

Paris, le 17 juillet 2020



**NOTE DE M. EMMANUEL CAPUS ET DE
MME SOPHIE TAILLÉ-POLIAN, RAPPORTEURS SPÉCIAUX, À
DESTINATION DES MEMBRES DE LA COMMISSION DES FINANCES**

COMMISSION DES
FINANCES

**OBJET : NOTE DE SUIVI DES MESURES DE CRISE DANS LE DOMAINE DU TRAVAIL ET DE
L'EMPLOI**

LES RAPPORTEURS
SPÉCIAUX

SOMMAIRE

I.	UNE GRAVE CRISE DE L'EMPLOI DEVRAIT SUCCÉDER À LA CRISE SANITAIRE	3
II.	SI L'EFFORT EXCEPTIONNEL CONSENTI EN FAVEUR DE L'ACTIVITÉ PARTIELLE ÉTAIT NÉCESSAIRE POUR SURMONTER LA CRISE SANITAIRE, LE PRINCIPAL ENJEU EST DÉSORMAIS CELUI DE SON ADAPTATION AU CONTEXTE DE LA REPRISE	4
A.	L'effort exceptionnel en faveur de l'activité partielle s'est avéré nécessaire pour faire face au choc économique.....	4
B.	Cet effort financier exceptionnel doit avoir pour corollaire une vigilance accrue dans le contrôle des fraudes	8
C.	L'enjeu principal est aujourd'hui celui de l'adaptation du dispositif d'activité partielle au déconfinement et à la reprise économique	9
III.	FOCUS SUR LES NOUVEAUX DISPOSITIFS MIS EN PLACE PENDANT LA CRISE : « MOBILISATION EMPLOI » ET « OBJECTIF REPRISE »	11
A.	La plateforme « Mobilisation emploi » un dispositif favorisant la réallocation de la main d'œuvre durant la crise sanitaire	11
B.	« Objectif reprise » : un accompagnement renforcé des entreprises pour adapter leur activité aux exigences de la reprise	13
IV.	LA CONTINUITÉ DE L'ACTIVITÉ DES SERVICES DU MINISTÈRE DU TRAVAIL PENDANT L'ÉTAT D'URGENCE SANITAIRE : LE CAS DE L'INSPECTION DU TRAVAIL	13



V.	LA CRISE DEVRAIT SENSIBLEMENT AFFECTER L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI » EN 2020	15
A.	Un impact incertain sur les dispositifs d'accès et de retour à l'emploi (programme 102 « Accès et retour à l'emploi »)	15
B.	L'impact de la crise sur les politiques de la formation professionnelle (programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi »)	16
C.	Les moyens de la politique de l'emploi devront encore être renforcés et un effort particulier devra être mené en faveur de l'insertion des jeunes	17
	LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	20



I. UNE GRAVE CRISE DE L'EMPLOI DEVRAIT SUCCÉDER À LA CRISE SANITAIRE

Les rapporteurs spéciaux des crédits de la mission « Travail et emploi » ont souhaité attirer l'attention de la commission des finances sur l'impact de la crise sur le marché du travail en France et sur ses conséquences budgétaires à court et moyen termes.

L'état d'urgence sanitaire aurait affecté environ 8 millions d'emplois salariés selon l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)¹. Les **fermetures administratives** d'un grand nombre de commerces « non essentiels » à compter du 15 mars 2020² ont concerné près de **1,8 million de salariés** dont 600 000 pour le seul secteur de la restauration. Selon la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), la **fermeture des écoles** a imposé l'arrêt de **1,2 million de salariés** parents d'enfants sans solution de garde. **400 000 salariés vulnérables ou cohabitant avec des personnes vulnérables** ont également été arrêtés. Le solde résulte de l'ensemble des activités ne pouvant être réalisées en télétravail ou dans le respect des mesures barrières ainsi que du ralentissement économique lié au confinement. L'OFCE relève également que la dichotomie entre les salariés pouvant passer en télétravail (en particulier les cadres) et ceux placés en activité partielle ou en arrêt maladie voyant ainsi leur rémunération diminuer (cf. *infra*) se superpose aux inégalités salariales préexistantes : la rémunération des premiers serait en moyenne supérieure de 70 % à celle des seconds.

La crise économique qui prolonge la crise sanitaire devrait quant à elle entraîner une augmentation durable du taux de chômage. Pour mémoire, celui-ci s'établissait selon l'INSEE à 8,1 % de la population active à la fin de l'année 2019, soit à son niveau le plus faible depuis 2008. Cette hausse est déjà perceptible dans les données de Pôle emploi : le nombre de demandeurs d'emploi en catégorie A a augmenté de plus de 1,1 million entre fin janvier et fin avril 2020 (+ 30,3 %)³. Les différentes prévisions macroéconomiques laissent entrevoir un taux de chômage supérieur à 10 % de la population active en 2020, avant une légère décline en 2021. **Sur le seul 1^{er} trimestre 2020, l'INSEE recense 502 400 destructions nettes d'emplois⁴ soit presque autant que sur les deux années 2008 et 2009 (600 000 emplois détruits).** Selon la Banque de France, **907 000 emplois seraient détruits en 2020 et 2021⁵.**

¹ OFCE, « Évaluation au 6 mai 2020 de l'impact économique de la pandémie de Co-19 et des mesures de confinement sur le marché du travail en France », Policy brief n° 67, 6 mai 2020.

² Arrêté du 14 mars 2020 portant diverses mesures relatives à la lutte contre la propagation du virus Covid-19.

³ DARES, Situation sur le marché du travail durant la crise sanitaire : focus sur les demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi en avril 2021, 28 mai 2020.

⁴ INSEE, « À la fin du premier trimestre, l'emploi chute de 2 % », Informations rapides n° 2020-144, 11 juin 2020.

⁵ Banque de France, Projections macroéconomiques France, juin 2020.



