

N° 150

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2018

## AVIS

PRÉSENTÉ

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

TOME VIII

### TRAVAIL ET EMPLOI

Par M. Michel FORISSIER,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : M. Alain Milon, *président* ; M. Jean-Marie Vanlerenberghe, *rapporteur général* ; MM. René-Paul Savary, Gérard Dériot, Mme Colette Giudicelli, M. Yves Daudigny, Mmes Michelle Meunier, Elisabeth Doineau, MM. Michel Amiel, Guillaume Arnell, Mme Laurence Cohen, M. Daniel Chasseing, *vice-présidents* ; M. Michel Forissier, Mmes Pascale Gruny, Corinne Imbert, Corinne Féret, M. Olivier Henno, *secrétaires* ; Mme Cathy Apourceau-Poly, M. Stéphane Artano, Mmes Martine Berthet, Christine Bonfanti-Dossat, MM. Bernard Bonne, Jean-Noël Cardoux, Mmes Annie Delmont-Koropoulis, Catherine Deroche, Chantal Deseyne, Nassimah Dindar, Catherine Fournier, Frédérique Gerbaud, M. Bruno Gilles, Mmes Nadine Grelet-Certenais, Jocelyne Guidez, Véronique Guillotin, Victoire Jasmin, M. Bernard Jomier, Mme Florence Lassarade, M. Martin Lévrier, Mmes Marie-Noëlle Lienemann, Monique Lubin, Viviane Malet, Brigitte Micouleau, MM. Jean-Marie Morisset, Philippe Mouiller, Mmes Frédérique Puissat, Laurence Rossignol, Patricia Schillinger, MM. Jean Sol, Dominique Théophile, Mme Claudine Thomas, M. Jean-Louis Tourenne, Mme Sabine Van Heghe.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15<sup>ème</sup> 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 OBSERVATIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES .....   | 5            |
| AVANT-PROPOS .....  | 7            |
| EXPOSÉ GÉNÉRAL .....  | 13           |
| <b>I. LA BAISSÉ DES CRÉDITS DÉDIÉS À L'ACCÈS ET AU RETOUR À L'EMPLOI S'EXPLIQUERAIT PAR L'AMÉLIORATION DE LA CONJONCTURE MAIS ÉGALEMENT PAR LA POURSUITE DE LA POLITIQUE INITIÉE EN 2018 EN MATIÈRE DE CONTRATS AIDÉS.....</b>                      | <b>13</b>    |
| A. LES CRÉDITS DÉDIÉS À L'AMÉLIORATION DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI DIMINUERAIENT SOUS L'EFFET DE L'EXTINCTION PROGRESSIVE DE PLUSIEURS DISPOSITIFS, DE L'AMÉLIORATION DE LA CONJONCTURE ET D'UN EFFORT DE PRODUCTIVITÉ DEMANDÉ À PÔLE EMPLOI..... | 14           |
| 1. Une baisse des dépenses au titre du régime de solidarité de l'assurance chômage du fait notamment de l'extinction de plusieurs dispositifs et d'un moins grand nombre de bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique .....            | 14           |
| 2. Un effort important demandé à Pôle emploi.....   | 16           |
| B. LA POLITIQUE DE RECENTRAGE DES CONTRATS AIDÉS SE POURSUIVRAIT ALORS QUE L'INSERTION PAR L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE BÉNÉFICIERAIT DE MOYENS ACCRUS.....  | 17           |
| 1. La poursuite de la politique amorcée en 2018 en matière de contrats aidés .....  | 17           |
| 2. Des moyens accrus en faveur de l'insertion par l'activité économique .....   | 19           |
| 3. Une réduction des crédits destinés aux structures dédiées à l'insertion des jeunes .....   | 22           |
| 4. Une progression bienvenue des crédits dédiés à l'insertion professionnelle des personnes handicapées .....   | 24           |
| 5. La poursuite de l'expérimentation « zéro chômage de longue durée ».....  | 25           |
| 6. Le maintien des dispositifs d'exonération en faveur des structures d'aide sociale.....   | 26           |
| 7. Une réduction des frais de gestion attendue de l'agence des services de paiement .....   | 26           |
| C. LES CRÉDITS PRÉSENTÉS COMME RELEVANT DU PLAN D'INVESTISSEMENT DANS LES COMPÉTENCES CORRESPONDENT EN FAIT AU FINANCEMENT DE DISPOSITIFS DE DROIT COMMUN.....  | 26           |
| 1. La progression des dépenses liées à la Garantie jeune.....   | 27           |
| 2. L'intégration au PIC de dispositifs pérennes .....   | 28           |
| <b>II. LES CRÉDITS DÉDIÉS À L'ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES BAISSERAIENT FORTEMENT DU FAIT DE L'EXTINCTION DE DISPOSITIFS D'AIDE SUPPRIMÉS AUPARAVANT ET DE LA RÉFORME DU FINANCEMENT DE L'APPRENTISSAGE .....</b>                       | <b>28</b>    |
| A. L'EXTINCTION DE L'AIDE À L'EMBAUCHE DANS LES PME ET LA MOINDRE SOLLICITATION DES DISPOSITIFS D'ACCOMPAGNEMENT DES LICENCIEMENTS ÉCONOMIQUES ENTRAÎNERAIT UNE FORTE BAISSÉ DES DÉPENSES.....  | 30           |
| 1. Une économie au titre des aides à l'embauche très marginalement mobilisée pour le financement des emplois francs .....   | 30           |
| 2. Une nette baisse des crédits destinés à favoriser la prévention du licenciement et le reclassement des salariés.....   | 32           |

|   |           |
|---|-----------|
| <b>B. LES CRÉDITS DESTINÉS AU FINANCEMENT DE L'APPRENTISSAGE ET DE L'ALTERNANCE BAISSERAIENT FORTEMENT DU FAIT D'UNE MESURE DE PÉRIMÈTRE LIÉE À L'AUGMENTATION DES ALLÈGEMENTS GÉNÉRAUX .....</b> | <b>35</b> |
| 1. <i>La stabilité des crédits dédiés à la validation des acquis de l'expérience.....</i>   | 35        |
| 2. <i>La baisse des crédits dédiés au financement de l'alternance du fait d'un important effet de périmètre et de la loi du 5 septembre 2018 .....</i>  | 36        |
| 3. <i>Des opérateurs appelés à des efforts d'efficience .....</i>   | 38        |
| <b>C. LES CRÉDITS DÉDIÉS AU DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI PROGRESSERAIENT, ESSENTIELLEMENT EN RAISON DE L'ÉLARGISSEMENT DE L'AIDE AUX CRÉATEURS ET REPRENEURS D'ENTREPRISE .....</b>                  | <b>39</b> |
| 1. <i>Le maintien des dispositifs de baisse de coût du travail.....</i>   | 40        |
| 2. <i>Une progression des crédits dédiés à la promotion de l'activité du fait de l'élargissement de l'Accre .....</i>   | 41        |
| <b>D. LES CRÉDITS DÉDIÉS AU PLAN D'INVESTISSEMENT DANS LES COMPÉTENCES NE PROGRESSERAIENT QU'EN AUTORISATION D'ENGAGEMENT SANS QUE LEUR UTILISATION CONCRÈTE SOIT PRÉCISÉE .....</b>              | <b>43</b> |
| 1. <i>Une baisse des crédits de paiement au titre du PIC.....</i>   | 43        |
| 2. <i>Un fonds de concours en trompe l'œil.....</i>   | 44        |
| <b>III. LES CRÉDITS DES PROGRAMMES 111 ET 155 SERAIENT À PEU PRÈS STABLES EN 2019.....</b>  | <b>45</b> |
| <b>A. LES CRÉDITS LIÉS À L'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'EMPLOI ET DES RELATIONS DE TRAVAIL CONNAITRAIENT UNE BAISSÉ CYCLIQUE .....</b>   | <b>45</b> |
| 1. <i>La stabilité des crédits destinés aux actions en faveur de la santé et de la sécurité au travail .....</i>  | 46        |
| 2. <i>La baisse cyclique des crédits dédiés à l'effectivité du droit .....</i>  | 47        |
| 3. <i>La poursuite des chantiers en cours en faveur de l'amélioration du dialogue social.....</i>   | 48        |
| <b>B. LES EFFECTIFS METTANT EN ŒUVRE LES POLITIQUES DE L'EMPLOI SONT APPELÉS À BAISSER .....</b>  | <b>48</b> |
| 1. <i>La baisse des dépenses de personnel et de ressources humaines en lien avec l'évolution du plafond d'emplois.....</i>  | 48        |
| 2. <i>La baisse des crédits des fonctions support .....</i>   | 50        |
| <b>IV. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « FINANCEMENT NATIONAL DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA MODERNISATION DE L'APPRENTISSAGE » NE CONNAÎTRAIT PAS D'ÉVOLUTION NOTABLE.....</b>                       | <b>52</b> |
| <b>A. L'ANNÉE 2019 MARQUERA LE DERNIER EXERCICE DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE AVANT SA SUPPRESSION.....</b>  | <b>52</b> |
| <b>B. LES RESSOURCES DU FNDMA PROGRESSERAIENT SPONTANÉMENT EN 2019 .....</b>  | <b>52</b> |
| <b>TRAVAUX DE LA COMMISSION .....</b>   | <b>55</b> |
| - <i>Audition de Mme Muriel Pénicaud, Ministre du Travail .....</i>   | 55        |
| - <i>Examen en commission.....</i>  | 71        |
| <b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....</b>  | <b>75</b> |

## LES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Réunie le **mercredi 28 novembre 2018**, sous la présidence de **M. Alain Milon, président**, la commission a examiné le **rapport pour avis de M. Michel Forissier**, sur les crédits de la **mission « travail et emploi »** du **projet de loi de finances (PLF) pour 2019**, et du compte d'affectation spéciale (CAS) « **financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage** » (FNDMA).

Les crédits de la mission Travail et emploi s'établiraient en 2019 à **13,4 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 12,4 milliards d'euros en crédits de paiement**, soit une **baisse de 0,5 milliard d'euros en AE** et de **2,9 milliards d'euros en CP**.

