

N° 147

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2018

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances,
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, *pour 2019,*

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 31

TRAVAIL ET EMPLOI

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

Rapporteurs spéciaux : M. Emmanuel CAPUS et Mme Sophie TAILLÉ-POLIAN

(1) Cette commission est composée de : M. Vincent Éblé, *président* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Yvon Collin, Bernard Delcros, Mme Fabienne Keller, MM. Philippe Dominati, Charles Guéné, Jean-François Husson, Georges Patient, Claude Raynal, *vice-présidents* ; M. Thierry Carcenac, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Joyandet, Marc Laménié, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Julien Bargeton, Jérôme Bascher, Arnaud Bazin, Yannick Botrel, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Mme Frédérique Espagnac, MM. Rémi Féraud, Jean-Marc Gabouty, Jacques Genest, Alain Houpert, Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Nuihau Laurey, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Sébastien Meurant, Claude Nougein, Didier Rambaud, Jean-François Rapin, Jean-Claude Requier, Pascal Savoldelli, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 1255, 1285, 1288, 1302 à 1307, 1357 et T.A. 189

Sénat : 146 et 147 à 153 (2018-2019)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	5
I. ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI » ET DU CAS « FINANCEMENT NATIONAL DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA MODERNISATION DE L'APPRENTISSAGE »	11
1. <i>Une diminution des crédits de la mission « Travail et emploi » record en 2019, de près de 500 millions d'euros en AE et 3 milliards d'euros en CP</i>	<i>11</i>
2. <i>Une mission marquée par d'importantes mesures de périmètre</i>	<i>13</i>
3. <i>À périmètre constant et hors pensions, une diminution inférieure de 144 millions d'euros à la trajectoire triennale.....</i>	<i>15</i>
4. <i>La dernière année du compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage »</i>	<i>20</i>
a) <i>Une ressource régionale pour l'apprentissage qui s'élèvera à près de 1,9 milliard d'euros en 2019</i>	<i>20</i>
b) <i>Une réforme du financement de l'apprentissage prévue par la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, qui se traduira par la suppression du CAS « FNDMA » à compter de 2020</i>	<i>23</i>
II. LES TRAIT SAILLANTS DU BUDGET 2019	25
1. <i>Une diminution de la subvention pour charges de service public versée à Pôle emploi qui s'accompagnera d'une baisse des effectifs de l'opérateur</i>	<i>25</i>
2. <i>Les dépenses du « fonds d'inclusion dans l'emploi »</i>	<i>29</i>
a) <i>Une diminution de moitié du nombre d'entrées en contrat aidé</i>	<i>29</i>
b) <i>Une progression des moyens consacrés au secteur de l'insertion par l'activité économique</i>	<i>31</i>
3. <i>La montée en puissance du plan d'investissement dans les compétences (PIC)</i>	<i>35</i>
a) <i>Une progression des crédits consacrés à la Garantie jeunes qui devrait permettre l'accompagnement de 100 000 nouveaux jeunes en 2019.....</i>	<i>36</i>
b) <i>Le déploiement du volet « formation »</i>	<i>38</i>
4. <i>L'expérimentation « emplois francs » : des objectifs louables, un dispositif dont il conviendra d'évaluer l'impact avant son éventuelle généralisation</i>	<i>42</i>
5. <i>Une réforme de l'apprentissage introduite par la loi du 5 septembre 2018 se traduisant par la mise en place d'une aide unique financée sur les crédits de la mission « Travail et emploi ».....</i>	<i>43</i>
6. <i>Une suppression regrettable des crédits consacrés aux maisons de l'emploi.....</i>	<i>44</i>
7. <i>Une diminution des dépenses de personnel de près de 8 millions d'euros en 2019</i>	<i>46</i>
8. <i>La poursuite de la réforme de l'inspection du travail dans un contexte d'évolution de ses missions</i>	<i>46</i>
9. <i>Une diminution des crédits et des emplois des opérateurs</i>	<i>50</i>

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	55
AMENDEMENT PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES	57
EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	61
• <i>ARTICLE 84 (Art. L. 5122-1 et L. 5124-1 du code du travail)</i> Modification du dispositif d'allocation d'activité partielle relative au délai de réclamation et au régime de recouvrement	61
• <i>ARTICLE 84 bis (nouveau)</i> Contribution de l'association de gestion du fonds de développement pour l'insertion professionnelle des handicapés (AGEFIPH) au financement des entreprises adaptées	69
EXAMEN EN COMMISSION.....	75
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	87

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Les principales observations d'Emmanuel Capus, rapporteur spécial

1. **La diminution des crédits de la mission « Travail et emploi »** – de l'ordre de 496,6 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 2,9 milliards d'euros en crédits de paiement (CP) – prévue dans le présent projet de loi de finances avait été annoncée lors de l'examen de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 et s'inscrit **dans un contexte d'amélioration globale de la situation de l'emploi** et de **nécessaire maîtrise de la dépense publique**.
2. Le présent projet de loi de finances prévoit cependant un effort en faveur de l'emploi supérieur à ce qui était inscrit dans la loi de programmation des finances publiques, ce qui explique l'écart à l'annuité triennale (+ 144 millions d'euros). Au total, **les crédits consacrés à la politique de l'emploi demeureront à un niveau élevé** : à périmètre courant, **le montant des CP inscrits dans le présent projet de loi de finances sera supérieur au montant moyen annuel prévu en loi de finances entre 2012 et 2017 (11,7 milliards d'euros)**.
3. Votre rapporteur spécial partage l'orientation prise par l'actuel Gouvernement de **recentrer les contrats aidés sur les bénéficiaires, et notamment sur les personnes les plus éloignées du marché du travail, et non sur les employeurs**. S'agissant des difficultés, notamment financières, rencontrées par les associations du fait de la diminution de l'enveloppe de contrats aidés, **la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en allègement de charges à compter du 1^{er} janvier 2019 permettra une diminution du coût du travail pour ces dernières**.
4. **L'augmentation programmée des moyens consacrés à l'insertion par l'activité économique (IAE) dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, qui participe de la même logique que le recentrage des contrats aidés, va dans le bon sens**.
5. **L'augmentation significative des crédits consacrés au plan d'investissement dans les compétences (PIC) permettra d'accompagner la généralisation effective de la Garantie jeunes ainsi que le financement des parcours prévus dans le cadre du volet « formation » de ce plan**. Votre rapporteur spécial sera cependant attentif aux modalités de mise en œuvre de ce volet, dans la mesure où **un nombre important d'appels d'offres régionaux lancés en 2018 se sont avérés infructueux**.
6. **L'expérimentation « emplois francs », lancée en avril 2018, devrait monter en régime en 2019. Si les premiers éléments de bilan semblent positifs, il conviendra, dans le cadre de l'évaluation prévue en 2019, de s'assurer de l'absence d'effet d'aubaine, avant d'en envisager l'extension**.

7. Au regard de l'utilité des maisons de l'emploi dans certains territoires, la suppression simple des crédits prévue par le présent projet de loi de finances apparaît regrettable.

8. L'effort demandé au ministère du travail participe plus généralement de la nécessaire maîtrise de la dépense publique. La diminution de ses effectifs ne doit cependant pas se traduire par un simple « rabot », mais doit s'accompagner d'une vision stratégique et prospective.

9. Il en va de même s'agissant des opérateurs de la mission. La baisse de la subvention pour charges de service public de Pôle emploi constitue la contribution de l'opérateur à l'effort de maîtrise des dépenses publiques. Les recettes nettes de l'opérateur, compte tenu de l'augmentation de la contribution de l'Unédic, devraient afficher une hausse de plus de 18 millions d'euros. La diminution des effectifs (- 400 ETPT) devrait par conséquent pouvoir être « absorbée » grâce à des gains de productivité. Néanmoins, si le nombre de demandeurs d'emploi devait progresser ou si les missions confiées à l'opérateur dans le cadre de la future réforme de l'assurance chômage devaient s'accroître, il conviendrait alors de réexaminer la pertinence de la poursuite de la baisse des effectifs envisagée par le Gouvernement.

S'agissant plus spécifiquement de l'Afpa, le maintien de la subvention pour charge de service public devrait permettre d'accompagner l'opérateur dans les réformes qui vont être mises en œuvre prochainement, sa situation financière n'ayant cessé de se dégrader, son déficit cumulé entre 2012 et 2016 atteignant ainsi 723 millions d'euros.

Les principales observations de Sophie Taillé-Polian, rapporteure spéciale

1. Votre rapporteure spéciale regrette la baisse drastique, pour la deuxième année consécutive, des crédits consacrés à la politique de l'emploi, alors que l'amélioration du marché du travail est loin d'être évidente. La diminution d'environ 1,4 % du nombre de demandeurs d'emploi en catégorie A entre le premier trimestre 2015 et le troisième trimestre 2018 a ainsi été plus que compensée par une progression du nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM) en catégories B et C. En outre, le chômage des plus de 50 ans a progressé de 3,1 % sur un an toutes catégories confondues, et de 8,9 % pour les seules catégories B et C. Enfin, depuis 2007, le nombre de chômeurs de longue durée a progressé de 133 %.

2. La logique baissière poursuivie par le Gouvernement se fera au détriment des personnes les plus éloignées de l'emploi.

3. Ainsi, si le renforcement des exigences en matière d'accompagnement et de formation des bénéficiaires est un objectif partagé, l'argument selon lequel le taux d'insertion dans l'emploi à la sortie était faible ne tient pas dans la mesure où les bénéficiaires sont précisément ceux les plus éloignés du marché du travail. La réduction du nombre de contrats aidés participe davantage d'une considération budgétaire que d'une réelle volonté d'améliorer l'efficacité des parcours d'insertion.

4. S'agissant du PIC, votre rapporteure spéciale rappelle qu'une part importante des crédits qui lui seront consacrés en 2019 était déjà inscrite dans le budget de la mission « Travail et emploi » ou était financée *via* d'autres circuits. En outre, le recentrage sur les « compétences », conjugué à l'affaiblissement d'organismes de service public tels que l'Afpa, qui proposait des formations qualifiantes, pourra déboucher sur une moindre capacité pour les demandeurs d'emplois de valoriser leur formation au regard des conventions collectives.

Bien que tout à fait positive, l'IAE ne doit pas être mise en opposition aux contrats aidés, qui pouvaient faire l'objet de pérennisations, qui ouvraient sur des métiers plus diversifiés, ce qui explique qu'ils étaient beaucoup plus utiles et efficaces dans le secteur non marchand (associations sportives ou culturelles, etc.).

5. L'augmentation des moyens qui seront consacrés à la Garantie jeunes en 2019 va dans le bon sens. Ce dispositif gagnerait cependant à être assoupli afin, d'une part, de toucher un public plus nombreux et, d'autre part, d'en simplifier la gestion pour les missions locales. La diminution des crédits liés aux conventions pluriannuelles d'objectifs est regrettable.

6. Votre rapporteure spéciale prend acte des premiers éléments de bilan de l'expérimentation « emplois francs ». Elle note en particulier que si le démarrage de ce dispositif semble avoir été plus lent que prévu, les derniers chiffres révèlent une accélération. L'évaluation prévue en 2019 devra permettre au Parlement de se prononcer sur l'opportunité de maintenir, voire d'étendre cette expérimentation, ou *a contrario*, de la cibler sur les publics les plus fragiles pour éviter les effets d'aubaine.

7. Compte tenu de l'apport des maisons de l'emploi en matière de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences et de mise en œuvre des clauses sociales, un maintien des crédits de l'État au profit de ces structures apparaît nécessaire.

8. La diminution des effectifs du ministère du travail, et notamment de ceux de l'inspection du travail, est un très mauvais signal alors que, d'une part, le travail illégal et la fraude au détachement constituent des enjeux de plus en plus prégnants et, d'autre part, que le droit du travail a fait l'objet de modifications substantielles au cours des années passées.

9. La baisse de la subvention pour charges de service public versée à Pôle emploi, à hauteur de 84,7 millions d'euros est contraire aux dispositions de la convention tripartite 2015-2018. La diminution des effectifs de l'opérateur procède de la même logique strictement comptable. Elle se traduira par une économie de l'ordre de 26 millions d'euros destinée à compenser certaines dépenses telles que le glissement vieillesse technicité (GVT). Les gains de productivité mis en avant par le ministère comme la direction générale de l'opérateur pour justifier les suppressions de postes, si tant est que des viviers d'efficience existent toujours, posent en outre la question de la qualité et de l'égalité devant le service public. Si la dématérialisation peut permettre de simplifier certaines procédures, elle s'avère dissuasive pour certains demandeurs d'emploi, alors que l'accès aux conseillers a été complexifié avec la mise en place des nouvelles modalités d'accueil. La diminution des moyens de l'opérateur se traduit en outre par une dégradation des conditions de travail des agents.

En outre, la précarisation contribue à la récurrence du chômage. En 2015, la moitié des personnes indemnisées l'était à la suite de la perte d'un CDD ou d'une mission d'intérim, contre 28 % seulement en raison d'un licenciement. Les situations des demandeurs d'emploi, tant en termes d'indemnisation que de recherches récurrentes, complexifient le travail d'accompagnement des opérateurs du service public de l'emploi. Les baisses d'effectifs à Pôle emploi doivent aussi être analysées à cette aune.

Au total, face à l'évolution du marché de l'emploi et du chômage de longue durée, c'est bien une augmentation des moyens humains que Pôle Emploi devrait obtenir.

10. Plus généralement, l'affaiblissement des opérateurs du travail et de l'emploi est symptomatique de la politique de l'offre mise en œuvre par le Gouvernement actuel et rentre en contradiction avec la nécessité d'accompagner davantage les publics les plus éloignés de l'emploi.

11. La situation de l'Afpa constitue **un exemple d'un service public entrant dans le champ concurrentiel alors que son offre de services n'est pas de même nature que celle de ses concurrents. Le plan de transformation lancé par la direction générale affaiblira encore l'opérateur et se traduira par une baisse de la qualité du service rendu et du nombre de bénéficiaires**, alors même que la formation et la reconversion professionnelles sont affichées comme des priorités du Gouvernement. En outre, l'affaiblissement de la couverture territoriale de l'Afpa risque d'éloigner encore davantage de la formation professionnelle qualifiante les publics les plus éloignés de l'emploi.

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

À cette date, 30 % seulement des réponses étaient parvenues à vos rapporteurs spéciaux en ce qui concerne la mission « Travail et emploi » et le CAS « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage ».

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

1. Une diminution des crédits de la mission « Travail et emploi » record en 2019, de près de 500 millions d'euros en AE et 3 milliards d'euros en CP

Contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions » comprise, les crédits de la mission « Travail et emploi » diminueront fortement entre 2018 et 2019, passant, en autorisations d'engagement (AE), de 13,9 milliards d'euros à 13,4 milliards d'euros (- 496,6 millions d'euros, soit une baisse de 3,6 %) et, en crédits de paiement (CP), de 15,4 milliards d'euros à 12,4 milliards d'euros (- 2,9 milliards d'euros, soit une baisse de 19,2 %).

Évolution des crédits de la mission « Travail et emploi » entre 2018 et 2019

(en millions d'euros)

	AE					CP				
	Ouvertes en LFI pour 2018	Demandées pour 2019	Évolution (en pourcentage)	Évolution (en valeur)	FDC* et ADP** attendus en 2019	Ouverts en LFI pour 2018	Demandés pour 2019	Évolution (en pourcentage)	Évolution (en valeur)	FDC et ADP attendus en 2019
102 - Accès et retour à l'emploi	7 154,1	6 286,2	- 12,1 %	- 868,0	0,0	7 833,3	6 449,8	- 17,7 %	- 1 383,5	0,0
103 - Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	5 876,3	6 341,3	7,9 %	465,0	1 532,1	6 758,4	5 188,8	- 23,2 %	- 1 569,6	1 532,1
111 - Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	154,9	57,1	- 63,2 %	- 97,9	0,0	86,5	88,1	1,8 %	1,5	0,0
155 - Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	686,6	690,9	0,6 %	4,2	9,3	683,3	689,3	0,9 %	6,0	9,3
Total	13 872,0	13 375,4	- 3,6 %	- 496,6	1 541,4	15 361,6	12 415,9	- 19,2 %	- 2 945,6	1 541,4

* Fonds de concours

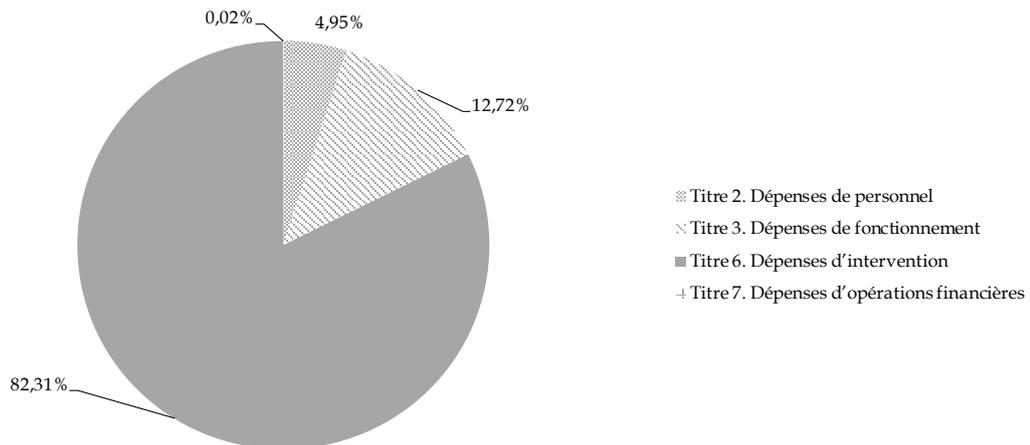
** Attributions de produits

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

La baisse la plus importante concernera les programmes 102 « Accès et retour à l'emploi » en AE (- 868 millions d'euros) comme en CP (- 1,4 milliard d'euros) et 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » en CP (- 1,6 milliard d'euros).

Il convient de noter que la forte diminution des AE du programme 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations de travail » est liée à l'engagement en 2018 des conventions triennales liées au paritarisme et à la formation syndicale. 106,49 millions d'euros étaient ainsi inscrits à ce titre en 2018.

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



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

Les dépenses d'intervention (titre 6), qui constitueront plus de 82 % des CP de la mission, représenteront la majeure partie de cette diminution (- 409,4 millions d'euros en AE et - 2,9 milliards d'euros en CP).

Évolution des crédits de la mission « Travail et emploi » entre 2018 et 2019 par titre

(en millions d'euros)

	AE					CP				
	Ouvertes en LFI pour 2018	Demandées pour 2019	Évolution (en pourcentage)	Évolution (en valeur)	FDC et ADP attendus en 2019	Ouverts en LFI pour 2018	Demandés pour 2019	Évolution (en pourcentage)	Évolution (en valeur)	FDC et ADP attendus en 2019
Titre 2. Dépenses de personnel	622,4	614,5	- 1,3 %	- 8,0	2,8	622,4	614,5	- 1,3 %	- 8,0	2,8
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	1 663,2	1 584,0	- 4,8 %	- 79,2	6,5	1 659,8	1 579,1	- 4,9 %	- 80,7	6,5
Titre 6. Dépenses d'intervention	11 583,4	11 174,0	- 3,5 %	- 409,4	1 532,1	13 076,3	10 219,4	- 21,8 %	- 2 857,0	1 532,1
Titre 7. Dépenses d'opérations financières	3,0	3,0		0,0	0,0	3,0	3,0		0,0	0,0
Total	13 872,0	13 375,4	- 3,6 %	- 496,6	1 541,4	15 361,6	12 415,9	- 19,2 %	- 2 945,6	1 541,4

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

2. Une mission marquée par d'importantes mesures de périmètre

En 2019, la mission « Travail et emploi » sera marquée par plusieurs mesures de périmètre, à hauteur de 880 millions d'euros en AE et 870 millions d'euros en CP. Ces écarts concernent principalement les programmes 102 « Accès et retour à l'emploi » et 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi ».