Prévisions du taux de chômage de la population active au sens du BIT en France en 2020 et 2021

(en pourcentage)

Prévisions		2020	2021
Commission européenne		10,1 %	9,7 %
FMI		10,4 %	10,4 %
OCDE	<i>Scénario 1 (pas de deuxième vague)</i>	11,0 %	9,8 %
	<i>Scénario 2 (deuxième vague)</i>	11,3 %	11,2 %
Banque de France		11,7 %	10,4 %
Moyenne des prévisions		10,9 %	10,3 %

Source : commission des finances du Sénat

II. SI L'EFFORT EXCEPTIONNEL CONSENTI EN FAVEUR DE L'ACTIVITÉ PARTIELLE ÉTAIT NÉCESSAIRE POUR SURMONTER LA CRISE SANITAIRE, LE PRINCIPAL ENJEU EST DÉSORMAIS CELUI DE SON ADAPTATION AU CONTEXTE DE LA REPRISE

A. L'effort exceptionnel en faveur de l'activité partielle s'est avéré nécessaire pour faire face au choc économique

1. Il existe un consensus sur l'efficacité des mesures de chômage partiel en temps de crise

Face à un choc économique, les mesures d'activité partielle (ou « chômage partiel ») favorisent l'ajustement des entreprises à la conjoncture par les salaires plutôt que par les licenciements, ce qui garantit la préservation du capital humain et facilite *in fine* la reprise de l'activité. La hausse spectaculaire du chômage constatée en France suite à la crise de 2008-2009 (+ 2,3 points) était en partie imputable à un recours insuffisant à l'activité partielle. À l'appui de ce diagnostic, la Cour des comptes¹ relève que ce dispositif a permis de couvrir 0,83 % de la population salariée en France contre 1,44 % en moyenne OCDE et 3,17 % en Allemagne. L'effort financier consenti par l'Allemagne au titre de ce dispositif a pu être évalué à environ 6 milliards d'euros, soit un total près de dix fois supérieur à celui consenti par la France (610 millions d'euros, coût des exonérations de cotisations sociales inclus). Il contribue à expliquer la relative stabilité du taux de chômage constaté dans ce pays durant la crise.

¹ Cour des comptes, « Le système français d'indemnisation du chômage partiel : un outil insuffisamment utilisé », Rapport public annuel 2011, février 2011.



Ainsi, la destruction de **22,4 millions d'emplois salariés au mois d'avril 2020 aux États-Unis**¹ (14,6 % de l'emploi salarié total) s'explique notamment par l'absence de recours à des mesures de chômage partiel.

2. *Le déploiement du dispositif exceptionnel d'activité partielle a permis d'indemniser jusqu'à 44 % des salariés du privé, pour un coût budgétaire aujourd'hui estimé à 31 milliards d'euros*

En France, le code du travail autorisait dès avant le déclenchement de la crise le placement de salariés en activité partielle en cas de fermeture temporaire de leur établissement ou de réduction de leur temps de travail². Son financement est assuré à deux tiers par l'État au travers du programme 103 de la mission « Travail et emploi » et à un tiers par l'Unédic.

Afin d'éviter une vague de licenciements liée à l'effondrement de l'activité durant la crise sanitaire, le Gouvernement, à l'instar de l'essentiel des pays européens, a déployé un effort financier exceptionnel en faveur de ce dispositif. Si la clé de répartition entre l'État et l'Unédic demeure inchangée, la part de l'État est retracée dans un programme budgétaire 356 *ad hoc* instaurée par la loi de finances rectificative du 23 mars 2020³. Les paramètres du dispositif ont été revus par rapport au droit commun pour rendre le dispositif plus généreux (cf. encadré *infra*).

Le troisième projet de loi de finances rectificative pour 2020 en cours d'examen au Parlement devrait porter le coût de ce dispositif pour l'État à 20,5 milliards d'euros, soit un montant sans commune mesure avec les crédits prévus pour l'activité partielle en loi de finances initiale (99 millions d'euros) et même nettement **supérieur au budget de la mission « Travail et emploi »** (13 milliards d'euros). En incluant la participation de l'Unédic, le coût budgétaire global du dispositif devrait ainsi s'élever à **31 milliards d'euros**.

Cet effort est comparable à celui consenti par l'Allemagne (32 milliards d'euros) et l'Italie (27,5 milliards d'euros). Le montant de crédits débloqués au titre du chômage partiel au Royaume-Uni est encore plus élevé (43 milliards d'euros). Les comparaisons internationales ont cependant vocation à être affinées en fonction des crédits effectivement décaissés.

¹ Source : Bureau of Labor Statistics.

² Articles L. 5122-1 et suivants du code du travail.

³ Loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020.



Le coût du dispositif exceptionnel est encore plus élevé si l'on tient compte des pertes de recettes pour les administrations de sécurité sociale et pour les collectivités territoriales en tant qu'autorités organisatrices de la mobilité (AOM) au titre des **exonérations applicables aux indemnités d'activité partielle**. Le manque à gagner en termes de recettes de cotisations sociales a été estimé à 13,6 milliards d'euros pour deux mois de confinement par l'OFCE ¹. L'Union des transports publics et ferroviaires évalue à 2 milliards d'euros les pertes de recettes liées au versement mobilité, dont la majeure partie est imputable au dispositif d'activité partielle. **L'impact global du dispositif sur les finances publiques pourrait ainsi s'élever à plus de 45 milliards d'euros.**

Les principales innovations du dispositif exceptionnel d'activité partielle²

Une série d'ordonnances³ et de mesures réglementaires⁴ ont sensiblement modifié le dispositif initial pour :

- **accélérer les procédures**, avec l'instauration d'un principe de « silence vaut acceptation » 48 heures après la demande d'autorisation préalable de placement en activité partielle ;
- **porter la prise en charge par l'État et l'Unédic à 100 % du coût des indemnités d'activité partielle versées par l'employeur afférentes aux rémunérations allant jusqu'à 4,5 SMIC brut**. Dans le dispositif ordinaire, celle-ci était forfaitaire et ne permettait de couvrir que l'indemnité au niveau du SMIC, le solde étant à la charge de l'employeur. L'indemnisation du salarié demeure quant à elle inchangée par rapport au droit commun à 70 % de son salaire brut (soit environ 84 % du salaire net) et ne pouvant être inférieure au SMIC ;
- **étendre le champ des salariés éligibles au dispositif**, pour y inclure notamment les salariés de droit privé de certaines entreprises publiques (par exemple la RATP et la SNCF), les salariés employés à domicile et assistants maternels ou encore les salariés en forfaits heures et en forfait jours. Il est par ailleurs à noter que la loi de finances rectificative du 25 avril 2020⁵ a prévu le placement en activité partielle à compter du 1^{er} mai 2020 des salariés vulnérables ou cohabitant avec des personnes vulnérables ainsi que les parents d'enfants de moins de seize ans sans solution de garde, jusqu'ici couverts par le régime des indemnités journalières financé par l'employeur et l'assurance maladie.