La suppression de dispositifs spécifiques d'exonérations qui seraient remplacés par des allègements généraux renforcés et compensés à la sécurité sociale par l'affectation de recettes fiscales n'explique qu'une partie de cette baisse des crédits. **À périmètre constant**, la mission verrait tout de même ses crédits baisser de **2 milliards d'euros**.

Si elle résulte notamment de la suppression, décidée auparavant, de **dispositifs inefficients**, cette réduction des moyens alloués à la politique de l'emploi interroge dans un contexte où **la baisse du taux de chômage demeure lente**.

La politique de **restriction du recours aux contrats aidés** amorcée en 2018 se poursuivrait en 2019. Les économies substantielles ainsi dégagées seraient en partie réorientées au profit des **dispositifs d'insertion par l'activité économique (IAE)**.

Votre rapporteur approuve par ailleurs la progression des crédits destinés aux **aides aux entreprises adaptées**.

Le PLF pour 2019 est présenté comme mettant en œuvre le **plan d'investissement dans les compétences (PIC)** annoncé par le Gouvernement. Toutefois, les crédits présentés comme relevant du PIC correspondent en **fait largement au financement de dispositifs existants**, qui auraient dû être financés même en l'absence de plan spécifique. Les nouvelles modalités de collecte et d'affectation de la contribution des entreprises au financement de la formation professionnelle permettent en outre au Gouvernement d'annoncer un fonds de concours de 1,5 milliard d'euros en provenance de la future agence France compétences. Ce fonds de concours correspond toutefois en réalité à des crédits qui étaient dépensés jusqu'en 2018 par les organismes collecteurs paritaires agréés (Opc) et par le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP).

L'année 2019 verra la mise en application de la **loi du 5 septembre 2018** pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

Si les débats qui ont entouré la discussion de cette réforme ont permis un **regain d'enthousiasme pour l'apprentissage**, la mise en place d'une aide unique nettement moindre que ce qui avait été annoncé pourrait freiner cette dynamique. Plus largement, le **caractère excessivement tardif de la publication de certaines mesures d'application** importantes pourrait entraîner en 2019 un certain attentisme préjudiciable au développement des formations en alternance.

Deux articles sont rattachés à la mission. L'**article 84** réforme les modalités de versement de l'aide aux entreprises au titre du dispositif d'activité partielle. L'**article 84 bis**, inséré par l'Assemblée nationale, prévoit une contribution de l'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des handicapés (Agefiph).

Le **compte d'affectation spéciale (CAS) « financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage »** (FNDMA) retrace pour la dernière année l'affectation des fonds issus de la contribution des entreprises au développement de la formation professionnelle. Ses recettes progresseraient sous l'effet de la croissance de la masse salariale des employeurs assujettis.

Suivant l'avis de son rapporteur, la commission des affaires sociales a émis un **avis favorable** à l'adoption des crédits de la **mission** « Travail et emploi », **des articles 84 et 84 bis rattachés** ainsi que du **CAS FNDMA**.

---

Mesdames, Messieurs,

La mission travail et emploi verrait ses crédits de paiement baisser de près de 3 milliards d'euros, soit près de 20 % en 2019 par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2018. En autorisations d'engagement, la baisse serait moindre mais atteindrait néanmoins 500 millions d'euros, soit 4 %. Les crédits demandés s'élèvent ainsi à 13,38 milliards d'euros en AE et 12,42 milliards d'euros en CP.

Cette baisse s'explique en partie par des effets de périmètre, notamment par la suppression de dispositifs d'allègements spécifiques, compensés, par le budget de l'État, au profit d'un élargissement des allègements généraux, compensés par l'affectation à la sécurité sociale de recettes fiscales. À périmètre constant, la baisse des crédits de paiement serait tout de même de l'ordre de 2 milliards d'euros.

À hauteur de plus d'un milliard d'euros, la baisse des crédits de la mission s'explique par l'effet de l'extinction de plusieurs dispositifs dont la suppression a été décidée les années précédentes en raison de leur inefficience.

Le PLF acte par ailleurs la poursuite de la politique amorcée en 2018 en matière de contrats aidés. Le resserrement de cet outil sur les publics les plus éloignés de l'emploi et pour lesquels ni la formation ni un parcours d'insertion par l'activité économique (IAE) ne sont des solutions plus adaptées permettrait une économie de 860 millions d'euros. Cette économie n'est qu'en partie mobilisée pour augmenter les crédits dédiés à l'IAE.

Votre rapporteur a eu l'occasion d'approuver par le passé la suppression de certains dispositifs inefficaces. Il partage par ailleurs la philosophie qui inspire la politique du Gouvernement en matière d'emplois aidés.

Pour autant, dans un contexte où le recul du chômage n'est encore que timide, on peut regretter que les économies ainsi dégagées n'aient pas été redéployées en faveur de dispositifs qui seraient plus efficaces. À ce titre, votre rapporteur note que la nouvelle expérimentation des emplois francs peine à prouver sa pertinence.

De même, on peut regretter que les moyens alloués à Pôle emploi, aux missions locales ou encore à l' Afpa soient réduits alors qu'un service public de l'emploi fort demeure nécessaire.

Un « plan d'investissement dans les compétences » (PIC) doit mobiliser 14 milliards d'euros sur la période 2018-2022 en faveur notamment de la formation des personnes les plus éloignées de l'emploi. En 2019, selon le Gouvernement, les crédits au titre de cet « *effort sans précédent* » s'élèveraient à 3 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 2,5 milliards d'euros en crédits de paiement. Ce montant substantiel doit toutefois être relativisé. En effet, le PIC correspondrait dans les faits largement à la labellisation de dispositifs déjà existants. En outre, le fonds de concours apporté par France compétences au titre du PIC et qui doit représenter 1,5 milliard d'euros n'est pas plus exceptionnel puisqu'il correspond aux nouvelles modalités de répartition du produit de la contribution « formation professionnelle » des entreprises. L'effort annoncé par le Gouvernement doit donc être fortement relativisé.

L'année 2019 marquera le début de la mise en œuvre de la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel. Cette loi a notamment prévu une réforme profonde des circuits de financement de l'alternance. Si ses effets à terme sont incertains, cette réforme pourrait susciter un certain nombre de turbulences à court terme.

Le compte d'affectation spéciale (CAS) « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage » (FNDMA) sera supprimé à compter de l'exercice 2020 du fait des nouvelles modalités de collecte et de répartition de la contribution des entreprises au financement de la formation professionnelle prévues par la loi du 5 septembre 2018. Aucune modification des règles qui régissent ses recettes n'est prévue en 2019.

### La situation de l'emploi fin 2018

Le Gouvernement ambitionne de ramener le taux de chômage, qui était de 9,4 % au deuxième trimestre 2017, à 7,5 % d'ici à la fin du quinquennat.

Les dernières statistiques disponibles sur le marché du travail concernent le troisième trimestre 2018. Elles font apparaître une amélioration encore fragile de la situation de l'emploi en France.

Selon l'Insee, le taux de chômage au sens du BIT était de 9,1 % de la population active. Ce taux est stable par rapport au trimestre précédent et en baisse de seulement 0,1 point depuis le début de l'année. Sur un an, la baisse est de 0,5 point. Si le nombre de chômeurs est en baisse sur un an (- 133 000), il a légèrement progressé entre le deuxième et le troisième trimestre (+ 22 000).

Le nombre de chômeurs de longue durée en France métropolitaine est passé sous la barre du million de personnes pour la première fois depuis 2011 (998 000 chômeurs de longue durée, soit 3,4 % de la population active).

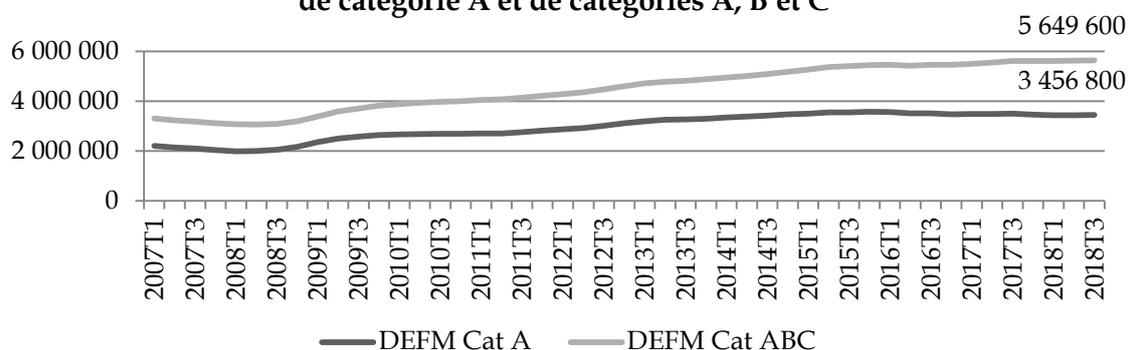
Par ailleurs, l'Insee recensait, en France métropolitaine, 1,5 million de personnes inactives au sens du BIT mais qui souhaiteraient un emploi (« halo du chômage »), en progression de 48 000 sur un an.

Enfin, le taux d'emploi des 15-64 ans en métropole était de 65,9 %, en progression de 0,8 point sur un an, soit le plus haut niveau enregistré depuis le début des années 1980.

Le nombre de demandeurs d'emploi en catégorie A recensés par Pôle emploi s'élevait à un peu plus de 3,5 millions de personnes, soit une hausse de 20 900 depuis le début de l'année mais une baisse de 42 700 sur un an.

En prenant en compte les catégories A, B et C, le nombre de demandeurs d'emplois recensés par Pôle emploi était de 5,6 millions, soit une progression de 28 600 par rapport au début de l'année et de 33 100 sur un an.

