territoriales fixera le **montant prévisionnel** des compensations.

Un second arrêté des mêmes autorités déterminera le **montant définitif** des compensations.

¹ Selon les informations du Gouvernement, cette rectification de nature technique est liée au nouveau mode de comptabilisation par l'Acoss des exonérations sur les contrats d'apprentissage relevant de la loi de 1979. Après avoir tiré les conséquences de cette nouvelle facturation pour le régime général en 2013, il convient d'appliquer les mêmes règles aux régimes complémentaires en 2014.

Ces arrêtés devront en tout état de cause distinguer les compensations versées au titre des contrats d'apprentissage conclus avant le 1^{er} janvier 2014, des compensations relatives aux contrats signés postérieurement à cette date.

Les dotations budgétaires versées aux régions seront ajustées de manière à ce que les montants dus aux collectivités territoriales concernées soient effectivement compensés. Si nécessaire, les régions feront l'objet d'une attribution d'une part supplémentaire du produit de la TICPE revenant à l'Etat.

• La réforme du crédit d'impôt bénéficiant aux entreprises employant des apprentis

Toute entreprise soumise à un régime réel d'imposition, qui emploie un apprenti pendant plus d'un mois, peut bénéficier d'un crédit d'impôt.

Le droit en vigueur¹ prévoit que ce crédit d'impôt s'élève à :

- 1 600 euros par apprenti, quels que soient le diplôme préparé et l'année d'étude ;

- 2 200 euros par apprenti lorsqu'il a la qualité de travailleur handicapé, ou bénéficie d'un accompagnement Civis, ou est employé dans une entreprise portant le label « entreprise du patrimoine vivant » ou a signé un contrat de volontariat pour l'insertion (également appelé « Défense 2^e chance ») avec l'établissement public d'insertion de la défense.

Le nouvel article 23 *bis*, issu de l'amendement n° I-801 du Gouvernement, limite le bénéfice du **crédit d'impôt de 1600 euros aux apprentis qui préparent un diplôme d'un niveau inférieur ou égal à Bac + 2 et qui sont en première année du cycle de formation**. En revanche, l'amendement ne modifie pas les règles d'attribution du crédit d'impôt de 2 200 euros par apprenti.

Des règles spécifiques et **transitoires** sont prévues pour les crédits d'impôt calculés en **2013** :

- les apprentis qui préparent un diplôme inférieur ou égal à Bac + 2 ouvrent droit à un crédit d'impôt de 1 600 euros par personne s'ils sont en première année, et 800 euros s'ils sont en deuxième ou troisième année ;

- les apprentis qui préparent d'autres diplômes, quelle que soit leur année d'étude, ouvrent droit à un crédit d'impôt de 800 euros par personne.

Le **rendement** estimé du resserrement du crédit d'impôt bénéficiant aux entreprises employant des apprentis est estimé à **117 millions d'euros** pour les crédits d'impôt calculés en 2013 et payés en **2014**.

C'est cette économie qui permet de **gager dès 2014 l'affectation d'une partie de la TICPE en vue de compenser les primes d'apprentissage**.

¹ Cf. l'article 244 quater G du code général des impôts.

Une fois passée cette mesure provisoire, c'est-à-dire dès l'impôt sur les bénéficiaires 2014 recouverts en 2015, le resserrement du crédit d'impôt permettra à l'Etat de réaliser une économie de **235 millions d'euros par an par rapport au droit en vigueur**.

3. Le programme 788 : la contractualisation pour le développement et la modernisation de l'apprentissage

Une dotation de **355 millions d'euros** en AE et CP est prévue pour financer les **contrats d'objectifs et de moyens (COM)** pour le développement de l'apprentissage. En 2011, une deuxième génération de contrat a été signée entre l'Etat et chacune des 26 régions pour développer l'apprentissage, chaque partie s'engageant à financer à parité le contrat. Sur l'ensemble de la période, le financement de l'Etat s'élève à 1,7 milliard d'euros. L'objectif de ces COM est de construire de nouveaux centres de formation d'apprentis, de les moderniser, ou encore d'améliorer les conditions de vie des apprentis.

Une dotation de **5 millions d'euros** en AE et CP financera les **CFA à recrutement national** dont les financements n'ont pas été régionalisés.

4. Le programme 789 : des incitations financières en direction des entreprises respectant les quotas en alternance

Une dotation de **10 millions d'euros** en AE et CP est prévue pour verser un bonus aux entreprises de plus de 250 salariés qui vont au-delà de leurs obligations en termes de recrutement d'apprentis. Si elles emploient entre 4 et 6 % d'apprentis par an, elles peuvent demander à Pôle emploi le bénéfice d'une aide de 400 euros par an par apprenti, qui est ensuite remboursée par l'Etat. Ce bonus renvoie au malus issu de la surtaxe qui s'applique aux entreprises qui emploient moins de 4 % de salariés en alternance.

Une dotation de **4,9 millions d'euros** en AE et CP est consacrée aux **actions nationales de communication et de promotion de l'apprentissage**.

Enfin, **100 000 euros** en AE et CP sont prévus pour reverser des **recettes indûment perçues** par le compte d'affectation spéciale.

*

Le projet de loi de finances pour 2014 offre des réponses urgentes et massives pour lutter contre le chômage, sans hypothéquer l'avenir et avec le souci constant de veiller à la bonne utilisation des deniers publics.

Compte tenu de l'engagement du Gouvernement pour gagner la bataille pour l'emploi et des améliorations apportées lors de l'examen du texte à l'Assemblée nationale, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits prévus pour la mission « travail et emploi », des articles rattachés 77, 78 et 79 et du compte d'affectation spéciale « financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage ».

EXAMEN EN COMMISSION

I. AUDITION DU MINISTRE

Réunie le jeudi 21 novembre 2013 sous la présidence de Mme Annie David, présidente, la commission procède à l'audition de M. Michel Sapin, ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social sur le projet de loi de finances pour 2014.

M. Michel Sapin, ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social. – Avec des crédits en hausse de 7 % par rapport à la loi de finances initiale de 2013, la mission travail et emploi bénéficie vraisemblablement de l'augmentation la plus importante du budget 2014. A périmètre constant, l'augmentation serait de 17 %. Cet effort manifeste l'engagement et la mobilisation du Gouvernement en faveur de l'emploi. Les crédits destinés aux contrats aidés et aux emplois d'avenir augmentent de 50 % pour atteindre 3 milliards d'euros. Plus de 80 000 emplois d'avenir ont été créés, nous atteindrons les 100 000 en 2013, auxquels s'ajouteront 50 000 nouveaux contrats en 2014. En la matière, nous avons atteint nos objectifs, quantitatifs et qualitatifs, même si la montée en charge du dispositif reste délicate sur certains territoires urbains ou d'outre-mer.

Nous avons travaillé à allonger la durée moyenne des contrats aidés, passée de six mois sur le premier trimestre 2012 à plus de onze mois actuellement – nous tendons à douze mois. Nous cherchons à moduler la durée des contrats en fonction des publics concernés.

Certains jeunes marginalisés ne peuvent accéder aux emplois d'avenir. Nous avons créé en leur faveur la garantie jeunes. Celle-ci suppose un engagement du jeune concerné, il ne s'agit pas d'une nouvelle modalité d'assistantat. Le dispositif que nous expérimentons sera porté par les missions locales et par Pôle emploi.

Après abondement à l'Assemblée nationale, l'Etat augmente de 5 % sa contribution au fonctionnement des missions locales qui bénéficieront en outre de 45 millions d'euros par le biais d'une contribution spéciale au titre de l'accompagnement au déploiement des contrats d'avenir. Pôle emploi voit ses effectifs renforcés : en 2013, l'Etat a financé la création de 2 000 CDI supplémentaires, qui s'ajoutent aux 2 000 CDI signés en 2012. Les nouveaux effectifs seront exclusivement affectés dans les agences au contact avec le public et prioritairement dans les territoires sous dotés, comme la Picardie, le Nord ou les outre-mer : la carte du portefeuille par agent est déjà largement rééquilibrée.

Mme Demontès a défendu avec brio la réforme de l'insertion par l'activité économique (IAE). Nous avons décidé d'accroître les crédits accordés aux structures de l'IAE de 25 millions d'euros, pour les porter à 222 millions d'euros.

Nous accentuons nos efforts en faveur du développement durable et de la formation professionnelle, avec une croissance des crédits de 2,7 % à périmètre constant, pour atteindre 2,9 milliards d'euros.

Les contrats de génération constituent un outil de formation important. A la différence des contrats d'avenir, gérés par la puissance publique dans ses diverses composantes, il s'agit d'un outil à la disposition des entreprises. Ils encouragent l'embauche d'un jeune en CDI sans rejeter les plus âgés.

Le déploiement de ces contrats est bien avancé dans les entreprises de plus de 300 salariés et dans les entreprises de moins de 50 salariés. Les premières avaient l'obligation d'ouvrir des négociations sur le sujet, et, à défaut d'accord, de soumettre pour homologation un plan d'action à la Direccte avant le 30 septembre 2013. Nous n'avons pas sanctionné jusqu'à présent le non-respect de ce calendrier en cas de négociation, mais il faut que les entreprises qui n'en ont pas ouvert sachent le poids de la sanction possible. Certains accords sont exceptionnels, avec une programmation précise de l'embauche des jeunes sur plusieurs années ou l'objectif d'augmenter la part des jeunes dans les embauches.