¹ OFCE, *Évaluation au 20 avril 2020 de l'impact économique de la pandémie de COVID-19 et des mesures de confinement en France*, 20 avril 2020.

² Pour plus de détails, le lecteur peut se reporter aux notes de conjoncture et de suivi de la mise en œuvre du plan d'urgence face à la crise sanitaire du président et du rapporteur général de la commission des finances du Sénat.

³ Ordonnance n° 2020-346 du 27 mars 2020 portant mesures d'urgence en matière d'activité partielle ; ordonnance n° 2020-386 du 1er avril 2020 adaptant les conditions d'exercice des missions des services de santé au travail à l'urgence sanitaire et modifiant le régime des demandes préalables d'autorisation d'activité partielle ; ordonnance n° 2020-460 du 22 avril 2020 portant diverses mesures prises pour faire face à l'épidémie de Covid-19.

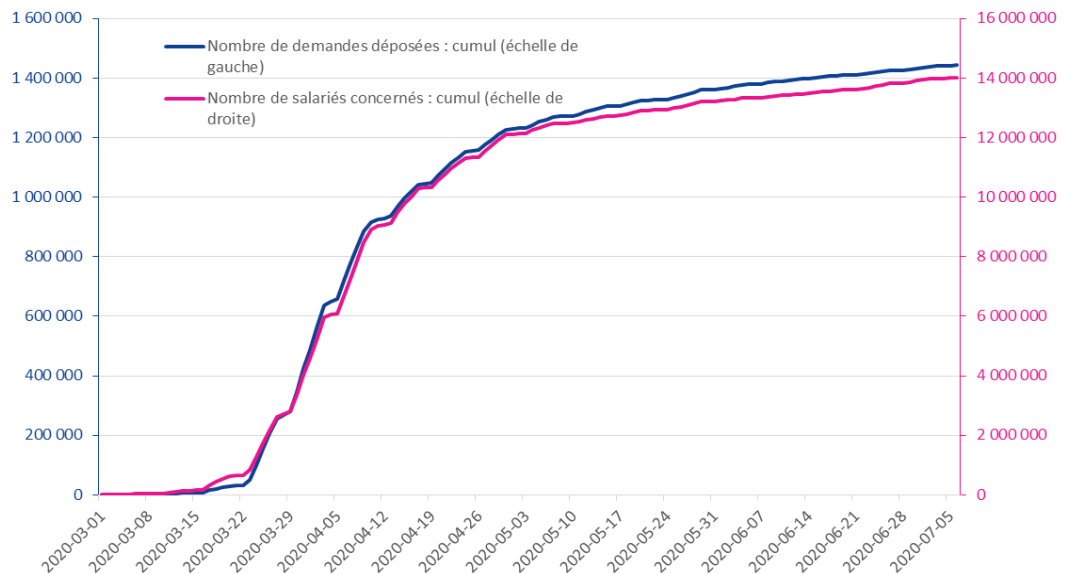
⁴ Décret n° 2020-325 du 25 mars 2020 relatif à l'activité partielle ; décret n° 2020-435 du 16 avril 2020 portant mesures d'urgence en matière d'activité partielle ; arrêté du 31 mars 2020 modifiant le contingent annuel d'heures indemnifiables au titre de l'activité partielle pour l'année 2020 ; arrêté du 6 mai 2020 portant fixation des montants horaires des salaires forfaitaires servant au calcul de l'indemnité et de l'allocation d'activité partielle des marins à la pêche rémunérés à la part.

⁵ Loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.



Au 7 juillet 2020, les demandes d'autorisation ont concerné 14 millions de salariés. Les demandes d'indemnisation effectivement déposées concernent 6,5 millions de salariés au titre du mois de mars, 7,6 millions de salariés au titre du mois d'avril et 5,4 millions de salariés au titre de mai¹. Ces chiffres ne sont pas encore stabilisés et la DARES estime que **le nombre de salariés effectivement placés en activité partielle pourrait atteindre un pic de 8,6 millions de salariés en avril² (soit 44 % des salariés du privé) et 7,8 millions de salariés en mai³.**

Nombre de demandes d'autorisation préalable de placement en activité partielle déposées depuis le 1^{er} mars 2020



Source : DARES

Le déploiement du dispositif a en outre impliqué une **transformation rapide du système d'information** pour lui permettre de traiter 400 000 connexions par jour (contre 15 000 connexions simultanées auparavant) et de réduire le délai de paiement à 10 jours (contre 15 jours auparavant). Sa mise en œuvre a également nécessité une activité accrue des agents du ministère du travail.

Observation n°1 : les rapporteurs portent un jugement positif sur l'effort financier important consenti en faveur du dispositif d'activité partielle. Ils saluent également la mobilisation des agents du ministère du travail qui ont rendu possible son déploiement dans un contexte d'urgence.

¹ DARES, Situation sur le marché du travail durant la crise sanitaire au 7 juillet 2020, 8 juillet 2020.

² DARES, Enquête flash « Activité et condition de la main d'œuvre », juin 2020.

³ DARES, Enquête flash « Activité et condition de la main d'œuvre », mai 2020.



B. Cet effort financier exceptionnel doit avoir pour corollaire une vigilance accrue dans le contrôle pour permettre la détection des fraudes

La nécessité de répondre en urgence à la crise a justifié la délivrance d'autorisations d'activité partielle dans des délais extrêmement brefs (48 heures), sans possibilité pour les services de mener des contrôles approfondis, de telle sorte que le taux d'acceptation des demandes d'autorisation avoisine les 100 %.

Les risques de fraudes à l'activité partielle sont pourtant particulièrement élevés. Plusieurs témoignages parus dans la presse font d'ailleurs état de pratiques d'employeurs imposant à leurs salariés placés en activité partielle de poursuivre leur activité en télétravail¹.

Ces fraudes peuvent faire l'objet de **sanctions administratives** (refus ou remboursement de l'aide, exclusions des aides publiques pour une durée pouvant aller jusqu'à 5 ans) ou **pénales**. Un **délit spécifique** est prévu par les **articles L. 5124-1 et L. 8211-1 du code du travail**, qui assimilent les fraudes à l'activité partielle à du travail dissimulé, et est passible de 2 ans d'emprisonnement et 30 000 euros d'amende. La qualification pénale d'escroquerie, ou de faux et usage de faux peut également être retenue dans certains cas.