#### Évolution du nombre de demandeurs d'emploi de catégorie A et de catégories A, B et C

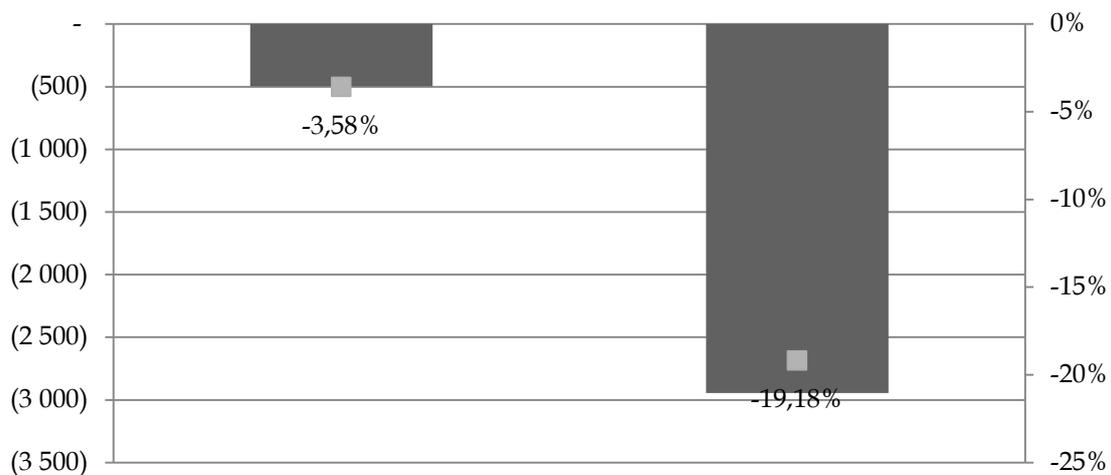


Source : Pôle emploi

|  | LFI 2018              |                       | PLF 2019              |                       | Evolution en AE      |                  | Evolution en CP        |                 |
|--|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|----------------------|------------------|------------------------|-----------------|
|  | AE                    | CP                    | AE                    | CP                    |                      |                  |                        |                 |
|  |                       |                       |                       |                       |                      |                  |                        |                 |
| <b>Programme 102</b>   | <b>7 154 120 265</b>  | <b>7 833 325 993</b>  | <b>6 286 156 876</b>  | <b>6 449 788 751</b>  | <b>- 867 963 389</b> | <b>- 12,13 %</b> | <b>- 1 383 537 242</b> | <b>-17,66 %</b> |
| 1. Amélioration de l'efficacité du SPE   | 4 065 989 130         | 4 065 989 130         | 3 597 422 600         | 3 597 422 600         | - 468 566 530        | -11,52 %         | - 468 566 530          | -11,52 %        |
| 2. Amélioration des dispositifs en faveur des personnes les plus éloignées du marché du travail              | 2 573 536 037         | 3 264 066 565         | 2 102 490 329         | 2 273 040 884         | - 471 045 708        | -18,30 %         | - 991 025 681          | -30,36 %        |
| 3. PIC   | 514 595 098           | 503 270 298           | 586 243 947           | 579 325 267           | 71 648 849           | 13,92 %          | 76 054 969             | 15,11 %         |
| <b>Programme 103</b>   | <b>5 876 321 638</b>  | <b>6 758 374 918</b>  | <b>6 341 327 240</b>  | <b>5 188 763 323</b>  | <b>465 005 602</b>   | <b>7,91 %</b>    | <b>- 1 569 611 595</b> | <b>-23,22 %</b> |
| 1. Anticipation et accompagnement des conséquences des mutations économiques sur l'emploi                    | 447 384 112           | 1 459 563 838         | 459 722 292           | 418 803 604           | 12 338 180           | 2,76 %           | - 1 040 760 234        | -71,31 %        |
| 2. Amélioration de l'insertion par l'adaptation des qualifications et la reconnaissance des compétences      | 1 654 914 707         | 1 847 734 511         | 1 633 854 111         | 1 023 462 602         | - 1 060 596          | -0,06 %          | - 824 271 909          | -44,61 %        |
| 3. Développement de l'emploi   | 3 022 372 537         | 3 022 872 537         | 3 379 081 658         | 3 358 789 258         | 356 709 121          | 11,80 %          | 335 916 721            | 11,11 %         |
| 4. PIC   | 751 650 282           | 428 204 032           | 848 669 179           | 387 707 859           | 97 018 897           | 12,91 %          | - 40 496 173           | -9,46 %         |
| <b>Programme 111</b>   | <b>154 928 388</b>    | <b>86 524 713</b>     | <b>57 055 266</b>     | <b>88 074 570</b>     | <b>- 97 873 122</b>  | <b>-63,17 %</b>  | <b>1 549 857</b>       | <b>1,79 %</b>   |
| 1. Santé et sécurité au travail  | 24 408 599            | 24 108 599            | 24 125 000            | 24 425 000            | - 283 599            | -1,16 %          | 316 401                | 1,31 %          |
| 2. Qualité et effectivité du droit   | 24 026 130            | 24 026 130            | 21 202 000            | 21 202 000            | - 2 824 130          | -11,75 %         | - 2 824 130            | -11,75 %        |
| 3. Dialogue social et démocratie sociale   | 106 493 659           | 38 389 984            | 11 728 266            | 42 447 570            | - 94 765 393         | -88,99 %         | 4 057 586              | 10,57 %         |
| <b>Programme 155</b>   | <b>686 646 008</b>    | <b>683 333 105</b>    | <b>690 893 687</b>    | <b>689 292 239</b>    | <b>4 247 679</b>     | <b>0,62 %</b>    | <b>5 959 134</b>       | <b>0,87 %</b>   |
| Action 8 Fonctionnement des services   | 5 780 449             | 3 629 379             | 5 598 704             | 3 549 711             | - 181 745            | -3,14 %          | - 79 668               | -2,20 %         |
| Action 9 Systèmes d'information  | 13 194 735            | 13 194 735            | 17 594 735            | 17 594 735            | 4 400 000            | 33,35 %          | 4 400 000              | 33,35 %         |
| Action 10 Affaires immobilières  | 3 668 426             | 3 761 874             | 2 338 591             | 4 041 419             | - 1 329 835          | -36,25 %         | 279 545                | 7,43 %          |
| Action 11 Communication  | 3 473 380             | 3 546 738             | 7 436 380             | 7 509 758             | 3 963 000            | 114,10 %         | 3 963 000              | 111,74 %        |
| Action 12 Etudes, statistiques, évaluation et recherche  | 8 626 721             | 8 230 508             | 14 653 722            | 14 237 508            | 6 027 001            | 69,86 %          | 6 027 000              | 73,23 %         |
| Action 13 Politique de ressources humaines   | 29 456 466            | 28 524 020            | 28 814 585            | 27 882 138            | - 641 881            | -2,18 %          | - 641 882              | -2,25 %         |
| Action 15 Personnels - politiques d'accès et retour à l'emploi   | 73 828 330            | 73 828 330            | 72 085 906            | 72 085 906            | - 1 742 424          | -2,36 %          | - 1 742 424            | -2,36 %         |
| Action 16 Personnels - politiques d'accompagnement des mutations économiques et de développement de l'emploi | 82 474 545            | 82 474 545            | 85 833 693            | 85 833 693            | 3 359 148            | 4,07 %           | 3 359 148              | 4,07 %          |
| Action 17 Personnels - politiques d'amélioration de la qualité de l'emploi et des relations de travail       | 344 075 450           | 344 075 450           | 333 271 905           | 333 271 905           | - 10 803 545         | -3,14 %          | - 10 803 545           | -3,14 %         |
| Action 18 Personnels - statistiques études et recherches   | 22 329 745            | 22 329 745            | 21 752 975            | 21 752 975            | - 576 770            | -2,58 %          | - 576 770              | -2,58 %         |
| Action 19 Personnels transversaux et de soutien  | 99 737 761            | 99 737 761            | 101 512 491           | 101 512 491           | 1 774 730            | 1,78 %           | 1 774 730              | 1,78 %          |
| <b>Mission</b>   | <b>13 872 016 299</b> | <b>15 332 089 282</b> | <b>13 404 902 516</b> | <b>12 415 918 883</b> | <b>- 467 113 783</b> | <b>-3,37 %</b>   | <b>- 2 916 170 399</b> | <b>-19,02 %</b> |

Hors attribution de produits (AdP) et fonds de concours (FdC), la mission Travail et emploi serait dotée en 2019 de 13,38 milliards d’euros en autorisations d’engagement (AE) et 12,42 milliards d’euros en crédits de paiement (CP). À périmètre courant, cette dotation constitue une baisse de près de 3 milliards d’euros en CP par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2018. À périmètre constant, cette baisse serait d’environ 2 milliards d’euros.

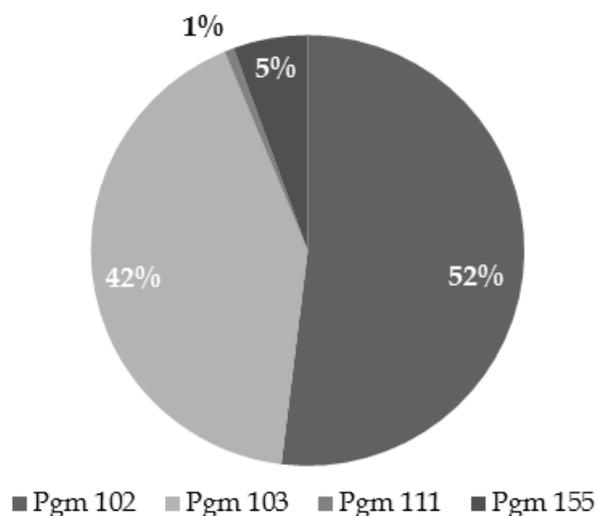
**Evolution des crédits de la mission Travail et emploi**  
(hors AdP et FdC, en M€)



Source : PAP

Les programmes 102 « Accès et retour à l’emploi » (52 %) et 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l’emploi » (42 %) représentent l’essentiel des crédits de la mission.