Crédits de la mission « Travail et emploi » à périmètres courant et constant

(en euros)

	LFI 2018		2019 courant		2019 constant		Mesures de périmètre		Évolution 2019/2018 à périmètre constant	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
102 - Accès et retour à l'emploi	7 154,12	7 833,33	6 286,16	6 449,79	6 602,87	6 766,50	316,71	316,71	-551,25	-1 066,83
103 - Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	5 876,32	6 758,37	6 341,33	5 188,76	6 906,09	5 753,52	564,76	564,76	1 029,77	-1 004,85
111 - Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	154,93	86,52	57,06	88,07	57,06	88,07	0,00	0,00	-97,87	1,55
155 - Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	686,65	683,33	690,89	689,29	689,83	678,11	-1,06	-11,19	3,18	-5,23
Total	13 872,02	15 361,56	13 318,38	12 327,84	14 198,79	13 198,13	880,41	870,29	383,83	-2 075,35

Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire budgétaire

S'agissant du programme 102, les modifications de périmètre concernent :

- **un transfert sortant de 124,3 millions d'euros en AE comme en CP** à destination du programme 230 « Vie de l'élève » de la mission interministérielle « Enseignement scolaire » au titre du financement des contrats aidés, notamment dédiés à l'accompagnement d'élèves en situation de handicap ;

- **dans le cadre de la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en allègement de charge à compter du 1^{er} janvier 2019, la suppression des compensations relatives aux exonérations spécifiques de cotisations sociales en faveur des associations intermédiaires (AI) et des ateliers et chantier d'insertion (ACI) dont les structures porteuses ne sont pas publiques, soit une moindre dépense s'élevant à respectivement 81,79 millions d'euros en AE et CP et 110,62 millions d'euros en AE et CP.**

S'agissant du programme 103, les modifications portent sur :

- **la suppression des compensations relatives à certaines exonérations spécifiques de cotisations sociales (notamment en faveur des contrats de professionnalisation et des contrats d'apprentissage)** se traduisant par une moindre dépense de 863 millions d'euros en AE comme en CP, du fait de la transformation du CICE en allègement de charge ;

- **la majoration de l'exonération spécifique relative à l'aide à domicile pour un particulier fragile par un emploi intermédié** afin de compenser la perte du CICE ou du CITS (crédit d'impôt de taxe sur les salaires), supprimés au 1^{er} janvier 2019, se traduisant par une dépense supplémentaire de 97 millions d'euros ;

- **la création d'une nouvelle aide unique en faveur des employeurs d'apprentis**, se traduisant par un surcroît de dépense de 213 millions d'euros ;

- **le transfert de 11,8 millions d'euros** vers le programme 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail », au titre de la mise en œuvre du plan d'investissement dans les compétences (PIC).

Enfin, s'agissant du programme 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail », les modifications de périmètre portent sur :

- **un transfert entrant de 47 000 euros en AE et CP en provenance du programme 307 « Administration territoriale » de la mission « Administration générale et territoriale de l'État », la préfecture de Saint-Martin ne prenant plus en charge les frais des agents de la DIECCTE de Guadeloupe basés à Saint-Martin ;**

- un transfert entrant de 11,8 millions d'euros en AE et CP en provenance du programme 103 « Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques » (cf. *supra*) ;

- un débasage de 563 831 euros en lien avec la suppression des loyers budgétaires en 2019 ;

- un transfert sortant de 92 722 euros vers le programme 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires, du sport, de la jeunesse et de la vie associative » de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » au titre du renforcement du conseil d'orientation des politiques de jeunesse (COJ) à la suite de la suppression du délégué ministériel aux missions locales (DMML).

Au total, à périmètre constant, les crédits de la mission « Travail et emploi » progresseront de 383 millions d'euros en AE et diminueront de 2,1 milliards d'euros en CP.

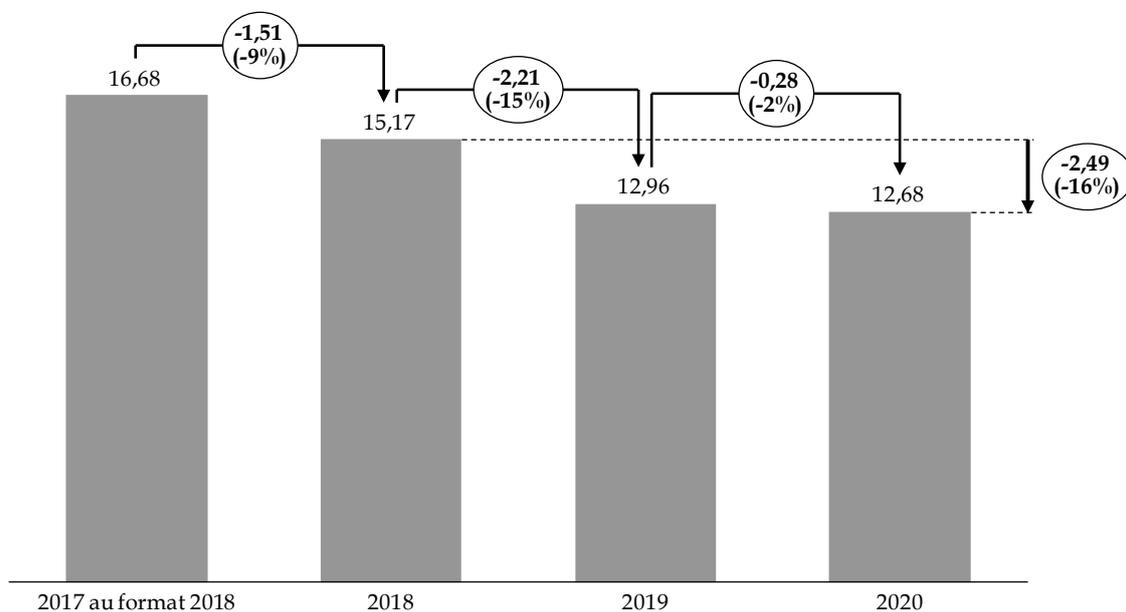
3. À périmètre constant et hors pensions, une diminution inférieure de 144 millions d'euros à la trajectoire triennale

Hors contribution au CAS « Pensions », la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022¹ fixait un plafond de CP pour la mission « Travail et emploi » s'élevant à 12,96 milliards d'euros en 2019.

¹ Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Trajectoire d'évolution des crédits de paiement de la mission « Travail et emploi » prévue par la LPFP 2018-2022

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après la LPFP 2018-2022

Or le présent projet de loi de finances prévoit que les crédits de la mission atteindront **13,104 milliards d'euros**, hors contribution au CAS « Pensions » et à périmètre constant, soit **un écart de +144 millions d'euros par rapport à la trajectoire triennale**.

La position de votre rapporteur spécial Emmanuel Capus

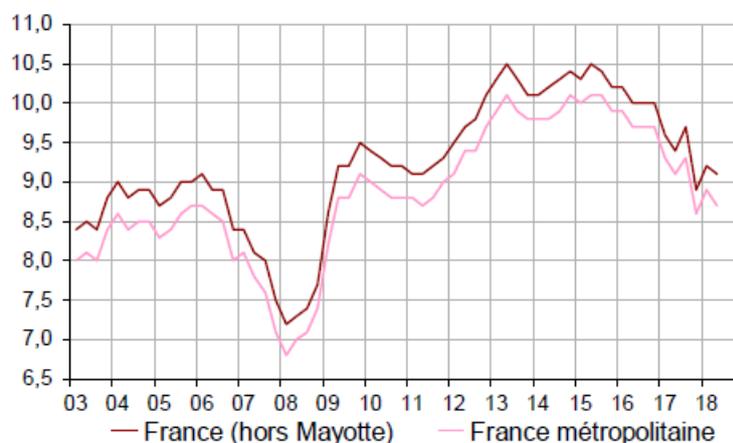
Votre rapporteur spécial rappelle que la **diminution des crédits de la mission « Travail et emploi »** prévue dans le présent projet de loi de finances avait été annoncée à l'occasion de l'examen de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 et s'inscrit **dans un contexte d'amélioration globale de la situation de l'emploi et de nécessaire maîtrise de la dépense publique**.

Selon l'Insee¹, le **taux de chômage au sens du bureau international du travail (BIT)** s'élevait ainsi à **9,1 %** au deuxième trimestre 2018, contre **10,5 %** trois ans plus tôt.

¹ Insee, « Informations rapides » n° 211, 14 août 2018.

Évolution du taux de chômage au sens du BIT

(en %)



Source : Insee, enquête emploi

En outre, toujours selon l'Insee, **le chômage de longue durée diminue de 0,4 point sur un an et le taux d'emploi atteint 65,8 %** de la population active, soit « *son plus haut niveau depuis le début des années quatre-vingt* ».

Une fois neutralisés les effets de périmètre, en particulier la transformation du CICE en baisse de charges à compter du 1^{er} janvier 2019, **les crédits de la mission « Travail et emploi » progressent en AE de plus de 380 millions d'euros**, du fait notamment de la montée en puissance du PIC, et diminuent fortement en CP (-2 milliards d'euros).

Cette baisse des CP s'explique principalement **par la fin de la prime à l'embauche dans les PME (- 1,2 milliard d'euros par rapport à la loi de finances pour 2018) et la diminution de l'enveloppe consacrée aux contrats aidés du fait de leur recentrage dans le cadre de la mise en œuvre des « parcours emploi compétences »** (cf. *infra*).

S'agissant de la fin de la prime à l'embauche dans les PME, votre rapporteur spécial rappelle que **cette mesure, mise en place par la précédente majorité, a toujours eu vocation à être temporaire**. Au regard de son coût très élevé pour les finances publiques, estimé à un montant compris **entre 3,5 milliards d'euros et 4 milliards d'euros**, et compte tenu **du risque d'effet d'aubaine** lié à son maintien dans le temps, **votre rapporteur spécial estime que sa non-reconduction se justifiait**. Le présent projet de loi de finances inscrit ainsi une dotation de 90 millions d'euros en CP afin de couvrir les paiements qui restent à effectuer au titre des aides validées antérieurement.

Il reviendra plus loin sur le recentrage des contrats aidés opéré depuis 2018.

Votre rapporteur spécial souligne **qu'un effort en faveur de l'emploi supérieur à ce qui était inscrit dans la loi de programmation des finances publiques figure dans le présent projet de loi de finances**, expliquant l'écart au plafond triennal. La « stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté » présentée par le Président de la République le 13 septembre 2018, prévoit ainsi l'accueil de 100 000 salariés supplémentaires dans le secteur de l'insertion par l'activité économique (IAE). **Un abondement de 5 000 ETP en faveur des structures d'insertion par l'activité économique (cf. *infra*) est d'ores et déjà inscrit dans le présent budget.**

Au total, **les crédits consacrés à la politique de l'emploi demeureront à un niveau élevé : à périmètre courant, le montant des CP inscrits dans le présent projet de loi de finances sera supérieur au montant moyen annuel prévu en loi de finances entre 2012 et 2017 (11,7 milliards d'euros).**

La position de votre rapporteure spéciale Sophie Taillé-Polian

Votre rapporteure spéciale ne peut que **regretter la baisse, pour la deuxième année consécutive, des crédits consacrés à la politique de l'emploi.**

Certes le taux de chômage affiche une diminution sensible depuis trois ans. Il convient cependant de rappeler que **la définition du chômage au sens du BIT est particulièrement restrictive** dans la mesure où, pour être considéré comme chômeur, une personne doit remplir **trois critères** :

- ne pas avoir travaillé au moins une heure durant une semaine de référence ;
- être disponible pour prendre un emploi dans les 15 jours ;
- avoir cherché activement un emploi dans le mois précédent ou en avoir trouvé un qui commence dans moins de trois mois.

L'évolution du nombre de demandeurs d'emplois en fin de mois (DEFM) inscrits à Pôle emploi apparaît moins favorable, **la diminution d'environ 1,4 % du nombre de demandeurs d'emploi en catégorie A** (demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, sans emploi) **entre le premier trimestre 2015 et le troisième trimestre 2018 ayant été plus que compensée par une progression du nombre de DEFM en catégories B** (demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, ayant exercé une activité réduite courte de 78 heures ou moins au cours du mois) et C (demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, ayant exercé une activité réduite longue de plus de 78 heures au cours du mois). En outre, selon Pôle emploi, le chômage des plus de 50 ans a progressé de 3,1 % sur un an toutes catégories confondues, et de 8,9 % pour les seules catégories B et C. Enfin, depuis 2007, le nombre de chômeurs de longue durée a progressé de 133 %¹.

¹ Unédic, dossier de référence remis aux négociateurs dans le cadre de la négociation sur l'assurance chômage, 9 novembre 2018.

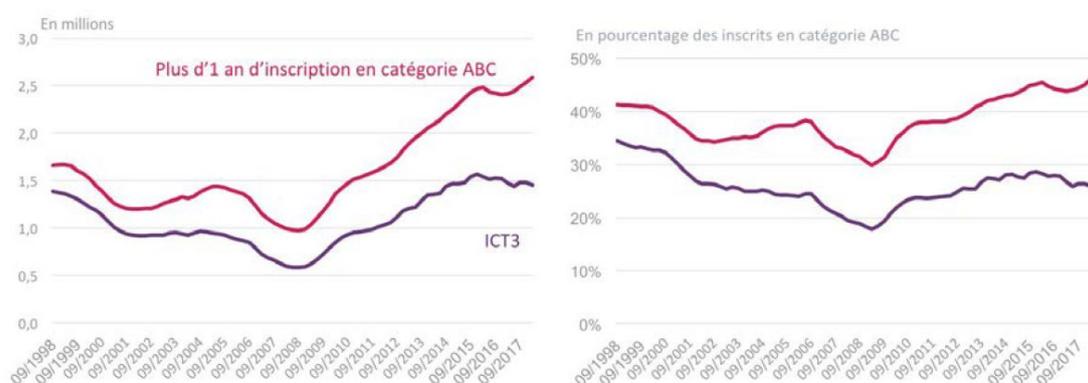
Évolution du chômage de longue durée

LE CHÔMAGE DE LONGUE DURÉE DES INSCRITS À PÔLE EMPLOI

Fin mars 2018, **1,4 million de personnes** sont en situation de chômage de longue durée au sens de l'ICT3. Elles représentent 26 % des inscrits en catégorie ABC. Leur nombre a progressé de 133 % entre décembre 2007 et mars 2018.

Par ailleurs, **2,6 millions de personnes** ont une ancienneté d'inscription en catégorie ABC supérieure ou égale à 1 an, soit 46 % des inscrits en catégorie ABC.

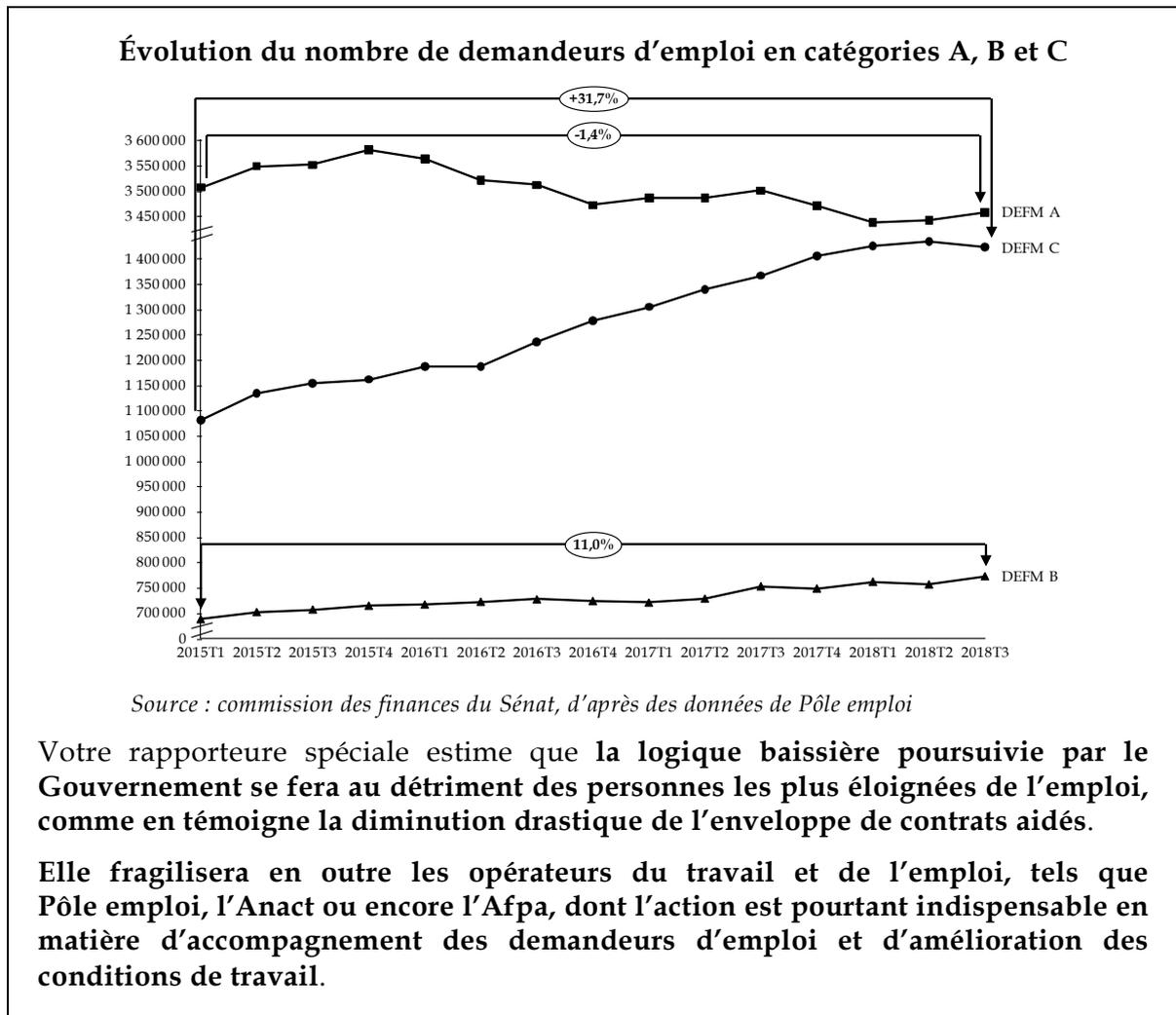
Si ces populations sont en forte augmentation depuis la crise de 2008 (+ 154 % depuis décembre 2007), elles ont baissé tendanciellement depuis fin 2016 notamment sous l'effet du plan « 500 000 formations » induisant des passages plus nombreux en catégorie D.



Source : Dares, Pôle emploi, FHS, données brutes

Champ : France entière (ICT3), France métropolitaine (ancienneté)

Source : Unédic, dossier de référence remis aux négociateurs dans le cadre de la négociation sur l'assurance chômage, 9 novembre 2018



4. La dernière année du compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage »

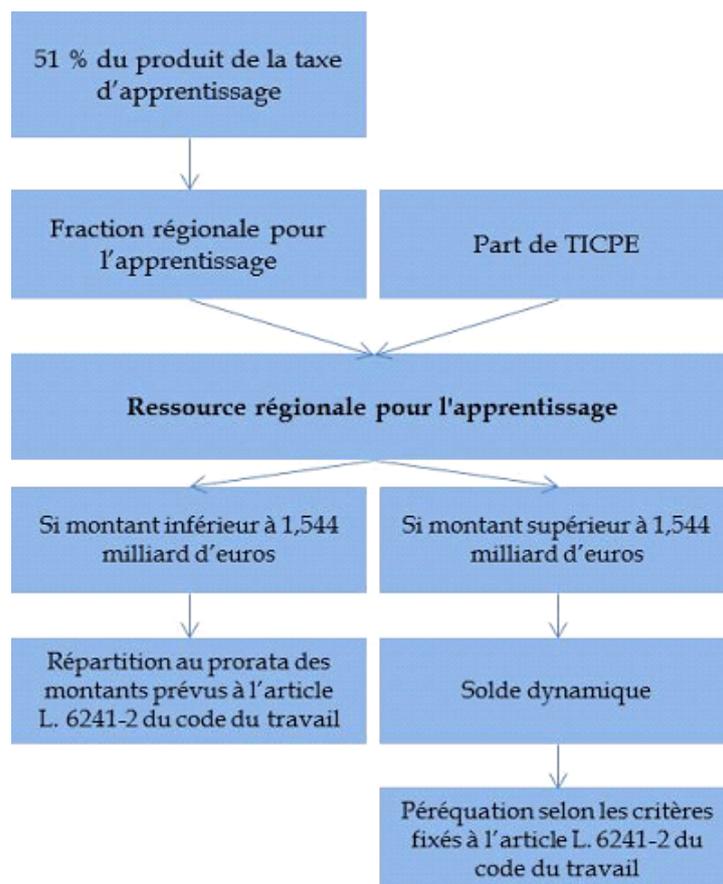
a) Une ressource régionale pour l'apprentissage qui s'élèvera à près de 1,9 milliard d'euros en 2019

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

- le programme 787 « Répartition de la ressource régionale consacrée au développement de l'apprentissage », qui vise à répartir le montant de la part fixe de la ressource régionale pour l'apprentissage fixée à 1 544,09 millions d'euros par l'article L. 6241-2 du code du travail. Cette ressource est constituée d'une fraction des recettes de taxe d'apprentissage (51 %) et d'une fraction de TICPE ;

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

Règles de répartition de la ressource régionale pour l'apprentissage



Source : commission des finances du Sénat

La part fixe de la ressource régionale pour l'apprentissage sera versée aux régions selon la répartition figurant dans le tableau ci-après.

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

(en euros)

RÉGION	Part fixe CAS FNDMA
Auvergne-Rhône-Alpes	154 154 925
Bourgogne-Franche-Comté	61 266 710
Bretagne	61 407 793
Centre-Val de Loire	57 624 027
Corse	6 566 434
Grand Est	127 463 302
Hauts-de-France	119 869 820
Ile-de-France	212 600 688
Normandie	75 676 223
Nouvelle Aquitaine	130 701 762
Occitanie	103 082 388
Pays de la Loire	88 297 725
Provence-Alpes-Côte d'Azur	94 028 003
Guadeloupe	22 977 327
Guyane	6 081 313
Martinique	25 406 669
La Réunion	37 026 688
Mayotte	310 591
Total	1 384 542 387

Source : projet annuel de performances pour 2019

Le solde dynamique est quant à lui estimé à 325,17 millions d'euros en 2019 contre 242,8 millions d'euros en 2018. Il fera l'objet d'une répartition entre les régions selon les critères fixés à l'article L. 6241-2 du code du travail :

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

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

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

- pour 26 %, au prorata du nombre d'apprentis inscrits dans les centres de formation d'apprentis et les sections d'apprentissage dans la région au 31 décembre de l'année précédente et préparant un diplôme ou un

titre à finalité professionnelle inférieur ou égal au baccalauréat professionnel ;

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

Au total, **la ressource régionale pour l'apprentissage devrait donc s'élever à près de 1,9 milliard d'euros en 2019 contre 1,8 milliard d'euros en 2018.**

b) Une réforme du financement de l'apprentissage prévue par la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, qui se traduira par la suppression du CAS « FNDMA » à compter de 2020

La loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel¹ a réformé en profondeur les modalités de financement de l'apprentissage.