Dans les petites entreprises, où le dispositif est mis en œuvre simplement au travers de la signature de contrats individuels d'embauche dans le cadre de binôme jeune-senior, le rythme de développement est conforme à nos prévisions.

La situation est plus problématique dans les entreprises de 50 à 300 salariés. Le législateur et les partenaires sociaux y ont soumis la mise en œuvre des contrats de génération à la négociation préalable d'un accord d'entreprise. A défaut d'accord d'entreprise, un plan d'action peut être mis en place par l'employeur, qui peut également se fonder sur un accord de branche intergénérationnel. Certaines entreprises ont rapidement conclu des accords d'entreprise, mais beaucoup ont compté sur un accord de branche. Or les partenaires sociaux des branches ne se sont pas mobilisés assez vite ! Heureusement, la négociation est désormais lancée à ce niveau. Les accords de branche se succèdent. Au total, la montée en puissance globale du dispositif sera réelle en 2014 ce qui justifie l'inscription des crédits dans le budget.

Le budget traduit également l'amorce de la réforme de l'apprentissage, réforme compliquée par les dissensions existant au sein du patronat sur ce sujet dans le cadre des négociations en cours.

En ce qui concerne la formation professionnelle, nous avons transformé la dotation générale de décentralisation (DGD) de 900 millions d'euros, inscrits à mon budget, en une recette propre et dynamique des régions. Cette ressource est prise, pour deux tiers de son montant, sur les frais de gestion de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), de la taxe d'habitation (TH) et de la cotisation foncière des entreprises (CFE), et, pour un tiers, sur les recettes de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), dont l'évolution est un peu moins dynamique. Les régions exerceront ainsi pleinement leurs compétences.

En conséquence, mon budget baisse de 900 millions. Loin de moi l'idée de m'en plaindre ! J'espère même que la diminution des crédits de mon ministère matérialisera le succès de notre lutte contre le chômage – j'espère vous annoncer sa baisse dès l'an prochain.

De même, pour l'apprentissage, nous souhaitons modifier l'intervention financière de l'Etat. Plusieurs rapports administratifs et parlementaires ont examiné l'efficacité des outils financiers de l'Etat. L'exonération des charges sociales pour les entreprises qui emploient des apprentis est certes coûteuse mais efficace. Mais il n'en va pas de même pour deux autres dispositifs. Tous les rapports convergent pour souligner l'efficacité limitée de l'indemnité compensatrice de formation (ICF), versée à l'employeur par les régions en cas d'accueil d'un apprenti. L'indemnité, qui n'a aucun effet incitatif dans les grandes entreprises, est décisive pour les petites entreprises. Le versement de l'indemnité demeurera obligatoire pour les régions au bénéfice des entreprises de moins de dix salariés. En revanche, il ne le sera plus dans les entreprises dont les effectifs dépassent dix salariés, ce qui n'empêchera pas les régions d'aider ces entreprises si elles le désirent en fonction des spécificités locales. Par exemple, une région peut très bien verser une prime d'apprentissage aux entreprises de moins de 50 salariés du BTP qui emploie des apprentis. Le conseil régional que j'ai présidé doublait l'ICF pour les jeunes femmes apprenties dans des métiers considérés comme masculins.

Les entreprises qui embauchent un apprenti bénéficient actuellement d'un crédit d'impôt. A l'avenir, le crédit concernera uniquement l'embauche de jeunes disposant d'une formation courte, bac +2 au maximum, afin de limiter l'effet d'aubaine.

Nous avons à chaque fois prévu des règles de financement et de compensation transitoires. Au bout du bout, grâce à ces deux réformes, l'Etat réalisera une économie de 500 millions d'euros à horizon 2016, sans priver pour autant les maîtres d'apprentissage de l'intégralité de ces ressources.

Pour préparer l'avenir, l'Etat se mobilise sur les engagements de développement de l'emploi et des compétences et sur les aides au conseil et à l'appui à la gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences (GPEC). Les autorisations d'engagement, initialement fixées à 50 millions d'euros, et les crédits de paiement, à 100 millions d'euros, ont été revus par les députés respectivement à 40 millions et 90 millions d'euros, ces derniers souhaitant affecter la différence aux maisons de l'emploi pour soutenir les démarches de GPEC territoriales.

L'Etat a entrepris de rationaliser ses interventions au titre des maisons de l'emploi. A leur création, celles-ci avaient pour objectif principal de réunir les réseaux de l'ANPE et des associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Assedic). Compte tenu de la création de Pôle emploi, une de leurs raisons d'être a disparu. Tous les Gouvernements successifs se sont alors posé la question d'une baisse du financement de l'Etat à leur intention. Pour ma part, je partage les conclusions du rapport Iborra et du rapport de l'Igas (Inspection générale des affaires sociales) sur la territorialisation des politiques de l'emploi : les maisons de l'emploi ont une utilité. Toutefois leur situation est très hétérogène sur le territoire, ce qui doit nous conduire à revoir l'affectation des crédits. Il convient d'analyser la

situation de chaque maison de l'emploi, de pousser à des regroupements et d'appuyer celles qui offrent une véritable plus-value parce qu'elles réalisent une véritable GPEC territoriale.

Nous avons examiné les effets des exonérations de charge dans les entreprises situées dans les zones de revitalisation rurale (ZRR). Nous avons constaté l'existence de certains effets d'aubaine au profit des organismes d'intérêt général et supprimé les crédits n'ayant pas d'utilité, ce qui ne manquera pas de susciter quelques interrogations.

Le Gouvernement mobilise des crédits considérables pour la mise en œuvre des politiques de l'emploi. La lutte contre le chômage ne se résume pas à ces politiques, elle passe d'abord par le soutien à la croissance. Mais dans la période actuelle, les politiques de l'emploi sont indispensables, elles doivent être pertinentes et préparer l'avenir en accompagnant les personnes les plus éloignées du marché du travail.

Mme Annie David, présidente. – Je donne maintenant la parole au rapporteur pour avis sur la mission « travail et emploi ».

M. Claude Jeannerot, rapporteur pour avis. – Vous avez répondu par anticipation, monsieur le ministre, à certaines de nos questions. Le nombre de contrats de génération conclus en 2013 ne correspond pas pleinement aux attentes initiales. Pouvez-vous nous donner des prévisions et des objectifs chiffrés pour l'exercice 2014 ?

A titre personnel, j'estime qu'il serait sage de diminuer les moyens alloués aux maisons de l'emploi dans les territoires où elles font doublon avec Pôle emploi. Pouvez-vous clarifier vos intentions sur l'avenir de ces maisons et leur rôle dans la mise en œuvre de la GPEC territoriale ?

L'Afpa n'est pas sortie d'affaire malgré l'intervention volontariste du Gouvernement. Nous savons que les banques vont suivre, ce qui est déjà rassurant. Mais la réponse au problème de l'Afpa est d'augmenter son chiffre d'affaires et de présenter une offre de formation claire et lisible. Elle peine à mobiliser pour le plan de 30 000 formations prioritaires pour l'emploi. Le nécessaire renforcement des compétences régionales en matière de formation ne doit pas porter préjudice aux formations d'intérêt national délivrées par l'Afpa.

Quoique j'aie scrupule à intervenir sur l'IAE devant Christiane Demontès, je souhaiterais savoir où en sont les décrets annoncés. Nous les attendons pour mettre en œuvre les préconisations du rapport présenté le 17 juillet dernier par la présidente du Conseil national de l'insertion par l'activité économique. Les décrets comporteront des informations importantes pour les départements notamment : le montant socle de l'aide au poste, le montant modulé, les exonérations de cotisations sociales.

La commission souhaiterait disposer du rapport d'évaluation des aides à l'apprentissage réalisé dans le cadre de modernisation de l'action publique.

Nous avons auditionné hier le directeur de l'Unedic. Les taux de sortie des contrats aidés est honorable pour les chômeurs de longue durée ; il l'est beaucoup moins pour ceux de très longue durée, c'est-à-dire les chômeurs privés d'emplois depuis plus de deux ans, qui n'ont pas tous plus de 58 ans. Comment remédier à cette situation préoccupante ?