Entendus par les rapporteurs sur ce point, les services du ministère du travail ont indiqué qu'**un vaste plan de contrôle sur pièces et sur place a été lancé à la mi-mai**, poursuivant un objectif principal – la lutte contre la fraude – et un objectif subsidiaire – la régularisation des demandes d'indemnisation mal remplies. Près de **300 vacataires sont en cours de recrutement. Plusieurs dizaines de milliers de contrôles sont visés d'ici la fin de l'été**. Le ministère a précisé que si tout employeur pouvait être concerné par ces contrôles, une attention particulière sera portée aux entreprises ayant présenté des demandes d'indemnisation sur la base de taux horaires élevés, aux secteurs fortement consommateurs d'activité partielle (notamment le secteur du BTP et les activités de services administratifs, de soutien et de conseil aux entreprises), et d'une façon plus générale les entreprises dont l'effectif est composé d'une majorité de cadres et dont l'activité est davantage susceptible d'être exercée en télétravail.

Observation n°2 : Eu égard aux montants financiers en jeu, il conviendra de mener avec la plus grande diligence les contrôles *a posteriori* qui s'imposent en matière d'activité partielle. Les rapporteurs suivront par conséquent avec la plus grande attention la mise en œuvre et les résultats du plan de contrôle relatif aux fraudes à l'activité partielle, ainsi que l'effectivité des sanctions prononcées dans ce cadre. **Le caractère potentiellement délictuel de ces fraudes appelle une coordination renforcée entre les services du ministère du travail et de la chancellerie.**

¹ *Le Monde*, « Tout le travail que j'ai fait, c'est l'État qui l'a payé : des salariés dénoncent des fraudes au chômage partiel », 26 mai 2020 :

https://www.lemonde.fr/economie/article/2020/05/26/tout-le-travail-que-j-ai-fait-c-est-l-etat-qui-l-a-payé-des-salaries-denoncent-des-fraudes-au-chomage-partiel_6040727_3234.html



C. L'enjeu principal est aujourd'hui celui de l'adaptation du dispositif d'activité partielle au déconfinement et à la reprise économique

1. La « normalisation » en cours du dispositif exceptionnel d'activité partielle

Certaines dispositions relatives au dispositif exceptionnel d'activité partielle ont un caractère expressément temporaire, en particulier, l'élargissement du champ des salariés éligibles dans le cadre de l'ordonnance du 27 mars 2020 en vigueur jusqu'au 31 décembre 2020 au plus tard, bien que cette échéance puisse toujours être reportée. Les nouvelles mesures d'ordre réglementaire relatives aux paramètres du dispositif (en particulier la prise en charge proportionnelle de l'indemnité jusqu'à 4,5 SMIC) ne prévoyaient quant à elle aucune date de sortie de vigueur.

Une première évolution est intervenue avec la loi du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire¹, qui a prévu la possibilité pour le Gouvernement de moduler le taux de prise en charge par l'État et l'Unédic des indemnités d'activité partielle selon les secteurs à compter du 1^{er} juin. L'allocation de droit commun est donc passée de 70 % à 60 % du salaire brut (jusqu'à 4,5 SMIC), le solde de l'indemnité (10 % du salaire brut) restant donc désormais à la charge de l'employeur. L'ordonnance n° 2020-770 du 24 juin 2020 relative à l'adaptation du taux horaire de l'allocation d'activité partielle prévoit néanmoins que le taux d'allocation antérieur soit maintenu pour les secteurs les plus frappés par la crise (soit ceux du tourisme, de hôtellerie-restauration, du sport, de la culture, du transport aérien, de l'évènementiel) et ceux qui en dépendent.

Les contours du futur dispositif d'activité partielle « de droit commun » à compter du 1^{er} octobre 2020 ont été dévoilés lors du sommet social du 24 juin 2020. L'indemnité versée aux salariés resterait à 100 % au niveau du SMIC et serait dégressive pour atteindre 72 % du salaire net (60 % du salaire brut) à partir de 1,3 SMIC, avec un plafond à 60 % de 4,5 SMIC brut. L'allocation versée aux entreprises resterait proportionnelle, mais ne couvrirait que 60 % de l'indemnité versée avec un plancher à 90 % au niveau du SMIC². Le dispositif de droit commun sera donc moins généreux que le dispositif exceptionnel pour les salariés comme pour les entreprises. **Si on le compare au dispositif en vigueur avant la crise, le nouveau dispositif de droit commun est moins généreux pour les salariés** (l'indemnité passe de 84 % à 72 % du salaire net) et **plus généreux pour les employeurs** (l'allocation passe d'un montant forfaitaire proche du SMIC à une prise en charge proportionnelle à l'indemnité versée). Ces mesures relèvent en tout état de cause du domaine réglementaire.

¹ Article 1 de la loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

² Décret n° 2020-810 du 29 juin 2020 portant modulation temporaire du taux horaire de l'allocation d'activité partielle.



Observation n°3 : Au vu de son coût pour les finances publiques et eu égard aux risques accrus d'effets d'aubaine en période de reprise économique, **le dispositif exceptionnel d'activité partielle ne pouvait rester en l'état.**

Les contours du futur dispositif de droit commun ont été présentés comme s'inscrivant dans une volonté de **convergence avec le système allemand**, qui se traduit par une diminution de l'indemnisation des salariés. Le système français conserverait une spécificité notable avec le **maintien du plafond de prise en charge de l'indemnité fixé à 4,5 SMIC**, soit un niveau nettement plus élevé que dans les autres pays européens (entre 3 533 euros et 3 733 euros en Allemagne, 2 831 euros au Royaume-Uni). **Il conviendra, lorsque le recul le permettra, d'évaluer avec précision la pertinence de ce seuil, qui a été arbitrée en urgence courant mars 2020.**

La diminution du taux de l'allocation d'activité partielle devra également faire l'objet d'une vigilance particulière eu égard aux risques de faillites d'entreprises viables qu'elle est susceptible de provoquer. L'OFCE a en effet souligné que le nombre d'entreprises insolvables aurait augmenté en 2020 de 3,2 % à 4,5 % sans ce dispositif¹. L'activation d'une **clause de revoyure** pourrait ainsi s'avérer nécessaire sur ce point.