Elle prévoit ainsi la création d'une cotisation unique pour la formation professionnelle et l'apprentissage, dont le taux s'élèvera à 1,68 % pour les entreprises de 11 salariés et plus et à 1,23 % pour celles de moins de 11 salariés.

La cotisation sera collectée par les Unions de recouvrement des cotisations de Sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) à compter du 1^{er} janvier 2021.

Par ailleurs, **à compter du 1^{er} janvier 2020, les financements issus de la taxe d'apprentissage seront répartis par une agence nationale, « France compétences », ce qui se traduira par la suppression du CAS « FNDMA ».**

¹ Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

II. LES TRAITS SAILLANTS DU BUDGET 2019

1. Une diminution de la subvention pour charges de service public versée à Pôle emploi qui s'accompagnera d'une baisse des effectifs de l'opérateur

Pour la deuxième année consécutive, il est prévu une diminution de la subvention pour charges de service public versée à Pôle emploi, à hauteur de 84,7 millions d'euros.

Elle s'élèvera à 1 373 millions d'euros en 2019, contre 1 457 millions d'euros en 2018 et 1 507 millions d'euros en 2017.

Cette baisse devrait être plus que compensée par une augmentation de la subvention versée par l'Unédic, qui passera de 3 419 millions d'euros à 3 521 millions d'euros (+ 103 millions d'euros).

Elle résulte notamment d'une réduction des effectifs de l'opérateur, son plafond d'emplois passant de 46 445 équivalents temps plein travaillé (ETPT) à 46 045 ETPT (- 400 ETPT), qui fait suite à une première baisse de 297 ETPT en 2018.

La position de votre rapporteur spécial Emmanuel Capus

Lors de son audition¹, le directeur général de Pôle emploi, Jean Bassères, a rappelé que la baisse de la subvention pour charges de service public constitue la contribution de l'opérateur à l'effort de maîtrise des dépenses publiques.

Les recettes nettes de l'opérateur, compte tenu de l'augmentation de la contribution de l'Unédic, devraient afficher une hausse de plus de 18 millions d'euros.

De même, la diminution des effectifs de Pôle emploi pour la deuxième année consécutive, qui fait suite à deux augmentations importantes intervenues en 2012 et 2013, à hauteur de + 2 000 contrats à durée indéterminée (CDI), ne représentera que moins de 1 % des effectifs totaux de l'opérateur.

Elle devrait par conséquent pouvoir être « absorbée » grâce à des gains de productivité : automatisation de certaines tâches, réorganisation de fonctions support, optimisation du temps de traitement, digitalisation de certaines opérations, etc.

Au total, selon la direction générale de Pôle emploi, la baisse du plafond d'emplois pour 2019 n'obérera pas sa capacité à mettre en œuvre le plan pauvreté, *via* l'accompagnement d'un nombre plus important de bénéficiaires du RSA, ni « à jouer un rôle essentiel, complémentaire à celui des régions, dans la mise en œuvre du PIC » ou à « mettre en œuvre l'extension du régime d'assurance chômage aux salariés démissionnaires ainsi qu'aux travailleurs indépendants ».

¹ Audition du 11 octobre 2018.

Votre rapporteur spécial tient à relever que **les importantes réformes mises en œuvre par l'opérateur depuis 2012** (inscription en ligne, réorganisation de l'accueil, développement de l'approche par compétences, ré-internalisation de l'accompagnement intensif des demandeurs d'emploi les plus en difficulté, redéploiement de 5 200 ETPT vers cet accompagnement, création d'équipes dédiées à la relation avec les entreprises, développement d'une offre de service numérique, etc.) **ne se sont pas traduites par une dégradation du taux de satisfaction des usagers. À l'inverse, à la fin du 1^{er} semestre 2018, 72,8 % des demandeurs d'emploi se disaient satisfaits de l'accompagnement** (soit une hausse de 8,6 points par rapport à 2014) **et 74,5 % de l'indemnisation** (+ 6,4 points). De même, à la fin du 1^{er} semestre 2018, **71,1 % des entreprises s'estimaient satisfaites des services proposés par Pôle emploi, soit une hausse de 6 points par rapport à 2014.**

Votre rapporteur spécial estime cependant que **si le nombre de demandeurs d'emploi devait progresser ou si les missions confiées à l'opérateur dans le cadre de la future réforme de l'assurance chômage devaient s'accroître, il conviendrait alors de réexaminer la pertinence de la poursuite de la baisse des effectifs envisagée par le Gouvernement.**

La position de votre rapporteure spéciale Sophie Taillé-Polian

Votre rapporteure spéciale **regrette le choix du Gouvernement de prolonger la dynamique baissière entamée en 2018** alors que, comme elle l'a rappelé précédemment, **le nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM) en catégories A, B et C a crû au cours des dernières années.**

Cette décision est en outre contraire aux dispositions de la convention tripartite 2015-2018, qui ne prévoit une baisse du niveau de la subvention pour charges de service public de Pôle emploi qu'en cas de baisse cumulative et pérenne (6 mois consécutifs) du nombre de DEFM de catégorie A en-deçà d'un niveau de 4 000 000 et du nombre de DEM de longue durée de catégorie A et B en-deçà d'un niveau de 1 180 000. Tel n'est malheureusement pas le cas en l'espèce, comme cela n'était déjà pas le cas lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2018.

La diminution des effectifs de l'opérateur procède de la même logique strictement comptable. Elle se traduira par une économie de l'ordre de 26 millions d'euros destinée à compenser certaines dépenses telles que le glissement vieillesse technicité (GVT).

Les gains de productivité mis en avant par le ministère comme la direction générale de l'opérateur pour justifier les suppressions de postes, si tant est que des viviers d'efficience existent toujours, posent en outre la question de l'égalité d'accès devant le service public. Si la dématérialisation peut permettre de simplifier certaines procédures, elle s'avère dissuasive pour certains demandeurs d'emploi, alors que l'accès aux conseillers a été complexifié avec la mise en place des nouvelles modalités d'accueil. Selon l'opérateur, 12 % des demandeurs d'emploi n'utilisent pas internet dans le cadre de leur recherche d'emploi, dont 40 % parce qu'ils ne maîtrisent pas l'outil informatique, 32 % rencontrent des difficultés techniques d'accès et 18 % font face à des problèmes de compréhension écrite. Ils posent en outre la question de la qualité du service public (des difficultés sont à prévoir avec la prise en charge des salariés démissionnaires, des travailleurs indépendants, des personnes visées par le plan pauvreté, du contrôle des chômeurs, etc...)

En outre, la précarisation contribue à la récurrence du chômage. En 2015, la moitié des personnes indemnisées l'était à la suite de la perte d'un CDD ou d'une mission d'intérim, contre 28 % seulement en raison d'un licenciement¹. Par exemple, la part des CDD de moins d'un mois a augmenté de 157 % dans les embauches globales entre 2000 et 2016². Les situations des demandeurs d'emploi, tant en termes d'indemnisation que de recherches récurrentes, complexifient le travail d'accompagnement des opérateurs du service public de l'emploi. Les baisses d'effectifs à Pôle emploi doivent aussi être analysées à cette aune.

Au-delà de la question de la qualité de service proposée, en particulier aux demandeurs d'emploi rencontrant le plus de difficultés, au regard de l'évolution du marché du travail et de son intense précarisation, **la réduction des moyens de l'opérateur se traduit par une dégradation des conditions de travail des agents**, du fait, d'une part, de l'accroissement de leurs missions et, d'autre part, d'une diminution de leurs moyens, comme l'ont rappelé en audition³ les organisations syndicales représentatives. Face à l'évolution du marché de l'emploi et du chômage de longue durée, c'est bien une augmentation des moyens humains que Pôle Emploi devrait obtenir.

¹ Pierre Cahuc et Corinne Prost, « Améliorer l'assurance chômage pour limiter l'instabilité de l'emploi », note du CAE n° 24, septembre 2015.

² Dossier de référence remis aux négociateurs dans le cadre de la négociation sur l'assurance chômage, 9 novembre 2018.

³ Table ronde du 24 octobre 2018.

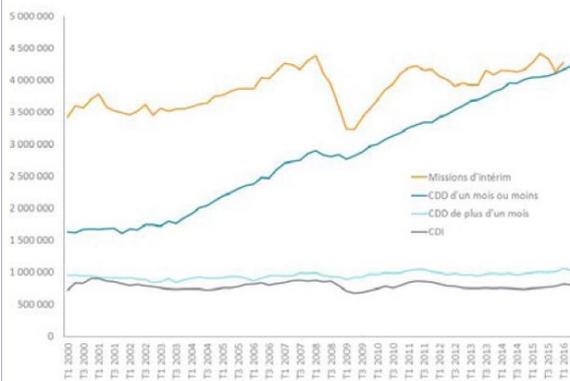
Évolution du recours aux contrats courts

CONTEXTE : UNE FORTE AUGMENTATION DES CDD COURTS DANS LES EMBauchES

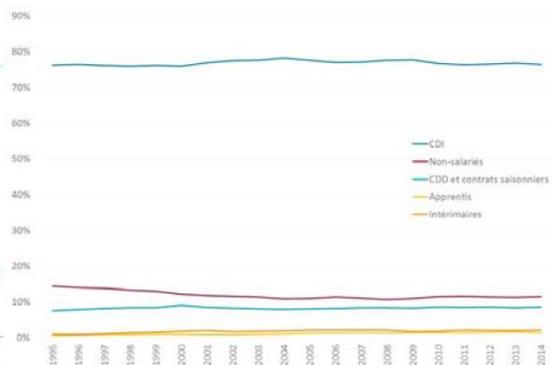
Une forte augmentation des CDD courts dans les embauches depuis 15 ans, mais les parts des différentes formes d'emploi dans l'emploi total sont stables : 76 % en CDI, 9 % CDD, 2 % intérim.

L'analyse des embauches permet d'appréhender la diversité des pratiques et des besoins des employeurs selon le secteur d'activité, et leur évolution. Cependant, elle ne rend pas compte du volume de travail réalisé dans le cadre de contrats courts. La masse salariale des CDD et missions d'intérim de moins d'1 mois représentent environ 3 % de la masse salariale totale.

Les différents types d'emploi dans les embauches
Nombre de contrats par trimestre



Les différentes formes d'emploi dans l'emploi total
Part dans l'emploi total, en %



Sources : DPAE, Acoess-Urssaf, pour les CDI et CDD ; Dares, pour les missions d'intérim ; Insee, pour l'emploi.

CONTEXTE : CROISSANCE DES CDD DE MOINS D'1 MOIS DANS LES EMBAUCHES

La part des CDD dans l'embauche a nettement augmenté depuis la fin des années 1990. La progression des CDD dans l'embauche, à niveau d'emploi en CDD stable, s'explique par le raccourcissement de la durée des contrats.

Répartition et évolution des DPAE par type de contrat

	Nombre de Déclarations Préalables à l'Embauche (DPAE)		Evolution 2000/2016
	2000	2016	
CDI	3 290 488	3 332 172	1 %
CDD	10 402 395	21 173 971	104 %
CDD de plus d'un mois	3 807 722	4 233 271	11 %
CDD d'un mois ou moins	6 594 673	16 940 700	157 %
Ensemble	13 692 883	24 506 143	79 %

Note : les Déclarations Préalables à l'Embauche (DPAE) sont une obligation administrative des employeurs avant le recrutement d'un salarié.

Source : DPAE, Acoess.

Champ : France entière, ensemble des embauches hors intérim.

Voir aussi :

« Les déclarations d'embauche entre 2000 et 2010 : une évolution marquée par la progression des CDD de moins d'un mois », *Acoess Stat* n° 143, décembre 2011.

« Entre 2000 et 2012, forte hausse des embauches en contrats temporaires mais stabilisation de la part des CDI dans l'emploi », *Dares Analyses* n° 056, juillet 2014.

« Les mouvements de main-d'œuvre en 2013 : forte augmentation des entrées en CDD dans le tertiaire », *Dares Analyses* n° 094, décembre 2014.

« Une rotation de la main-d'œuvre presque quintuplée en 30 ans. Plus qu'un essor des formes particulières d'emploi, un profond changement de leur usage », Insee, *Document de travail*, n1402, avril 2014.

Source : Unédic, dossier de référence remis aux négociateurs dans le cadre de la négociation sur l'assurance chômage, 9 novembre 2018

2. Les dépenses du « fonds d'inclusion dans l'emploi »

Créé par une circulaire du 11 janvier 2018¹, le **fonds d'inclusion dans l'emploi** rassemble les crédits consacrés aux contrats aidés et à l'insertion par l'activité économique afin de permettre aux préfets de région une gestion globale de ces deux dispositifs.

Ce fonds s'appuie en outre sur **une programmation annuelle et non plus semestrielle**, comme cela était le cas précédemment.

a) Une diminution de moitié du nombre d'entrées en contrat aidé

Le présent projet de loi de finances prévoit **une nouvelle baisse du nombre d'entrées en contrat aidé, qui devraient passer 200 000 prévues en loi de finances pour 2018 à 100 000 en 2019.**

Ces entrées ne concerneront plus que les parcours emploi compétences (PEC), qui ont remplacé les CUI-CAE en janvier 2018.

¹ Circulaire n° DGEFP/SDPAE/MIP/MPP/2018/11 du 11 janvier 2018 relative aux parcours emploi compétences et au Fonds d'inclusion dans l'emploi en faveur des personnes les plus éloignées de l'emploi.

Il convient cependant de noter qu'en 2019, les contrats aidés dans l'éducation nationale, principalement destinés à l'accompagnement des élèves en situation de handicap, seront financés sur les crédits du programme 230 « Vie de l'élève » de la mission « Enseignement scolaire ». En 2018, leur nombre s'élevait à 45 000 environ.

Par ailleurs, le taux de prise en charge retenu s'élève à 50 % du SMIC brut, soit un niveau identique à celui retenu en loi de finances pour 2018.

Au total, le coût des contrats aidés s'élèvera à près de 430 millions d'euros en AE et 600,4 millions d'euros en CP, contre 765,3 millions d'euros en AE et 1,4 milliard d'euros en CP en 2018, soit une diminution de 335,3 millions d'euros en AE et de près de 824 millions d'euros en CP.

Les parcours emploi compétences (PEC)

La création des parcours emploi compétences, qui repose sur le même support juridique que les contrats aidés, vise **un recentrage du dispositif sur l'objectif structurel d'insertion professionnelle des personnes éloignées du marché du travail par l'acquisition de compétences professionnelles.**

Cette transformation qualitative se concrétise par **la mise en place d'un triptyque emploi-accompagnement-formation** : accompagnement renforcé du bénéficiaire, sélection des employeurs en fonction de leurs capacités à proposer les conditions d'un parcours insérant, à travers la formation et l'engagement à développer des compétences et les qualités professionnelles du salarié.

La circulaire du 11 janvier 2018 a, dans ce cadre, **recentré la prescription des contrats aidés en faveur des publics éloignés du marché du travail pour lesquels :**

- la formation n'est pas en tant que telle ou de façon isolée l'outil approprié (le frein d'accès à l'emploi ne relève pas d'un défaut de qualification mais plutôt d'un manque d'expérience et de savoir-être professionnel, d'une rupture trop forte avec le monde éducatif) ;

- les raisons de leur éloignement à l'emploi (défaut d'expérience, de compétence, de savoir-être) ne relèvent pas de freins périphériques justifiant un parcours dans une structure dédiée à l'insertion (par exemple d'insertion par l'activité économique).

Ce recentrage suppose de dépasser le raisonnement par catégorie administrative, **l'orientation en parcours emploi compétences s'appuyant désormais sur le diagnostic global conduit par le conseiller du service public de l'emploi.**

Source : ministère du travail, réponse au questionnaire budgétaire

b) Une progression des moyens consacrés au secteur de l'insertion par l'activité économique

Issue des mouvements de l'économie sociale et solidaire dans les années 1980, **l'insertion par l'activité économique (IAE) s'adresse aux personnes les plus éloignées de l'emploi.**

En 2017, **la part des demandeurs d'emploi de très longue durée dans le total des salariés des structures d'IAE (SIAE) s'élevait ainsi à 28 %, en stabilité par rapport à 2016.**

Situation des bénéficiaires des SIAE entrés en 2016 et en 2017

Type de SIAE	2016		2017	
	Part des titulaires d'un minimum social (RSA, ASS et AAH)	Part des demandeurs d'emploi de très longue durée (> 2 ans de chômage)	Part des titulaires d'un minimum social (RSA, ASS et AAH)	Part des demandeurs d'emploi de très longue durée (> 2 ans de chômage)
Entreprises d'insertion (EI)	47 %	35 %	44 %	35 %
Entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI)	3 %	17 %	30 %	18 %
Associations intermédiaires (AI)	27 %	12 %	24 %	13 %
Ateliers et chantiers d'insertion (ACI)	66 %	49 %	65 %	50 %
Total	43 %	28 %	41 %	28 %

Source : ministère du travail, réponse au questionnaire budgétaire

Les salariés des SIAE, sous contrat à durée déterminée, bénéficient **d'une mise en situation de travail doublée d'un accompagnement personnalisé et d'une formation.**

Au 31 décembre 2017, **3 752 structures étaient recensées employant plus de 130 000 personnes.**

La loi de finances pour 2018 prévoyait le financement de 71 000 ETP¹ dans le secteur de l'IAE.

Le présent projet de loi de finances inscrit **une augmentation de 5 000 ETP par rapport à 2018**. Cette hausse s'inscrit dans la trajectoire fixée dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté qui prévoit l'accueil de 100 000 salariés supplémentaires dans le secteur de l'insertion par l'activité économique, soit près de 240 000 personnes.

Les crédits consacrés au financement des aides aux postes s'élèveront à **873 millions d'euros en 2019**, contre 822 millions d'euros en 2018, soit une **progression de 51 millions d'euros**.

Évolution des effectifs et des crédits de l'insertion par l'activité économique

	LFI 2018		PLF 2019	
	Effectifs (en ETP)	Montant des allocations (en millions d'euros)	Effectifs (en ETP)	Montant des allocations (en millions d'euros)
Associations intermédiaires (AI)	20 158	28,6	21 100	30,0
Ateliers et chantiers d'insertion (ACI)	29 254	612,4	30 350	639,2
Entreprises d'insertion (EI) et entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI)	21 573	180,6	24 550	203,7
Total	70 985	821,6	76 000	872,9

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

Celle-ci résulte, d'une part, **de la progression des effectifs** et, d'autre part, **d'une revalorisation du montant des aides au poste**.

Montant des aides au poste

(en euros)

	PLF 2018	PLF 2019
AI	1 350	1 361
ACI	19 937	20 118
EI	10 384	10 478
ETTI	4 413	4 453

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

¹ Le nombre de personnes en insertion correspond au nombre de salariés présents en fin de mois en moyenne annuelle. Les ETP correspondent aux effectifs pondérés de la quotité de travail en année pleine.

Par ailleurs, le **fonds départemental d'insertion¹** sera doté de **19 millions d'euros en 2019**, en quasi stabilité par rapport à 2018 (18,7 millions d'euros).

La position de votre rapporteur spécial Emmanuel Capus

En 2018, comme en 2019, la **réduction du nombre de contrats aidés était annoncée par le Gouvernement, permettant aux employeurs de s'adapter, contrairement à la diminution de l'enveloppe décidée de manière unilatérale à l'été 2017 et qui avait pu se traduire par des difficultés, notamment pour les collectivités territoriales, à quelques semaines de la rentrée scolaire.**

Votre rapporteur spécial rappelle que les contrats aidés ont trop longtemps constitué **un instrument utilisé par les Gouvernements successifs pour diminuer de manière artificielle les chiffres du chômage, souvent à l'approche d'échéances électorales, ainsi qu'une forme d'emploi subventionnée, plutôt qu'un véritable instrument d'insertion.**

Votre rapporteur spécial partage par conséquent l'orientation prise par l'actuel Gouvernement de **recentrer ce type de dispositifs sur les bénéficiaires, et notamment sur les personnes les plus éloignées du marché du travail, et non sur les employeurs.**

S'il est trop tôt pour dresser un bilan exhaustif de la transformation des CUI-CAE en parcours emploi compétences, **les premiers éléments d'analyse semblent positifs.**

La procédure de recrutement doit tout d'abord permettre de **s'assurer de la pertinence de la prescription par rapport au parcours du demandeur d'emploi.** Celle-ci doit comprendre **un entretien tripartite préalable (employeur, prescripteur, bénéficiaire) au moment de la signature de la demande d'aide.**

Par ailleurs, la circulaire du 11 janvier 2018 précitée précise que **les parcours emploi compétences (PEC) ne peuvent être prescrits que lorsque des engagements en matière d'accompagnement et de formation ont été pris et formalisés par l'employeur.**

Enfin, **un entretien de sortie entre le prescripteur et le salarié** doit avoir lieu entre un et trois mois avant la fin du contrat.