**Répartition par programme des crédits de paiement de la mission**  
Travail et emploi, en 2019 (hors AdP et FdC)



Source : PAP



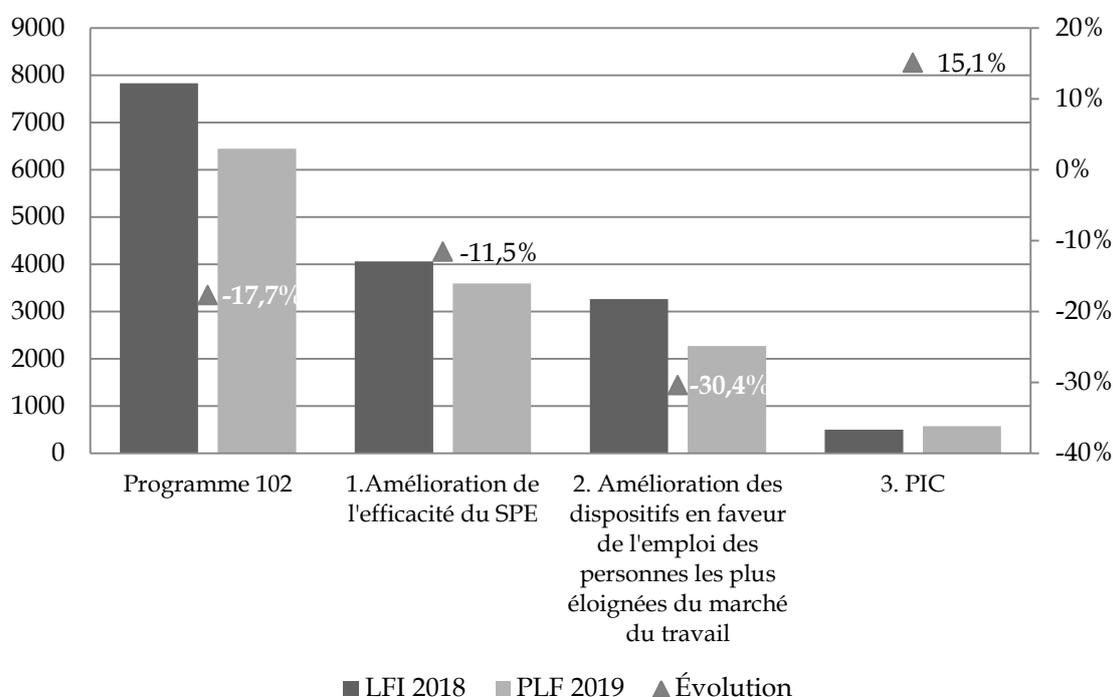
## I. LA BAISSÉ DES CRÉDITS DÉDIÉS À L'ACCÈS ET AU RETOUR À L'EMPLOI S'EXPLIQUERAIT PAR L'AMÉLIORATION DE LA CONJONCTURE MAIS ÉGALEMENT PAR LA POURSUITE DE LA POLITIQUE INITIÉE EN 2018 EN MATIÈRE DE CONTRATS AIDÉS

Le programme 102 regroupe des crédits destinés à aider les personnes éloignées de l'emploi à retrouver un travail. Il finance, d'une part, des dispositifs relevant du service public de l'emploi et, d'autre part, des dispositifs ciblés en faveur de publics spécifiques.

Depuis la loi de finances pour 2018<sup>1</sup>, ce programme comprend une troisième action regroupant des crédits correspondants au plan d'investissement compétences (PIC) annoncé à l'automne 2017 et qui doit couvrir la période 2018-2022.

Le programme 102 représente plus de la moitié (51,9 %) des crédits de la mission en 2019 (hors fonds de concours et attribution de produit). Ses crédits connaissent une baisse de 7,7 % en 2019 pour s'établir à 6,29 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 6,45 milliards d'euros en crédits de paiement (CP).

Evolution des crédits du programme 102 (en M€)



<sup>1</sup> Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

---

**A. LES CRÉDITS DÉDIÉS À L'AMÉLIORATION DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI DIMINUERAIENT SOUS L'EFFET DE L'EXTINCTION PROGRESSIVE DE PLUSIEURS DISPOSITIFS, DE L'AMÉLIORATION DE LA CONJONCTURE ET D'UN EFFORT DE PRODUCTIVITÉ DEMANDÉ À PÔLE EMPLOI**

L'action 1 regroupe les crédits accordés à Pôle emploi sous forme de subvention pour charges de service public (sous-action 2) et pour financer plusieurs dispositifs en faveur des demandeurs d'emploi qui ne relèvent pas du régime assurantiel (sous-action 1). Ces crédits représentent plus de la moitié (56 %) des crédits du programme. Ils s'élèveraient en 2019 à près de 3,6 milliards d'euros en AE comme en CP, soit une baisse de 11,5 % par rapport à la LFI pour 2018.

**1. Une baisse des dépenses au titre du régime de solidarité de l'assurance chômage du fait notamment de l'extinction de plusieurs dispositifs et d'un moins grand nombre de bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique**

La sous-action 1 finance à hauteur de 2,06 milliards d'euros le régime de solidarité d'indemnisation du chômage et notamment l'allocation de solidarité spécifique (ASS). Ces crédits baisseraient de 136,4 millions d'euros en 2019, du fait principalement de l'amélioration de la conjoncture économique et de l'extinction progressive de dispositifs créés sous les quinquennats précédents.

*a) Une baisse notable des dépenses liées à l'ASS*

L'ASS, attribuée sous condition de ressources à des demandeurs d'emploi qui ont épuisé leurs droits à l'assurance chômage, représente 97 % de la participation de l'État au financement du régime de solidarité de l'indemnisation chômage. Les crédits correspondant (1,99 milliard d'euros) baisseraient de 15,9 % en 2019, en lien avec une réduction de 17 % du nombre d'allocataires (339 300 en 2019 contre 409 000 prévus en 2018).

Selon les informations fournies à votre rapporteur par la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), la baisse du nombre d'allocataires s'expliquerait « essentiellement » par l'amélioration de la conjoncture économique. Les réformes intervenues depuis 2014, et notamment la mise en place de droits rechargeables à l'assurance chômage aurait également un impact mais « de second ordre ».

---

En application de l'article 57 de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel<sup>1</sup>, le Gouvernement a transmis en septembre 2018 aux partenaires sociaux un document de cadrage proposant de revoir l'articulation entre assurance et solidarité. Les négociations qui doivent se conclure en 2019 pourraient donc conduire à la mise en place d'une assurance chômage de longue durée qui substituerait à terme à l'ASS. Le financement de cette nouvelle allocation devra, le cas échéant, être précisé.

*b) L'extinction progressive de plusieurs dispositifs de solidarité*

L'allocation équivalent-retraite (AER), versée aux demandeurs d'emploi ayant cotisé suffisamment de trimestres mais n'ayant pas atteint l'âge de la retraite a été mise en extinction depuis 2009 même si des droits ont été à nouveau ouverts à titre exceptionnel en 2009 et 2010. Les dépenses correspondantes seraient de 3,3 millions d'euros pour 261 allocataires au titre de l'ASS mise en extinction par la loi de finances pour 2009 et de 4,1 millions d'euros au titre des nouveaux droits ouverts en 2009 et 2010 (326 allocataires).

Les dépenses au titre de l'allocation (ASS-F) versée aux bénéficiaires de l'ASS suivant une formation qui n'est pas rémunérée par ailleurs ainsi qu'aux bénéficiaires de l'allocation d'aide au retour à l'emploi progresseraient de 8,98 % pour atteindre 27,9 millions d'euros.

L'allocation complémentaire (ACO)<sup>2</sup> représenterait un coût de 0,16 million d'euros en 2019 (- 38,5 %).

L'indemnisation des intermittents du spectacle par l'allocation de professionnalisation et de solidarité (APS) et l'allocation de fin de droits (AFD) représenteraient un montant total de 1,6 million d'euros, soit une progression de 60 % par rapport à 2018.

Le budget pour 2019 ne prévoit plus de crédit au titre de l'allocation temporaire d'attente (ATA), dont la suppression a été prévue par la loi de finances pour 2017 et qui représentait 6,3 millions d'euros en 2018 au titre du stock de bénéficiaires.

*c) L'augmentation des crédits liés à la rémunération de fin de formation en raison d'une mesure de transfert*

Les crédits prévus au titre de la rémunération de fin de formation (R2F) progressent de 68,8 millions d'euros (+ 52 %) pour atteindre 201 millions d'euros. Cette augmentation résulterait principalement de la prise en charge par l'État du financement qui était jusqu'à présent assuré par le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP), dont la suppression a été prévue par la loi du 5 septembre 2018.

---

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

<sup>2</sup> L'ACO est versée à des demandeurs d'emploi âgés de plus de 60 ans qui ne peuvent percevoir qu'une partie de leur pension de retraite parce qu'ils ont effectué une partie de leur carrière dans une profession pour laquelle le régime de retraite de base ne prévoit le versement des retraites qu'à partir de 65 ans.

## 2. Un effort important demandé à Pôle emploi

### *a) Une baisse substantielle de la subvention pour charges de service public et du plafond d'emploi*

La sous-action 2 correspond à la subvention pour charges de service public (SCP) versée à Pôle emploi. Elle s'élèverait en 2019 à 1,37 milliard d'euros<sup>1</sup>, en baisse de 84,7 millions d'euros (- 5,8 %) par rapport à la LFI 2018. Selon le PAP, cette baisse correspondrait à la poursuite de gains de productivité et, à hauteur de 26 millions d'euros, à une baisse des effectifs.

Le plafond d'emplois de l'opérateur serait en effet fixé pour 2019 à 46 045 équivalents temps plein travaillés (ETPT), soit 400 ETPT de moins qu'en 2018. Interrogé par votre rapporteur, le directeur général de Pôle emploi a indiqué que cette réduction d'emploi, qui correspond à moins de 0,9 % de ses effectifs, pouvait être absorbée en 2019 sans remettre en cause la capacité de Pôle emploi à remplir ses missions. Son opportunité peut toutefois être questionnée dans un contexte où le nombre de demandeurs d'emploi ne baisse que très lentement et où leur accompagnement est érigé en priorité.

La convention tripartite État-Unedic-Pôle emploi arrivera à échéance fin 2019. Une nouvelle convention doit donc être élaborée. Selon les informations communiquées à votre rapporteur par Pôle emploi, l'élaboration de cette convention pourrait être retardée afin de tenir compte de la nouvelle négociation sur l'assurance chômage voulue par le Gouvernement et prévue par la loi du 5 septembre 2018.

### **Des règles d'indemnisation des démissionnaires et des indépendants non stabilisés**

Pôle emploi devra mettre en œuvre les nouvelles règles issues de la loi du 5 septembre 2018<sup>2</sup> qui a notamment prévu l'ouverture, sous conditions, de l'indemnisation chômage aux salariés démissionnaires et aux indépendants. Cette réforme implique pour Pôle emploi des développements informatiques conséquents et la formation de ses personnels.

La nouvelle négociation demandée par le Gouvernement aux partenaires sociaux pourrait à nouveau modifier les règles qui avaient été annoncées au moment de l'adoption de la loi du 5 septembre 2018, qui n'entreront donc vraisemblablement pas en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2019.