M. Michel Sapin, ministre. – *Nous avons pris l'engagement de signer 500 000 contrats de génération sur cinq ans, soit 100 000 contrats par an. Trois catégories d'entreprises sont concernées selon que leurs effectifs sont inférieurs à 50 salariés, compris entre 50 et 300 salariés, ou supérieurs à 300 salariés. Chaque catégorie représente schématiquement un tiers des contrats potentiels. Les contrats signés dans les grandes entreprises ne sont pas comptabilisés car ils ne coûtent rien à l'Etat. Notre cible s'établit ainsi à plus ou moins 60 000 contrats en année pleine. Les crédits inscrits correspondent à 20 000 contrats signés avant la fin de l'année 2013. Nous ajoutons 50 000 contrats environ, échelonnés tout au long de l'année prochaine. Cette cible correspond donc à nos objectifs initiaux.*

Votre question sur le sort de l'Afpa (Association nationale pour la formation professionnelle), dont vous êtes l'un des meilleurs connaisseurs, est légitime. L'association, dont la disparition était programmée, était au bord du dépôt de bilan en juin 2012. Le Gouvernement est mobilisé et a décidé non de la mettre sous perfusion mais de sauver cet outil : 110 millions d'euros de crédits ont été inscrits en juin 2013, de manière à passer des échéances délicates. Nous réfléchissons à des solutions juridiques afin de donner à l'Afpa la possibilité de gérer de manière dynamique le parc immobilier important qu'elle utilise, qui est l'un des atouts, mais dont elle n'est pas propriétaire. La question décisive est celle de la commande. Il convient d'encourager les régions à recourir davantage à l'Afpa pour des prestations de formation classiques, dans le respect des conditions de marché concurrentielles ; il nous faut aussi adapter les règles de marché pour les prestations que seule l'Afpa peut réaliser. Cela interviendra à l'occasion de la future loi sur la formation professionnelle. Enfin, l'Afpa a consenti des efforts pour diminuer ses charges et ses coûts et relancer son activité. Elle réussit, quoique plus lentement que nous l'espérons, à sortir de sa situation difficile. Nous restons vigilants.

L'insertion par l'activité avait souffert de la non-indexation de l'aide pendant des années. Le nombre de postes a augmenté. L'aide au poste comprendra une part socle et une part variable. Le décret sur la généralisation de l'aide au poste sera soumis pour consultation le 27 novembre 2011 au Conseil national de l'IAE puis transmis au Conseil d'Etat. Certaines des nouvelles dispositions s'appliqueront dès le 1^{er} janvier prochain, les autres en juillet.

Vous aurez les éléments d'information demandés sur l'apprentissage.

Le nombre de jeunes de moins de 25 ans au chômage diminue ; la décruce s'amorce enfin et devrait continuer. À l'inverse, il est vrai que la situation des chômeurs de très longue durée, notamment les chômeurs âgés de plus de 56 ans, qu'on ose appeler seniors, est délicate. L'allongement de la durée moyenne des contrats aidés constitue une première réponse, même si elle est insuffisante. Certains contrats peuvent aller jusqu'à deux ans. Un contrat plus long favorise une véritable professionnalisation et inscrit la réinsertion dans l'emploi dans la durée. Il y aura

peut-être besoin de réponses complémentaires pour traiter ce douloureux enkystement qui aboutit à des cassures sociales quasi irrémédiables.

M. Yves Daudigny. – Nous mesurons, monsieur le ministre, le caractère volontariste de votre action et nous la soutenons. Nous assumons le recours aux contrats aidés dans le contexte actuel. Mon département présente le triste record du chômage en région Picardie. J'ai pu constater que les chômeurs ne considéraient pas Pôle emploi comme un interlocuteur privilégié. Le renforcement de cette institution est un enjeu d'importance. Je salue votre action en la matière.

Les établissements publics d'insertion de la défense (EPIDe), créés par ordonnance en août 2005, accueillent des jeunes dépourvus de diplômes, et parfois en voie de marginalisation, dans le cadre de contrats de volontariat. Leurs coûts de fonctionnement sont élevés. Leur budget est maintenu pour 2014. Quel peut être leur avenir ? Enfin quel regard portez-vous sur l'inspection du travail, institution ancienne et essentielle dans les relations de travail ?

Mme Christiane Demontès. – Si tout budget constitue un acte politique, le vôtre traduit un choix en faveur de l'emploi dont nous nous félicitons. Nous aurons d'autres rendez-vous législatifs sur la formation professionnelle et la décentralisation. Il reste encore beaucoup à accomplir en matière de simplification des dispositifs, et c'est un euphémisme ! Cela pourrait faciliter le retour à l'emploi des chômeurs.

Depuis dix-huit mois, de nombreux dispositifs ont été mis en place en faveur de l'emploi, notamment dans le cadre de la loi sur la sécurisation de l'emploi, mais les entreprises les connaissent mal. Les Direccte (Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi) disposent-elles de moyens spécifiques pour informer et accompagner les entreprises, en particulier les PME ?

Un travail important a été réalisé en matière d'IAE. L'aide au poste généralisée décidée par le Gouvernement sur la recommandation du CNIAE (Conseil national de l'insertion par l'activité économique) rendra, je l'espère, les dispositifs plus lisibles pour les salariés en insertion comme pour les acteurs du territoire.

Chaque dispositif doit être utilisé conformément à ses objectifs tout en évitant les effets d'aubaine. Il y a là une réflexion à conduire et une information à donner. Il est inacceptable que des personnes au chômage depuis plus de dix-huit mois ou deux ans n'aient d'autre perspective que le passage au RSA. L'un des enjeux de la lutte contre le chômage de très longue durée est que l'IAE serve vraiment aux publics éloignés de l'emploi. Ce n'est pas par hasard qu'il y a plus de moyens pour les chantiers d'insertion et un peu moins pour les entreprises d'insertion, qui accueillent des publics moins éloignés de l'emploi.

Mme Aline Archimbaud. – Quelle suite donnerez-vous au rapport de Christophe Sirugue sur l'avenir du RSA ? Depuis plusieurs années, nous constatons l'échec du RSA-activité, du RSA-jeunes. Comment en sortir ? Ce rapport trace des pistes. C'est une priorité, puisque cela concerne un noyau dur de chômeurs de longue durée.

Le Sénat a voté le projet de loi relatif à l'économie sociale et solidaire (ESS) présenté par M. Hamon. Quand l'Assemblée nationale débattrait-elle de ce texte qui reconnaît, enfin, un secteur longtemps considéré comme marginal alors qu'il est susceptible de créer de l'activité et de développer l'insertion ? Dans le programme de lutte contre la pauvreté, 5 millions d'euros sont affectés à l'ESS : peut-on imaginer une montée en puissance de l'effort public ? Il y a des exemples d'entreprises que des salariés auraient pu reprendre en Scop (sociétés coopératives et participatives) s'ils n'avaient pas appris leur fermeture au dernier moment. Les pouvoirs publics doivent porter à ce secteur une attention accrue. Certaines Directions n'ont pas vraiment compris les spécificités de l'ESS : les dossiers administratifs sont trop complexes pour les structures concernées. Vous avez d'ailleurs dû être saisi de la situation de chantiers d'insertion de Seine-Saint-Denis.

A Aulnay, face à la situation complexe du site de PSA, les acteurs locaux s'étaient mobilisés car l'enjeu était énorme pour le département. Une impulsion nationale a manqué, qui aurait pu être relayée localement. Une mobilisation conjuguée de la région et de l'Etat aurait aidé à trouver des solutions industrielles pour quelques salariés. Nous avons raté quelque chose.

Mme Michelle Meunier. – *Merci pour la clarté de vos propos. Le report d'un an de l'obligation de gratifier les stagiaires dans le secteur social et médico-social est préoccupant. La suspension de cette disposition issue de la loi sur l'enseignement supérieur et la recherche du 22 juillet dernier permettent de se donner le temps de la réflexion mais inquiète les régions et surtout les départements. C'est pourquoi je souhaite vous interroger sur ce sujet.*

Mme Annie David, présidente. – *J'allais poser la question !*

M. Jean-Pierre Godefroy. – *Les emplois de service ont fait l'objet de deux décisions successives : la suppression des 15 points d'abattement et celle de la déclaration au forfait, avec un allègement fiscal de 0,75 centime par heure. Un rapport devait être rendu après un an sur ces dispositions. D'après l'Acoss (Agence centrale des organismes de sécurité sociale), les emplois de service ont considérablement diminué : 38 millions d'heures perdues, soit 23 000 équivalents temps plein. Bien sûr, le climat économique joue aussi. Reste que la sous-déclaration semble repartir à la hausse, alors que le Cesu (chèque emploi service universel) l'avait fait régresser. Ces emplois non délocalisables sont difficilement remplaçables sur nos territoires. Cette situation est inquiétante et concerne également le ministre du budget et celui des affaires sociales : les personnes qui perdent leur emploi ne cotisent plus. Renouveler les erreurs passées serait catastrophique.*

M. René-Paul Savary. – *Quand aurons-nous le bilan de l'expérimentation de la garantie-jeunes ? Souhaitez-vous la généraliser ? L'aide au poste dans l'IAE est bienvenue, mais il aurait fallu associer les collectivités en amont pour qu'elles s'inscrivent bien dans le dispositif. Quelle sera la place des départements, exactement ? Il ne faut pas qu'ils se désengagent. Mon objectif est d'infléchir la courbe des bénéficiaires du RSA (revenu de solidarité active). Pour atteindre l'objectif qui nous est commun, chacun doit jouer son rôle et exercer ses compétences. Le RSA doit évoluer, certes, mais nous ne pouvons pas parler d'échec.*

Mme Aline Archimbaud. – Même pour le RSA-activité ?

M. René-Paul Savary. – Oui ! Mais il faut réaliser un rapprochement avec la prime pour l'emploi (PPE) et l'allocation adulte handicapée (AAH) et revoir la pertinence de la répartition de ces allocations : le RSA-socle est la seule allocation de revenu qui soit payée par une collectivité, les autres étant réglées par l'Etat.