D'après les données communiquées par le ministère du travail à votre rapporteur spécial, **un recentrage du dispositif vers les personnes prioritaires semble effectivement pouvoir être constaté.** Ainsi, au 31 juillet, **les PEC bénéficient à 42,3 % à des demandeurs d'emploi de très longue durée, à 18,2 % à des travailleurs handicapés (+ 2,1 points par rapport à 2017), à 38,5 % à des seniors (+ 3,7 points par rapport à 2017) et 13 % à des personnes résidant en quartier politique de la ville (contre 11,8 % en 2017).**

¹ Le fonds départemental d'insertion peut être mobilisé pour soutenir la création ou le développement de projets de structures d'insertion par l'activité économique. Il peut également contribuer à la consolidation du modèle économique de ces structures en cas de difficultés conjoncturelles.

La durée moyenne des contrats apparaît en outre en hausse, s'établissant à 11 mois contre 9,9 mois en 2017.

Enfin, des actions d'accompagnement professionnel et de formation sont prévues dans la quasi-totalité des contrats (respectivement 98 % et 97 %).

Certes, le dispositif des PEC apparaît plus contraignant, néanmoins **votre rapporteur spécial estime que ces contraintes nouvelles se justifient dès lors qu'elles visent à garantir l'utilité du dispositif pour les bénéficiaires.**

S'agissant des difficultés, notamment financières, rencontrées par les associations du fait de la diminution de l'enveloppe de contrats aidés, votre rapporteur spécial note que **la transformation du CICE en allègement de charges à compter du 1^{er} janvier 2019 permettra une diminution du coût du travail pour ces dernières.** En audition¹, le cabinet de la ministre du travail a ainsi indiqué qu'au total, le secteur associatif bénéficiera de **1,7 milliard d'euros supplémentaires** en 2019.

Votre rapporteur spécial se félicite en outre de l'augmentation programmée des moyens consacrés à l'insertion par l'activité économique (IAE) dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, qui participe de la même logique que le recentrage des contrats aidés, à savoir une concentration des moyens sur les personnes les plus éloignées de l'emploi.

Il rappelle que l'IAE constitue un « pied à l'étrier » pour ses bénéficiaires, **le taux d'insertion dans l'emploi à la sortie des SIAE étant compris entre 27 % pour les ateliers et chantiers d'insertion (ACI) et 46,7 % pour les entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI).**

La position de votre rapporteure spéciale Sophie Taillé-Polian

Votre rapporteure spéciale estime que, **s'il peut sembler légitime d'améliorer le dispositif des contrats aidés via des exigences renforcées en termes d'accompagnement et de formation des bénéficiaires, l'argument selon lequel le taux d'insertion dans l'emploi à la sortie était faible ne tient pas dans la mesure où les bénéficiaires sont précisément ceux les plus éloignés du marché du travail.**

Elle considère en outre que **la réduction du nombre de contrats aidés participe davantage d'une considération budgétaire que d'une réelle volonté d'améliorer l'efficacité des parcours d'insertion.**

Lors de son audition², l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalités (AMF) a rappelé que **la probable sous-consommation de l'enveloppe de contrats aidés en 2018 était en partie due à l'excessive complexité du recours aux parcours emploi compétences (PEC), et à la baisse de prise en charge par l'État.** Celle-ci a été vécue par les élus locaux comme « *une sorte de défiance* ».

¹ Audition du 23 octobre 2018.

² Audition du 16 octobre 2018.

Au-delà de la question de la complexité « administrative » du recours aux PEC, **leur coût a pu s'avérer dissuasif pour certains employeurs** (associations et petites collectivités territoriales), **le taux de prise en charge ayant été ramené de 73 % en 2017 à 50 % en 2018.**

S'agissant de l'insertion par l'activité économique (IAE), **votre rapporteure spéciale partage l'objectif de renforcer ce secteur, qui constitue un levier efficace d'amélioration de leur employabilité pour les personnes les plus éloignées du marché du travail.** Cependant, l'IAE concerne majoritairement un type d'emplois relativement resserré autour des biens et services aux particuliers, faisant l'objet de modèles économiques concurrentiels. Ces activités (second œuvre, ménage, etc.) ne peuvent pas offrir de réelle reconversion à de nombreux bénéficiaires et font trop souvent l'objet ensuite de contrats de travail extrêmement marqués par la précarité. C'est pourquoi, bien que tout à fait positive, l'IAE ne doit pas être mise en opposition aux contrats aidés, qui pouvaient faire l'objet de pérennisations, qui ouvraient sur des métiers plus diversifiés, ce qui explique qu'ils étaient beaucoup plus utiles et efficaces dans le secteur non-marchand (associations sportives ou culturelles, etc.).

En outre, **l'utilisation d'unités de mesure différentes en fonction des différents dispositifs** (nombre d'entrées, d'effectifs physiques, d'ETP) **ne permet pas d'en connaître le nombre total de bénéficiaires ni son évolution et donc de mesurer l'effort réel proposé par le Gouvernement.**

3. La montée en puissance du plan d'investissement dans les compétences (PIC)

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

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

En 2019, **les crédits inscrits sur la mission « Travail et emploi » au titre du PIC s'élèveront à 1,4 milliard d'euros en AE et 979 millions d'euros en CP**, contre 1,3 milliard d'euros en AE et 931 millions d'euros en CP en 2018, dont :

- 496,6 millions d'euros en AE et 489,7 millions d'euros en CP au titre de la Garantie jeunes ;

- 48 millions d'euros en AE comme en CP au titre du financement de l'allocation PACEA (cette dépense était auparavant inscrite sur l'action 02 « Amélioration des dispositifs en faveur de l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail » du programme 102. En 2018, son montant s'élevait à 10 millions d'euros) ;

- 41,6 millions d'euros en AE et en CP pour le financement de la rémunération de fin de formation (R2F) du fait de la suppression du fonds paritaire pour la sécurisation des parcours professionnels prévue par la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel ;

- 848,7 millions d'euros en AE et 387,8 millions d'euros en CP au titre du financement du volet « formation » ;

- 11,8 millions d'euros en AE comme en CP au titre des fonctions support.

En 2019, **le PIC bénéficiera en outre d'un fonds de concours de France compétences s'élevant à 1,5 milliard d'euros**, conformément aux dispositions de l'article L. 6123-5 du code du travail tel qu'issu de l'article 36 de la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

Au total, les crédits consacrés au PIC s'élèveront donc à près de 3 milliards d'euros en AE et 2,5 milliards d'euros en CP.

a) Une progression des crédits consacrés à la Garantie jeunes qui devrait permettre l'accompagnement de 100 000 nouveaux jeunes en 2019

En 2019, les crédits inscrits sur le programme 102 au titre de la Garantie jeunes s'élèveront à 496,6 millions d'euros en AE et 489,7 millions d'euros en CP, contre 478,6 millions d'euros en AE (+ 18 millions d'euros) et 467,3 millions d'euros en CP en 2018 (+ 22,4 millions d'euros), dont :

- 160 millions d'euros en AE et 153,1 millions d'euros en CP au titre de l'accompagnement assuré par les missions locales (160 millions d'euros en AE et 148,68 millions d'euros en CP en 2018) ;

- 390,7 millions d'euros en AE comme en CP au titre du financement de l'allocation (354,6 millions d'euros en AE et en CP en 2018).

Un financement complémentaire du fonds social européen (FSE) et de l'initiative pour l'emploi des jeunes est en outre prévu à hauteur de 54 millions d'euros en AE comme en CP.

La dépense totale en faveur de la Garantie jeunes devrait donc s'élever à 550,7 millions d'euros en AE et 543,7 millions d'euros en CP, contre 514,6 millions d'euros en AE (+ 36,1 millions d'euros) et 503,3 millions d'euros en CP (+ 40,4 millions d'euros) en 2018.

Il convient par ailleurs de noter que **les missions locales, chargées de la mise en œuvre de la Garantie jeunes, bénéficieront d'une dotation de 197,9 millions d'euros en AE comme en CP** (contre 206,1 millions d'euros en AE et CP en 2018) au titre des conventions pluriannuelles d'objectifs conclues avec l'État.

Ces crédits doivent permettre l'accompagnement de 100 000 nouveaux jeunes en 2019.

La Garantie jeunes

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

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

L'article 46 de la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels a prévu la généralisation de la Garantie jeunes à compter du 1^{er} janvier 2017.

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

La Garantie jeunes comporte **deux volets : un accompagnement intensif** en principe mis en œuvre par les missions locales et **une allocation** versée par ces dernières. Son montant est fixé à 484,82 euros. Cette aide est cumulable avec des revenus d'activité s'ils ne dépassent pas le plafond de 300 euros par mois. Au-delà de ce plafond, l'allocation est dégressive et n'est plus versée lorsque le total des ressources atteint 1 198,77 euros.

Le bilan de la mise en œuvre de la Garantie jeunes apparaît très positif et en amélioration au cours des dernières années, le taux de sortie positive passant de 56 % en 2016 à 64 % en 2017. En 2018, une progression devrait encore être constatée qui se poursuivrait en 2019 (respectivement 69 % et 70 %, pour une cible 2020 fixée à 72 %).

Dans un rapport de février 2018¹, le comité scientifique en charge de l'évaluation de la Garantie jeunes relève que « *16 mois en moyenne après l'entrée en Garantie jeunes, l'impact évalué de la Garantie jeunes est positif et très significatif : il s'élève à + 7,1 points de pourcentage sur le taux d'emploi total, et + 6,4 points sur le taux d'emploi en emploi durable* ».

¹ Comité scientifique en charge de l'évaluation de la Garantie jeunes, « Rapport final d'évaluation de la Garantie jeunes », février 2018.

**Taux de sortie positive vers l'emploi et l'autonomie des jeunes
ayant bénéficié de la Garantie jeunes**

(en pourcentage)

2016	2017	2018	2018	2019	2020
Réalisation	Réalisation	Prévision PAP 2018	Prévision actualisée	Prévision	Cible
55	64	58	69	70	72

Source : projet annuel de performances pour 2019

Par ailleurs, la montée en puissance de ce dispositif semble se poursuivre. Si au 31 décembre 2016, 51 736 jeunes en Garantie jeunes étaient recensés, ce nombre atteignait 76 676 en 2017 et 91 189 au 31 juillet 2018.

Au total, 229 436 jeunes ont intégré ce dispositif depuis le début de l'expérimentation.

b) Le déploiement du volet « formation »

Le volet « formation » du PIC a pour objectif de former deux millions de jeunes et de demandeurs d'emploi peu ou pas qualifiés.

Il se décline en cinq axes stratégiques rappelés dans l'encadré ci-après.

Les cinq axes du volet « formation » du PIC

- Axe 1 : Mieux voir pour mieux orienter : le PIC finance des travaux de prospective et la création d'outils d'analyse des besoins en compétences notamment par le biais d'appels à projet auprès des branches professionnelles.
- Axe 2 : Repérer les publics : le PIC finance la mise en place d'actions de repérage des jeunes décrocheurs qui ne bénéficient actuellement pas de l'accompagnement du service public de l'emploi.
- Axe 3 : Financer les parcours de formation, notamment prévus dans les Pactes pluriannuels d'investissement dans les compétences, qui seront conclus pour une durée de 4 ans (2019-2022) avec les conseils régionaux. Ces contrats, qui prennent la suite des conventions dites « d'amorçage » de 2018, s'appuieront sur des diagnostics des besoins territoriaux en compétences et en formation. Ils auront vocation à financer des parcours personnalisés, jalonnés de plusieurs formations et d'actions d'accompagnement.

- Axe 4 : Expérimenter et transformer en profondeur, par le financement d'expérimentations, les modalités de formation et d'accompagnement pour les publics ciblés par le PIC.
- Axe 5 : Développer et assurer l'interconnexion entre les systèmes d'information de la formation professionnelle

Source : projet annuel de performances pour 2019

L'année 2018, a vu le début du déploiement de ce volet avec **la conclusion de « conventions d'amorçage » avec 16 régions et Pôle emploi, permettant le financement de près de 149 000 formations supplémentaires** (dont 97 000 par les conseils régionaux et 52 000 par Pôle emploi) à destination de personnes sans qualification ou dans le domaine des compétences de bases.

Le présent projet de loi de finances inscrit **une enveloppe de 848,7 millions d'euros en AE et 387,8 millions d'euros en CP** au sein du programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » destinée au financement de ces actions.

Les 1,5 milliard d'euros de crédits issus du fonds de concours versé par France compétences abonderont cette dotation.

Ces crédits permettront le financement :

- des parcours de formation prévus au sein des pactes pluriannuels qui vont être conclus entre l'État et les conseils régionaux sur la période 2019-2022 et qui prendront la suite des conventions d'amorçage ;
- des programmes nationaux (préparation aux métiers en tension, formation aux métiers du numérique, etc.) ;
- des expérimentations, sous forme d'appels à projets.

La position de votre rapporteur spécial Emmanuel Capus

Votre rapporteur spécial se félicite de l'augmentation significative des crédits consacrés au PIC, qui permettra à ce plan d'atteindre son rythme de croisière.

S'agissant de la Garantie jeunes, **votre rapporteur spécial ne peut que souscrire au souhait du Gouvernement d'accompagner la généralisation progressive de ce dispositif, dont l'impact positif pour ses bénéficiaires a été souligné par le rapport final d'évaluation de février 2018.**

S'agissant du plan de formation, **votre rapporteur spécial partage les orientations prises par le Gouvernement d'investir massivement dans la formation des personnes les plus éloignées du marché du travail en fixant une orientation pluriannuelle, ce qui n'était pas le cas jusqu'à présent, et en laissant aux régions le soin de déterminer les priorités qu'elles souhaitent voir financées.**

Votre rapporteur spécial sera cependant attentif aux modalités de mise en œuvre de ce volet. En audition, **le cabinet de la ministre du travail a ainsi indiqué qu'un nombre important d'appels d'offres régionaux lancés en 2018 se sont avérés infructueux**. Il conviendra d'en analyser précisément les causes afin d'y remédier dans le cadre des pactes pluriannuels.

La position de votre rapporteure spéciale Sophie Taillé-Polian

Votre rapporteure spéciale rappelle tout d'abord qu'une **part importante des crédits consacrés au PIC était déjà inscrite dans le budget de la mission « Travail et emploi » ou était financée *via* d'autres circuits**.

Outre les mesures de périmètre rappelées précédemment (financement de la R2F et prise en charge de l'allocation PACEA), **figurent sous le label « PIC » la Garantie jeunes ou encore un volet formation qui a succédé, sous des modalités différentes, au plan « 500 000 formations »**.

De même, **le fonds de concours de 1,5 milliard d'euros qui sera versé par France compétences, est constitué, en partie au moins, de crédits qui étaient déjà consacrés au financement de la formation, même si ceux-ci ne figuraient pas, jusqu'à présent, dans le champ du PIC**.

S'agissant de la Garantie jeunes, votre rapporteure spéciale considère que **l'augmentation des moyens qui lui seront consacrés en 2019 va dans le bon sens**. Elle estime cependant que **ce dispositif gagnerait à être assoupli afin, d'une part, de toucher un public plus nombreux et, d'autre part, d'en simplifier la gestion pour les missions locales**.

Dans son rapport précité, le comité scientifique en charge de l'évaluation de la Garantie jeunes rappelle **qu'au regard des critères fixés pour entrer dans le dispositif par l'article L. 5131-6 du code du travail précité, le nombre de bénéficiaires potentiels ne s'élève qu'à 120 000**. Compte tenu de la sélection opérée par les missions locales et du processus d'auto-sélection par les jeunes eux-mêmes par manque d'information ou de confiance en soi, ou encore du fait de la complexité du dossier à constituer, **l'atteinte de l'objectif de 100 000 entrées en 2019 semble peu crédible**. Selon le comité, **une augmentation du seuil de revenus à 550 euros se traduirait par un élargissement du nombre de bénéficiaires potentiels de l'ordre de 70 000**.

Par ailleurs, lors de son audition¹, Serge Kroichvili, délégué général de l'Union nationale des missions locales (UNML) a rappelé que **si la gestion de la Garantie jeunes avait été simplifiée sur deux points** (fin de l'obligation pour le jeune de présenter un justificatif de domicile et assouplissement de l'exigence de réunir l'ensemble des pièces lors de l'entrée dans le dispositif), **celle-ci demeure extrêmement lourde** (obligation de conserver le contrat de travail pendant 19 ans, obligations de résultats excessives et modalités d'évaluation inadaptées). Au total, **les missions locales ne perçoivent en moyenne que 85 % à 90 % des financements**.

¹ Audition du 18 octobre 2018.

Votre rapporteure spéciale s'étonne en outre que le présent projet de loi de finances prévoit une diminution des crédits liés aux conventions pluriannuelles d'objectifs (- 8,2 millions d'euros, soit un montant inférieur à l'exécution 2017 qui atteignait 208,3 millions d'euros) alors que le nombre de jeunes accueillis devrait continuer de progresser et que les crédits des autres financeurs, notamment les collectivités territoriales, baissent dans certains territoires. Votre rapporteure spéciale considère que **la globalisation des crédits liés aux CPO et à l'accompagnement de la Garantie jeunes, au motif « d'accentuer encore le décloisonnement des dispositifs et la logique de parcours ainsi qu'un pilotage à la performance renforcé »¹, occasionnera une diminution des moyens affectés aux missions locales**, qui risque de les fragiliser davantage et de nuire à l'objectif d'amplification du dispositif Garantie jeunes.

Votre rapporteure spéciale estime prématuré de se prononcer sur la pertinence du volet formation du PIC dans la mesure où l'année 2018 a constitué une année de transition avec le plan « 500 000 » formations.

Si les orientations prises concernant les publics ciblés semblent aller dans le bon sens, votre rapporteure spéciale sera attentive aux modalités de mise en œuvre, en particulier à la place laissée à certains acteurs tels que l'Afpa (qui garantit des formations plus longues et qualifiantes que les organismes privés actuellement privilégiés dans les appels d'offres régionaux) ou les maisons de l'emploi dans le cadre des appels à projets (qui garantissent une véritable réflexion sur une démarche d'analyse de long terme des bassins d'emplois, et non une vision court-termiste qui ne permettra pas une réintégration durable dans l'emploi).

¹ Ministère du travail, réponse au questionnaire budgétaire.

4. L'expérimentation « emplois francs » : des objectifs louables, un dispositif dont il conviendra d'évaluer l'impact avant son éventuelle généralisation

Créé par l'article 175 de la loi de finances pour 2018, le dispositif des emplois francs fait suite à une première expérimentation lancée en 2013¹ et abandonnée en 2015².

Aux termes de l'article 175 précité, cette nouvelle expérimentation, qui doit être menée entre le 1^{er} avril 2018 et le 31 décembre 2019, est destinée **aux entreprises et aux associations implantées en France et embauchant un demandeur d'emploi résidant dans l'un des quartiers prioritaires de la politique de la ville**, dont la liste doit être fixée par arrêté des ministres chargés de l'emploi, de la ville et du budget, **en contrat à durée indéterminée ou déterminée d'une durée d'au moins six mois**.

Elle prend la forme d'**une prime de 5 000 euros par an sur trois ans maximum pour les embauches en CDI et de 2 500 euros par an sur deux ans maximum pour les embauches en CDD**.

L'expérimentation des emplois francs a été formellement lancée le 1^{er} avril 2018³ dans **200 quartiers métropolitains** au sein de **sept territoires** (département de Seine-Saint-Denis, agglomérations de Roissy-Pays-de-France et de Cergy-Pontoise, territoire de Grand-Paris-Sud, Métropole européenne de Lille, Métropole d'Aix-Marseille-Provence et agglomération d'Angers), dont la liste a été fixée par un arrêté du 30 mars 2018⁴. Selon les données communiquées par le ministère du travail à vos rapporteurs spéciaux, ces territoires représentent **25 % de la population résidant en QPV** et comptent près de **200 000 demandeurs d'emplois de catégories A, B et C pouvant être concernés par le dispositif**.

Elle vise à **lutter contre la persistance d'un très fort taux de chômage dans ces quartiers, qui s'élevait à 24,7 % en 2017, contre moins de 10 % au niveau national**.

En 2018, 180 millions d'euros en AE et 11,7 millions d'euros en CP étaient inscrits sur la mission « Travail et emploi » au titre de ce dispositif.

Le présent projet de loi de finances prévoit de porter ces crédits à 237 millions d'euros en AE et 71 millions d'euros en CP.

¹ Décret n° 2013-549 du 26 juin 2013 relatif à l'expérimentation d'emplois francs.

² Décret n° 2015-811 du 2 juillet 2015 portant abrogation du décret n° 2013-549 du 26 juin 2013 relatif à l'expérimentation d'emplois francs.

³ Décret n° 2018-230 du 30 mars 2018 relatif à l'expérimentation d'emplois francs.

⁴ Arrêté du 30 mars 2018 fixant la liste des territoires éligibles au dispositif expérimental « emplois francs ».