<sup>1</sup> Pôle emploi est également financé notamment par une contribution de l'Unedic au moins égale à 10 % des contributions chômage collectées en année n-2, soit environ 3,5 milliards d'euros en 2019.

<sup>2</sup> Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

*b) Le retrait de l'État du financement des maisons de l'emploi*

Le projet de loi initial ne prévoyait pas de crédit de l'État en faveur des maisons de l'emploi.

Par un amendement du rapporteur spécial de la commission des finances adopté en séance publique avec le soutien du Gouvernement, l'Assemblée nationale a prévu d'accorder 5 millions d'euros aux maisons de l'emploi. Ces crédits seraient retirés du programme 103.

Ce financement demeure nettement inférieur à celui qui avait été prévu par la loi de finances initiales pour 2018 (10,15 millions d'euros). Dans un rapport<sup>1</sup> publié le 11 juillet 2018 et dont votre rapporteur partage les conclusions, nos collègues Emmanuel Capus et Sophie Taillé-Polian critiquaient le retrait de l'État du financement des maisons de l'emploi, mettant notamment en avant un risque d'accroissement des inégalités territoriales.

***B. LA POLITIQUE DE RECENTRAGE DES CONTRATS AIDÉS SE  
POURSUIVRAIT ALORS QUE L'INSERTION PAR L'ACTIVITÉ  
ÉCONOMIQUE BÉNÉFICIERAIT DE MOYENS ACCRUS***

Avec 2,1 milliards d'euros budgétés pour 2019 (en AE et en CP), l'action 2 représente un tiers des crédits du programme. Dans la continuité de la loi de finances pour 2018, les crédits alloués à cette action connaîtraient une forte baisse (- 30,36 %), du fait de la baisse de l'enveloppe destinée aux contrats aidés, que l'augmentation des crédits de l'insertion par l'activité économique (IAE) ne compense pas entièrement.

**1. La poursuite de la politique amorcée en 2018 en matière de  
contrats aidés**

La sous-action 1 correspond au financement des contrats aidés.

Depuis 2018, les contrats aidés sont mobilisés dans le cadre de parcours emplois compétences (PEC), et relèvent du fond d'inclusion dans l'emploi (FIE).

---

<sup>1</sup> Les maisons de l'emploi : renforcer leur gouvernance et pérenniser leur financement pour une politique territoriale de l'emploi vraiment efficace *Rapport d'information de M. Emmanuel Capus et Mme Sophie Taillé-Polian, fait au nom de la commission des finances n° 652 (2017-2018) - 11 juillet 2018.*

### **Les parcours emplois compétence**

Les emplois aidés relèvent notamment de contrats uniques d'insertion (CUI), dont le cadre juridique est fixé par les articles L. 5134-19-1 et suivants du code du travail.

L'article L. 5134-19-3 distingue les contrats d'accompagnement dans l'emploi (CUI-CAE), destinés secteur non-marchand et les contrats initiative emploi (CUI-CIE), destinés au secteur marchand.

Dans la continuité des annonces faites lors du débat budgétaire pour 2018, une circulaire du 11 janvier 2018 de la ministre du travail<sup>1</sup> précise les orientations de l'intervention de l'État en faveur de l'inclusion des publics les plus éloignés de l'emploi. Cette intervention passe désormais notamment par la mobilisation, par les préfets de région, du fonds d'inclusion dans l'emploi (FIE), qui doit financer les contrats aidés et les dispositifs d'insertion par l'activité économique (IAE).

Le cadre législatif des contrats aidés n'a pas été modifié. Toutefois, les CUI doivent désormais être inclus dans des « parcours emploi compétences » (PEC) et n'ont vocation à être prescrits que pour les demandeurs d'emploi pour lesquels ni la formation ni l'orientation vers une structure d'IAE ne sont plus pertinentes<sup>2</sup>.

L'intégration des crédits dédiés aux emplois aidés et à l'IAE au sein du FIE permet une fongibilité opérée à l'initiative des préfets de région.

L'accompagnement des bénéficiaires d'un contrat aidé, déjà prévu par l'article L. 5134-19-4 du code du travail, doit être rendu plus effectif, notamment par l'organisation d'entretiens avec le salarié et par la formalisation préalable des engagements de l'employeur.

Dans une logique de ciblage accru des demandeurs d'emploi les plus éloignés du marché du travail, le PLF 2018 tablait sur 200 000 nouvelles entrées en PEC, soit une dépense équivalant à 764,7 millions d'euros en AE et 401,2 millions d'euros en CP. Les dépenses correspondant au stock de contrats conclus antérieurement devaient représenter 0,6 million d'euros en AE et 1 milliard d'euros en CP.

En 2019, les PEC prescrits pour l'accompagnement des élèves en situation de handicap (45 000 en 2018) seront financés par le programme 230, géré par le ministère de l'éducation nationale, ce qui correspond à un transfert sortant de 124,3 millions d'euros.

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> La circulaire du 11 janvier 2018 souligne ainsi que les dispositifs de la politique de l'emploi « doivent bénéficier aux publics qui ne sont pas, sans intervention de la puissance publique, bénéficiaires de la reprise économique en raison de freins d'accès au marché du travail » et invite les préfets de région à orienter les demandeurs d'emploi vers le parcours correspondant à leurs besoins.

Au-delà de cet effet de périmètre, le nombre de contrats aidés financés continuerait de baisser, puisque la cible retenue par le PAP est de 100 000 entrées en PEC, pour une dépense de 380,9 millions d'euros en AE et 189,6 millions d'euros en CP. Ce coût est calculé sur la base d'une prise en charge à hauteur de 50 % du Smic en métropole et 60 % en outre-mer, soit le même taux qu'en 2018 alors que ce taux est de 72,1 % en pour les CUI-CAE signés en 2017 (76 % pour les contrats signés en 2016).

La dépense correspondant au stock de contrats aidés diminuerait elle aussi fortement en CP (410,7 millions d'euros) mais progresserait en AE (48,83 millions d'euros) du fait d'une évolution des modalités de budgétisation aboutissant à la comptabilisation en janvier 2019 de la facture émise par l'agence des services de paiement (ASP) au titre de décembre 2018. Ce montant comprend les dépenses au titre des emplois d'avenir (1 million d'euros en AE et 170 millions d'euros en CP) et des contrats d'accès à l'emploi en outre-mer (0,18 million d'euros en AE et en CP) qui sont des dispositifs en cours d'extinction.

Au total, les crédits permettant de financer les contrats aidés s'élèveraient à 429,72 millions d'euros en AE (- 41,6 %) et 600,27 millions d'euros en CP (- 57,2 %).

#### Crédits dédiés au financement des contrats aidés en 2019

|   |                  | CP demandés<br>(en millions<br>d'euros) | Évolution<br>par rapport<br>au PAP 2018 |
|---|------------------|---|---|
| Dépenses liées aux nouvelles entrées en PEC           |                  | 189,58                                  | - 52,75 %                               |
| Dépenses liées aux contrats<br>conclus antérieurement | CUI-CAE          | 238,31                                  | - 49,65 %                               |
|   | CUI-CIE          | 2,40                                    | - 90,89 %                               |
|   | Emplois d'avenir | 169,99                                  | - 67,49 %                               |
|   | CAE-DOM          | 0,18                                    | - 68,97 %                               |
|   | Total Stock      | 410,69                                  | - 61,00 %                               |
| <b>Total</b>  |                  | <b>600,27</b>                           | <b>- 57,02 %</b>                        |

Source : PAP

## 2. Des moyens accrus en faveur de l'insertion par l'activité économique

Les crédits dédiés au soutien de l'insertion par l'activité économique (IAE) correspondent au financement d'aides au poste, du fonds départemental pour l'insertion (FDI) et d'exonérations en faveur de ce secteur.

Le PAP pour 2018 distinguait les crédits destinés aux aides au poste et au FDI, qui représentaient une dépense de 840,27 millions d'euros, et les dépenses liées à la compensation des exonérations de cotisations sociales, qui représentaient 206,9 millions d'euros. Au total, les crédits destinés au financement de l'IAE s'élevaient à 1 047,17 millions d'euros.

La présentation du PAP pour 2019 regroupe l'ensemble de ces crédits, qui s'élèveraient à 908,78 millions d'euros, soit une baisse de 13,22 % par rapport à 2018. Toutefois, en excluant les crédits dédiés au financement des exonérations de cotisations sociales, les crédits progresseraient de 49,5 millions d'euros, soit 5,9 %. Cette progression est toutefois nettement inférieure aux économies réalisées au titre des contrats aidés.

*a) Une progression des dépenses liées aux aides au poste*

Dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, le Gouvernement a annoncé une progression de 25 % du nombre d'aides au poste dans le secteur entre 2018 et 2022.

En 2019, les crédits correspondant s'élèverait à 872,93 millions d'euros, soit une progression de 6,25 % par rapport à la LFI pour 2018. Cette progression résulterait à la fois d'une augmentation du nombre d'aides (+ 5 000) et d'une augmentation du montant unitaire des aides.

**Les différentes structures de l'insertion par l'activité économique**

Les aides au poste financent différentes catégories de structures :

- les associations intermédiaires (AI), qui accueillent et mettent des salariés en insertion à disposition d'employeurs publics ou privés ;
- les ateliers et chantiers d'insertion (ACI), qui recrutent des personnes en difficulté pour des tâches d'utilité sociale répondant à des besoins collectifs non satisfaits ;
- les entreprises d'insertion (EI) et les entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI), qui opèrent dans le secteur marchand ;
- les entreprises d'insertion par le travail indépendant (EITI), créées à titre expérimental par la loi du 5 septembre 2018.

Le tableau ci-après présente le montant de l'aide au poste, les effectifs prévisionnels et les crédits correspondants pour les différentes catégories de structures d'IAE en 2019 et en 2018.