M. Michel Vergoz. – C'est un plaisir de vous écouter tant vos propos sont clairs et convaincants.

M. Michel Sapin, ministre. – A La Réunion, ils ont même été ensoleillés.

M. Michel Vergoz. – Cela n'a pas été facile de les faire entendre mais vous y êtes magnifiquement parvenu. Je me prends parfois à imaginer que votre voix porte l'ESS.

M. Michel Sapin, ministre. – Il y a déjà un ministre pour cela !

M. Michel Vergoz. – J'insiste. Lorsque vous évoquez les opportunités que nous devons chercher pour lutter contre le fléau du chômage, je me dis que vous pourriez expliquer que notre économie doit marcher sur ses deux jambes : économie marchande et ESS. Cet appui à M. Hamon serait déterminant. Ne nous voilons pas la face : avec une autre majorité, nul ne parlerait de l'ESS. Le secrétariat d'Etat à l'ESS, qui avait été confié en 2000 à M. Guy Hascoët, a été ensuite rayé d'un trait de plume, et cette démarche a été mise entre parenthèses pendant treize ans. L'ESS peut pourtant être performante chez nous et la demande est réelle. Elle est toutefois insuffisamment soutenue par les pouvoirs publics, ce qui peut culpabiliser ses promoteurs, comme si c'était une économie de réparation. Je rêve que vous mettiez votre belle voix au service de l'ESS !

Mme Annie David, présidente. – Vous avez évoqué une différenciation de la politique d'exonération dans les ZRR (zones de revitalisation rurale). Pourriez-vous apporter des précisions sur ce point à l'élue montagnarde que je suis ?

M. Michel Sapin, ministre. – Nous avons maintenu les crédits des EPIDe à 45 millions d'euros, auxquels s'ajoutent 21 millions d'euros du ministère de la Ville, plus des crédits de la Défense. Nous devons toutefois réfléchir au dispositif global de lutte contre la marginalisation. Vos propositions sur ce point seront les bienvenues.

La garantie-jeunes est expérimentée dans dix sites, ce qui concerne 10 000 jeunes. Une deuxième vague de même ampleur sera lancée l'an prochain. La lutte contre le chômage des moins de 25 ans mobilise désormais tous les chefs d'Etat et de Gouvernements européens : c'est une bonne nouvelle ! La situation est inacceptable : en moyenne, un jeune européen sur quatre est au chômage. Dans chaque pays, le taux de chômage des jeunes est deux fois plus élevé que le taux global : 50 % contre 25 % en Espagne, 8 % contre 4 % en Allemagne. C'est insupportable. Sur nos territoires, nous atteignons des taux de chômage de 56 %, à La Réunion...

M. Michel Vergoz. – 60 % !

M. Michel Sapin, ministre. – ... ou à Amiens-Nord. La garantie jeunesse européenne a été instaurée pour que tous les pays d'Europe mettent en place des dispositifs de lutte contre le chômage des jeunes. Les crédits de six milliards d'euros programmés ne concernent que 2014 et 2015. Il faut agir vite. Chez nous, l'aide européenne bénéficiera aux régions où le taux de chômage est supérieur à 25 %, comme je l'ai annoncé à La Réunion. Il faut lutter contre la rhétorique de dénonciation de l'assistanat, qui est dangereuse, en précisant les devoirs qui doivent être remplis. Nous expérimentons des outils, et dans un an nous y verrons plus clair et pourrons monter en puissance. La moitié des sites d'expérimentation ont un taux de chômage inférieur à 25 %.

Une proposition de loi complètera bientôt les dispositions déjà adoptées sur la gratification des stages. Un stage doit rester une modalité d'appropriation d'une compétence inscrite dans un cursus universitaire. Ce n'est pas le premier emploi.

Cent onze millions d'euros sont consacrés aux ZRR en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement. La réforme du dispositif de l'exonération de cotisations employeurs pour les organismes de ZRR prévue dans le projet de loi de finances est critiquée. Elle recentre sur les bas salaires l'exonération pour les contrats conclus avant le 1^{er} novembre 2007. Nous souhaitons introduire de la dégressivité entre 1,5 et 2,4 Smic pour éviter les effets de seuil et aligner le barème sur l'exonération de droit commun dont bénéficient les employeurs en ZRR. Seront concernés surtout les très gros établissements, ou ceux qui paient largement au-dessus du smic pour lesquels l'effet d'aubaine était maximal.

L'inspection du travail constitue un élément fondamental du dispositif de protection des salariés en France, qui a été souvent prise comme modèle à l'étranger. Tout salarié doit avoir un interlocuteur qui l'aide à faire respecter ses droits et tout employeur doit trouver un interlocuteur pour l'aider à comprendre ses obligations. L'inspecteur du travail agit en toute indépendance sur son territoire, nul ne peut l'empêcher de contrôler une entreprise en particulier et il est libre de la suite à donner à ses constats. La convention de l'OIT (Organisation internationale du travail) protège ces principes dont le Conseil d'Etat comme le Conseil constitutionnel considèrent qu'ils font partie des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République. Il n'est absolument pas question de les remettre en cause.

Toutefois, la lutte contre les abus au détachement de travailleurs nécessite la collaboration de plusieurs inspecteurs, afin qu'ils travaillent en réseaux. Certains doivent aussi se spécialiser, comme les juges l'ont fait lorsqu'il a fallu lutter contre les réseaux mafieux ou le trafic de drogue. Cela n'enlève rien à l'indépendance mais celle-ci n'est pas l'autonomie. Il faudra parfois conduire de véritables politiques nationales, par exemple sur l'égalité salariale entre hommes et femmes. J'ai mené depuis un an un dialogue social approfondi sur ces questions et constaté des décalages entre les revendications nationales des syndicats et ce qu'ils soutiennent dans mon ministère. Si nous ne développons pas ainsi la capacité d'action de l'Inspection du travail, les grands délits resteront impunis.

L'ESS est en effet un secteur qui crée des emplois ou en sauve, notamment par l'IAE. Je suis favorable à son développement. Le texte sera présenté avant l'été à l'Assemblée nationale.

Jusqu'en 2010, le nombre des emplois de service s'était accru chaque année. La rupture est intervenue en 2011, lorsque les 15 points d'abattement ont été supprimés. En 2012 et 2013, leur diminution s'est accentuée. La suppression des 15 points d'abattement a incité de nombreux employeurs à passer au forfait, ce qui a des conséquences très graves pour les salariés, dont les droits à la retraite se trouvent minorés. Maintenir le dispositif au réel préserve les droits des salariés. Il y a aussi un aspect conjoncturel : les ménages commencent par faire des économies sur ce poste lorsque leur pouvoir d'achat diminue. Le travail au noir semble s'être développé. Nous allons faire des assises des emplois de service, avec Mmes Pinel et Vallaud-Belkacem car ce secteur concerne beaucoup d'emplois féminins.

A Aulnay, les engagements pris par PSA ont été étoffés au cours des négociations. La loi sur la sécurisation de l'emploi a pour objectif fondamental qu'en cas de plan de sauvegarde de l'emploi, la contrepartie individuelle et collective soit meilleure.

L'information, sur laquelle insistait Mme Demontès, est plus délicate en période économiquement difficile, parce que les chefs d'entreprise se préoccupent d'abord de passer le mois et de trouver des marchés. Le contrat de génération ne créera pas de postes là où il n'y en a pas besoin, car les deux tiers du coût doivent être assumés par l'employeur. Comme le Cice (crédit d'impôt compétitivité emploi), c'est un outil d'anticipation : en cas d'hésitation, il est décisif et accélère la décision.

Le rapport de Christophe Sirugue sur le RSA est très utile. Nous demanderons des expertises supplémentaires. Je souhaite que soit analysée la chaîne toute entière, de la PPE (prime pour l'emploi) au RSA (revenu de solidarité active) en passant par les allocations de chômage, de solidarité... Il y a des seuils, des contradictions, des trappes : il faut tout revoir. Ces mesures doivent avoir une meilleure efficacité sociale et budgétaire car elles coûtent très cher !

Nous préparons un projet de loi sur la formation professionnelle, l'apprentissage et la démocratie sociale. Il est nécessaire de réformer la formation professionnelle. En application des dispositions L1 du code du travail, nous avons confié un ensemble de sujets aux partenaires sociaux, qui souhaitent s'en emparer. La négociation, qu'ils conduiront librement, sera difficile. Il faut toutefois qu'elle débouche avant la troisième semaine de décembre, sinon, le Gouvernement prendra ses responsabilités. Les systèmes d'urgence ont bien fonctionné, puisque nous avons déjà largement dépassé nos objectifs du plan de 30 000 formations prioritaires pour l'emploi. Mais l'urgence doit pour ainsi dire devenir une politique inscrite dans la durée. Une partie des crédits de la formation professionnelle relève des pouvoirs publics, de l'Etat, de Pôle emploi et des régions. Il faut simplifier et préciser le rôle de chaque acteur. Nous retrouverons dans le projet de loi un volet décentralisation qui intéresse particulièrement les élus locaux... Le texte comprendra également un volet réformant l'apprentissage.