La position de vos rapporteurs spéciaux

Ainsi qu'ils l'ont déjà indiqué dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2018, **vos rapporteurs spéciaux portent un regard positif sur cette expérimentation, compte tenu de la situation très dégradée de l'emploi dans les quartiers prioritaires de la ville.**

Vos rapporteurs spéciaux prennent acte de la montée en puissance très progressive de ce dispositif au cours de l'année 2018. Selon les informations communiquées par le ministère du travail, **au début de l'expérimentation, seules 30 demandes d'aides par semaine étaient recensées.**

Plusieurs mesures ont été prises afin d'accroître le recours à ce dispositif, en particulier l'élargissement du nombre d'agences de Pôle emploi le proposant aux entreprises, l'envoi d'un message électronique aux employeurs situés dans les quartiers prioritaires de la ville concernés, etc. Ces efforts semblent avoir porté leurs fruits, **le nombre de demandes d'aides par semaine ayant été multiplié par trois.**

D'un point de vue qualitatif, l'expérimentation semble positive, 80 % des recrutements se faisant en CDI. 89 % des employeurs sont des entreprises, dont un tiers sont implantées en dehors des territoires concernés. Près d'un quart des bénéficiaires sont des jeunes de moins de 25 ans.

Compte tenu de la mise en œuvre récente de ce dispositif, il apparaît prématuré d'en établir un bilan, d'autant qu'aucun indicateur actuellement disponible ne permet de vérifier que cette mesure ne constitue pas un effet d'aubaine pour les entreprises et ne bénéficie pas majoritairement à des demandeurs d'emploi peu éloignés du marché du travail.

L'évaluation prévue par l'article 175 précité, dont les conclusions devront être remises au Parlement au plus tard le 15 décembre 2019, devra en revanche permettre de juger de l'opportunité de poursuivre, d'étendre, d'ajuster ou d'abandonner l'expérimentation.

5. Une réforme de l'apprentissage introduite par la loi du 5 septembre 2018 se traduisant par la mise en place d'une aide unique financée sur les crédits de la mission « Travail et emploi »

La réforme de l'apprentissage mise en œuvre par la loi du 5 septembre 2018 précitée **prévoit en particulier la fusion, à compter du 1^{er} janvier 2019, de quatre dispositifs** (crédit d'impôt apprentissage, prime à l'apprentissage, aide au recrutement d'un apprenti supplémentaire, aide TPE-Jeunes apprentis) **au sein d'une aide unique ciblée sur les entreprises de moins de 250 salariés et sur les apprentis préparant un diplôme ou un titre à finalité professionnelle équivalant au plus au baccalauréat.**

En 2019, **922,8 millions d'euros en AE et 221 millions d'euros en CP** seront consacrés au financement de cette aide.

Par ailleurs, **121 millions d’euros en AE et 193 millions d’euros en CP** sont inscrits au titre du financement du stock d’aides TPE-jeunes apprentis.

La position de vos rapporteurs spéciaux

La création d’une aide unique devrait constituer **une mesure de simplification bienvenue pour les entreprises.**

Vos rapporteurs spéciaux seront néanmoins attentifs au montant de cette aide, qui devrait être fixé par décret prochainement, conformément aux dispositions de l’article L. 6243-1.

Vos rapporteurs spéciaux appellent à ce que ce montant perçu par les entreprises bénéficiaires soit au moins égal au montant de l’ensemble des aides en faveur de l’apprentissage perçues antérieurement.

6. Une suppression regrettable des crédits consacrés aux maisons de l’emploi

Dans leur rapport sur les maisons de l’emploi (MDE)¹, vos rapporteurs spéciaux relevaient **une diminution quasi constante des moyens de l’État consacrés à ces structures depuis leur création** par l’article premier de la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005².

Évolution des crédits consacrés aux maisons de l’emploi

(en euros)

		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Prévision	AE	150 000 000	145 010 000	89 297 000	85 833 000	84 833 000	64 414 286	57 414 286	54 000 000	36 000 000	26 000 000	21 000 000	21 000 000	12 000 000
	CP	128 500 000	123 510 000	89 297 000	95 513 000	94 513 000	77 414 286	62 414 286	63 000 000	49 000 000	26 000 000	21 000 000	21 000 000	12 000 000
Exécution	AE	33 400 000	84 490 000	78 582 828	81 882 612	94 994 799	83 139 052	50 068 295	41 866 418	28 512 645	19 158 333	13 605 345	13 786 935	
	CP	10 620 000	51 300 000	66 226 828	74 837 453	88 644 794	68 890 537	57 222 046	53 292 570	36 932 269	22 976 802	18 835 855	18 510 567	

Source : ministère du travail, réponse au questionnaire de vos rapporteurs spéciaux

¹ « Les maisons de l’emploi : renforcer leur gouvernance et pérenniser leur financement pour une politique territoriale de l’emploi vraiment efficace », rapport d’information d’Emmanuel Capus et Sophie Taillé-Polian, fait au nom de la commission des finances, n° 652 (2017-2018) - 11 juillet 2018.

² Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

Les crédits inscrits en loi de finances pour 2018 au titre du financement des MDE s'élevaient ainsi à **12 millions d'euros en AE comme en CP, soit une diminution de 9 millions d'euros par rapport à 2017 et de plus de 87 % par rapport à 2009.**

Au terme de leurs travaux, vos rapporteurs spéciaux dressaient un « *bilan globalement positif de l'action des maisons de l'emploi* » estimant que « *le positionnement des maisons de l'emploi en tant qu' " ensembliers " des différents acteurs de la politique de l'emploi est désormais clarifié. En particulier, leur action en matière de gestion prévisionnelle territoriale des emplois et des compétences (GPTEC), d'ingénierie territoriale et de promotion des clauses sociales est reconnue et saluée par leurs interlocuteurs et partenaires* ».

Ils considéraient par conséquent que « *la décision du Gouvernement de se retirer totalement du financement des maisons de l'emploi serait triplement préjudiciable : d'une part, elle risque de mettre certaines structures, dont l'action est utile localement, dans une situation financière difficile, d'autre part, et de manière liée, elle aggraverait les inégalités territoriales, seules les collectivités territoriales les plus « riches » étant en mesure de maintenir de telles structures sur leur territoire, enfin, elle affaiblirait le poids de l'État dans leur gouvernance et donc sa capacité à influencer sur les décisions prises* », appelant à un maintien de crédits consacrés à leur financement.

Force est de constater que le Gouvernement n'a pas suivi leur recommandation, le présent projet de loi de finances n'inscrivant aucun crédit au titre des MDE en 2019.

Un amendement de notre collègue députée Marie-Christine Verdier-Jouclas, rapporteure spéciale des crédits de la mission « Travail et emploi », a cependant prévu une dotation de 5 millions d'euros en AE comme en CP au profit des MDE.

La position de vos rapporteurs spéciaux

Dans leur rapport de contrôle budgétaire consacré aux maisons de l'emploi, vos rapporteurs spéciaux estimaient que **la diminution des crédits consacrés aux maisons de l'emploi au cours des dernières années s'était traduite par un recentrage du dispositif sur celles ayant la plus forte valeur ajoutée.**

Ils considèrent que **si l'amendement adopté par l'Assemblée nationale, visant à consacrer une enveloppe de 5 millions d'euros aux maisons de l'emploi, va dans le bon sens, ce montant est insuffisant pour permettre un soutien effectif des MDE et se traduirait par un risque de « saupoudrage »** ou de nouvelles fermetures de structures ayant pourtant fait leurs preuves.

Au cours des auditions menées dans le cadre de leur contrôle budgétaire, il a été indiqué à vos rapporteurs spéciaux qu'**une diminution de deux millions d'euros par rapport à la dotation inscrite en loi de finances pour 2018 serait absorbable par les MDE.**

C'est pourquoi vos rapporteurs spéciaux vous proposeront l'adoption d'un amendement tendant à porter les crédits consacrés aux maisons de l'emploi de 5 millions d'euros à 10 millions d'euros.

7. Une diminution des dépenses de personnel de près de 8 millions d'euros en 2019

Contribution au CAS « Pensions » incluse, **les dépenses de personnel (titre 2) diminueront de près de 8 millions d'euros entre 2018 et 2019, passant de 622,4 millions d'euros à 614,4 millions d'euros.**

Hors pensions, les principaux facteurs d'évolution de la masse salariale seront les suivants :

- une baisse des effectifs à hauteur de - 233 ETP, se traduisant par une économie de l'ordre de 5,3 millions d'euros ;
- une extension en année pleine du schéma d'emplois 2018 permettant un gain de 2,1 millions d'euros ;
- la reprise du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunération » (PPCR), pour un coût s'élevant à 1,4 million d'euros ;
- un coût du glissement vieillesse technicité solde s'élevant à 2,5 millions d'euros.

8. La poursuite de la réforme de l'inspection du travail dans un contexte d'évolution de ses missions

L'inspection du travail a pour mission de veiller à l'application de la législation du travail, droit d'origine légale ou conventionnelle, dans les entreprises, ainsi que des autres dispositions qui régissent les relations et

conditions de travail dans les secteurs de l'agriculture, des transports et les activités maritimes.

Au cours des dernières années, **l'inspection du travail a connu d'importantes transformations tant au niveau de son organisation que de ses missions.**

Lancé en 2013, le plan de requalification des contrôleurs en inspecteurs du travail vise à simplifier l'organisation administrative de l'inspection du travail tout en offrant des perspectives d'évolution professionnelle aux agents concernés.

Il permet aux contrôleurs (catégorie B) ayant au moins cinq ans d'ancienneté d'accéder au corps des inspecteurs du travail (catégorie A) à l'issue d'une procédure comprenant un premier examen professionnel et une formation de six mois conclue par un second examen professionnel.

Ce plan a conduit à la promotion de 540 contrôleurs du travail sur la période 2013-2015, dont 130 en 2013, 205 en 2014 et 205 en 2015.

Initialement prévu pour une durée de trois ans, ce plan a été poursuivi au-delà de 2015. Sur la période 2016-2019, 750 contrôleurs devraient ainsi être promus à un rythme de 250 par an.

Chiffres clés de l'inspection du travail

		2017	2016	2015
Champ d'intervention	Entreprises relevant du contrôle de l'inspection du travail (en millions)	1,76	1,76	1,82
	Salariés (en millions)	18,65	18,65	18,2

Organisation	Unités de contrôle	232 UC territoriales	232 UC territoriales	232 UC territoriales
		20 UC régionales	20 UC régionales	20 UC régionales
Nombre d'établissements par agents de contrôle		854	808	831

Personnel (en ETP au 31 décembre)	Responsables d'unités de contrôle	201	208	209
	Inspecteurs du travail chargés du contrôle des entreprises	1 517 (dont 192 inspecteurs stagiaires)	1506 (dont 248 lauréats de l'EPIT**)	1196 (dont 205 lauréats de l'EPIT**)
	Contrôleurs du travail chargés du contrôle des entreprises	539	745	992
	Agents chargés du contrôle des entreprises	2 056	2 251	2 188
	Assistants au contrôle	714	800	813
	Agents appui-ressources-méthodes (ARM)	41	62	64
	Médecins inspecteurs du travail	29	28	32
	Ingénieurs de prévention	70	61	65
	Agents des services de renseignement du public	445	480	480
Ratio : nombre de salariés par agent de contrôle		9 070	8 307	8 500

Activité	Interventions	261 930	253 000	201 600
	Contrôles, en % des interventions	46,5	49	51
	Lettres d'observations	161 300	155 000	119 272
	Mises en demeure	3 970	4 750	2 444
	Procédures pénales engagées	4 365	8 390	2 785
	Sanctions administratives	750	950	19
	Arrêts et reprises de travaux ou d'activité	5 790	5 180	3 973
	Enquêtes et examens de documents	71 000	53 600	86 479
	Nombre moyen d'intervention/agent de contrôle		127	122

** EPIT : Examen professionnel d'inspecteur du travail dans le cadre du plan de transformation d'emploi de contrôleur du travail en inspecteur

Source : direction générale du travail, réponse au questionnaire de vos rapporteurs spéciaux

Le périmètre des missions de l'inspection du travail a également profondément évolué, du fait des importantes réformes intervenues au cours des dernières années, en particulier :

- les ordonnances de septembre 2017 pour le renforcement du dialogue social qui ont **élargi la place de la négociation collective, procédé à une refonte des institutions représentatives du personnel** et prévu le

développement et la mise à disposition au 1^{er} janvier 2020 du code du travail numérique¹ ;

- la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance, qui instaure un droit à l'erreur et prévoit une simplification des relations avec l'entreprise. Cette évolution se traduira par la mise en œuvre d'un « droit au contrôle » pour les entreprises souhaitant s'assurer de leur conformité au droit du travail, l'utilisation du simple avertissement pour certaines infractions sans intention frauduleuse, plutôt que la sanction, ou encore la limitation de la durée cumulée des contrôles pour les PME à neuf mois sur trois années, toutes administrations confondues.

Une progression de l'activité de l'inspection du travail peut par conséquent être constatée. **En 2017, 262 000 interventions ont été effectuées par les agents de contrôle, contre 253 000 en 2016.**

En 2019, les actions de l'inspection du travail se déclineront autour de quatre axes prioritaires :

- la lutte contre la fraude au détachement ;
- la lutte contre le travail illégal ;
- la santé et la sécurité au travail ;
- l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

La position de votre rapporteur spécial Emmanuel Capus

Votre rapporteur spécial considère que **l'effort demandé au ministère du travail participe plus généralement de la nécessaire maîtrise de la dépense publique.**

La diminution de ses effectifs ne doit cependant pas se traduire par un simple « rabot », mais doit s'accompagner d'une vision stratégique et prospective.

Interrogé sur ce point par vos rapporteurs spéciaux, **le cabinet de la ministre du travail a indiqué qu'une revue des différentes missions était en cours** afin de les recentrer sur celles incombant à un « État stratège », un « État développeur » et un « État régalien ».

Un travail est ainsi mené afin de réduire les tâches administratives « inutiles » au profit, par exemple, de l'accompagnement du dialogue social dans les TPE et les PME.

Si la direction empruntée par le ministère du travail semble donc bonne, **il conviendra de s'assurer que les agents concernés par les missions supprimées soient accompagnés afin de permettre leur adaptation à d'autres tâches.**

¹ Cet outil doit permettre aux usagers, salariés et employeurs, d'accéder de façon gratuite, autonome, simplifiée et dématérialisée aux réponses et textes juridiques traitant du droit du travail applicables à leur situation. L'employeur ou le salarié pourra se prévaloir des informations obtenues et sera, en cas de litige, présumé de bonne foi.

S'agissant des évolutions en cours au sein de l'inspection du travail, votre rapporteur spécial partage les orientations prises, qu'il s'agisse du plan de transformation de contrôleurs en inspecteurs du travail – qui doit permettre, outre une plus grande efficacité de ce service public, d'offrir des perspectives de carrière valorisantes aux contrôleurs, dont le corps a été mis en extinction – comme des priorités identifiées pour 2019.

Votre rapporteur spécial estime que **les évolutions législatives intervenues au cours des dernières années, si elles ont pu se traduire par un surcroît d'activité pour l'inspection du travail, devraient permettre un assouplissement de certaines tâches** (développement de l'avertissement simple plutôt que de la sanction, limitation de la durée cumulée des contrôles pour les PME).

La position de votre rapporteure spéciale Sophie Taillé-Polian

Votre rapporteure spéciale considère que **la diminution des effectifs du ministère du travail, et notamment de ceux de l'inspection du travail, est un très mauvais signal** alors que, d'une part, **le travail illégal et la fraude au détachement constituent des enjeux de plus en plus prégnants** et, d'autre part, que **le droit du travail a fait l'objet de modifications substantielles au cours des années passées.**

Interrogée sur ce paradoxe par votre rapporteure spéciale, le cabinet de la ministre du travail a indiqué que le ratio salariés par agent de contrôle de la France était conforme au standard fixé par l'Organisation internationale du travail (de l'ordre de 9 000 salariés par agent pour un standard fixé pour les pays industrialisés à 10 000).

Néanmoins, au regard de la diversité des missions assignées à l'inspection du travail française, cette comparaison a peu de sens, d'autant que les évolutions législatives récentes nécessitent un temps d'adaptation important. Ainsi, dans leur réponse au questionnaire de vos rapporteurs spéciaux, certaines organisations syndicales de la direction générale du travail ont estimé que, **pour assumer l'ensemble des missions dévolues à l'inspection du travail, il conviendrait d'atteindre un ratio d'un agent pour 6 500 salariés.**

9. Une diminution des crédits et des emplois des opérateurs

En 2019, les programmes de la mission « Travail et emploi » seront chefs de file de **sept opérateurs.**

- Pôle emploi (P. 102) ;
- l'Établissement pour l'insertion dans l'emploi (Épide) (P. 102) ;
- France compétences (P. 103) ;
- l'Afpa (P. 103) ;
- le Centre INFFO (P. 103) ;
- l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (Anact) (P. 111) ;

- l'Institut national du travail, de l'emploi et la formation professionnelle (Intefp) (P. 155).

Le présent projet de loi de finances prévoit **une diminution du montant des subventions pour charges de service public versées aux opérateurs de la mission à hauteur de 86,1 millions d'euros**. Cette diminution sera essentiellement supportée par Pôle emploi (cf. *supra*).

Le plafond d'emplois des opérateurs de la mission devrait également connaître une baisse sensible à hauteur de - 458 ETPT.

Évolution des crédits et des emplois des opérateurs

	Réalisation 2017 (en milliers d'euros)	LFI 2018 (en milliers d'euros)	Prévision 2019 (en milliers d'euros)	Évolution (en milliers d'euros)	Évolution (en %)	ETPT 2018	ETPT 2019	Évolution (en ETPT)	Évolution (en %)
Pôle emploi	1 507 530	1 457 391	1 372 698	- 84 693	- 5,81 %	46 445	46 045	- 400	- 0,86 %
Épide	53 776	54 860	54 441	- 419	- 0,76 %	1 157	1 104	- 53	- 4,58 %
Afpa	-	110 000	110 000	0	0	7 710	6 629	-	-
France compétences	-	-	-	-	-	-	44	-	-
Centre Inffo	4 606	4 387	4 104	- 283	- 6,45 %	80	79	- 1	- 1,25 %
Anact	10 060	10 050	9 980	- 70	- 0,70 %	74	72	- 2	- 2,70 %
Intefp	14 363	14 550	13 909	- 641	- 4,41 %	92	90	- 2	- 2,17 %
Total	1 590 335	1 651 238	1 565 132	- 86 106	- 5,21 %	55 558	54 063	- 458	- 0,82 %

Champ : opérateurs dont les programmes de la mission « Travail et emploi » sont chefs de file. Les crédits correspondent à la subvention pour charges de service public versée par le programme chef de file.

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

La position de votre rapporteur spécial Emmanuel Capus

Votre rapporteur spécial considère que l'effort demandé aux opérateurs constitue leur juste contribution à la réduction des déficits publics.

Comme il l'a déjà indiqué lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2018, **il estime en outre que des mutualisations peuvent être envisagées, par exemple entre l'Anact et l'Institut national de recherche et de sécurité (INRS).** À cet égard, les propositions du rapport de notre collègue députée Charlotte Lecocq¹, qui propose une réforme de la gouvernance de la santé au travail *via* la fusion de certaines instances aux niveaux national et régional, lui semblent aller dans le bon sens.

S'agissant plus spécifiquement de l'Afpa, votre rapporteur spécial estime que le maintien de la subvention pour charge de service public permettra d'accompagner l'opérateur dans les réformes qui vont être mises en œuvre prochainement.

Dans sa réponse au questionnaire de vos rapporteurs spéciaux, la direction générale note que *« l'Afpa a ainsi souffert d'une double évolution : dé-positionnement lié à une moindre compétitivité-prix que certains concurrents publics ou privés ayant, eux, bénéficié de l'ouverture du marché progressive depuis 2004 ; inadéquation croissante entre l'implantation et le contenu de l'offre AFPA et les besoins du marché, à mesure que celui-ci se territorialisait – suite à l'évolution de la commande régionale, elle-même résultante de la décentralisation de la formation professionnelle ».* En dépit d'**une masse salariale en baisse de 11 % entre 2011 et 2016**, sa situation financière n'a cessé de se dégrader, **son déficit cumulé entre 2012 et 2016 atteignant ainsi 723 millions d'euros.**

Face à cette situation, la direction générale a lancé un ambitieux plan de transformation le 16 octobre dernier, qui se traduira notamment par

- la fermeture de 13 centres sur 112 et de 25 centres associés ou annexes ;
- la suppression de 1 541 postes en CDI d'ici la fin de l'année 2020 ;
- la création de 600 postes en CDI proposés en priorité aux personnes concernées par le plan ;
- le retrait des formations qui ne répondent plus aux besoins des territoires ;
- l'adaptation des plateaux techniques et de son organisation pédagogique à la volumétrie de la demande.

Votre rapporteur spécial sera attentif à la mise en œuvre de ce plan de transformation afin que les atouts et les spécificités de l'Afpa puissent être préservés dans l'avenir.

¹ « Santé au travail : vers un système simplifié pour une prévention renforcée, rapport fait à la demande du Premier ministre », Charlotte Lecocq, députée du Nord, Bruno Dupuis, consultant sénior en management, Henri Forest, ancien secrétaire confédéral CFDT, Hervé Lanouzière, inspecteur général des affaires sociales, août 2018.

