

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2020

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

**Avis n° 143 Tome VIII de M. Michel Forissier, rapporteur pour avis
sur les crédits de la mission Travail et emploi pour 2020**

Un taux de chômage de 8,6 %, une des moins bonnes performances de l'UE

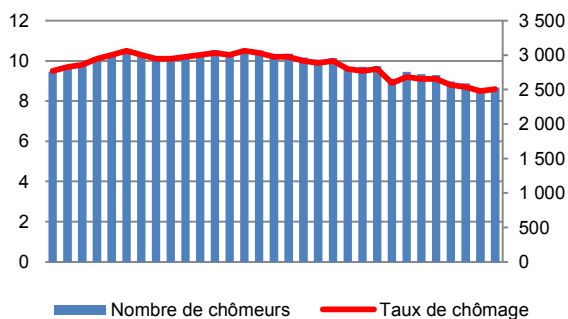
S'il a baissé d'un demi-point sur un an, le taux de chômage de la France au sens du BIT a légèrement progressé entre le deuxième et le troisième trimestre 2019 pour s'établir à 8,6 %.

Le nombre de demandeurs d'emploi demeure ainsi supérieur à 2,3 millions de personnes, auxquelles il faut ajouter 1,5 million d'inactifs dans le « halo » du chômage.

La France connaît ainsi le quatrième taux de chômage le plus élevé d'Europe.

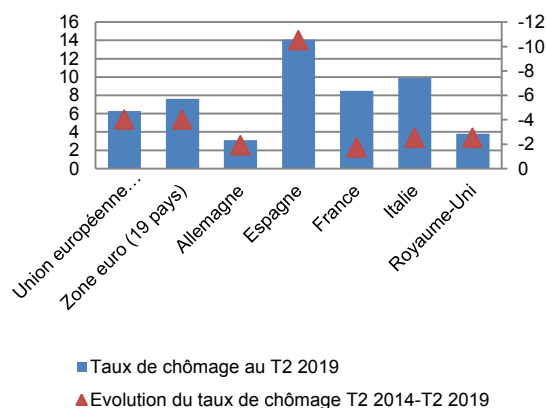
Dans le même temps, les performances de notre pays en termes de réduction du chômage sont parmi les moins bonnes d'Europe, comparables à celles de pays qui connaissent déjà le plein emploi.

Évolution du taux de chômage et du nombre de chômeurs depuis 2012



Source : Pôle emploi.

Taux de chômage au deuxième trimestre 2019 et réduction du taux de chômage sur 5 ans



Source : Eurostat

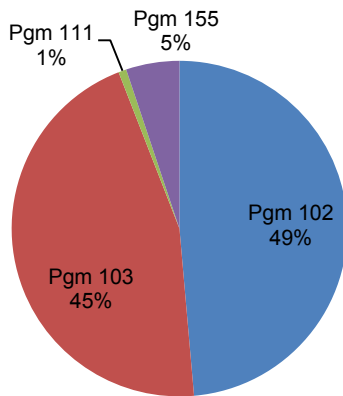
Des crédits de la mission Travail et emploi en légère progression

Les crédits de la mission Travail et emploi financent notamment le régime de solidarité de l'assurance chômage ainsi que des dispositifs d'aide au retour à l'emploi et de formation et compensent à la sécurité sociale le coût de divers dispositifs d'exonération visant à réduire le coût du travail. Ils financent enfin les actions du ministère du travail en faveur de la santé et de la sécurité au travail, du dialogue social et du respect du droit du travail.

Les crédits de la mission sont répartis entre quatre programmes d'importance différente.

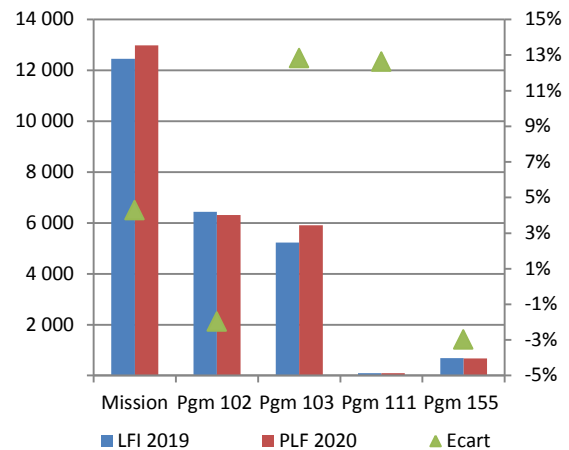
Le programme 102 finance les dispositifs en faveur de l'accès et du retour à l'emploi. Le programme 103 finance les dispositifs visant à promouvoir l'emploi, notamment par la baisse du coût du travail. Le programme 111 finance les actions du ministère du travail en faveur de la santé et de la sécurité au travail, du dialogue social et du respect du droit du travail. Enfin, le programme 155 porte les crédits destinés aux fonctions supports des politiques du ministère du travail ainsi que les dépenses de personnel.

Répartition par programme des crédits de la mission Travail et emploi



Après avoir fortement baissé en 2019 en raison d'effets de périmètre et de l'extinction de dispositifs supprimés au cours des exercices précédents, ces crédits se stabiliseraient et connaîtraient même une progression de 4,29 % en 2020, pour atteindre près de 13 milliards d'euros.

Évolution des crédits de la mission (en millions d'euros)



Une baisse des crédits liés à l'indemnisation du chômage sous l'effet du désengagement de l'État du financement de Pôle emploi

En raison de la poursuite de l'amélioration de la situation de l'emploi, le nombre de bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), qui constitue la principale dépense de l'État au titre de l'indemnisation des chômeurs, baisserait de 2 %.