Le volet démocratie sociale comprendra deux sujets. La représentativité des partenaires sociaux, d'abord, qui a déjà été réglée pour les organisations syndicales de salariés, mais pas pour les organisations patronales, qui souhaitent que l'on avance sur ce sujet. Le rapport public de M. Denis Combrexelle sur le sujet est très intéressant. Il convient ensuite de clarifier les circuits de financement des organisations patronales et syndicales. Les difficultés observées dans les négociations en cours sur la réforme de la formation professionnelle ne sont peut-être pas étrangères aux prochaines modifications du financement des organisations patronales. La légitimité du dialogue social se fonde aussi sur la transparence du financement et de sa représentativité : il y a eu trop de soupçons.

Le texte sera adopté en conseil des ministres en janvier. Il fera l'objet d'une première lecture, en procédure accélérée, dans la foulée, afin d'être applicable dès juin ou juillet 2014.

Mme Annie David, présidente. – *Vous nous annoncez un texte effectivement très important. Merci, monsieur le ministre, d'avoir répondu à toutes nos questions.*

II. EXAMEN DE L'AVIS

Réunie le **mercredi 27 novembre 2013**, sous la présidence de **Mme Annie David, présidente**, la commission procède à l'examen du rapport pour avis de **M. Claude Jeannerot** sur le projet de loi de finances pour 2014, mission « Travail et emploi ».

M. Claude Jeannerot, rapporteur pour avis. – Le budget de la mission « travail et emploi » s'élève à 12,289 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 11,143 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), soit une augmentation de 8 % par rapport aux crédits ouverts en projet de loi de finances pour 2013.

Ce budget traduit la volonté du Gouvernement de combattre le chômage qui est la principale préoccupation de nos concitoyens. Il met en œuvre toutes les mesures décidées par le Gouvernement depuis mai 2012, des emplois d'avenir aux dispositifs issus de la loi de sécurisation de l'emploi en passant par les contrats de génération.

Selon la dernière note de prévision de l'Unédic du 26 septembre 2013, le taux de chômage en France métropolitaine au sens du Bureau international du travail (BIT) devrait s'établir à 10,6 % en 2013, contre 10,1 % en 2012. Le chômage devrait arrêter de progresser fin 2013, et être quasiment stable en 2014, grâce justement à la politique de l'emploi du Gouvernement, mais tout dépendra du taux de croissance de l'économie l'an prochain.

Le déficit de l'Unédic devrait néanmoins s'aggraver, pour passer de 4 milliards d'euros fin 2013 à 4,3 milliards fin 2014. Conséquence : la dette atteindrait en 2014 un niveau inégalé dans l'histoire de l'Unédic pour dépasser 22,2 milliards d'euros. Bien entendu, ces estimations se fondent sur une réglementation inchangée et ne préjugent pas des négociations des partenaires sociaux, qui débiteront début 2014, en vue d'une nouvelle convention sur l'assurance chômage.

Je voudrais tout d'abord rappeler les grands axes de la mission, avant d'aborder les articles qui lui sont rattachés puis les réformes du financement de l'apprentissage à travers la présentation du compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage » (FNDMA).

La mission « travail et emploi » repose sur cinq grands axes.

La mobilisation en faveur de l'accès et du retour à l'emploi à travers le programme 102, qui concentre les deux tiers des crédits de la mission, en constitue le premier axe.

Le soutien de l'Etat à Pôle emploi représente le premier volet de cette mobilisation, puisque sa subvention pour charge de service public s'élèvera à 1,537 milliard d'euros en AE et CP, en hausse de 71,3 millions d'euros par rapport au budget voté en 2013 (soit 4,9 %). Cette hausse correspond à la participation financière de l'Etat au titre du renfort de 2 000 CDI supplémentaires en 2013, décidée le 25 mars dernier par le Premier ministre, et qui a pris effet au 1^{er} septembre dernier. Je rappelle que 2 000 emplois avaient déjà été créés en 2012. Le coût global de cette nouvelle mesure est financé à deux tiers par l'Etat et à un tiers par Pôle emploi.

La hausse des dépenses de solidarité et de justice sociale de l'Etat constitue le deuxième volet de la mission. La dotation d'équilibre de l'Etat au Fonds de solidarité s'élève à 1,116 milliard d'euros en AE et CP pour 2014, contre 834,20 millions en 2013. Ce fonds, dont les ressources totales atteindront 2,6 milliards d'euros l'an prochain, consacre l'essentiel de ses dépenses au financement de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), soit 2,44 milliards d'euros. Le montant des dépenses consacrées à l'ASS était globalement stable depuis 2008, année où il s'élevait à 2 milliards d'euros en loi de finances initiale, et 2013, où il atteignait 2,109 milliards. Le reste du fonds finance divers dispositifs dont certains sont liés à l'ASS, comme l'Accre ASS, qui aide les chômeurs qui créent ou reprennent une entreprise.

Parmi les autres dépenses de l'Etat hors du Fonds de solidarité, je voudrais m'attarder un instant sur le dispositif d'allocation transitoire de solidarité (ATS). Le dispositif appelé ATS 2013 est important car il traduit la promesse présidentielle de ne pas pénaliser les personnes nées en 1952 et 1953, qui perçoivent une allocation d'assurance chômage et ont validé leurs trimestres de retraite à taux plein mais qui n'ont pas atteint l'âge légal de la retraite. Ainsi, 60 millions d'euros sont prévus pour financer ce dispositif de justice sociale qui bénéficiera à plus de 4 700 personnes l'an prochain.

Le troisième volet concerne les dotations de l'Etat aux maisons de l'emploi. Les crédits budgétaires de l'Etat devaient initialement s'élever à 40 millions d'euros en CP et à 26 millions d'euros en AE. Ils étaient en baisse par rapport à la loi de finances initiale pour 2013, puisque les crédits de paiement atteignaient alors 63 millions d'euros et les autorisations d'engagement 54 millions d'euros.

Mais un amendement parlementaire a majoré de 10 millions d'euros les crédits des maisons de l'emploi, afin de mettre en œuvre des actions de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) territorialisées.

Comme j'ai eu l'occasion de vous le dire la semaine dernière lors de l'audition du ministre Michel Sapin, je pense qu'il est nécessaire d'éviter les doublons entre ces structures et le réseau Pôle emploi en favorisant leur regroupement et en concentrant leurs actions dans des domaines où elles apportent une véritable plus-value, comme la facilitation des clauses sociales ou la GPEC territorialisée.

Le quatrième volet vise les contrats aidés, qui demeurent la clef de voûte de la mission « travail et emploi ». Plus de 3,6 milliards d'euros leur sont en effet consacrés en AE, soit un tiers pratiquement des crédits de la mission « travail et emploi ». Les emplois aidés regroupent les contrats uniques d'insertion (CUI), les emplois d'avenir et les dispositifs d'emploi spécifiques à l'outre-mer.

Les CUI - CAE, ou contrats d'accompagnement dans l'emploi, bénéficieront d'une enveloppe de 2,2 milliards d'euros environ en AE pour accompagner les personnes éloignées de l'emploi dans le secteur non-marchand. L'objectif est de conclure 340 000 CAE en 2014 et de porter à plus de dix mois leur durée moyenne afin de favoriser l'insertion professionnelle des bénéficiaires. Les crédits prévus pour financer le CUI-CIE, ou contrat initiative emploi, sont beaucoup plus modestes (164,5 millions en AE) car l'objectif est de signer 40 000 nouveaux contrats en 2014.

Le taux de conclusion des emplois d'avenir a été finalement conforme aux attentes du Gouvernement. Après des débuts un peu plus lents que prévus, les emplois d'avenir ont trouvé leur rythme, aussi bien quantitativement que qualitativement, avec 69 700 contrats conclus au 31 octobre 2013. Le ministère table sur 100 000 emplois d'avenir signés d'ici la fin de l'année, tandis que 50 000 nouveaux contrats devraient être conclus en 2014. Au final, la dotation de l'Etat s'élève à plus de 1,2 milliard d'euros en AE et 1,29 milliard d'euros en CP pour financer les emplois d'avenir en 2014.

Par ailleurs, une enveloppe de 34,4 millions d'euros en AE et CP est prévue pour financer les contrats aidés outre-mer.

Cinquième et dernier volet : l'Etat maintient son effort pour l'accompagnement des publics les plus en difficulté. Le projet de loi de finances initial consacre ainsi 876,1 millions d'euros en AE et CP ainsi répartis :

- 304,8 millions iront à l'accompagnement renforcé des jeunes vers l'emploi. Ces crédits financeront les contrats d'insertion dans la vie sociale (Civis), le fonds d'insertion professionnelle des jeunes, les écoles de la deuxième chance, ou encore l'expérimentation de la garantie-jeunes. Surtout, 178 millions d'euros étaient prévus pour les missions locales et les permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO). Les crédits de ces structures ont été majorés de 10 millions d'euros en AE et CP par les députés compte tenu des nouvelles missions qui leur sont confiées, comme l'accompagnement des contrats d'avenir.