2. Le retour de l'activité partielle de longue durée

L'article 53 de la loi du 17 juin 2020 précitée doit permettre la création d'un **régime spécifique d'activité partielle dit « activité réduite pour le maintien de l'emploi »**. Ce dispositif, dont les contours ont également été précisés lors du sommet social du 24 juin 2020, **rappelle fortement l'activité partielle de longue durée (APLD)** créée en 2008 et supprimée en 2013.

L'entrée dans le dispositif sera soumise soit à la conclusion d'un accord d'entreprise, soit à l'élaboration d'un document par l'employeur conformément à un accord de branche. Cet accord ou ce document doit ensuite être homologué par la DIRECCTE (avec un contrôle renforcé dans le second cas).

L'accompagnement passera par une indemnisation majorée des heures chômées (84 % du salaire net) et des allocations afférentes (80 % de l'indemnité, avec une majoration de 5 points pour les accords conclus avant le 1^{er} octobre) par rapport à l'activité partielle de droit commun. Contrairement à celle-ci, **son bénéfice sera conditionné à la formalisation d'engagements spécifiques de l'employeur en termes de maintien de l'emploi**². Il est à noter que le **plan de soutien en faveur du secteur aéronautique** a d'ores et déjà prévu la mobilisation de ce dispositif.

¹ OFCE, *Dynamique des défaillances d'entreprises en France et crise de la Covid-19, Policy brief n° 73, 19 juin 2020.*

² *Dans le dispositif de droit commun, seul le renouvellement du placement en position d'activité partielle est soumis à des engagements spécifiques de l'employeur.*



Observation n°4 : Le nouveau dispositif d'activité partielle de longue durée peut constituer un instrument pertinent pour l'accompagnement financier des entreprises dont l'activité sera durablement réduite.

Le **niveau d'ambition des engagements de maintien de l'emploi**, qui conditionneront le bénéfice du dispositif, constitue pour les rapporteurs le principal point de vigilance.

Surtout, **des précisions sur la traduction budgétaire du dispositif sont attendues.**

III. FOCUS SUR LES NOUVEAUX DISPOSITIFS MIS EN PLACE PENDANT LA CRISE : « MOBILISATION EMPLOI » ET « OBJECTIF REPRISE »

A. La plateforme « Mobilisation emploi », un dispositif favorisant la réallocation de la main d'œuvre durant la crise sanitaire

Gérée par **Pôle emploi**, la **plateforme « Mobilisation emploi »** a été lancée en avril 2020 pour **mettre en relation les demandeurs d'emplois ou salariés en activité partielle avec les recruteurs des secteurs indispensables à la vie de la nation, en forte tension lors de la crise sanitaire** (secteur médico-social, commerces alimentaires, agriculture...).

L'initiative a rassemblé un grand nombre d'acteurs de l'emploi, aussi bien institutionnels (haut-commissariat à l'inclusion dans l'emploi et l'engagement des entreprises, syndicats professionnels professionnelles) qu'économiques (entreprises d'intérim, plateformes d'offres d'emploi, cabinets de conseil en ressources humaines...).

Entre le 2 avril et le 26 juin, 42 657 offres ont été publiées sur la plateforme, débouchant à 80 % sur des embauches. Les rapporteurs ont constaté la faible proportion des emplois agricoles parmi les offres proposées (environ 10 %), le principal secteur pourvoyeur étant sans surprise celui de l'hébergement médico-social et social. Entendue sur ce point, la DGEFP a néanmoins nuancé ce constat en relevant que les offres publiées dans le secteur de l'agriculture, certes peu nombreuses ont connu un taux de succès en termes d'embauches nettement supérieur à la moyenne (90 %).



Nombre d'offres enregistrées sur la plateforme « Mobilisation emploi » et part des offres ayant abouti à un recrutement entre le 2 avril et le 26 juin 2020

<i>Secteur d'activité</i>	Nombre d'offres enregistrées	<i>Part des offres ayant abouti à un recrutement (en %)</i>
AGRICULTURE, SYLVICULTURE ET PECHE	4 351	90,6 %
INDUSTRIES EXTRACTIVES	2	50,0 %
INDUSTRIE MANUFACTURIERE	3 387	84,4 %
PRODUCTION ET DISTRIBUTION D'ELECTRICITE, DE GAZ, DE VAPEUR ET D'AIR CONDITIONNE	45	77,3 %
PRODUCTION ET DISTRIBUTION D'EAU, ASSAINISSEMENT, GESTION DES DECHETS ET DEPOLLUTION	77	89,9 %
CONSTRUCTION	298	77,1 %
COMMERCE, REPARATION D'AUTOMOBILES ET DE MOTOCYCLES	4 525	80,5 %
TRANSPORTS ET ENTREPOSAGE	1 707	76,4 %
HEBERGEMENT ET RESTAURATION	5 164	84,1 %
INFORMATION ET COMMUNICATION	227	64,8 %
ACTIVITES FINANCIERES ET D'ASSURANCE	204	80,6 %
ACTIVITES IMMOBILIERES	214	88,2 %
ACTIVITES SPECIALISEES, SCIENTIFIQUES ET TECHNIQUES	1 035	78,1 %
ACTIVITES DE SERVICES ADMINISTRATIFS ET DE SOUTIEN	3 512	80,7 %
ADMINISTRATION PUBLIQUE	578	87,1 %
ENSEIGNEMENT	112	92,3 %
SANTE HUMAINE ET ACTION SOCIALE	15 124	75,9 %
ARTS, SPECTACLES ET ACTIVITES RECREATIVES	344	82,5 %
AUTRES ACTIVITES DE SERVICES	1 751	75,0 %
Total	42 657	80,0 %

Source : ministère du travail, réponse au questionnaire des rapporteurs

Dans la perspective du déconfinement et de la reprise économique, la plateforme a évolué pour recenser des offres liées à des **emplois saisonniers**.



B. « Objectif reprise » : un accompagnement renforcé des entreprises pour adapter leur activité aux exigences de la reprise

Piloté par l'agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (**Anact**), et relayé par le réseau des agences régionales (**Aract**), « **Objectif reprise** » est un dispositif destiné à **renforcer l'accompagnement de la reprise de l'activité pour les entreprises de moins de 250 salariés**.