Par ailleurs, l'État amorcerait un désengagement du financement de Pôle emploi, la subvention pour charges de service public qu'il verse à cet opérateur passant de 1,4 milliard d'euros en 2019 à 1,24 milliard d'euros en 2020.

Ce désengagement de l'État serait plus que compensé par l'augmentation de la contribution de l'Unédic, qui passerait de 10 % à 11 % de ses ressources dans le cadre de la nouvelle convention tripartite conclue entre l'État, l'Unédic et Pôle emploi.

Un coup d'arrêt serait donné à la réduction des effectifs de Pôle emploi, et 1 000 recrutements seraient engagés pour trois ans afin de mieux accompagner les entreprises dont les offres d'emploi demeurent sans réponse.

La poursuite des orientations en matière de contrats aidés et un soutien accru à l'insertion par l'activité économique

Depuis 2018, le Gouvernement a engagé une politique de restriction du recours aux contrats aidés en resserrant cet outil sur les publics pour lesquels aucun autre outil n'est adapté. Parallèlement, le Gouvernement compte intensifier le soutien au secteur de l'insertion par l'activité économique (IAE), les crédits correspondants dépassant pour la première fois 1 milliard d'euros.

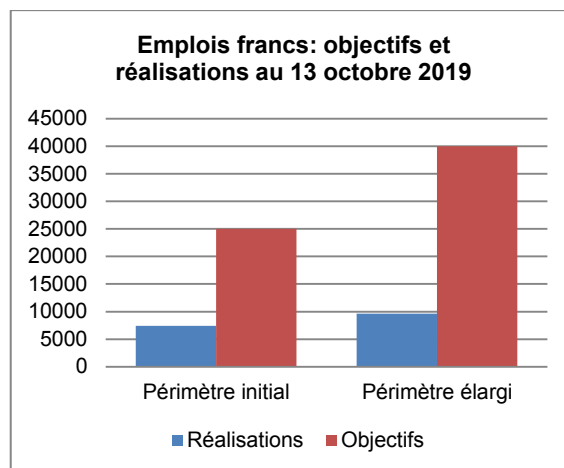
La commission des affaires sociales approuve cette logique qui consiste à accompagner les publics éloignés de l'emploi afin de lever les freins à leur employabilité et de leur offrir un tremplin vers l'emploi de droit

commun plutôt que de subventionner des emplois.

Elle s'étonne donc du souhait du Gouvernement de prolonger et d'étendre l'expérimentation des emplois francs, sans avoir procédé à l'évaluation de ce dispositif et malgré des résultats quantitatifs nettement en deçà des objectifs fixés.

En effet, au 13 octobre 2019, un peu plus de 7 400 contrats éligibles avaient été conclus sur le périmètre initial de l'expérimentation, alors que le Gouvernement en espérait 25 000 au 31 décembre 2019 et alors que les conditions d'éligibilité ont été assouplies.

La commission des affaires sociales préconise de mettre fin à cette expérimentation une fois parvenue à son terme.



Une politique d'exonérations de cotisations sociales marquée par une certaine imprévisibilité

Les dispositifs d'exonération de cotisations sociales en faveur de l'emploi témoignent de certains tâtonnements de l'exécutif qui nuisent à la lisibilité de sa politique.

Après avoir largement étendu l'aide aux créateurs et repreneurs d'entreprise (Acre) au 1^{er} janvier 2019, le Gouvernement a constaté que le coût du dispositif augmentait dans des proportions largement supérieures à ses prévisions, notamment en raison d'effets d'aubaine importants. L'article 80 du projet de loi de finances tend donc à resserrer le bénéfice de l'Acre aux publics qui en bénéficiaient avant 2019, tout en modifiant ses paramètres pour la rendre moins favorable aux micro-entrepreneurs.

Si votre commission n'est pas opposée à l'ajustement proposé, elle considère qu'il serait contraire au principe d'espérance légitime de priver les micro-entrepreneurs qui se sont lancés en comptant sur une exonération dégressive sur trois ans du bénéfice de l'Acre au titre des deuxième et troisième années d'activité.

Par ailleurs, la commission des affaires sociales approuve la suppression de l'article 79, qui prévoyait une restriction de l'exonération au titre des services à la personne pour les publics fragiles.

Un plan d'investissement dans les compétences au contenu flou

La mission travail et emploi comprend des crédits dédiés au plan d'investissement dans les compétences (PIC), qui constitue un des axes de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et qui doit permettre un effort important en faveur de la formation des demandeurs d'emploi et des jeunes. Il convient toutefois de souligner que ces crédits financent en partie des dispositifs pérennes, qu'il aurait fallu financer même en l'absence de plan spécifique, notamment la garantie jeune.

Au titre du programme 103, le PIC constitue une enveloppe de 375 millions d'euros, en baisse de 3 % par rapport aux crédits demandés en 2019, dédiée au financement de projets sélectionnés dans le cadre de pactes État-région. La commission des affaires sociales regrette le manque d'information quant à l'utilisation de ces crédits, qui ont d'ailleurs été sous-consommés à hauteur de 38 millions d'euros en 2018.

La commission des affaires sociales a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Travail et emploi ».

Michel Forissier
Rapporteur pour avis
Sénateur (Les Républicains) du Rhône



Commission des affaires sociales
<http://www.senat.fr/commission/soc/index.html>
Téléphone : 01.42.34.20.84 - contact.social@senat.fr



Le présent document et le rapport complet n° 143 Tome VIII
sont disponibles sur internet :
<http://www.senat.fr/rap/a19-143-8/a19-143-8.html>