- 336,9 millions sont destinés aux mesures en faveur des personnes handicapées, à travers essentiellement l'aide au poste et des subventions spécifiques ;

- 222 millions sont consacrés aux mesures en faveur de l'insertion par l'activité économique (IAE), en augmentation de 25 millions par rapport à la loi de finances initiale pour 2013. Les députés ont adopté un amendement du Gouvernement qui majore et sécurise de 15 millions d'euros les crédits en faveur de l'IAE, en remplacement des crédits du Fonds social européen (FSE) dont les règles vont évoluer.

- enfin, 12,39 millions d'euros soutiendront le secteur de l'aide sociale, grâce à des exonérations de cotisations sociales pour les structures agréées.

J'en viens maintenant au deuxième grand axe de la mission, l'accompagnement des mutations économiques à travers le programme 103, qui concentre un quart des crédits et compte trois actions.

La première action porte surtout sur l'effort de l'Etat en faveur des contrats de génération. Le PLF prévoyait initialement 1,2 milliard d'euros en AE et 390 millions d'euros en CP pour les financer. Ces crédits ont été fortement réduits au cours de la discussion budgétaire à l'Assemblée nationale afin de gager différents amendements. Comme vous le savez, les contrats de génération ont été conclus moins rapidement que prévu à cause du choix des entreprises employant entre 50 et 300 salariés d'attendre la conclusion d'un accord de branche intergénérationnel étendu pour pouvoir bénéficier d'une aide de l'Etat. Mais la dynamique semble désormais lancée avec plus de vingt accords de branche signés à ce jour. Le Gouvernement maintient l'objectif de 500 000 contrats de génération sur cinq ans, dont les deux tiers environ bénéficieront d'une aide de l'Etat (dans les entreprises de plus de 300 salariés, aucune aide n'est prévue, mais une pénalité peut être imposée en cas d'absence d'accord collectif d'entreprise ou de plan d'action unilatéral). Pour 2014, les crédits de paiement s'élèveront finalement à 165 millions d'euros pour financer les 20 000 contrats conclus en 2013 et les 50 000 prévus l'an prochain. Par ailleurs, les crédits pour l'aide et le conseil à la GPEC et aux engagements de développement de l'emploi et des compétences (Edec) s'élèvent à 70 millions d'euros en CP et 30 millions en AE, tandis que les contrats de professionnalisation seniors tombent en désuétude. La première action du programme finance également deux dispositifs de mesure d'âge en voie d'extinction ou peu utilisés à hauteur de 53,5 millions d'euros, ainsi que des actions en faveur du reclassement des salariés pour 308 millions d'euros en AE et CP. Parmi ces actions figure le dispositif d'activité partielle, anciennement appelée chômage partiel, qui a été largement remanié dans la loi de sécurisation de l'emploi, et qui disposera de 120 millions d'euros en AE et CP en 2014, soit 50 millions de plus qu'en 2013, afin d'aider les entreprises en difficulté.

La deuxième action du programme 103 est presque intégralement consacrée à l'alternance. Le Gouvernement estime que 450 000 contrats d'apprentissage seront concernés l'an prochain par des exonérations de cotisations sociales, d'où une dotation de 1,4 milliard d'euros en AE et CP. Par ailleurs, cette action comprend la subvention versée par l'Etat à l'Afpa, d'un montant de 76,6 millions d'euros en AE et CP, au titre du programme d'activité et de service public. Cette action ne comporte plus la dotation globale de décentralisation (DGD), d'un montant de 901 millions d'euros, qui est désormais remplacée par des recettes fiscales directes. C'est pourquoi le ministre Michel Sapin considère que, sans cette mesure de débudgétisation favorable aux régions, les crédits de sa mission auraient augmenté de 17 %. Je rappelle que le Pacte de confiance et de responsabilité, établi le 16 juillet entre l'Etat et les collectivités territoriales, avait prévu de remplacer, à hauteur des deux tiers, la DGD liée à la formation professionnelle et à l'apprentissage par une ressource dynamique dès la loi de finances pour 2014. C'est pourquoi l'article 25 du PLF 2014 supprime de fait cette DGD en prévoyant que les régions, la collectivité territoriale de Corse et le département de Mayotte se verront attribuer, à hauteur des deux tiers de la compensation, des ressources fiscales dynamiques, soit 601 millions

d'euros, et pour un tiers, une fraction supplémentaire de la taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques (TICPE), soit 300 millions d'euros. Ces ressources fiscales dynamiques sont constituées par une partie des frais de gestion perçus par l'Etat sur les recettes de la cotisation foncière des entreprises (CFE), de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et de la taxe d'habitation (TH). Cette réforme de la DGD, qui permettra de maintenir le cap des 500 000 apprentis en 2017, sera neutre pour les régions l'année prochaine et favorable dans les années à venir grâce au dynamisme des ressources affectées.

Enfin, la troisième action du programme bénéficiera de 265 millions d'euros en AE et 257 millions d'euros en CP pour développer l'emploi, à travers notamment des exonérations spécifiques en fonction des territoires ou des secteurs d'activité et des aides à la création d'entreprise.

Le troisième axe de la mission concerne l'amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail, à travers le programme 111, doté de 123,4 millions d'euros en AE, contre 78,5 millions en 2013.

L'essentiel des crédits de la première action concerne la santé et la sécurité au travail, à travers des subventions pour charge de service public, de même montant qu'en 2013, versées à l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (Anact), à hauteur de 11 millions d'euros en AE et CP, et à l'Agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses), pour 9 millions d'euros en AE et CP.

La deuxième action, relative notamment à l'organisation de l'élection des conseillers prud'hommes, voit ses autorisations d'engagement divisées par deux par rapport à 2013, pour atteindre 19,27 millions d'euros. Je rappelle que le ministère souhaite à terme transformer cette élection en une désignation fondée sur la représentativité des organisations syndicales et patronales.

A l'inverse, les autorisations d'engagement de la troisième action sont multipliées par 11, pour atteindre 77 millions d'euros, afin de financer l'ouverture d'un nouveau cycle triennal de formation économique, sociale et syndicale pour 2014-2016.

Le quatrième axe de la mission a trait aux moyens humains du ministère à travers le programme 155, qui démontre sa participation à l'effort de maîtrise des effectifs de l'Etat.

Le plafond d'emploi de la mission est en effet fixé à 9 900 équivalents temps plein travaillés (ETPT), en baisse de 172 ETPT par rapport à la loi de finances initiale pour 2013.

Dans le même temps, une profonde réforme de l'inspection du travail a été initiée dans le cadre de la loi du 1^{er} mars 2013 sur les contrats de génération, qui consiste à transformer les postes de contrôleurs du travail en inspecteurs. Ainsi, 130 contrôleurs seront admis en formation en décembre prochain et 410 places seront ouvertes d'ici 2015. Cette réforme se fera à effectif constant, mais aboutira globalement à renforcer l'action des agents de contrôle grâce à des pouvoirs étendus.

Enfin, le cinquième axe de la mission concerne les investissements d'avenir, à travers la création du nouveau programme 412 « formation et mutation économique ». Un appel à projet permanent sera ouvert jusqu'à 2018 afin de cofinancer, à hauteur de 150 millions d'euros, une vingtaine de projets innovants, exemplaires et transposables qui facilitent les mutations économiques. Ces fonds seront confiés à la Caisse des dépôts et consignations, avec laquelle l'Etat passera une convention spécifique.

Je voudrais maintenant aborder les trois articles rattachés à la mission.

L'article 79, issu d'un amendement du Gouvernement élaboré en concertation avec l'Association des départements de France, permet à l'Etat et au conseil général de conclure une convention annuelle d'objectifs et de moyens sur les modalités de financement de l'IAE dans le département, au-delà des seuls chantiers d'insertion et des allocataires du RSA. A défaut de convention, le conseil général devrait continuer au minimum de cofinancer les aides aux postes allouées au titre d'embauches d'allocataires du RSA en ateliers et chantiers d'insertion.

L'article 78 vise à aligner les règles d'exonération des cotisations employeurs bénéficiant aux organismes d'intérêt général et aux associations en zone de revitalisation rurale (ZRR) sur les règles de droit commun en matière d'exonération en ZRR. Cet article poursuit un objectif de simplification des règles et limite les effets d'aubaine constatés pour certaines entités implantées dans des ZRR. En effet, l'aide augmente entre 1 et 1,5 Smic puis devient forfaitaire quel que soit le niveau du salaire concerné. Grâce à l'article 78, l'exonération sera croissante entre 1 et 1,5 Smic (elle passera de 416 euros à 624 euros par mois en reprenant le montant du Smic en 2013) puis décroissante jusqu'à s'annuler à 2,4 Smic, afin de cibler l'aide sur les bas salaires. Cette mesure permettra une économie de 30 millions d'euros dès 2014. Je rappelle que l'exonération ne concerne aujourd'hui que les contrats conclus avant le 1^{er} novembre 2007 et que nous avons déjà limité l'an passé son bénéfice aux structures de moins de 500 salariés.