**Aides au poste dans les structures d'IAE :  
montant, effectifs et coût budgétaire prévisionnels**

|   | Montant de l'aide<br>au poste en euros | Effectifs<br>prévisionnels        | Crédits<br>en millions d'euros  |
|---|--|-----------------------------------|---------------------------------|
| <b>Associations intermédiaires</b>                            | 1 361<br><i>(1 350 en 2018)</i>        | 21 100<br><i>(20 158 en 2018)</i> | 30,04<br><i>(28,57 en 2018)</i> |
| <b>Ateliers et chantiers<br/>d'insertion</b>                  | 20 118<br><i>(19 937)</i>              | 30 350<br><i>(29 254)</i>         | 639,19<br><i>(612,4)</i>        |
| <b>Entreprises d'insertion</b>                                | 10 478<br><i>(10 384)</i>              | 14 350<br><i>(12 859)</i>         | 156,56<br><i>(140,2)</i>        |
| <b>Entreprises<br/>de travail temporaire<br/>d'insertion</b>  | 4 453<br><i>(4 413)</i>                | 10 200<br><i>(8 714)</i>          | 47,14<br><i>(40,38)</i>         |
| <b>Entreprises d'insertion<br/>par le travail indépendant</b> | Non défini                             | -                                 | -                               |
| <b>Total</b>  |  | 76 000<br><i>(70 985)</i>         | 872,93<br><i>(821,55)</i>       |

Source : PAP

Votre rapporteur note qu'aucun crédit n'est prévu pour le financement des EITI. Au demeurant, le montant de l'aide en faveur de ces entreprises n'est pas encore défini.

*b) Une baisse substantielle des crédits du fonds départemental de l'insertion*

Les crédits consacrés au fonds départemental de l'insertion par l'activité économique (FDI) permettent de financer des aides au démarrage, au développement, au conseil et à la professionnalisation des structures de l'IAE. Ils baisseraient de 10 % pour être fixés à 16,85 millions d'euros. Le FDI bénéficie par ailleurs de fonds provenant du fonds social européen.

Selon les informations communiquées à votre rapporteur par la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), cette baisse correspond à une adaptation au niveau des crédits effectivement consommés.

*c) Une suppression des dispositifs ciblés d'exonérations au profit d'une augmentation des allègements généraux*

Jusqu'en 2018, les structures d'IAE bénéficiaient d'un dispositif spécifique d'exonérations de cotisations sociales. La perte de recettes pour la sécurité sociale était compensée par l'État sur les crédits du programme 102.

En 2019, ce dispositif spécifique serait supprimé pour les employeurs privés qui bénéficieront d'un élargissement des allègements généraux. Il ne serait maintenu que pour les employeurs publics, qui ne bénéficient pas des allègements généraux. Par conséquent, les crédits dédiés à la compensation à la sécurité sociale de ces exonérations baisseraient fortement, de 207 millions d'euros en 2018 à 19 millions d'euros en 2019.

### **La suppression de dispositifs spécifiques d'exonérations sociales consécutive au renforcement des allègements généraux**

La loi de finances pour 2018 a prévu la suppression du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et du crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires (CITS), compensée notamment par un renforcement des allègements généraux sur les salaires allant de 1 à 1,6 Smic.

Les allègements généraux devenant plus intéressants pour les employeurs, un certain nombre de dispositifs spécifiques seraient supprimés.

Alors que les exonérations spécifiques étaient compensées à la sécurité sociale par des crédits de la mission Travail et emploi, les allègements généraux sont compensés par l'affectation de recettes fiscales.

Cette bascule entraîne une forte baisse des crédits de la mission, notamment au titre des dispositifs d'exonération en faveur du secteur de l'IAE (programme 102) et des contrats de professionnalisation et d'apprentissage (programme 103).

### **3. Une réduction des crédits destinés aux structures dédiées à l'insertion des jeunes**

#### *a) Une baisse des crédits destinés au financement des missions locales*

Le financement de l'action des missions locales est éclaté entre plusieurs lignes budgétaires. En 2018, l'action 2 comprenait des crédits destinés au financement des conventions pluriannuelles d'objectif (CPO) des missions locales (206,13 millions d'euros) et des crédits destinés au parcours d'accompagnement contractualisé vers l'emploi et l'autonomie (Pacea, 10 millions d'euros). Les crédits destinés au financement de la garantie jeune, qui est une modalité spécifique d'accompagnement au titre du Pacea, étaient eux mentionnés à l'action 3.

En 2019, les crédits destinés au financement du Pacea sont présentés dans l'action 3.

Outre qu'elle conduit à gonfler artificiellement le PIC, cette mesure de périmètre apparaît surprenante dans la mesure où il a été indiqué à votre rapporteur que les prochaines CPO qui doivent couvrir la période 2019-2022 comporteraient une globalisation des enveloppes financières destinées au fonctionnement des missions locales et à l'accompagnement au titre de la garantie jeune, afin « *d'accentuer encore le décloisonnement des dispositifs* ».

Les crédits destinés au financement des missions locales au titre de l'action 2 seraient en 2019 de 197,88 millions d'euros, soit une baisse de 8,25 millions d'euros (- 4 %) par rapport à 2018.

*b) Un financement stable pour les écoles de la deuxième chance et l'Epide*

En 2019, les crédits consacrés au co-financement par l'État des écoles de la deuxième chance (E2C) seraient de 24 millions d'euros, soit le même niveau qu'en 2018. Ce montant est calculé sur la base de 12 000 places et d'un coût par place de 6 000 euros, la prise en charge de l'État s'élevant à un tiers maximum, le solde étant financé notamment par les conseils régionaux et le fonds social européen.

Les crédits de l'action 2 comprennent la subvention pour charges de service public (SCP) versée à l'établissement public d'insertion de la défense (Epide)<sup>1</sup>, comptabilisée comme une dépense de fonctionnement.

Le ministère du travail contribue à hauteur de deux tiers au financement de l'Epide, le tiers restant étant financé par le ministère de la cohésion des territoires. La subvention prévue pour 2019 serait de 54,44 millions d'euros, soit une baisse de - 0,8 % par rapport à 2018.

L'absence de progression des crédits dédiés à ces structures, qui ont pourtant démontré leur efficacité, peut être regrettée.

**La double comptabilisation des crédits dédiés aux Pacea**

Le PAP (p. 55) indique que les crédits d'intervention dédiés à l'accompagnement renforcé des jeunes vers l'emploi s'élèveraient à 274,88 millions d'euros en 2019, soit une progression de 30 millions d'euros par rapport à 2018.

Or, ce total ne peut être atteint qu'en intégrant les 48 millions d'euros dédiés aux Pacea qui sont pourtant présentés dans l'action 3 relative au PIC. Selon la DGEFP, cette double comptabilisation résulterait d'une erreur, et les crédits d'intervention dédiés à l'accompagnement des jeunes seraient en réalité en 2019 de 226,88 millions d'euros, soit une baisse de 18 millions d'euros par rapport à 2018.

Si votre rapporteur est enclin à croire que cette erreur ne résulte pas d'une volonté de dissimulation, elle est regrettable dans la mesure où elle conduit à donner au Parlement une information contraire à la réalité.

Elle renforce en outre l'impression que le transfert des crédits des Pacea vers l'action 3 résulte d'une décision, quelque peu improvisée, visant à gonfler artificiellement le PIC en y intégrant des dépenses qui ne relèvent nullement d'un effort exceptionnel.

---

<sup>1</sup> Cet établissement est également appelé Établissement pour l'insertion dans l'emploi bien que les textes juridiques qui le mentionnent (art. L. 3414-1 et suivants du code de la défense n'aient pas été modifiés).

#### 4. Une progression bienvenue des crédits dédiés à l’insertion professionnelle des personnes handicapées

##### a) Une progression des crédits qui accompagne une réforme des aides aux entreprises adaptées

Les crédits en faveur de l’emploi des personnes handicapées s’élèveraient à 400,04 millions d’euros, dont l’essentiel (395,45 millions d’euros) sous forme d’aides au poste dans les entreprises adaptées. Ce montant constituerait une progression de 6,14 % par rapport à 2018 et permettrait, selon les informations communiquées à votre rapporteur par la DGEFP, de financer 5 500 ETP supplémentaires, soit 29 500 au total.

#### Une évolution du financement des entreprises adaptées

Le financement des entreprises adaptées connaîtra une évolution en 2019.

Ainsi, l’aide à l’embauche en CDI dans une entreprise adaptée sera désormais modulée en fonction de l’âge du salarié. En outre, la loi du 5 septembre 2018 a prévu l’expérimentation d’un dispositif d’« accompagnements tremplins » visant à favoriser les transitions professionnelles des travailleurs handicapés vers le milieu ordinaire. L’aide au poste correspondante se compose d’une part fixe et d’une part variable en fonction de l’atteinte d’objectifs.

Enfin, la loi du 5 septembre 2018 a permis la création à titre expérimental d’entreprises adaptées « pro-inclusion » associant des travailleurs handicapés et des travailleurs valides.

#### Montant 2019 des aides au poste aux entreprises adaptées

(en euros)

| Embauche en CDI dans une entreprise adaptée  | Salarié de moins de 50 ans | Salarié de 50 à 55 ans | Salarié de plus de 55 ans |
|--|----------------------------|------------------------|---------------------------|
|  |                            | 15 400                 | 15 600                    |
| Accompagnement par une EA de travailleurs mis à disposition d’une entreprise du milieu ordinaire | 4 100                      |                        |                           |
| Accompagnement tremplins   | Part fixe                  | Part variable          | Total                     |
|  | 10 190                     | 1 020                  | 11 210                    |
| Accompagnement par une entreprise adaptée de travail temporaire                                  | 4 100                      |                        |                           |
| EA pro-inclusion   | 11 980                     |                        |                           |

Source : PAP

*b) La mise à contribution de l'Agefiph*

Un amendement du Gouvernement adopté par l'Assemblée nationale a prévu une contribution de l'association de gestion du fonds de développement pour l'insertion professionnelle des handicapés (Agefiph) au financement des aides aux entreprises adaptées (article 84 *bis*). Cette contribution, exceptionnelle, s'élèverait à 25 millions d'euros et servirait notamment à financer l'expérimentation des emplois tremplins.

Selon les informations données à votre rapporteur, le conseil d'administration de l'Agefiph est favorable à cette contribution.

*c) Une baisse des crédits des programmes régionaux pour l'insertion des personnes handicapées*

Par ailleurs, 4,61 millions d'euros seraient consacrés à des mesures en faveur des personnes handicapées dans le cadre des programmes régionaux pour l'insertion des personnes handicapées (Prith) et sous la forme d'aides individuelles. Cette enveloppe constitue une baisse de 0,47 million d'euros par rapport à 2018.