Le dispositif vise en particulier à aider les entreprises à adapter ou faire évoluer leurs mesures de **prévention sanitaire**, leur **pratique de gestion des ressources humaines** en particulier dans le cadre du télétravail (gestion des horaires, conciliation entre vie personnelle et professionnelle des salariés...) ou encore leurs **modalités d'organisation du travail**. Sur la base d'un diagnostic de leur situation réalisé à partir d'un questionnaire, les TPE et PME concernées peuvent formuler une demande d'appui auprès des Aract. Au 28 mai 2020, 3 481 questionnaires ont été remplis et **538 demandes d'appui** ont ainsi été adressées (émanant majoritairement de TPE). L'opérateur a ainsi pleinement démontré son utilité.

Afin de pouvoir démultiplier le nombre d'accompagnements, l'Anact propose de porter un dossier auprès du Fonds social européen (**FSE**) de **5 millions d'euros** pour le territoire métropolitain ainsi qu'un dossier FSE spécifique pour chacun des quatre départements et régions d'outre-mer. Les financements FSE auraient vocation à permettre la prise en charge d'accompagnements mis en œuvre par des consultants retenus dans le cadre d'un appel d'offres public.

IV. LA CONTINUITÉ DE L'ACTIVITÉ DES SERVICES DU MINISTÈRE DU TRAVAIL PENDANT L'ÉTAT D'URGENCE SANITAIRE : LE CAS DE L'INSPECTION DU TRAVAIL

Par une **instruction du 17 mars 2020**, dans le contexte du confinement, la direction générale du travail a entendu **limiter les contrôles physiques aux interventions indispensables** en prenant en compte le double critère de l'urgence et de la gravité de la situation au regard notamment de ses incidences pour le salarié. Aussi, un échange avec les responsables d'unité de contrôle (RUC) ou à défaut le responsable d'unité départementale (RUD) était requis préalablement à toute visite. L'instruction précise cependant que celui-ci ne saurait avoir pour effet d'empêcher légalement un agent de mener un contrôle sur place. Cette nouvelle obligation a néanmoins pu être **source de tensions, qui ont conduit au dépôt d'une plainte auprès de l'Organisation internationale du travail par plusieurs organisations syndicales¹ du ministère**, et qui sont à replacer dans le contexte général, observé par les rapporteurs dans les travaux qu'ils ont consacrés l'an passé à l'inspection du travail², de « *malaise social* » et de défiance de nombreux

¹ SNTTEFP-CGT, CNT-TEFP, SNUTEFI-FSU et SUD-TAS.

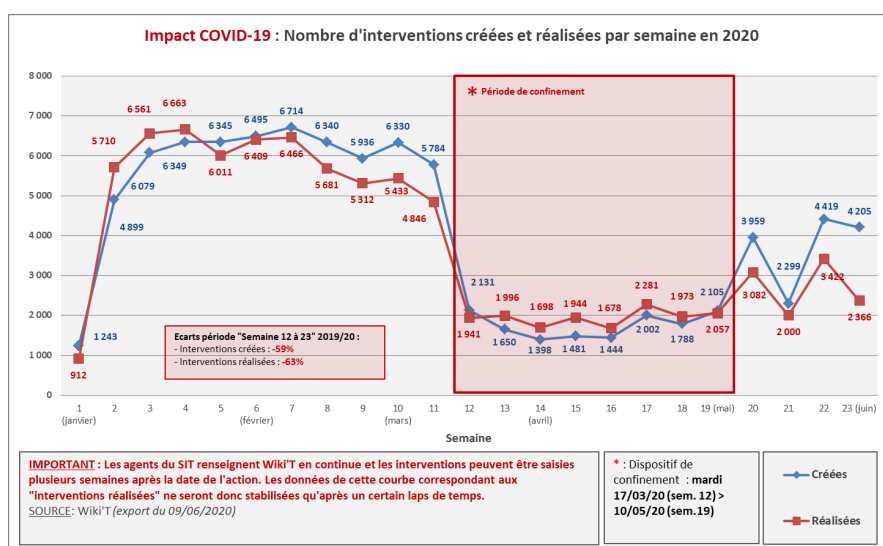
² *Rapport d'information n° 143 de M. Emmanuel Capus et Mme Sophie Taillé-Polian fait au nom de la commission des finances du Sénat, L'inspection du travail : un modèle à renforcer, 25 septembre 2019.*



inspecteurs vis-à-vis de leur hiérarchie, parfois accusée de porter atteinte à leur indépendance. Une **instruction du 19 mai 2020** a finalement **rétabli l'intervention sur site comme mode d'intervention normal** de l'inspection du travail dès lors que les conditions d'intervention sur les lieux de travail en sécurité sont effectivement réunies.

Si l'inspection du travail a poursuivi son activité durant le confinement, le **nombre d'interventions réalisées s'est limité à une moyenne de 1 900 interventions hebdomadaires, essentiellement liées à la crise sanitaire soit 63 % de moins qu'à la même période l'an passé.**

Interventions de l'inspection du travail durant la période de confinement (données provisoires)



Source : ministère du travail, réponse au questionnaire des rapporteurs

Au 9 juin 2020, **environ 25 000 interventions liées à la crise sanitaire ont été décomptées**, dont 20 % réalisées sur site, afin de vérifier que les entreprises prenaient les mesures adéquates pour prévenir l'exposition de leurs salariés aux risques de contamination. Ces contrôles ont notamment donné lieu à la notification de **215 mises en demeure de la DIRECCTE** et à l'engagement de **13 procédures de référés devant les juridictions civiles.**

Observation n°5 : Si la limitation des contrôles sur site était compréhensible dans le contexte du confinement, **les rapporteurs rappellent leur attachement au renforcement de l'activité de contrôle de l'inspection du travail.** Ils relèvent qu'un récent rapport de la Cour des comptes¹ a conforté le diagnostic qu'ils ont porté à cet égard en 2019 dans le cadre de leurs travaux de contrôle consacrés à l'inspection du travail.

¹ Cour des comptes, *Le bilan de la transformation de l'inspection du travail*, avril 2020.