Enfin, l'article 77 supprime les indemnités compensatrices forfaitaires (ICF) au bénéfice d'une nouvelle compensation pour les primes à l'apprentissage ciblée sur les entreprises de moins de onze salariés et les contrats d'apprentissage conclus à partir du 1^{er} janvier 2014. De nombreux rapports ont en effet mis en avant l'effet d'aubaine de l'ICF dans les grandes entreprises. Le dispositif gagnera ainsi en simplicité : la région déterminera librement le montant de la prime, qui ne pourra cependant pas être inférieure à 1 000 euros.

Toutefois, afin de ne pas pénaliser les régions, un régime transitoire de compensation sera mis en place pour les primes qui concernent les contrats d'apprentissage conclus avant le 1^{er} janvier 2014. Ces compensations varient selon la taille de l'entreprise et l'année de formation de l'apprenti.

Venons-en justement au compte d'affectation spéciale relatif à l'apprentissage, qui nous permettra d'aborder la question du financement des compensations de ces primes.

Un mot tout d'abord sur l'équilibre du compte. Celui-ci bénéficiera de 774 millions d'euros de recettes en 2014, contre 688 millions d'euros ouverts en LFI pour 2013. Elles proviendront de la fraction du quota de la taxe d'apprentissage (22 % du produit total de la taxe), à hauteur de 460 millions d'euros, et de la contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA) pour 314 millions d'euros. Ces ressources seront insuffisantes pour couvrir les dépenses prévues, estimées à 865,7 millions d'euros, d'où un déficit prévu de 91,7 millions d'euros. Ceci dit, ce déficit devrait être couvert par le fonds de roulement qui est estimé à 100 voire 120 millions d'euros fin 2013.

Le financement des compensations des primes d'apprentissage devait initialement être intégralement assuré à partir du programme 787 du compte, à travers une dotation de 430,7 millions d'euros en AE et CP. Toutefois, à l'issue de l'examen du texte à l'Assemblée nationale, ce financement sera finalement garanti en 2014 par :

- 117 millions d'euros d'affectation de la TICPE (taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques), gagés par l'économie sur le crédit d'impôt pour les entreprises qui emploient des apprentis, prévue à l'article 23 bis, qui a malheureusement été supprimé hier soir en séance publique au Sénat ;

- 50 millions d'euros par mobilisation du fonds de roulement du compte ;

- 264 millions d'euros sur le budget du programme 103, en redéployant notamment les crédits prévus pour les contrats de génération.

En plus de ces 430 millions, le programme 787 versera l'an prochain 240 millions d'euros aux régions comme compensation pour les autres compétences transférées en matière d'apprentissage.

Le programme 788 financera à hauteur de 355 millions d'euros la construction, la modernisation des centres de formations d'apprentis (CFA), tandis que 5 millions financeront les CFA à recrutement national. Enfin, le programme 789 prévoit une dotation de 10 millions d'euros pour récompenser les entreprises vertueuses en matière d'apprentissage à travers un bonus de 400 euros par an et par apprenti, ainsi qu'une enveloppe de 5 millions d'euros pour la communication et la promotion de l'apprentissage.

Le projet de loi de finances pour 2014 offre donc des réponses urgentes et massives pour lutter contre le chômage, sans hypothéquer l'avenir et avec le souci constant de veiller à la bonne utilisation des deniers publics. Compte tenu de l'engagement du Gouvernement pour gagner la bataille pour l'emploi et des améliorations apportées lors de l'examen du texte à l'Assemblée nationale, je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits prévus pour la mission « Travail et emploi », des articles rattachés 77, 78 et 79 et du compte d'affectation spéciale « FNDMA ».

M. Jean-Noël Cardoux. – Je félicite tout d'abord le rapporteur pour son travail de fond et complet, tout en étant conscient des conditions difficiles imposées aux différents rapporteurs de la commission par l'agenda parlementaire.

S'agissant des contrats aidés, je constate le semi-échec des contrats de génération, comme l'a d'ailleurs reconnu le ministre, ce qui ne surprend pas mon groupe politique qui avait mis en garde contre certaines faiblesses du dispositif dès l'examen du texte au Parlement. La courbe des recrutements d'emplois d'avenir est certes ascendante, mais c'est au prix de pressions exercées par les services de l'Etat, et notamment les préfets et sous-préfets, sur les collectivités territoriales. Pour les avoir personnellement constatés, ces procédés me semblent un peu contestables... J'ai récemment entendu un responsable d'une mission locale indiquer, lors d'une réunion publique, qu'un emploi d'avenir revient à 7 000 euros par an dans le secteur non marchand, et à 14 000 euros dans le secteur marchand. Cette distorsion de base entre ces deux secteurs, que nous avons déjà soulignée, pointe le cœur du problème de la politique publique de l'emploi dans notre pays. Il y a en effet toujours cette crainte à l'égard du secteur marchand, alors que c'est là que se trouvent les principaux gisements d'emplois. Le ministre est d'ailleurs revenu sur sa position en ouvrant les emplois d'avenir, sous conditions, au secteur marchand. Il faut démystifier certaines approches en matière de politique de l'emploi et aller davantage vers le secteur marchand.

Malgré les apports de l'Assemblée nationale, le projet de loi de finances pour 2014 est un mauvais coup porté à l'apprentissage. Je regrette la disparition de la dotation globale de décentralisation. On transfère 300 millions de recettes de la TICPE vers les régions. Les montants des ressources actives qui seront affectées aux régions comme compensation de la disparition de la DGD seront-elles maintenues à moyen et long terme ? Le risque existe que l'apprentissage soit traité différemment dans les territoires selon l'approche retenue par les conseils régionaux.

Vous dites que la suppression des indemnités compensatrices de formation, prévue à l'article 77, est justifiée par les effets d'aubaine dans les grandes entreprises. Pour ma part, je ne vois pas ce qu'il y a de gênant quand un jeune décroche un emploi stable dans une grande entreprise à l'issue de son apprentissage... Vous évoquez une enveloppe de 430 millions d'euros, mais on ne sait pas exactement ce qu'elle compense. Pire, dans cette enveloppe figure une fraction de la TICPE, ce qui augmentera la pression fiscale. Vous utilisez en outre, pour boucher les trous, 50 millions d'euros du fonds de roulement du compte d'affectation spéciale. Par ailleurs, vous redéployez 264 millions d'euros essentiellement à partir des crédits du contrat de génération, ce qui prouve que ce contrat ne marche pas comme le Gouvernement l'entendait.

Il faut selon moi mettre à plat et rendre lisibles les aides à l'apprentissage, et surtout démystifier l'apprentissage auprès des enseignants, à l'instar de ce qui se passe en Allemagne. Il ne faut plus montrer du doigt l'apprentissage dans les collèges, car les métiers qui ont recours à cette forme d'alternance sont porteurs d'emplois. Le fonds du problème est psychologique à mes yeux.

Il est vrai que les élections des conseillers prud'homaux mobilisent peu les salariés et nécessitent une grande implication des services municipaux. Pour autant, je suis sceptique sur le projet de remplacer l'élection par une désignation – terme que je n'apprécie guère – fondée sur la représentativité des organisations syndicales et patronales. Sur quels critères pourrait-on établir la représentativité des syndicats

par exemple, alors qu'ils sont actuellement débordés par des mouvements qui leur échappent ?

S'agissant du RSA, c'est un échec car l'incitation à reprendre une activité n'a pas fonctionné. Je plaide coupable car c'est la précédente majorité qui a institué ce dispositif. Il y aurait une réflexion à mener sur ce sujet, dans un cadre qui reste à déterminer, afin d'encourager les personnes qui acceptent de reprendre un emploi.

M. René-Paul Savary. – La bataille pour l'emploi que mène le Gouvernement devrait parvenir à inverser la courbe du chômage : s'il n'y parvient pas, il devra se remettre en question. Car si l'on cumule les CAE, les CIE, les contrats de génération et les emplois d'avenir, environ 600 000 emplois seront créés en 2014. Si l'on y ajoute les 60 000 postes d'enseignants et les 450 000 apprentis, on arrive au chiffre de 1,1 million d'emplois aidés ou soutenus. C'est un fait : la puissance publique fait des efforts significatifs dans le secteur non marchand. Je ne demande qu'à voir l'inflexion de la courbe du chômage.

J'apprends qu'un amendement adopté à l'Assemblée nationale a déterminé la place des départements en matière d'insertion par l'activité économique. J'ai déjà eu l'occasion de le dire en commission la semaine dernière : l'aide au poste va dans le bon sens, mais il est dommage que les départements n'aient pas été davantage associés au début de la réflexion sur la réforme du financement des structures d'insertion par l'activité économique. J'ai le sentiment que cette réforme répond davantage aux intérêts de l'Etat que des cofinanceurs que sont les régions, les départements et les fonds européens. J'avais eu connaissance de ce projet en tant que président de la commission d'insertion de l'ADF, mais je n'avais pas été informé sur son devenir. Au lieu d'imposer la participation des départements par voie d'amendement, il aurait fallu laisser une liberté d'adaptation aux régions et aux départements pour tenir compte des spécificités locales.

M. Marc Laménie. – Je félicite à nouveau le rapporteur pour son travail. La dotation de l'Etat à Pôle emploi augmente et dépassera 1,5 milliard d'euros l'an prochain. Le rôle de l'opérateur public est important, mais on peut s'interroger sur la qualité de l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Quant aux missions locales, on peut aussi s'interroger sur leurs rôles par rapport aux jeunes. Enfin, j'aimerais que le rapporteur nous précise ce que recouvrent les mesures en faveur de l'emploi des personnes handicapées.