## **5. La poursuite de l'expérimentation « zéro chômage de longue durée »**

La loi du 29 février 2016<sup>1</sup>, issue d'une initiative parlementaire, a instauré un dispositif expérimental consistant à permettre l'embauche de chômeurs par des entreprises à but d'emploi (EBE), pour des tâches d'intérêt général n'entrant pas en concurrence avec le secteur marchand. Bien que ce dispositif ait été mis en place durant le quinquennat précédent, le PAP le présente comme un des éléments de la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté du Gouvernement.

Le principe qui sous-tend cette expérimentation est le redéploiement de dépenses sociales en faveur des personnes sans emploi, y compris le manque à gagner fiscal et les coûts induits de la privation d'emploi (en termes de santé, d'accès au logement *etc.*). Une partie de la rémunération des personnes employées par des EBE est ainsi prise en charge par un fonds national d'expérimentation qui, dans les faits, est essentiellement abondé par des crédits budgétaires. Les crédits inscrits pour 2019 s'élèvent à 22,37 millions d'euros contre 18,22 millions d'euros en 2018. Cette hausse correspondrait notamment à une augmentation du nombre d'emplois financés, qui passerait de 1 100 en 2018 à 1 270 en 2019.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2016-231 du 29 février 2016 d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée.

## **6. Le maintien des dispositifs d'exonération en faveur des structures d'aide sociale**

Le PAP prévoit l'affectation de 12,02 millions d'euros (11,93 millions d'euros en 2018) au financement des dispositifs d'exonération de cotisations sociales dont bénéficient les structures agréées au titre de l'aide sociale.

## **7. Une réduction des frais de gestion attendue de l'agence des services de paiement**

La subvention versée à l'agence des services de paiement (ASP) baisserait (45,05 millions d'euros contre 50,95 millions d'euros en 2018), du fait notamment de la réduction des charges liées au dispositif d'aide à l'embauche dans les PME et de la baisse du volume de contrats aidés. Votre rapporteur note que le PAP prévoit que les frais de gestion associés à la mise en œuvre de la nouvelle aide unique à l'apprentissage seront absorbés selon des modalités qui ne sont pas encore connues.

### ***C. LES CRÉDITS PRÉSENTÉS COMME RELEVANT DU PLAN D'INVESTISSEMENT DANS LES COMPÉTENCES CORRESPONDENT EN FAIT AU FINANCEMENT DE DISPOSITIFS DE DROIT COMMUN***

#### **Le gonflement du PIC par une présentation biaisée des crédits demandés**

Dans le cadre du « Grand plan d'investissement » présenté le 25 septembre 2017, le Gouvernement a annoncé la mise en œuvre d'un « plan d'investissement compétences » (PIC) au bénéfice des jeunes et des demandeurs d'emplois faiblement qualifiés. Ce plan doit être doté, selon le PAP, de 14 milliards d'euros<sup>1</sup> sur la période 2018-2022. En 2019, première année pleine de mise en œuvre de ce plan, les crédits consacrés au PIC sur le périmètre de la mission Travail et emploi seraient de 3 milliards d'euros en AE et 2,5 milliards d'euros en CP.

Ils seraient répartis comme suit :

- 848,67 millions d'euros en AE et 387 millions d'euros en CP au titre du programme 103 ;
- 586,24 millions d'euros en AE et 579,33 millions d'euros en CP au titre du programme 102 ;
- 11,8 millions d'euros en AE et en CP au titre du programme 155 ;
- 1,5 milliard d'euros en AE et en CP au titre d'un fonds de concours apporté par France compétences.

Ainsi que le présent rapport le met en évidence, une large part de ces crédits correspond en fait au financement de dispositifs déjà existants, qui auraient dû être financés même en l'absence de plan spécifique ou de la réorientation des sommes qui étaient collectées par les Opca. Il semble donc abusif de les présenter comme relevant d'un « effort sans précédent ».

---

<sup>1</sup> La communication gouvernementale arrondit ce montant, qui figure dans le PAP, à 15 milliards d'euros.

L'action 3, créée avec la LFI pour 2018 retrace les crédits du programme 102 présentés comme relevant du plan d'investissement dans les compétences. Ces crédits progresseraient de 13,9 % en CP et 15,11 % en AE (586,24 millions d'euros en AE et 579,33 millions d'euros en CP). Cette progression s'explique toutefois largement par l'intégration dans cette action de dépenses qui relevaient en 2018 d'autres actions.

### 1. La progression des dépenses liées à la Garantie jeune

Initialement créé à titre expérimental<sup>1</sup>, la Garantie jeune (GJ) a été généralisée par la loi du 8 août 2016<sup>2</sup>, adoptée sous le quinquennat précédent. Il s'agit donc d'un dispositif pérenne, qui doit être financé chaque année. Présenter la GJ comme relevant d'un « *effort sans précédent* » consenti par le Gouvernement semble donc pour le moins discutable.

En 2018, la GJ représentait une dépense de 514,6 millions d'euros en AE et 503,3 millions d'euros en CP, dont une partie (35,96 millions d'euros) était prise en charge par des fonds européens (fonds social européen et initiative pour l'emploi des jeunes). Les crédits inscrits à l'action 4 étaient ainsi de 478,63 millions d'euros en AE et 467,31 millions d'euros en CP.

En 2019, le PAP maintient la cible de 100 000 nouveaux jeunes accompagnés, qui n'a pas été atteinte en 2018 (94 000) et prévoit un coût de 550,66 millions d'euros en AE et 543,74 millions d'euros en CP, dont 54,05 millions d'euros seraient pris en charge par les fonds européens.

Ainsi, les crédits inscrits au PLF au titre de la garantie jeune seraient en 2019 de 496,61 millions d'euros en AE et 489,69 millions d'euros en CP, dont, soit une progression de 3,75 % en AE et 5,69 % en CP.

#### Crédits demandés au titre de la Garantie jeune

(en millions d'euros)

|             | Coût de l'allocation<br>(AE= CP) | Coût de l'accompagnement |        | Co-financement européen<br>(AE = CP) | Crédits demandé |        |
|-------------|----------------------------------|--------------------------|--------|--------------------------------------|-----------------|--------|
|             |                                  | AE                       | CP     |                                      | AE              | CP     |
| <b>2018</b> | 354,6                            | 160                      | 148,68 | 35,96                                | 478,63          | 467,31 |
| <b>2019</b> | 390,66                           | 160                      | 153,08 | 54,05                                | 496,61          | 489,69 |

Source : PAP

<sup>1</sup> Décret n° 2013-880 du 1<sup>er</sup> octobre 2013 relatif à l'expérimentation de la « garantie jeunes ».

<sup>2</sup> Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

---

## 2. L'intégration au PIC de dispositifs pérennes

Le champ de l'action 3 est par ailleurs élargi pour comprendre un certain nombre de dispositifs déjà existants, qui relevaient en 2018 de l'action 2 :

- les dépenses au titre du parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (Pacea), qui passeraient de 10 à 48 millions d'euros ;
- une partie des dépenses liées à la R2F, à hauteur de 41,64 millions d'euros<sup>1</sup>.

Présenter ces dispositifs comme des éléments du PIC semble constituer un biais de présentation difficilement compatible avec l'exigence d'une information claire et loyale du Parlement. Toutefois, votre rapporteur se félicite de la forte augmentation des crédits dédiés au financement des Pacea.

## II. LES CRÉDITS DÉDIÉS À L'ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES BAISSERAIENT FORTEMENT DU FAIT DE L'EXTINCTION DE DISPOSITIFS D'AIDE SUPPRIMÉS AUPARAVANT ET DE LA RÉFORME DU FINANCEMENT DE L'APPRENTISSAGE

Le programme 103 finance des dispositifs visant à accompagner les entreprises face aux mutations économiques et à soutenir le développement de l'apprentissage et de la formation professionnelle. En 2019, il représente 47,4 % des AE et 41,8 % des CP de la mission.

Les crédits demandés au titre du programme 103 s'élèveraient en 2019 à 6,34 milliards d'euros en AE et 5,19 milliards d'euros en CP. Cela correspond à une hausse de 470 millions d'euros (+ 7,9 %) en AE mais à une baisse de 1,57 milliard d'euros (- 23,2 %) en CP.

À ces crédits budgétaires s'ajouterait un fonds de concours de 1,5 milliard d'euros contre 250 millions d'euros en 2018 au titre du PIC provenant de France compétences et correspondant au versement par France compétences à l'État des crédits dédiés à la formation des demandeurs d'emploi.

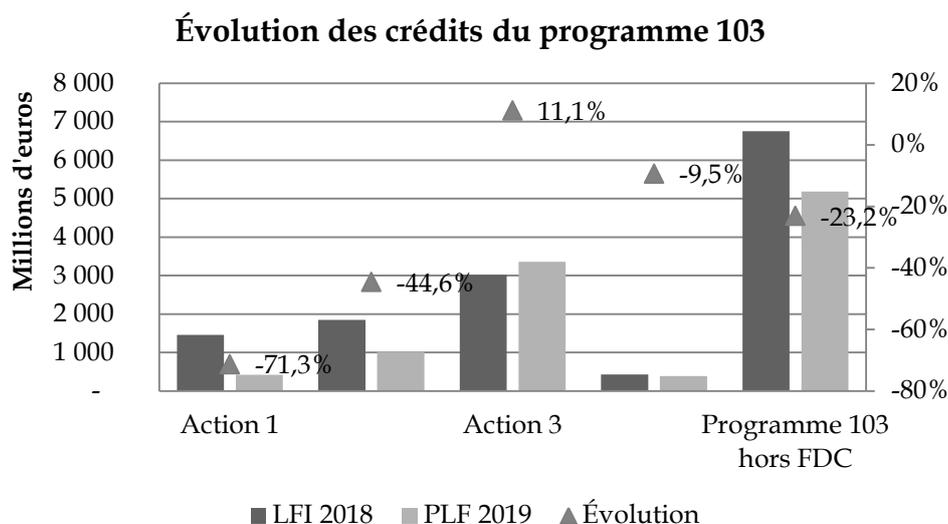
---

<sup>1</sup> L'action 1 du programme 102 prévoit par ailleurs 201,2 millions d'euros au titre de la R2F.