La position de votre rapporteure spéciale Sophie Taillé-Polian

Votre rapporteure spéciale considère que **l'affaiblissement des opérateurs du travail et de l'emploi est symptomatique de la politique de l'offre mise en œuvre par le Gouvernement actuel et rentre en contradiction avec la nécessité d'accompagner davantage les publics les plus éloignés de l'emploi.**

S'agissant des questions de santé au travail, il est rassurant de constater que, cette année, l'Institut national de recherche et de sécurité (INRS) ne sera pas impacté par une baisse du plafond d'emploi. En revanche, l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (Anact) perdra deux emplois et connaîtra une baisse de son budget, qui impactera négativement les transferts aux associations régionales pour l'amélioration des conditions de travail (Aract). Ces dernières, lancées dans une logique de recherche de partenariats, verront leur modèle fragilisé. Les opérateurs intervenant dans le champ de la santé au travail et de la prévention des risques professionnels auraient dû être sanctuarisés, dans l'attente de la mise en œuvre des rapports parlementaires récemment publiés.

S'agissant de la situation de l'Afpa, votre rapporteure spéciale estime que celle-ci **constitue un exemple d'un service public entrant dans le champ concurrentiel.** Lors de leur audition par vos rapporteurs spéciaux¹, **les organisations syndicales de l'Afpa ont bien rappelé que l'offre de services de l'opérateur n'est pas de même nature que celle de ses concurrents** : formations à destination des personnes les plus éloignées de l'emploi, qualité des plateaux techniques et des formateurs, solutions d'hébergement et de restauration, formations longues et qualifiantes offrant de très bons taux de sortie, etc. Ces différences sont autant de facteurs de coûts. **Cette évolution était par conséquent vouée à l'échec dès le départ.**

Votre rapporteure spéciale estime que **le plan de transformation lancé par la direction générale affaiblira encore l'opérateur et se traduira par une baisse de la qualité du service rendu.** En premier lieu, du fait de la diminution du nombre de sites, **la présence de l'Afpa ne sera plus homogène sur l'ensemble du territoire, laissant 11 départements sans aucun centre de formations, contraignant des personnes rencontrant d'importantes difficultés sociales à se rendre dans des sites parfois très éloignés de leur domicile.** En deuxième lieu, **l'alignement sur le moins disant contraindra l'opérateur à revoir à la baisse ses exigences en matière de qualité des formations dispensées et d'accompagnement des publics visés.** Enfin, en troisième lieu, **l'affaiblissement de l'Afpa sera définitif**, dans la mesure où il ne semble pas envisageable que des investissements massifs seront réalisés dans des plateaux techniques dans les années à venir.

¹ Audition du 6 novembre 2018.

Votre rapporteure spéciale appelle par conséquent l'État à préserver cet outil, par exemple en prévoyant de lui attribuer la responsabilité de certaines formations dans le cadre du PIC.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

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

- avec l'avis favorable de la rapporteure spéciale, un amendement du Gouvernement visant à abonder les crédits du programme 103 à hauteur de 65 millions d'euros en AE et CP afin de tirer les conséquences budgétaires d'un amendement adopté dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) prévoyant une exonération totale des cotisations et contributions sociales patronales dont bénéficient les entreprises et associations employant des aides à domicile qui interviennent auprès des particuliers fragiles jusqu'à 1,2 SMIC et non 1,1 SMIC, comme cela était prévu dans le texte initial ;

- avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement de notre collègue députée Marie-Christine Verdier-Jouclas (En marche !), rapporteure spéciale, visant à abonder les crédits du programme 102 à hauteur de 5 millions d'euros en AE comme en CP afin de maintenir un accompagnement financier étatique des maisons de l'emploi. Cette dépense supplémentaire est gagée sur l'action 01 « Anticipation et accompagnement des conséquences des mutations économiques sur l'emploi » du programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi ».

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable de sa commission des finances, **un amendement du Gouvernement visant à diminuer les crédits de la mission « Travail et emploi » de 30 millions d'euros en AE comme en CP** afin de « tenir compte des votes intervenus dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2019 ». Cette minoration se répartit à hauteur de :

- 14 634 233 euros en AE comme en CP sur le programme 102 « Accès et retour à l'emploi » ;

- 14 634 233 euros en AE comme en CP sur le programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » ;

- 85 750 euros en AE comme en CP sur le programme 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail » ;

- 645 784 euros en AE comme en CP sur le programme 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail ».

**AMENDEMENT PROPOSÉ
PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES**



**DIRECTION
DE LA SÉANCE**

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2019

SECONDE PARTIE
MISSION TRAVAIL ET EMPLOI

(n^{os} 146, rapport 147, 150)

N°	II-69
----	-------

23 NOVEMBRE 2018

A M E N D E M E N T

présenté par

M. CAPUS et Mme TAILLÉ-POLIAN
au nom de la commission des finances

C	
G	

ARTICLE 39

État B (crédits de la mission)

I. – Créer le programme :

Maisons de l'emploi

II. – En conséquence, modifier ainsi les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Accès et retour à l'emploi		10 000 000		10 000 000
Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi				
Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail				
Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail dont titre 2				
Maisons de l'emploi	10 000 000		10 000 000	
TOTAL	10 000 000	10 000 000	10 000 000	10 000 000
SOLDE		0		0

OBJET

Dans sa rédaction initiale, le présent projet de loi de finances pour 2019 prévoyait la suppression des crédits à destination des maisons de l'emploi, alors qu'un montant de 12 millions d'euros était inscrit en loi de finances pour 2018.

Or, dans le cadre de leur contrôle budgétaire sur les maisons de l'emploi¹, vos rapporteurs spéciaux ont pu mesurer l'intérêt de conserver de telles structures. Ils dressaient ainsi un « bilan globalement positif de l'action des maisons de l'emploi » estimant que « le positionnement des maisons de l'emploi en tant qu' " ensembliers " des différents acteurs de la politique de l'emploi est désormais clarifié. En particulier, leur action en matière de gestion prévisionnelle territoriale des emplois et des compétences (GPTEC), d'ingénierie territoriale et de promotion des clauses sociales est reconnue et saluée par leurs interlocuteurs et partenaires ».

Ils appelaient par conséquent à une pérennisation de leurs financements.

Sur proposition de notre collègue députée Marie-Christine Verdier Jouclas, rapporteure spéciale des crédits de la mission « Travail et emploi », l'Assemblée nationale a adopté un amendement inscrivant une dotation de 5 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) comme en crédits de paiement (CP) au profit des maisons de l'emploi au sein de l'action 01 « Amélioration de l'efficacité du service public de l'emploi » du programme 102 « Accès et retour à l'emploi ».

Ce montant apparaît cependant insuffisant pour permettre un soutien effectif de ces structures et se traduirait par un risque de « saupoudrage ».

C'est pourquoi le présent amendement prévoit la création d'un programme ad hoc au sein de la mission « Travail et emploi » intitulé « Maisons de l'emploi » et doté de 10 millions d'euros en AE comme en CP.

Ce montant est gagé à hauteur de :

- 5 millions d'euros en AE et CP sur l'action 01 « Amélioration de l'efficacité du service public de l'emploi » du programme 102 « Accès et retour à l'emploi », ces crédits étant issus de l'amendement adopté par l'Assemblée nationale ;

- 5 millions d'euros en AE et CP sur l'action 03 « Plan d'investissement des compétences » du programme 102. En effet, en l'état actuel du droit,

¹ « Les maisons de l'emploi : renforcer leur gouvernance et pérenniser leur financement pour une politique territoriale de l'emploi vraiment efficace », rapport d'information d'Emmanuel Capus et Sophie Taillé-Polian, fait au nom de la commission des finances, n° 652 (2017 2018) – 11 juillet 2018.

les crédits consacrés à la Garantie jeunes ne pourront pas être intégralement consommés du fait :

- d'une part, d'un nombre de jeunes éligibles s'élevant à 120 000, l'atteinte de la cible de 100 000 entrées supplémentaires apparaissant, dans ce contexte, difficilement atteignable puisqu'il supposerait un taux de recours de plus de 80 % ;
- d'autre part, d'un montant de crédits effectivement versés aux missions locales au titre de l'accompagnement qui devrait être inférieur aux prévisions compte tenu des obligations administratives imposées aux missions locales pour obtenir l'intégralité de ces financements.

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

ARTICLE 84

(Art. L. 5122-1 et L. 5124-1 du code du travail)

Modification du dispositif d'allocation d'activité partielle relative au délai de réclamation et au régime de recouvrement

Commentaire : le présent article vise à aménager le dispositif d'allocation d'activité partielle afin, d'une part, de réduire le délai de réclamation de l'allocation par l'employeur et, d'autre part, d'instaurer un régime de sanction et de recouvrement en cas de fraude ou de fausse déclaration de l'employeur.

I. LE DROIT EXISTANT

A. L'ACTIVITÉ PARTIELLE

Le dispositif d'activité partielle, ou chômage partiel, permet aux entreprises rencontrant des difficultés revêtant un caractère exceptionnel¹ de réduire ou de suspendre temporairement l'activité de leurs salariés afin d'éviter des licenciements économiques.

Toutes les entreprises peuvent y avoir recours, sans condition de taille.

Aux termes de l'article L. 5122-1 du code du travail, les salariés ne peuvent être placés en position d'activité partielle qu'après autorisation expresse ou implicite de l'autorité administrative². La demande, adressée au préfet du département, doit préciser les motifs justifiant le recours à l'activité partielle, la période prévisible de sous-activité et le nombre de salariés concernés. Elle doit être accompagnée de l'avis préalable du comité social et

¹ Aux termes de l'article R. 5122-1 du code du travail, les motifs pouvant être invoqués par l'employeur pour justifier le recours à l'activité partielle sont les suivants : la conjoncture économique, des difficultés d'approvisionnement en matières premières ou en énergie, un sinistre ou des intempéries de caractère exceptionnel, la transformation, restructuration ou modernisation de l'entreprise ou toute autre circonstance de caractère exceptionnel.

² Il s'agit des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte).

économique¹. **L'autorisation d'activité partielle ne peut être accordée que pour une durée maximale de six mois renouvelables.**

Le II de l'article L. 5122-1 précité prévoit que **les salariés concernés perçoivent une indemnité horaire, versée par leur employeur, correspondant à une part de leur rémunération antérieure.** L'article R. 5122-18 du code du travail fixe son montant à **70 % du salaire horaire brut. Ce pourcentage peut cependant atteindre 100 % du salaire horaire net en cas de formation.** Dans le cas où le montant de l'indemnité est inférieur au SMIC horaire net, l'employeur est tenu de verser une allocation complémentaire

En contrepartie, l'employeur perçoit une allocation d'activité partielle financée conjointement par l'État et l'organisme gestionnaire du régime d'assurance chômage, **dans la limite d'un contingent de 1 000 heures par an et par salarié (cas général) ou de 100 heures par an et par salarié lorsque l'activité partielle résulte d'une transformation, restructuration ou modernisation de l'entreprise².**

Son montant s'élève à **7,74 euros par heure chômée et par salarié dans les entreprises de 250 salariés ou moins et à 7,23 euros par heure chômée et par salarié dans les entreprises de plus de 250 salariés³.**

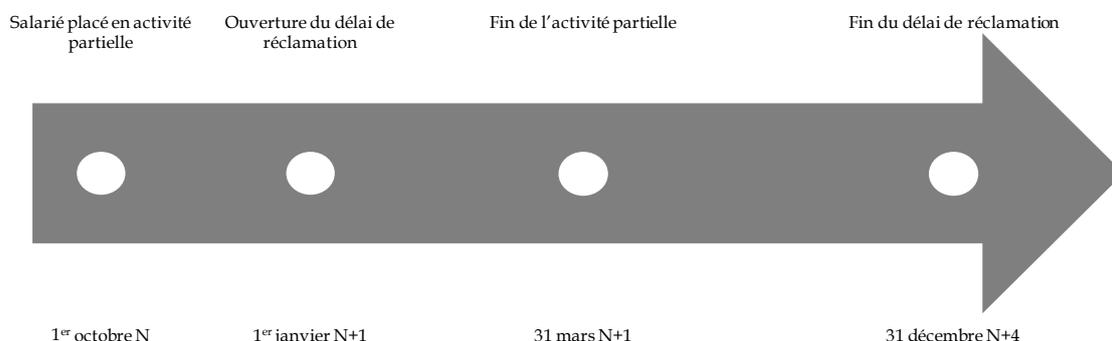
L'employeur peut demander le versement de l'allocation d'activité partielle à compter du premier jour qui suit le mois pendant lequel le salarié a été placé en activité partielle et pendant un délai de quatre ans « à partir du premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle les droits ont été acquis », conformément au régime de prescription quadriennale fixé par l'article premier de la loi n° 68-1250 du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'État, les départements, les communes et les établissements publics.

¹ Article R. 5122-2 du code du travail.

² Arrêté du 26 août 2013 fixant les contingents annuels d'heures indemnisables prévus par les articles R. 5122-6 et R. 5122-7 du code du travail.

³ Article D. 5122-13 du code du travail.

Exemple d'application du délai de prescription quadriennal prévu par l'article premier de la loi du 31 décembre 1968



Source : commission des finances du Sénat

Le financement de cette allocation est assuré par l'État et le régime d'assurance chômage, selon la répartition figurant dans le tableau ci-après. L'aide est versée par l'Agence de services et de paiement (ASP).

Montant de l'allocation horaire versée par l'État et l'Unédic à l'employeur

(en euros)

Montant		Entreprises de 250 salariés ou moins	Entreprises de 251 salariés ou plus
			7,74
Dont :	État	4,84	4,33
	Unédic	2,90	2,90

Source : Dares, « L'activité partielle en 2015 », Dares résultats n° 48, juillet 2017

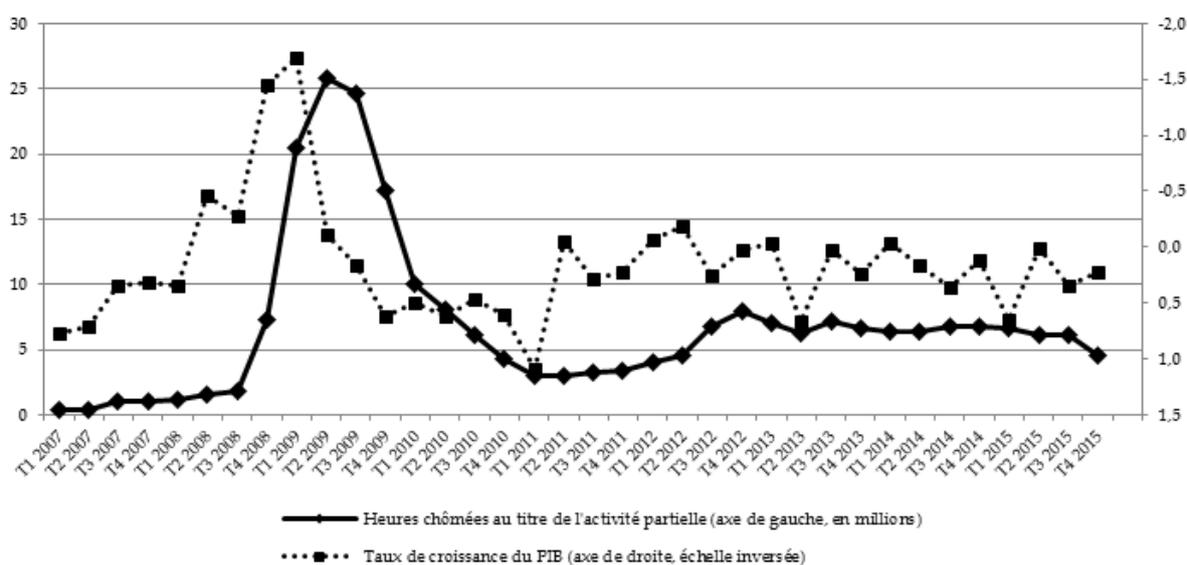
Dans une publication de juillet 2017, la Dares¹ rappelait qu'en 2015, les dépenses au titre de l'activité partielle se sont élevées à près de 178 millions d'euros, dont 110 millions d'euros à la charge de l'État et 68 millions d'euros à la charge de l'Unédic.

¹ Dares, « L'activité partielle en 2015 », Dares résultats n° 48, juillet 2017.

B. UN RECOURS FORTEMENT CORRÉLÉ À L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE ET CONCERNANT MAJORITAIREMENT LES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES

Comme le montre le graphique ci-après, l'évolution du nombre d'heures chômées au titre de l'activité partielle est fortement corrélée à celle de la conjoncture économique. En 2015, ce motif était ainsi invoqué dans près de 80 % des demandes.

Évolutions de l'activité partielle et du PIB



Source : Dares, « L'activité partielle en 2015 », *op.cit*

L'activité partielle concerne en outre très majoritairement les entreprises de moins de 50 salariés (92 % des établissements y ayant eu recours en 2015, correspondant à 56 % des heures chômées).

Par ailleurs, si la part de l'industrie dans le nombre d'heures chômées au titre de l'activité partielle tend à diminuer, ce secteur demeure le principal utilisateur de ce dispositif, représentant 45 % des heures en 2015.

**Recours à l'activité partielle selon le secteur d'activité
et la taille de l'établissement**

		Établissements ayant recours à l'activité partielle					Heures chômées au titre de l'activité partielle				
		Nombre		Évolution	Part		Nombre		Évolution	Part	
				(en %)	(en %)		(en milliers d'heures)		(en %)	(en %)	
		2014	2015	2014 / 2015	2014	2015	2014	2015	2014 / 2015	2014	2015
Secteur d'activité de l'établissement											
Agriculture		801	461	- 42	5	3	565	343	- 39	2	1
Industrie		3 972	4 129	4	26	24	16 364	10 647	- 35	63	45
Dont:	<i>fabrication de produits en caoutchouc / plastique et autres produits minéraux non métalliques</i>	572	647	13	4	4	2 131	1 418	- 33	8	6
	<i>industrie automobile</i>	178	156	- 12	1	1	5 673	2 103	- 63	22	9
	<i>métallurgie</i>	825	893	8	5	5	2 196	2 426	10	8	10
Construction		3 500	5 218	49	23	30	2 597	5 577	115	10	24
Services		6 909	7 568	10	46	44	6 403	6 851	7	25	29
Dont:	<i>services principalement marchands</i>	5 982	6 490	8	39	37	5 498	5 872	7	21	25
	<i>services administrés</i>	927	1 078	16	6	6	904	979	8	3	4
Taille de l'établissement											
Moins de 20 salariés		12 210	13 824	13	80	80	7 495	8 971	20	29	38
De 20 à 49 salariés		1 604	1 999	25	11	12	3 196	4 121	29	12	18
De 50 à 249 salariés		1 121	1 348	20	7	8	5 629	6 289	12	22	27
250 salariés ou plus		247	208	- 16	2	1	9 610	4 038	- 58	37	17
Ensemble		15 182	17 379	14	100	100	25 929	23 419	- 10	100	100

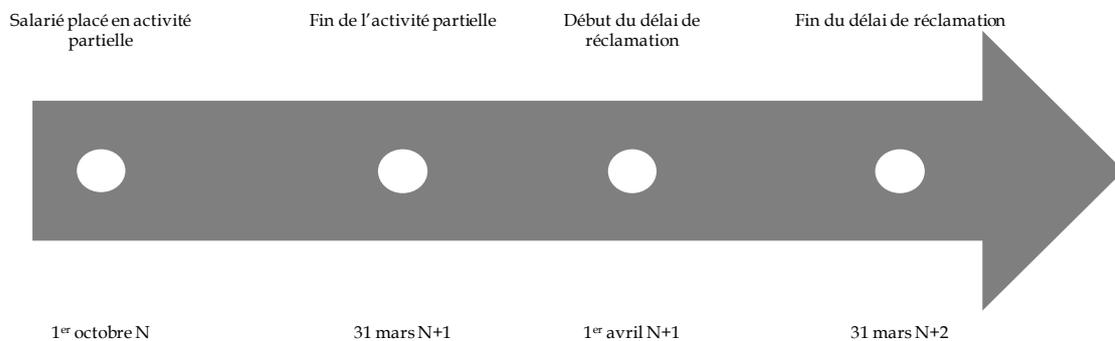
Source : Dares, « L'activité partielle en 2015 », *op.cit*

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. UNE RÉDUCTION DU DÉLAI DE RÉCLAMATION DE L'ALLOCATION D'ACTIVITÉ PARTIELLE

Le 1^o du I du présent article modifie l'article L. 5122-1 précité afin de **réduire le délai de prescription. Celui-ci passerait de quatre ans « à partir du premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle les droits ont été acquis » à un an « suivant le terme de la période couverte par l'autorisation de recours à l'activité partielle ».**

Exemple d'application du délai de prescription prévu par le présent article



Source : commission des finances du Sénat

Dans l'exemple ci-dessus, la fin du délai de réclamation n'interviendra donc plus au 31 décembre N+4 mais au 31 mars N+2.