Mme Chantal Jouanno. – La courbe du chômage va arrêter de progresser fin 2013 nous dit le rapporteur. C'est un peu une pétition de principe selon moi. Si l'on s'en réfère aux dernières données de l'Insee sur l'évolution de la consommation, on n'a guère de raisons d'être optimiste. Pouvez-vous préciser quelle a été l'évolution, dans le programme 102, des volets relatifs aux contrats aidés et à l'accompagnement des publics les plus en difficulté ? Enfin, je constate que les crédits consacrés aux mesures en faveur de l'insertion par l'activité économique sont faibles, alors que ce secteur a fait ses preuves pour l'insertion des personnes les plus éloignées du marché du travail.

M. Dominique Watrin. – Je ne partage pas l'analyse macro-économique du rapporteur sur l'évolution du taux du chômage. Une récente étude économique a montré que les politiques d'austérité menées partout en Europe ont coûté 4,8 % de croissance cumulée à notre pays et provoqué la suppression de milliers d'emplois. Malheureusement, ces politiques sont toujours à l'œuvre et les plans sociaux se multiplient.

Cela dit, nous prenons acte de la hausse de 7 % du budget pour reprendre les chiffres du ministre. Ce budget finance les contrats aidés, qui sont un moindre mal, pour faire dégonfler les chiffres du chômage, mais il faut développer des emplois pérennes. Les emplois d'avenir, pour lesquels le groupe communiste, républicain, citoyen (CRC) s'était abstenu lors de l'examen du texte au Sénat, sont en train d'émerger. Notre groupe avait en revanche voté en faveur des contrats de génération et nous regrettons que certaines entreprises tardent à les mettre en œuvre.

Nous avons deux problèmes de fond. Tout d'abord, le ministre du travail nous assure que la réforme de l'inspection du travail se fait en concertation, mais ce n'est pas ce que nous disent les différents syndicats que nous rencontrons. Quant au projet de remplacer les élections des conseillers prud'homains par une désignation, amorcé dans le PLF 2014, ce serait un véritable recul de la démocratie, après la suppression des élections à la sécurité sociale.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Je voudrais compléter les questions de ma collègue Chantal Jouanno en évoquant l'avenir des maisons de l'emploi. Alors que la subvention de Pôle emploi augmente pour faire face au chômage, les crédits de paiement et les autorisations d'engagement des maisons d'emploi diminuent, malgré l'amendement adopté à l'Assemblée nationale, avec le risque de devoir fermer certaines structures. Les maisons locales sont très critiquées, parfois injustement. Il est vrai que leur gouvernance est parfois éclatée, les dispositifs peu lisibles, et les demandeurs d'emploi, les agents et les bénévoles peinent parfois à distinguer les responsabilités des différents acteurs. Il faut revoir l'efficacité des dispositifs mis en place, car il ne suffit pas de mettre des millions d'euros supplémentaires. Il n'empêche que les maisons de l'emploi permettent d'insérer, d'accompagner, de former les demandeurs d'emploi. C'est pourquoi je souhaiterais interroger le ministre du travail sur l'avenir des maisons de l'emploi.

M. Claude Jeannerot, rapporteur pour avis. – Je voudrais tout d'abord rappeler que d'un point de vue juridique, les contrats de génération ne sont pas des contrats aidés.

L'essentiel des emplois d'avenir concerne les associations et le secteur non marchand. Les objectifs en matière d'emplois d'avenir sont respectés, de même que le public bénéficiaire, notamment dans les zones urbaines sensibles.

Je fais confiance au Gouvernement pour maintenir ses engagements en matière d'apprentissage. Le remplacement de la DGD par des recettes fiscales ne se fera pas au détriment des régions. Mieux, ces recettes progresseront à un rythme évalué à plus de 3 %.

Le Gouvernement envisage de remplacer l'élection des conseillers prud'homaux par une désignation. Cette réforme ne constitue pas une régression démocratique, car cette désignation serait justement fondée sur la représentativité des organisations syndicales et patronales. Elle serait donc la stricte traduction des résultats aux élections des délégués du personnel et des membres du comité d'entreprise pour les conseillers prud'homaux représentant les salariés. J'ajoute que l'élection prud'homale peine à mobiliser les salariés, comme l'a rappelé le ministre.

S'agissant de la réforme du financement de l'insertion par l'activité économique, l'amendement présenté par le Gouvernement a été élaboré en concertation avec l'ADF, afin d'assurer la continuité du financement des conseils généraux.

M. René-Paul Savary. – Dans votre rapport, vous écrivez que les conseils généraux, à défaut de convention annuelle d'objectifs et de moyens portant sur l'IAE, devront continuer au minimum de cofinancer les aides aux postes. Il me semblerait plus exact de parler d'une faculté que d'une obligation pour les conseils généraux !

M. Claude Jeannerot, rapporteur pour avis. – S'agissant du rôle des missions locales, les députés ont renforcé leurs moyens, grâce à un amendement du rapporteur spécial, soutenu par Jean-Patrick Gille, qui a augmenté leurs crédits de 10 millions d'euros, afin de prendre en compte leurs rôles d'accompagnement, notamment pour les emplois d'avenir.

Pas moins de 336 millions d'euros sont prévus pour les personnes handicapées : 289 millions d'euros d'aides au poste dans les entreprises adaptées, 40 millions de subventions d'accompagnement et de développement versées à ces entreprises, et 7 millions pour les programmes régionaux d'insertion des travailleurs handicapés.

Le programme 102 disposera l'an prochain de 7,22 milliards d'euros en CP et 7,54 milliards d'euros en AE, contre respectivement 5,71 milliards et 7,82 milliards en 2013.

Mme Chantal Jouanno. – Ma question portait plus spécifiquement sur les volets contrats aidés et accompagnement des personnes éloignées de l'emploi.

M. Claude Jeannerot, rapporteur pour avis. – Ces deux lignes de crédits de paiement sont en hausse dans le PLF 2014. Vous en aurez le détail dans notre rapport écrit.

La réforme de l'inspection du travail passera d'abord par une nouvelle organisation territoriale, avec des unités de contrôle comprenant entre 8 et 12 agents, et des cellules spécialisées. Ses pouvoirs seront renforcés, par exemple en matière d'arrêt de chantier et de sanctions administratives. On ne peut pas dire que cette réforme affaiblira l'inspection du travail. Au contraire, la force de frappe du corps sera renforcée avec la transformation des postes de contrôleurs en inspecteurs du travail.

Je soutiens l'initiative du Gouvernement de réduire les dotations aux maisons de l'emploi. Dans un contexte de ressources rares, on ne peut pas accepter des doublons entre ces structures et le réseau de Pôle emploi. Le Gouvernement veut avec raison recentrer les maisons de l'emploi autour de deux axes : la GPEC territorialisée et la facilitation du recours aux clauses sociales.

Mme Catherine Génisson. – *La mission « travail et emploi » comprend-elle des actions en faveur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, en aménageant des postes de travail pour celles-ci ? Il serait utile de reprendre des dispositifs de la loi « Roudy » du 13 juillet 1983 sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes pour aménager ces postes. S'agissant de la désignation des conseillers prud'homaux, je souhaiterais qu'elle respecte le principe de parité.*

Mme Chantal Jouanno. – *Encore faudrait-il que les syndicats eux-mêmes appliquent ce principe !*

Mme Catherine Génisson. – *Absolument : ce principe devrait s'appliquer d'abord aux syndicats, puis aux conseillers prud'homaux.*

M. Jean Desessard. – *Je voudrais à mon tour remercier le rapporteur. A l'entendre, j'ai le sentiment que nous nous acheminons vers une diminution du chômage en 2014 et une société du plein emploi...*

M. Claude Jeannerot, rapporteur pour avis. – *La mission « travail et emploi » ne comprend pas de crédits spécifiques pour l'égalité entre les femmes et les hommes. Il existe en revanche un programme « Egalité entre les femmes et les hommes » dans la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».*

Mme Annie David, présidente. – *Je souhaite maintenant mettre aux voix l'avis que nous propose le rapporteur.*

M. Dominique Watrin. – *Le groupe CRC ne prendra pas part au vote.*

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Travail et emploi », des articles rattachés 77 à 79, et des crédits du compte d'affectation spéciale « financement national de développement et de la modernisation de l'apprentissage ».

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS

- **Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)**
Emmanuelle Wargon, déléguée générale
Marianne Kermoal-Berthomé, sous-directrice en charge du financement et de la modernisation
- **Association nationale pour la Formation Professionnelle des Adultes (Afp)**
Hervé Estampes, directeur général
Christophe Donon, directeur de la stratégie
- **Pôle emploi**
Jean Bassères, directeur général
Firmine Duro, chef du département des relations extérieures
- **Direction générale du travail (DGT)**
Jean-Denis Combrexelle, directeur général
Philippe Moreau, sous-directeur
Valérie Delahaye-Guillocheau, chef de service
- **Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Unédic)**
Vincent Destival, directeur général