V. LA CRISE DEVRAIT SENSIBLEMENT AFFECTER L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI » EN 2020

Il convient de noter au préalable que l'impact sur les finances publiques de la dégradation de la situation sur le marché du travail dépasse le champ de la mission « Travail et emploi ». Sous le triple effet de sa participation au financement de l'activité partielle, de l'augmentation des dépenses d'allocation, et de la baisse des recettes de cotisations sociales, **l'Unédic anticipe un déficit de 25,7 milliards d'euros en 2020, portant le total de sa dette à 63,1 milliards d'euros** (contre 37,4 milliards d'euros en 2019)¹. Le coût des mesures de prolongation de droits et du report de l'entrée en vigueur du second volet de la réforme de l'assurance chômage est estimé à 500 millions d'euros. **Si l'augmentation brutale du taux de chômage devrait conduire à rouvrir les négociations sur les règles de l'assurance chômage, les rapporteurs spéciaux accorderont une vigilance particulière aussi bien à la situation financière de l'Unédic qu'au maintien du niveau d'indemnisation des demandeurs d'emploi et notamment des plus précaires.**

Les développements suivants se concentreront sur l'impact de la crise sur les programmes budgétaires 102 « Accès et retour à l'emploi » et 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi », qui regroupent au demeurant 95 % des crédits de la mission. L'exécution des crédits du programme 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations de travail », pilotée par la Direction générale du travail ne devraient pas être sensiblement affectée. Il en va de même concernant le programme 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail », qui comporte essentiellement des dépenses de personnel.

A. Un impact incertain sur les dispositifs d'accès et de retour à l'emploi (programme 102 « Accès et retour à l'emploi »)

L'exécution du programme 102 en 2020 devrait notamment être marquée par **une révision à la hausse des dépenses liées aux allocations de solidarité en faveur des demandeurs d'emploi** (en particulier l'allocation de solidarité spécifique – ASS) dans un contexte de forte augmentation du chômage, ainsi que par **un besoin de financement complémentaire pour l'Agence des services de paiement (ASP) afin de faire face aux travaux d'urgence nécessaires pour la mise en œuvre de la refonte du dispositif de l'activité partielle.**

Il est à ce jour impossible d'évaluer l'impact de la crise sur les dépenses du fonds d'inclusion dans l'emploi.

La **période de confinement** a certes été marquée par une **diminution de plus de 50 % de la prescription des contrats aidés** (les « Parcours emploi compétences » – PEC) et une **forte sous-consommation des crédits au titre des**

¹ Unédic, *Situation financière de l'assurance chômage*, 18 juin 2020.



aides aux postes dans le secteur de l'insertion par l'activité économique (IAE) par rapport aux prévisions (40 % en moyenne). La DARES a par ailleurs estimé qu'**un tiers des structures de l'IAE ont fermé pendant la crise et que les effectifs de salariés en insertion ont connu une diminution de 21 %¹**. Enfin, **93 % des entreprises adaptées (EA) se sont déclarées fermées ou en activité partielle**. Elles ne sont dans ce dernier cas plus éligibles à l'aide au poste.

Si ces constats incitent à prévoir une sous-consommation des dépenses du fonds d'inclusion dans l'emploi, des **phénomènes de rattrapage sont toutefois anticipés pour le second semestre** dans un contexte de dégradation de la situation du marché du travail, de nature à renforcer le recours à ces dispositifs. Il a en outre été annoncé que les crédits non consommés au titre des aides au poste dans l'IAE permettront de financer un **fonds de soutien aux structures d'environ 200 millions d'euros**.

Observation n°6 : S'il est trop tôt à ce stade pour se prononcer sur l'exécution des crédits alloués aux dispositifs d'inclusion dans l'emploi, les rapporteurs souhaitent attirer l'attention sur la **nécessité de renforcer les moyens de Pôle emploi pour faire face à la hausse attendue du nombre de demandeurs d'emploi et des besoins d'accompagnement associés**. Un travail de révision de la trajectoire financière prévue par la convention tripartite État-Pôle emploi-Unédic signée fin 2019 doit donc rapidement être engagé.

B. L'impact de la crise sur les politiques de la formation professionnelle (programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi »)

La crise a fortement perturbé l'écosystème de la formation professionnelle et de l'apprentissage, en entraînant notamment la fermeture des centres de formation d'apprentis (CFA).

Les entrées en formation au titre du Plan d'investissement dans les compétences (PIC) ont brutalement chuté dès la première semaine de confinement (7 230 entrées contre 22 742 la semaine précédente). La DGEFP estime que 50 % à 70 % des formations en cours ont néanmoins pu se maintenir à distance.

Une **rallonge budgétaire à hauteur de 30 millions d'euros a été décidée en faveur du dispositif du PIC « 100 % inclusion »**, qui vise à financer des projets portés par des consortiums d'acteurs de la solidarité en faveur de la formation des publics les plus fragiles.

¹ DARES, *Résultats de l'enquête flash Covid-19 auprès des structures de l'insertion par l'activité économique*, 27 mai 2020.



Les crédits des pactes régionaux d'investissement dans les compétences (PRIC) ont en outre fait l'objet d'un **redéploiement de 90 millions d'euros pour répondre aux besoins exprimés par les agences régionales de santé (ARS) d'Ile-de-France, du Grand Est, des Hauts-de-France et d'Auvergne-Rhône-Alpes pour renforcer leurs personnels soignants et revaloriser les indemnités de stages des élèves infirmiers et élèves aides-soignants mobilisés dans ce cadre.**

Le rôle joué par l'Agence pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) peut également être souligné dans la mise en place de modules de formations en ligne. L'AFPA a en outre mis son service d'hébergement à la disposition de 1 900 personnes, **dont 600 réfugiés bénéficiant du programme du PIC « Hébergement orientation parcours vers l'emploi » (HOPE).**

Enfin, l'annonce de la **prise en charge intégrale par l'État des coûts pédagogiques de la formation des salariés en activité partielle** a impliqué un besoin de financement complémentaire estimé **150 millions d'euros** en faveur du FNE-Formation. Au 12 mai 2020, **230 000 salariés** ont bénéficié de ce dispositif, impliquant un besoin de crédits complémentaire de 111,5 millions d'euros.

Observation n°7 : Les rapporteurs constatent avec satisfaction le maintien de la majorité des formations engagées dans le cadre du PIC et les efforts déployés pour ne pas heurter les parcours d'insertion. Ils craignent cependant que les formations n'ayant pu se poursuivre par des moyens numériques soient précisément celles qui concernent les publics les plus fragiles et éloignés de l'emploi. Ils appellent donc à ce qu'un diagnostic précis soit porté le plus tôt possible sur les formations interrompues et à la mise en place si nécessaire d'actions fortes et ciblées en faveur de la reprise des parcours.