B. LA MISE EN PLACE D'UN DISPOSITIF DE SANCTION ET DE RECOUVREMENT EN CAS DE FRAUDE OU DE FAUSSE DÉCLARATION

Le 2^o du I du présent article vise à étendre le régime de sanctions prévu à l'article L. 5124-1 du code du travail actuellement applicable aux allocations mentionnées à l'article L. 5123-2¹ du code du travail à l'allocation d'activité partielle.

Seraient ainsi punis des peines prévues à l'article 441-6 du code pénal (**deux ans d'emprisonnement et 30 000 euros d'amende**), **le fait de bénéficier ou de tenter de bénéficier frauduleusement ou le fait de faire**

¹ Allocations temporaires dégressives en faveur des travailleurs qui ne peuvent bénéficier d'un stage de formation et ne peuvent être temporairement occupés que dans des emplois entraînant un déclassement professionnel, allocations de conversion en faveur des salariés auxquels est accordé un congé en vue de bénéficier d'actions destinées à favoriser leur reclassement et dont le contrat de travail est, à cet effet, temporairement suspendu et allocations en faveur des salariés dont l'emploi à temps plein est transformé, avec leur accord, en emploi à temps partiel dans le cadre d'une convention d'aide au passage à temps partiel conclue en vue d'éviter des licenciements économiques.

obtenir frauduleusement ou de tenter de faire obtenir frauduleusement l'allocation d'activité partielle.

Du fait de l'introduction du dispositif d'allocation d'activité partielle dans le champ de l'article L. 5124-1 précité, les fraudes ou fausses déclarations concernant cette aide seront constitutives de travail illégal au sens de l'article L. 8211-1 du code du travail, **permettant, d'une part à la Direccte, de refuser d'accorder cette aide à l'entreprise concernée pendant une durée maximale de cinq ans et, d'autre part, à l'ASP de demander le remboursement de tout ou partie de l'allocation versée¹.**

*

Le II du présent article prévoit que les modifications apportées au dispositif d'allocation d'activité partielle prévues au I **s'appliquent aux demandes pour lesquelles une demande préalable d'autorisation a été déposée à compter du 24 septembre 2018.**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE RÉDUCTION DU DÉLAI DE RÉCLAMATION QUI SEMBLE JUSTIFIÉE

Vos rapporteurs spéciaux considèrent qu'une réduction du délai de réclamation de cette allocation se justifie afin d'en limiter les effets d'aubaine, des entreprises pouvant solliciter le versement de cette allocation plusieurs années après avoir eu recours à l'activité partielle et alors que leur situation s'est améliorée.

Cette mesure devrait par conséquent permettre de concentrer l'aide sur les entreprises qui en ont un besoin réel et urgent.

Selon l'évaluation préalable du présent article, les demandes de versement de l'allocation d'activité partielle intervenant plus d'un an après la décision d'autorisation concernent pour l'essentiel les entreprises de plus de 250 salariés. Le présent article ne devrait donc pas avoir d'impact sur les petites et moyennes entreprises, qui représentent la majorité des établissements ayant recours à l'activité partielle.

¹ Article L. 8272-1 du code du travail.

B. UN ALIGNEMENT DU RÉGIME DE SANCTION SUR CELUI APPLICABLE AUX FRAUDES BIENVENU

Selon l'évaluation préalable du présent article, en 2017, « *onze cas d'escroquerie ou de fraude ont été signalés par les Direccte* », ce nombre ne reflétant qu'imparfaitement la réalité, dans la mesure où les services déconcentrés ne procèdent pas « *systématiquement au signalement de telles infractions* ». Or, à l'heure actuelle, il n'existe pas de régime de sanction applicable aux cas de fraude ou de fausse déclaration en matière d'allocations d'activité partielle.

Vos rapporteurs spéciaux estiment que, si ce phénomène semble limité et les sommes en jeu de faible montant (de l'ordre de 500 000 euros par an), le dispositif prévu par le présent article **permettra de sécuriser la base juridique des recouvrements déjà opérés par l'ASP et d'aligner le régime applicable en matière d'allocations d'activité partielle sur celui des autres dispositifs de maintien et de sauvegarde dans l'emploi.**

Décision de votre commission des finances : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 84 bis (nouveau)

Contribution de l'association de gestion du fonds de développement pour l'insertion professionnelle des handicapés (AGEFIPH) au financement des entreprises adaptées

Commentaire : le présent article prévoit une contribution de l'association de gestion du fonds de développement pour l'insertion professionnelle des handicapés (AGEFIPH) à hauteur de 25 millions d'euros à l'effort prévu en 2019 en faveur des entreprises adaptées.

I. LE DROIT EXISTANT

A. L'ASSOCIATION POUR LA GESTION DU FONDS POUR L'INSERTION PROFESSIONNELLE DES PERSONNES HANDICAPÉES (AGEFIPH)

Créée par la loi du 10 juillet 1987 en faveur de l'emploi des personnes handicapées¹, l'association pour la gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (AGEFIPH), mentionnée à l'article L. 5314-1 du code du travail, **a pour mission de favoriser l'accès et le maintien dans l'emploi des personnes handicapées en milieu ordinaire de travail.**

À ce titre, l'AGEFIPH propose des services et des dispositifs d'aides visant à permettre aux entreprises de recruter et de conserver leurs salariés handicapés, à favoriser l'accès à l'emploi durable des travailleurs handicapés et à approfondir la connaissance de la population active handicapée.

L'article 208 de la loi de finances pour 2011² a procédé à un élargissement du champ de compétences de l'AGEFIPH, qui comprend désormais :

- l'instruction des demandes faites par les entreprises pour bénéficier de la reconnaissance de la lourdeur du handicap ;

- le financement et la mise en œuvre des parcours de formation professionnelle pré-qualifiante et certifiante des demandeurs d'emploi handicapés ;

- le versement et les modalités d'attribution de la prime attribuée aux travailleurs handicapés ayant suivi un stage de rééducation, de

¹ Loi n° 87-517 du 10 juillet 1987 en faveur de l'emploi des personnes handicapées.

² Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

réadaptation ou de formation professionnelle en centre de rééducation professionnelle ;

- la gestion et le contrôle de la déclaration annuelle relative à l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés auparavant adressée à la direction régionale des entreprises, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE).

En 2017, **218 848 interventions ont été financées ou soutenues par l'AGEFIPH** dans les domaines de l'insertion dans l'emploi, du développement de l'alternance ou encore de la compensation du handicap *via* le versement d'aides ou la proposition de prestations.

B. LE FINANCEMENT DE L'AGEFIPH

Le budget de l'AGEFIPH est constitué d'une **contribution des employeurs qui ne remplissent pas l'obligation d'emploi en faveur des travailleurs handicapés** prévue par la loi du 10 juillet 1987 précitée.

Aux termes de l'article L. 5212-2 du code du travail, tout employeur occupant au moins 20 salariés depuis plus de trois ans est tenu d'employer des travailleurs handicapés dans une proportion de 6 % de l'effectif total de l'entreprise. En cas de non-respect de cette obligation, l'employeur est redevable d'une contribution annuelle à l'AGEFIPH.

La loi du 11 février 2005 portant sur l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées¹ a en outre augmenté le montant des pénalités pour les sociétés ne remplissant pas leurs obligations, lesquelles peuvent atteindre **jusqu'à 1 500 fois le montant du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) horaire multiplié par le nombre de bénéficiaires manquants** pour les entreprises qui n'engageraient aucune démarches dans un délai de trois ans.

En 2017, **408,5 millions d'euros ont ainsi été collectés par l'AGEFIPH.**

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article est issu d'un amendement du Gouvernement adopté par l'Assemblée nationale avec l'avis favorable de la rapporteure spéciale.

Il prévoit **une contribution de l'AGEFIPH au financement de l'effort prévu en faveur des entreprises adaptées à hauteur de 25 millions d'euros.**

¹ Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 portant sur l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

Cette participation, qui sera financé sur le budget de l'association et qui ne concernera que l'année 2019, permettra **la prise en charge d'aides aux postes mentionnées à l'article L. 5213-19 du code du travail.**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La loi de finances pour 2018 prévoyait un montant de 385 millions d'euros au titre du financement par l'État des mesures spécifiques en faveur de l'emploi des personnes handicapées, dont 379,8 millions d'euros au titre des entreprises adaptées (346,5 millions d'euros pour les aides aux postes et 33,3 millions d'euros pour la subvention spécifique) et 5,1 millions d'euros au titre des plans régionaux pour l'insertion des travailleurs handicapés (PRITH) et des aides individuelles.

Le présent projet de loi de finances inscrit **un effort à hauteur de 15 millions d'euros**, portant à 400 millions d'euros le total des financements en faveur de l'emploi des personnes handicapées, dont :

- 395,4 millions d'euros de financement de l'aide au poste (qui deviendra, à compter du 1^{er} janvier 2019, le canal unique de financement des entreprises adaptées) ;

- 4,61 millions d'euros au titre des programmes régionaux pour l'insertion des travailleurs handicapés et des aides individuelles.

Au total, **ces crédits permettront le financement de 29 300 ETP (contre 24 036 en 2018), dont 26 000 au titre des entreprises adaptées « classiques » et 3 300 au titre des nouvelles formes de mise à l'emploi (cf. encadré ci-après).**

Les nouvelles formes de « mise à l'emploi » des personnes handicapées mises en œuvre à compter de 2019

1/ L'aide au poste finançant l'embauche en CDI de salariés dans les entreprises adaptées (EA). Elle consiste en une compensation salariale versée aux entreprises pour l'emploi des personnes handicapées. Afin d'adapter le montant de cette aide à la situation des travailleurs handicapés travaillant en EA, celle-ci est désormais modulée en fonction de l'âge. Son montant est fixé en 2019 à :

- 15 400 euros pour les moins de 50 ans inclus ;
- 15 600 euros pour les travailleurs de 50 à 55 ans inclus ;
- 15 800 euros pour les plus de 55 ans.

2/ L'aide au poste finançant **l'accompagnement par les entreprises adaptées des travailleurs mis à disposition des entreprises du milieu ordinaire** dans le cadre de l'article L. 8241-2 du code du travail. Cette aide s'élève à 4 100 euros.

3/ L'aide au poste finançant **les accompagnements tremplins, expérimentation créée par la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel et qui a pour objectif de favoriser les transitions professionnelles des travailleurs handicapés vers les autres entreprises**. L'aide au poste finançant ces emplois tremplins est de 11 210 euros en 2019 dont 10 190 euros de socle et 1 020 euros de part variable versée en fonction de l'atteinte d'objectifs.

4/ L'aide au poste finançant l'accompagnement réalisé par les entreprises adaptées de travail temporaire (EA TT) dans le cadre de placements de travailleurs handicapés en intérim. L'aide au poste s'élève à 4 100 euros en 2019.

5/ L'aide au poste finançant les ETP dans un nouveau type d'entreprise adaptée innovante et expérimentale dite « Entreprise adaptée pro-inclusion ». Ces entreprises seront créées en 2019 sur le principe d'une mixité entre public en situation de handicap et travailleurs valides : pour un ETP « Travailleur handicapé » créé, un ETP « Travailleur valide » devra également être recruté. L'aide au poste constitue une subvention salariale et s'élève à 11 980 euros en 2019. En nomenclature, cette dépense constitue un transfert aux entreprises.

Source : projet annuel de performances pour 2019

Vos rapporteurs spéciaux estiment que l'augmentation des crédits en faveur de l'emploi des personnes handicapées va dans le bon sens.

Ils considèrent que **la contribution de l'AGEFIPH au financement de cet effort est justifiée et rentre dans le champ des missions de l'association.**

Votre rapporteure spéciale Sophie Taillé-Polian considère cependant que **les crédits de l'AGEFIPH auraient pu utilement être consacrés à d'autres actions telles que la formation des personnes handicapées plutôt que de se substituer à des dépenses de l'État.**

Ce prélèvement ne doit en outre pas placer l'AGEFIPH dans une situation financière délicate, au regard notamment des prélèvements déjà opérés entre 2015 et 2017. En effet, l'article 122 de la loi de finances pour

2015¹ a prévu une contribution annuelle de 29 millions d'euros pour les années 2015, 2016 et 2017 sur le budget de l'AGEFIPH pour participer au financement des contrats aidés.

L'exposé sommaire de l'amendement gouvernemental à l'origine du présent article rappelant que « *ce financement ne conduira pas à remettre en cause son activité dans la mesure où son fonds de roulement s'établissait à 145 millions d'euros à fin 2017* », vos rapporteurs spéciaux prennent acte du fait que, pour le Gouvernement, ce risque est limité et vous proposent par conséquent son adoption sans modification.

Décision de votre commission des finances : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

¹ Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 14 novembre 2018, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, puis de M. Thierry Carcenac, secrétaire, la commission a examiné le rapport de M. Emmanuel Capus et de Mme Sophie Taillé-Polian, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Travail et emploi » (et les articles 84 et 84 *bis*) et le compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage ».

M. Emmanuel Capus, rapporteur spécial (mission « Travail et emploi » et CAS « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage »). – Nous ferons une présentation à deux voix avec ma co-rapporteuse, Sophie Taillé-Polian, car nous avons des avis parfois convergents, parfois distincts, sur cette mission.

En 2019, les crédits de la mission « Travail et emploi » s'élèveront à 13,4 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 12,4 milliards d'euros en crédits de paiement.

Par rapport à 2018, la baisse prévue dans ce budget est assez importante, de l'ordre de 500 millions d'euros en autorisations d'engagement et de près de 3 milliards d'euros en crédits de paiement. Cette évolution était annoncée et elle s'inscrit dans un double contexte.

D'une part, la situation de l'emploi s'améliore notablement. Dans une note d'août 2018, l'Insee rappelle que le taux de chômage au sens du Bureau international du travail (BIT) s'élevait à 9,1 % au deuxième trimestre 2018, contre 10,5 % en 2015. Le chômage de longue durée diminue en outre de 0,4 point sur un an et le taux d'emploi approche les 66 %. D'autre part, il est nécessaire de maîtriser la dépense publique. À cet égard, la contribution de la mission « Travail et emploi » et de ses opérateurs à cet effort est significative. Les effectifs de la mission diminueront ainsi de 233 équivalents temps plein (ETP), permettant une économie, hors pensions, de plus de 5 millions d'euros. Le montant des subventions pour charges de service public versées aux opérateurs sera également en baisse, de plus de 86 millions d'euros et leurs plafonds d'emplois connaîtront une diminution sensible, de 458 équivalents temps plein travaillé (ETPT).

L'essentiel de l'effort demandé aux opérateurs sera porté par Pôle emploi. S'agissant des crédits, cette diminution sera plus que compensée par une hausse de la contribution de l'assurance chômage. Au total, les ressources de Pôle emploi augmenteront de 18 millions d'euros par rapport à 2018. La baisse des effectifs sera quant à elle compensée par des gains de productivité. Lors de son audition, la direction générale de Pôle emploi ne s'est pas montrée inquiète sur la capacité de l'opérateur à absorber cette baisse et à faire face à ses nouvelles missions, telles que l'indemnisation des salariés démissionnaires ou des travailleurs indépendants. Néanmoins, si le

nombre de demandeurs d'emploi devait progresser, il conviendrait alors de réexaminer la pertinence de la poursuite de la baisse des effectifs envisagée par le Gouvernement.

La diminution des crédits de la mission « Travail et emploi » poursuit une logique de recentrage des moyens sur les publics les plus éloignés de l'emploi. Moins nombreux, les contrats aidés ont vocation à devenir de véritables outils d'insertion des demandeurs d'emploi. La transformation des contrats d'accompagnement dans l'emploi (CUI-CAE) en parcours emploi compétences (PEC) intervenue en début d'année participe de cette logique. Les conditions pour y avoir recours sont plus restrictives, elles sont la contrepartie d'exigences plus grandes en termes d'accompagnement et de formation du bénéficiaire – ce qui est louable. Depuis longtemps, le Sénat prônait la diminution du nombre de contrats aidés en tant qu'instruments à la main des Gouvernements pour diminuer artificiellement les chiffres du chômage. La baisse des contrats aidés sera en outre en partie compensée par un effort en faveur du secteur de l'insertion par l'activité économique, qui bénéficiera de moyens en hausse de 51 millions d'euros par rapport en 2018, permettant le financement de 5 000 ETP supplémentaires.

Le présent projet de loi de finances vise à favoriser une « société de compétences ». Sur la durée du quinquennat, un effort inédit sera consenti dans le cadre du plan d'investissement dans les compétences (PIC) en faveur de la formation et de l'accompagnement des jeunes et des demandeurs d'emploi les plus éloignés du marché du travail. Au total, le PIC sera ainsi doté de 15 milliards d'euros, dont 13,8 milliards d'euros portés par la mission « Travail et emploi ». En 2019, les crédits du PIC s'élèveront à 1,4 milliard d'euros en autorisations d'engagement et 979 millions d'euros en crédits de paiement. Ils permettront le financement de la généralisation effective de la Garantie jeunes ainsi que la montée en puissance du volet « formation » du PIC, 2019 constituant la première année de mise en œuvre des pactes pluriannuels d'investissement dans les compétences, qui seront conclus pour une durée de quatre ans (2019-2022) avec les conseils régionaux. Ces crédits budgétaires seront complétés par un fonds de concours de 1,5 milliard d'euros versé par France compétences.

Ce budget qui nous est présenté m'apparaît responsable, ses orientations sont claires : mieux accompagner les personnes les plus en difficulté et investir dans l'avenir, tout en réduisant la dépense publique.

Aussi, je vous propose d'adopter les crédits de la mission « Travail et emploi », sous réserve d'un amendement, cosigné avec ma collègue co-rapporteuse Sophie Taillé-Polian, visant à renforcer les crédits consacrés aux maisons de l'emploi. Dans le cadre du contrôle budgétaire que nous avons réalisé cette année sur ces structures, il nous est apparu que leur action était utile localement, notamment en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ou de mise en œuvre des clauses sociales.

L'année dernière, le budget était de 12 millions d'euros, l'Assemblée nationale a adopté un amendement les fixant à 5 millions d'euros - contre zéro initialement. Nous vous proposons de ne pas descendre en dessous de 10 millions d'euros, et de maintenir un soutien de l'État suffisant.

Je vous propose en outre l'adoption des crédits du compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage » sans modification.

Mme Sophie Taillé-Polian, rapporteure spéciale (mission « Travail et emploi » et CAS « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage »). - Je n'ai pas la même appréciation budgétaire que mon collègue. Pour la deuxième année consécutive, les crédits consacrés à la politique de l'emploi sont en très forte baisse. Les chiffres ont été rappelés par mon collègue Emmanuel Capus, 500 millions d'euros en autorisations d'engagement et 3 milliards d'euros en crédits de paiement.

Certes, le taux de chômage diminue, mais la situation de l'emploi ne s'est globalement pas améliorée au cours des derniers mois.

Le nombre de demandeurs d'emploi (DEFM) en fin de mois en catégorie A a bien diminué entre le premier trimestre 2015 et le troisième trimestre 2018, mais cette baisse a été plus que compensée par une progression du nombre de DEFM en catégories B et C. Par exemple, le chômage des plus de 50 ans a progressé de 3 % sur un an toutes catégories confondues, et de près de 9 % pour les seules catégories B et C.

Dès lors, la logique baissière poursuivie par le Gouvernement se fera au détriment des personnes les plus éloignées de l'emploi, comme en témoigne la diminution drastique de l'enveloppe de contrats aidés. Je ne nie pas qu'il eût fallu avoir davantage d'exigences pour les contrats aidés en matière d'accompagnement et de formation des bénéficiaires, mais le taux d'insertion de ces derniers sera toujours insatisfaisant puisque précisément les contrats aidés s'adressent aux personnes les plus éloignées de l'emploi.

Certes, nous dit-on, les moyens consacrés à l'insertion par l'activité économique (IAE) augmentent pour contrebalancer la réduction du nombre de contrats aidés, mais c'est tout à fait insuffisant. En outre, il ne faut pas opposer l'IAE aux contrats aidés car il ne s'agit pas nécessairement des mêmes secteurs d'activité. À mon sens, ils sont plutôt complémentaires.

S'agissant du plan d'investissement dans les compétences (PIC), présenté comme l'innovation majeure du Gouvernement, une part importante des crédits qui lui seront dévolus en 2019 était déjà inscrite dans le budget de la mission « Travail et emploi ». Cela était notamment le cas des moyens consacrés à la Garantie jeunes ou au plan « 500 000 formations », auquel a succédé le volet « formation » du PIC.

Le dispositif « Garantie jeunes » gagnerait à être assoupli afin de toucher un public plus nombreux et d'en simplifier la gestion pour les missions locales, qui sont parfois fragilisées par les décisions de certaines collectivités locales, qui ne peuvent plus assurer leur financement.

Outre une diminution drastique des dépenses d'intervention de la mission, le Gouvernement a également choisi d'affaiblir les acteurs de la politique du travail et de l'emploi. À cet égard, la baisse des effectifs du ministère du travail, et notamment de ceux de l'inspection du travail, est un très mauvais signal alors que le travail illégal et la fraude au détachement constituent des enjeux de plus en plus prégnants et que le droit du travail a fait l'objet de modifications importantes au cours des années passées.