C. Les moyens de la politique de l'emploi devront encore être renforcés et un effort particulier devra être mené en faveur de l'insertion des jeunes

La crise affecte fortement les jeunes devant faire leur entrée sur le marché du travail en 2020. Une réponse forte des pouvoirs publics est indispensable pour prévenir tout phénomène de « **génération sacrifiée** », aux conséquences économiques et sociales durables.

Le troisième projet de loi de finances rectificative pour 2020 en cours d'examen prévoit l'instauration d'un **dispositif de prime exceptionnelle pour l'apprentissage représentant un coût prévisionnel de 500 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 300 millions d'euros en crédits de paiement (CP)** pour 2020, financée par le programme 103 *via* des redéploiements et une ouverture nette de crédits de 400 millions d'euros en AE et 200 millions d'euros en CP. D'un montant de **8 000 euros**, celle-ci se substituerait à l'aide unique pour les employeurs d'apprentis existante (4 125 euros)¹ pour la

¹ Article L. 6243-1 du code du travail.



première année du contrat d'apprentissage. Alors que l'aide unique ne concerne que les entreprises de moins de 250 salariés et les recrutements d'apprentis préparant un diplôme ou un titre à finalité professionnelle équivalant au plus au baccalauréat, le bénéficiaire de la prime exceptionnelle bénéficiaire serait en outre **étendu aux entreprises de plus de 250 salariés recrutant au moins 5 % d'apprentis** et aux recrutements d'apprentis jusqu'en licence professionnelle.

Le renforcement des moyens en faveur de l'apprentissage ne suffit cependant pas à épuiser la question de l'insertion des jeunes. Dans sa communication devant la commission des finances du 15 juin 2020 sur la stratégie à mettre en œuvre pour la relance de l'économie, **le rapporteur général avait préconisé l'instauration d'un dispositif d'aides à l'embauche, qui serait bonifié pour tout recrutement de jeunes en sortie de formation initiale.** Le recours à ce type de dispositif en bas de cycle économique a fait les preuves de son efficacité, pourvu qu'il soit strictement limité dans le temps. Un tel dispositif devrait fluidifier les renouvellements de CDD, particulièrement incertains dans la période. Les précédentes expériences (« zéro charges TPE » de 2009, « aide à l'embauche PME » de 2016) indiquent qu'il devrait bénéficier spontanément à des secteurs fortement touchés par la crise (en particulier celui de l'hôtellerie-restauration).

Surtout, **un renforcement de l'accompagnement des jeunes « décrocheurs » réalisé par les missions locales** semble nécessaire.

La période de confinement a été marquée par la fermeture de deux tiers des missions locales et un arrêt quasi-total des entrées en garantie jeunes ou en parcours d'accompagnement contractualisé vers l'emploi et l'autonomie (PACEA). Une enquête de la DARES¹ note que les missions locales sont pour l'essentiel parvenues à maintenir le contact avec les jeunes accompagnés² mais que l'utilisation des outils numériques a été source de nombreuses difficultés pour ces jeunes, le plus souvent liées à des problèmes d'équipement. Surtout, l'enquête montre que **les missions locales ont été les témoins de l'impact de la crise sur la situation financière, les perspectives d'insertion et même sur le moral des jeunes.**

Les missions locales anticipent en outre une hausse à venir des jeunes accompagnés, ce qui appelle un renforcement de leurs moyens. **L'Union nationale des missions locales (UNML) a notamment préconisé la mise en place d'un « fonds d'urgence sociale réactif » pour le PACEA de 20 millions d'euros et une augmentation de 70 millions d'euros de l'enveloppe allouée à la garantie jeunes dès 2020.**

¹ DARES, résultats de l'enquête flash Covid-19 auprès des missions locales, 15 juin 2020.

² Selon l'enquête de la DARES, la moitié des missions locales a gardé le contact avec plus de 80 % des jeunes et seules 8 % des missions locales ont été concernées par des interruptions de parcours.



Observation n°8 : Les rapporteurs considèrent que **l'insertion professionnelle des jeunes constituera l'un des principaux défis de la politique de l'emploi dans le contexte de la reprise**. Ils approuvent les mesures annoncées de primes à l'embauche si elles sont bien ciblées afin d'éviter les effets d'aubaine.

L'instauration d'un **dispositif d'aides à l'embauche** temporaire pour les entreprises de moins de 250 salariés pourrait constituer un instrument pertinent et adapté à la conjoncture. Comme l'a proposé le rapporteur général de la commission des finances, l'aide pourrait faire l'objet d'une **bonification pour les embauches de jeunes** de moins de 26 ans en sortie de formation initiale.

Comme s'agissant du PIC, les rapporteurs se félicitent des efforts qui ont été déployés pour assurer la continuité des parcours, mais appellent les missions locales à **porter le plus tôt possible un diagnostic sur les parcours d'accompagnement interrompus** du fait de la crise et à **prendre des mesures visant à rétablir le contact avec les jeunes concernés**. La création d'un **fonds d'urgence de 20 millions d'euros** préconisé par l'UNML pourrait constituer un instrument pertinent pour répondre à cet objectif.

Il semble enfin nécessaire de renforcer les moyens alloués à la garantie jeunes de plusieurs dizaines de millions d'euros dès 2020 et 2021 pour faire face à l'augmentation des besoins d'accompagnement.



LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Cabinet de la ministre du travail

- Antoine FOUCHER, Directeur de cabinet ;
- Fanny FOREST, conseillère parlementaire

Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle

- Bruno LUCAS, délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle ;
- Marianne COTIS, sous-directrice en charge des mutations économiques et sécurisation de l'emploi ;
- Stéphane REMY, sous-directeur en charge des politiques de formation et du contrôle.

Direction générale du travail

- Laurent VILBOEUF, directeur général adjoint ;
- Philippe SOLD, sous-directeur du pilotage et de l'animation au système de l'inspection du travail ;
- Catherine TINDILLIERE, sous-directrice de l'appui et du soutien au contrôle au système de l'inspection du travail ;
- Stéphanie COURS, cheffe du bureau du pilotage du système de l'inspection du travail ;
- David SAFFROY, chef de la mission budget.

Observatoire français des conjonctures économiques

- Éric HEYER, économiste, directeur du département de l'analyse et de la prévision ;
- Bruno DUCOUDRÉ, économiste au département de l'analyse et de la prévision ;
- Pierre MADEC, économiste au département de l'analyse et de la prévision.