Face à ce paradoxe, le ministère répond que le ratio salariés par agent de contrôle de la France est conforme au standard fixé par l'Organisation internationale du travail (OIT). Mais les missions confiées à l'inspection du travail sont différentes de celles dévolues à d'autres inspections à l'étranger. Selon les organisations syndicales de la direction générale du travail, pour assumer l'ensemble des missions dévolues à l'inspection du travail, il conviendrait plutôt d'atteindre un ratio d'un agent pour 6 500 salariés au lieu des 9 000 actuels. La vérité se trouve peut-être entre ces deux chiffres...

Plus généralement, l'affaiblissement des opérateurs du travail et de l'emploi est symptomatique de la politique de l'offre mise en œuvre par le Gouvernement actuel et rentre en contradiction avec la nécessité d'accompagner davantage les publics les plus éloignés de l'emploi.

S'agissant de Pôle emploi, je ne suis pas sûre que les gains de productivité, qui reposent sur le tout numérique, et dont on nous parle depuis des années, soient réels. En outre, si la dématérialisation simplifie certaines procédures, elle peut aussi s'avérer dissuasive pour divers publics. Pôle emploi avait recours à des contrats aidés pour accompagner les demandeurs d'emploi lors de leur inscription : aujourd'hui, tel n'est plus le cas.

S'agissant de l'Afpa, le projet de transformation avec, à la clé, des réductions d'emplois, conduira à affaiblir l'opérateur, d'où une baisse du nombre et de la qualité des services rendus et du nombre de bénéficiaires. Or, l'Afpa accompagne la reconversion de personnes très éloignées du marché du travail. En outre, ses capacités d'hébergement et le nombre de ses sites vont se réduire. Il n'y aura plus aucun centre de formation dans onze départements. L'alignement sur le moins disant contraindra l'opérateur à revoir à la baisse ses exigences en matière de qualité des formations dispensées et d'accompagnement des publics visés.

Enfin, l'affaiblissement de l'Afpa sera définitif, dans la mesure où il ne semble pas envisageable que des investissements massifs soient réalisés sur les plateaux techniques dans les années à venir. De plus, ces plateaux

techniques étaient utilisés par des organismes privés ou publics lors des examens de qualification. Ne va-t-on pas aller vers une réduction du nombre de formations qualifiantes ?

Ce budget me semble donc mauvais : il nie la situation de millions de Français, pour qui trouver un emploi ne se résume pas au fait de traverser la rue. Aussi, je vous invite à adopter l'amendement que j'ai co-signé avec Emmanuel Capus sur les moyens consacrés aux maisons de l'emploi mais, contrairement à lui, je vous propose de rejeter les crédits de la mission « Travail et emploi ». Je vous suggère en revanche d'adopter sans modification les crédits du compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage ».

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je suivrai les conclusions d'Emmanuel Capus sur les crédits de la mission et je voterai l'amendement.

M. Antoine Lefèvre. – J'ai apprécié le rapport sur les maisons de l'emploi et je voterai l'amendement que vous nous présentez. En revanche, je partage l'analyse de Sophie Taillé-Polian sur la baisse des moyens de cette mission qui envoie de mauvais signaux du fait de la suppression des contrats aidés, de l'asphyxie des maisons de l'emploi et de la suppression de postes à Pôle Emploi. Toutes ces décisions ont des impacts négatifs sur les territoires, alors même que les dotations pour ces derniers diminuent. Je suis perplexe devant les décisions qui sont prises à Paris, notamment en ce qui concerne les maisons de l'emploi qui sont de bons outils.

Selon la ministre, 60 % des jeunes passés dans les écoles de la seconde chance sortent avec une qualification ou un emploi. Mais pourquoi alors ne pas accélérer leurs implantations ? Neuf écoles de plus d'ici 2022, c'est vraiment trop peu ! Dans mon département de l'Aisne, nous sommes candidats, mais on nous met des bâtons dans les roues. Si le Gouvernement ne débloque pas les crédits nécessaires, nous n'en resterons qu'à de l'affichage.

M. Éric Jeansannetas. – Il y a deux ans, dans leur rapport, nos collègues Jean-Claude Requier et François Patriat avaient insisté sur la nécessaire sécurisation financière des missions locales. Les crédits affectés aux conventions pluriannuelles d'objectifs diminuent alors même que le Gouvernement demande à ces structures d'augmenter les moyens accordés à la « Garantie jeunes ». Les magistrats de la Cour des comptes ont d'ailleurs salué ce dispositif d'insertion sociale pour les jeunes en grande difficulté tant sociale que scolaire et professionnelle. Les missions locales doivent être assurées d'un financement stable et pérenne.

Le Premier ministre a évoqué une éventuelle fusion entre Pôle emploi et les missions locales. J'y suis opposé, car les missions locales ne sont pas un Pôle emploi pour les jeunes : comme le préconisait le rapport Schwartz de 1981, les missions locales traduisent l'engagement des acteurs

locaux, des élus, des chefs d'entreprise qui se préoccupent des jeunes en situation très précaire. Cette ambition doit perdurer. Que pouvez-vous nous dire de cette éventuelle fusion ?

M. Marc Laménie. – Comme mes collègues, je m'étonne de cette baisse des moyens. Disposez-vous de la répartition des agents entre l'administration centrale et déconcentrée ? Sur le terrain, les demandeurs d'emploi sont parfois perdus, ne sachant pas à qui s'adresser. Il est souvent difficile de s'y retrouver dans les subtilités du monde économique. Enfin, *quid* de la santé au travail ?

M. Arnaud Bazin. – Si nous ne disposions pas de missions locales sur nos territoires, nos services sociaux seraient submergés. La cause me semble entendue.

Je voterai l'amendement sur les maisons de l'emploi : l'action de l'État mérite d'être constante.

Nos rapporteurs peuvent-ils établir une corrélation entre les moyens dévolus à Pôle emploi et le retour à l'emploi des chômeurs ? En tant que président d'un département, j'ai dû, faisant face à une situation budgétaire dramatique, réduire les crédits destinés au revenu de solidarité active (RSA). Il est apparu que l'insertion des bénéficiaires du RSA dépendait beaucoup plus de la conjoncture économique que des moyens affectés. Par symétrie, je m'interroge sur la performance des crédits versés à Pôle emploi.

M. Jérôme Bascher. – Je ne suis pas d'accord avec l'affirmation de notre rapporteur spécial qui estime que l'amélioration globale de la situation de l'emploi justifierait de moindres dépenses. Les chiffres qui viennent d'être publiés montrent un ralentissement des créations d'emploi. Après une année 2017 particulièrement favorable, nous n'avons pu cette année résorber le chômage.

Ce budget étant au milieu du gué, nous avons les pieds mouillés. Le Gouvernement nous propose un début de réforme libérale, mais il ne va pas jusqu'au bout. S'il veut absorber les missions locales et les maisons de l'emploi, qu'il le dise et qu'il le fasse. Mais nous sommes ici dans un entre-deux.

Je suis favorable à la suppression des contrats aidés, mais pas si brutalement. Le projet de loi de finances rectificative a montré que les crédits avaient finalement été sous-consommés : chat échaudé craint l'eau froide. Cette politique de *stop and go* n'est pas sérieuse.

Pourquoi ne pas simplifier le financement de Pôle Emploi ? Celui-ci dispose encore de crédits budgétaires, et prélève aussi des moyens sur l'assurance chômage. Pourquoi celle-ci ne le financerait-elle pas entièrement ? Le candidat Jacques Chirac, en 1995, disait qu'au lieu d'affecter 100 000 francs à la lutte contre le chômage, on ferait mieux d'employer

quelqu'un... Le pognon de dingue qu'on met dans ce budget, comme disent certains, ne donne pas des résultats suffisants.

M. Jean-Claude Requier. – Merci d'avoir évoqué les missions locales, qui soutiennent bien l'emploi des jeunes. Les écoles de la deuxième chance ont été créées par Édith Cresson, qui les dirige toujours. Elles font un excellent travail de réinsertion.

Je vois que l'Anact perd deux emplois. De quoi s'agit-il ?

Il me semble que, lors des élections professionnelles, les syndicats recevaient un soutien. Où est la ligne budgétaire correspondante ? A-t-elle disparu ?

M. Michel Canévet. – Le PIC, entre 2018 et 2022, doit totaliser 13,8 milliards d'euros. En 2019, seuls 848 millions d'euros sont prévus en autorisations d'engagement (AE), et 387 millions d'euros en crédits de paiement (CP). Cette trajectoire n'est-elle pas inquiétante ?

Le rôle de l'inspection du travail doit être d'informer les entreprises, face à des normes toujours plus complexes. Ses moyens ne diminuent-ils pas au point d'affecter sa capacité à le faire ? Elle doit aussi, naturellement, continuer à diligenter des contrôles... Comment le déficit de 723 millions d'euros de l'Afpa sera-t-il résorbé ? Sait-on si l'Afpa devra entrer dans le nouveau cadre de prise en charge de l'information ? Saura-t-elle le faire ? Enfin, la réduction de 25 millions d'euros des moyens de l'Agefiph pourra-t-elle être absorbée par le recours à ses réserves ?

M. Emmanuel Capus, rapporteur spécial. – Ma position est délicate, sous le feu croisé des tenants de la position de Sophie Taillé-Polian et des libéraux, qui ne veulent toutefois pas donner l'impression qu'ils se départissent de leur esprit critique sur ce budget.

Nous avons tous deux déposé un amendement sur les maisons de l'emploi. Ce sont des outils qui ont fait leurs preuves. Celles qui fonctionnent méritent d'être aidées – les autres ont déjà disparu. Sinon, ce sont les collectivités territoriales qui devront s'y substituer, ce qui posera un problème d'égalité, car leur niveau de richesse est très variable.

Les écoles de la deuxième chance sont en effet très utiles, et j'en ai une dans mon département. Le projet d'en ouvrir neuf nouvelles n'est pas malvenu – en tous cas, les crédits sont stables. Peut-être les 13,8 milliards d'euros du PIC y contribueront ?

Les conventions pluriannuelles d'objectif baissent de 8 millions d'euros, en effet, mais l'enveloppe globale renforce la Garantie jeunes de façon drastique – et donc, les missions locales.

Oui, Marc Laménie, c'est la mission qui contribue le plus à la réduction des dépenses publiques. Notre commission, qui réclame un recentrement sur le régalién, ne saurait s'en offusquer. Je suis libéral, et je

préfère un traitement du chômage par l'investissement dans les compétences que par l'accompagnement social. En tout, hors Pôle Emploi, le plafond d'emploi de la mission diminuera de 239 ETPT, dont 28 ETPT dans l'administration centrale.

La subvention à Pôle Emploi baisse de 85 millions d'euros, ce qui n'empêche pas son budget d'augmenter de 18 millions d'euros, car la contribution de l'assurance chômage, qui atteint déjà les 3,5 milliards d'euros, s'accroît de 103 millions d'euros.

L'Anact est l'agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail. Je pense qu'elle pourrait être fusionnée avec l'Institut national de recherche et de sécurité (INRS).

M. Jérôme Bascher. – Ce serait logique, avec la fusion des CHSCT en Comités sociaux et économiques.

M. Emmanuel Capus, rapporteur spécial. – Le PIC rassemble 13,8 milliards d'euros, et c'est vrai qu'il aurait été préférable que l'effort soit fait en début de mandat, même si, avec les 1,5 milliard d'euros du fonds de concours de France Compétences, on ne peut pas dire qu'aucun effort n'est fait. Oui, le rôle de l'inspection du travail est aussi d'accompagner, mais je connais peu de chefs d'entreprises qui considèrent l'inspecteur du travail comme leur conseil ! J'ignore quel sera l'impact de la diminution des crédits. Les réformes actuelles ont plutôt pour but de simplifier le code du travail. Le passage de la sanction à la lettre d'avertissement réduira sans doute la charge de travail, tout comme la réduction de la durée des contrôles dans les PME.

- Présidence de M. Thierry Carcenac, secrétaire de la commission -

M. Emmanuel Capus, rapporteur spécial. – Le Gouvernement s'efforce d'accroître la qualification des agents, en faisant passer les contrôleurs dans le camp des inspecteurs du travail – ce qui fut le cas pour plus de 250 d'entre eux l'an dernier.

Soyons clairs, la subvention de l'Afpa ne baisse pas d'un euro – contrairement aux autres établissements du même ordre – et reste à 110 millions d'euros. Mais le Gouvernement lui demande un effort considérable de restructuration. Elle a cumulé plus de 700 millions d'euros de déficit au cours des dernières années ; elle est au bord du dépôt de bilan : dans le secteur privé, elle serait en liquidation judiciaire. La masse salariale a déjà baissé de 11 % dans les dernières années et continuera à le faire. Les syndicats sont très inquiets ; de nombreux territoires perdront leur établissement – le Maine-et-Loire sera concerné. Mais cela devrait assurer sa survie.

Un financement de 25 millions d'euros est demandé à l'Agefiph pour financer les entreprises adaptées. Avec ses 145 millions d'euros de fonds de roulement, elle devrait pouvoir l'absorber.

Mme Sophie Taillé-Polian, rapporteure spéciale. – Emmanuel Capus et moi sommes d'accord sur les maisons de l'emploi et les écoles de la deuxième chance.

La Garantie jeunes a déjà été assouplie, mais le compte n'y est pas. Elle constitue une prise de risque pour les missions locales qui la gèrent, car une partie des crédits ne sont débloqués qu'en cas de sortie positive du jeune concerné. Or, en fonction des indicateurs retenus, certaines sorties ne sont pas considérées comme telles, alors qu'elles servent à l'insertion du jeune. Le dispositif est financé pour 100 000 jeunes, alors que 120 000 jeunes seraient éligibles. Cela semble difficilement atteignable ; cela constituerait-il une poire pour la soif ? Il serait préférable d'élargir les publics cibles, en rendant le dossier plus facile à compléter. Chacun s'accorde à trouver ce dispositif efficace, car il permet de récupérer des jeunes en désocialisation complète.

Les missions locales sont fragilisées par la diminution de 8 millions d'euros des crédits consacrés aux conventions d'objectifs, alors que certaines ont déjà été mises en difficulté par la baisse des subventions des collectivités territoriales. Il faudrait offrir de la visibilité à ces équipes, qui sont agiles et impliquées dans leur travail. Il me semble qu'il y a dans cette baisse de leur financement une contradiction avec les objectifs affichés du Gouvernement.

Nous avons demandé au cabinet de la ministre, au directeur de Pôle emploi – j'ai également écrit à la ministre du travail – où auraient lieu les expérimentations concernant la fusion entre missions locales et Pôle Emploi. Il semblerait qu'elles seraient organisées sur la base du volontariat des territoires. Le Gouvernement n'ira donc pas à marche forcée. Il faudra prendre garde aux spécificités des missions locales, qui prennent en charge de manière globale des jeunes en situation très difficile.

Dans le Val-de-Marne, l'inspection du travail a perdu une unité de contrôle. L'ensemble des missions en subit les conséquences, y compris celles de conseil, qu'il s'agisse des employeurs ou des salariés. On peut se plaindre qu'elle se concentre surtout sur le contrôle ; mais lorsqu'on lit dans les témoignages des inspecteurs du travail la description de ce qu'ils rencontrent au jour le jour, on se rend bien compte qu'elle ne peut faire autrement.

Deux rapports, dont un rapport parlementaire de Charlotte Lecocq, traitent de la santé au travail, ce dernier préconisant une réforme de la gouvernance. Les crédits de l'Institut national de recherche et de sécurité (INRS) ont été sanctuarisés, ce qui est positif. L'Anact perd en revanche 2 emplois sur 80 ; cela semble peu, mais cela vient après d'autres réductions. C'est une petite structure qui apporte beaucoup à son réseau, celui des associations régionales pour l'amélioration des conditions de travail (Aract).

Contrairement à l'INRS, elle prend en compte les risques psychosociaux. Ces deux organismes, qui ont des cultures différentes, pourraient travailler davantage ensemble. C'est une préconisation intéressante du rapport Lecocq. Mais l'investissement de notre pays sur ce sujet est insuffisant, au regard de la dégradation en cours des conditions de travail en France, au contraire des autres pays européens. Leur amélioration bénéficierait, j'en suis sûre, à la sécurité sociale, mais aussi à la compétitivité de nos entreprises.

À quoi sert le service public de l'emploi, sachant que c'est d'abord l'activité qui fait l'emploi ? Même si une formation permet à un demandeur d'emploi d'être plus employable, cela ne lui garantit pas un emploi s'il n'y a pas d'activité. Le Gouvernement dit vouloir renforcer l'individualisation de l'accompagnement, mais ne va pas au bout de la logique, puisque les moyens baissent pour les personnes les plus en difficulté. La plateforme ne remplacera pas les conseillers, qui peuvent orienter les demandeurs, compte tenu des évolutions de long terme. Le Gouvernement prétend appliquer la flexisécurité ; il rend certes le marché du marché plus flexible, mais la sécurité ne progresse pas.

Une large part du financement de Pôle Emploi - 3,5 milliards d'euros sur plus de 5 milliards - est assurée par l'Unedic, qui y consacre 10 % de ses cotisations. Le Gouvernement parle de l'incroyable déficit de Pôle Emploi ; mais son montant est presque le même que celui de ses transferts à Pôle Emploi, dont l'État s'est désengagé. Ne fragilisons pas le financement de ce dernier en modifiant les règles de financement de l'Unedic. Ce manque de visibilité inquiète beaucoup, à Pôle Emploi.

Comment résorber le déficit de l'Afpa ? La situation de cette dernière a été organisée par son entrée dans le champ concurrentiel. Si nous voulons conserver un service public de qualité, cela a un coût. L'Afpa ne peut être mise brutalement en concurrence avec des organismes privés alors qu'elle est plus chère ; pourquoi ? Parce que ses formateurs sont en CDI et ne sont pas des vacataires - dont les intermissions sont prises en charge par d'autres, comme l'Unedic. Attention à ne pas perdre des savoir-faire acquis par l'accompagnement de personnes en reconversion, par exemple.

Je suis en accord avec Emmanuel Capus sur l'article 84 *bis*. L'Agefiph devrait pouvoir absorber la ponction, mais nous n'avons pas pu le vérifier en si peu de temps. Je constate en outre qu'une partie de l'effort en faveur des entreprises adaptées mis en avant par le Gouvernement sera prise en charge par l'Agefiph...

M. Emmanuel Capus, rapporteur spécial. - L'article 84 réduit de trois ans le délai pendant lequel une entreprise ayant recours au chômage partiel peut solliciter auprès de la Direction régionale des entreprises, de la concurrence de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte) l'allocation qui y est consacrée. Aujourd'hui, elle peut le faire pendant plus de quatre ans - possibilité que seuls les grands groupes utilisent. Les petites

entreprises, n'ayant pas les moyens d'attendre, font la demande tout de suite. L'article 84 *bis* transfère 25 millions d'euros de l'Agefiph vers les entreprises adaptées.

L'amendement n° 1 est adopté.

À l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Travail et emploi » sous réserve de l'adoption de son amendement.

La commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, de l'article 84, de l'article 84 *bis*, et du compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage ».

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 22 novembre 2018, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, la commission des finances a confirmé sa décision de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Travail et emploi » sous réserve de l'adoption de son amendement et d'adopter sans modification les articles 84 et 84 *bis*, et le compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage ».

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Cabinet de la ministre du travail

- M. Antoine FOUCHER, directeur du cabinet ;
- Mme Fanny FOREST-BACCIALONE, conseillère parlementaire.

Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle

- Mme Carole BOUSQUET-BÉRARD, sous-directrice « financement et modernisation » ;
- Mme Alexandra NOËL, adjointe au chef de mission des affaires financières.

Direction générale du travail

- M. Régis BAC, chef du service des relations et des conditions de travail ;
- Mme Stéphanie COURS, adjointe au sous-directeur du pilotage et de l'animation du système d'inspection du travail ;
- M. Denis HENNEQUIN, chef du bureau du pilotage budgétaire et du contrôle de gestion ;
- contributions écrites de FO, de la FSU et de l'Unsa.

Pôle emploi

Direction générale

- M. Jean BASSÈRES, directeur général ;
- M. Thomas RÉMOND, chargé des relations institutionnelles.

Organisations syndicales représentatives

- M. Guillaume BOURDIC, CGT ;
- M. Fabien MILON et Mme Sylvie SZEFEROWICZ, CGT-FO ;
- Mme Nadine CLAIN, CFDT ;
- M. Frédéric-Paul MARTIN, CFE-CGC ;
- Mmes Céline LAMBERT et Danielle DAWINT, SNU Pole Emploi FSU.

Afpa

Direction générale

Contribution écrite

Organisations syndicales représentatives

- Mme Nathalie TONDOLO et M. Bruno DIEPPEDALLE, FO ;
- M. Yann CHÉREC et Mme Catherine RIBOT, CGT ;
- M. Jean-François GUÉRUT et Mme Danièle ARTIGUENAVE, CFDT ;
- Mme Thérèse PELTRET, CFTC ;
- M. Richard LALAU et Mme Isabelle FICHET, SUD.

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

- M. Richard ABADIE, directeur.

Union nationale des missions locales (UNML)

- M. Serge KROICHVILI, délégué général.

Association des maires de France (AMF)

- Mme Marie-Claude JARROT, maire de Montceau-les-Mines ;
- Mme Charlotte de FONTAINES, chargée des relations avec le Parlement ;
- Mme Valérie BRASSART, conseillère.