### Crédits de paiement du programme 103, hors fonds de concours

(en millions d'euros)

|  | LFI 2018       | PLF 2019       | Évolution     |
|--|----------------|----------------|---------------|
| <b>Action 1 - Anticipation et accompagnement des conséquences des mutations économiques sur l'emploi</b>                             | 1 459,6        | 418,8          | -71,3%        |
| <i>Développement de l'emploi TPE-PME</i>   | 1 182          | 219,5          | -81,4%        |
| <i>Implication des branches et des entreprises dans la prévention du licenciement et le reclassement des salariés</i>                | 277,5          | 199,3          | -28,2%        |
| <b>Action 2 - Amélioration de l'insertion dans l'emploi par l'adaptation des qualifications et la reconnaissance des compétences</b> | 1 847,7        | 1 023,5        | -44,6%        |
| <i>Reconnaissance des compétences acquises par les personnes</i>   | 1 000          | 1 000          | 0,0%          |
| <i>Amélioration de l'accès à la qualification par le développement de l'alternance et de la certification</i>                        | 1 846,7        | 1 022,5        | -44,6%        |
| <b>Action 3 - Développement de l'emploi</b>  | 3 022,9        | 3 358,8        | 11,1%         |
| <i>Baisse du coût du travail pour faciliter le développement de territoires et de secteurs à forts potentiels d'emploi</i>           | 2 784,6        | 2 801,6        | 0,6%          |
| <i>Promotion de l'activité</i>   | 238,3          | 557,2          | 133,8%        |
| <b>Action 4 - PIC</b>  | 428,2          | 387,7          | -9,5%         |
| <b>Programme 103</b>   | <b>6 758,4</b> | <b>5 188,8</b> | <b>-23,2%</b> |



Source : PAP

**A. L'EXTINCTION DE L'AIDE À L'EMBAUCHE DANS LES PME ET LA MOINDRE SOLLICITATION DES DISPOSITIFS D'ACCOMPAGNEMENT DES LICENCIEMENTS ÉCONOMIQUES ENTRAÎNERAIT UNE FORTE BAISSÉ DES DÉPENSES**

Les crédits de l'action 1 financent les dispositifs visant d'une part à développer l'emploi dans les TPE et les PME (sous-action 1) et d'autre part à appuyer les démarches des branches et des entreprises dans la prévention du licenciement et le reclassement des salariés (sous-action 2).

En 2019, les crédits de l'action 1 seraient de 459,7 millions d'euros en AE et de 418,8 millions d'euros en CP, soit une progression de 12,3 millions d'euros en AE mais une baisse de 1,04 milliard d'euros en CP.

**1. Une économie au titre des aides à l'embauche très marginalement mobilisée pour le financement des emplois francs**

La sous-action 1, dont les crédits sont dédiés au développement de l'emploi dans les très petites, petites et moyennes entreprises (TPE-PME), verrait ses crédits de paiement baisser de 962,5 millions d'euros (- 81,4 %) tandis que ses autorisations d'engagement progresseraient de 50,54 millions d'euros (+ 21,3 %). Ces évolutions contraires correspondent à l'extinction de plusieurs dispositifs dont l'aide à l'embauche en faveur des PME et à la montée en charge du dispositif des emplois francs.

*a) L'extinction des aides à l'embauche en faveur des TPE-PME qui permettrait une économie de près de 1 milliard d'euros*

Le dispositif d'aide à l'embauche en faveur des PME, mis en extinction depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2017, ne nécessite plus d'AE. En 2018, 1,09 milliard d'euros de CP étaient prévus pour couvrir les paiements restant à effectuer. Cette ligne budgétaire ne serait dotée que de 90,07 millions d'euros en 2019.

De même, le PLF pour 2019 ne prévoit plus de crédit au titre de l'aide à la première embauche dans les TPE (10,25 millions d'euros de CP en 2018).

Au total, l'extinction des dispositifs d'aide en faveur des TPE et PME permettrait une économie d'environ 1,02 milliard d'euros.

*b) Une baisse substantielle des crédits dédiés à l'appui aux filières et aux branches*

L'enveloppe dédiée à l'appui aux filières, aux branches et aux entreprises serait en 2019 de 51,02 millions d'euros en AE et 58,61 millions d'euros en CP, soit une baisse de 12,7 % en AE et 10,5 % en CP. Comme en 2018, la part de cette dotation destinée au financement des contrats de plan État-région (Ceper) serait de 14 millions d'euros.

*c) Une nouvelle expérimentation des emplois francs qui peine à démontrer son efficacité*

Durant le quinquennat précédent, un dispositif d'emplois francs avait été mis en œuvre par voie réglementaire<sup>1</sup> avant d'être rapidement abandonné devant le constat de son échec. En effet, entre l'entrée en vigueur de ce dispositif en juillet 2013 et le mois d'octobre 2014, seulement 280 contrats avaient été conclus alors que le Gouvernement tablait sur 2 000 emplois la première année et 10 000 sur une période de trois ans.

Par un amendement du Gouvernement au projet de loi de finances pour 2018<sup>2</sup>, un nouveau dispositif d'emplois francs, nettement élargi, a été créé à titre expérimental pour la période allant du 1<sup>er</sup> avril 2018 au 31 décembre 2019.

Ce dispositif est ciblé sur des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) situés dans les départements du Nord, de l'Essonne, de la Seine-et-Marne, de la Seine-Saint-Denis, du Val-d'Oise, du Maine-et-Loire, du Vaucluse des Bouches-du-Rhône.

Avant une éventuelle généralisation, un rapport d'évaluation devra être remis au Parlement par le Gouvernement au plus tard en septembre 2019.

---

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

<sup>2</sup> Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018, art. 175.

### Comparaison entre les dispositifs d'emplois francs de 2013 et de 2017

|                    | Emplois francs 2013-2014  | Emplois francs 2018-2019  |
|--------------------|---|---|
| Contrats éligibles | CDI à temps complet   | CDI ou CDD de plus de six mois, à temps complet ou partiel  |
| Salariés concernés | Jeunes de moins de 30 ans en recherche d'emploi depuis au moins 12 mois                                 | Pas de critère d'âge ou de durée de chômage   |
| Montant de l'aide  | 2 500 euros par an sur deux ans   | 2 500 euros par an pendant deux ans pour un CDD<br>5 000 euros par an pendant trois ans pour un CDI |
| Champ géographique | Zones urbaines sensibles de certaines communes définies par arrêté (condition de résidence de six mois) | Quartiers prioritaires de la politique de la ville définis par arrêté                               |

Source : Travaux du rapporteur

En 2018, pour financer l'amorçage du dispositif, les crédits votés en LFI étaient de 180 millions d'euros en AE et 11,7 millions d'euros en CP. L'exercice 2019 constituant la première année pleine de mise en œuvre du dispositif, les crédits demandés progressent fortement pour atteindre 237,06 millions d'euros en AE et 70,85 millions d'euros en CP.

Ces crédits doivent permettre de financer 25 000 contrats d'ici la fin de l'expérimentation. Toutefois, au 23 novembre 2018, 2 600 contrats avaient été signés<sup>1</sup>, alors que l'objectif affiché par le Gouvernement était d'atteindre 12 000 à 15 000 contrats sur l'année. Même si le dispositif monte progressivement en charge, on peut donc craindre que, malgré l'assouplissement des conditions d'éligibilité, le dispositif d'emplois francs ne soit à nouveau un échec. Votre rapporteur souligne le caractère insatisfaisant de l'introduction en cours de débat parlementaire de dispositifs n'ayant pas fait l'objet d'étude d'impact.

## 2. Une nette baisse des crédits destinés à favoriser la prévention du licenciement et le reclassement des salariés

Les crédits de la sous-action 2, dédiés à l'implication des branches et des entreprises dans la prévention des licenciements et le reclassement des salariés diminueraient en 2019, de 38 millions d'euros en AE (- 18,21 %) et 32,91 millions d'euros en CP (- 28,2 %) par rapport au PAP 2018.

Ces crédits se répartiraient entre des mesures d'âge, pour un montant de 5,3 millions d'euros en AE et 32,91 millions d'euros en CP et des actions en faveur du reclassement des salariés, pour un montant de 166,35 euros en AE et en CP.

<sup>1</sup> Source : DGEFP.

*a) Une baisse des crédits destinés aux mesures d'âge principalement liée à l'extinction des contrats de génération*

Les crédits dédiés aux mesures d'âge progresseraient de 1,2 million d'euros (+ 29,27 %) en AE mais baisseraient de 38,9 millions d'euros (- 54,15 %) en CP.

Cette baisse des crédits de paiement s'explique essentiellement par l'extinction des contrats de génération, dispositif supprimé par une des ordonnances du 22 septembre 2017<sup>1</sup>. Les crédits demandés à ce titre (27,6 millions d'euros) permettraient uniquement de couvrir le reliquat d'aides restant à verser. À l'occasion du PLF 2018, votre rapporteur avait eu l'occasion d'approuver la suppression de ce dispositif, qui avait fait la preuve de son inefficacité.

Le dispositif d'allocations spéciales du fonds national de l'emploi (ASFNE) est également en cours d'extinction et représenterait 0,6 million d'euros de crédits en 2019.

Les conventions de cessation d'activité de travailleurs salariés (Cats) permettent à un salarié de bénéficier d'une allocation égale au minimum à 65 % de son ancien salaire à condition d'être prévues par un accord de branche. Aucun nouvel accord de branche en ce sens ne peut être conclu depuis 2005, mais des Cats peuvent toujours être signées dans le cadre d'accords existant. Le PAP prévoit 86 bénéficiaires en 2019 contre 36 en 2018, ce qui explique une augmentation des crédits demandés de 500 000 euros à 1,2 million d'euros.

Enfin, les crédits destinés au financement des contrats de professionnalisation senior progresseraient de 1,5 à 3,5 millions d'euros.

*b) Une baisse des crédits dédiés aux actions de reclassement liée à une moindre dépense au titre de l'activité partielle et du contrat de sécurisation professionnelle*

Les crédits dédiés au financement d'actions de reclassement baisseraient de 40,9 millions d'euros, essentiellement en raison du moindre coût du dispositif d'activité partielle (- 23,78 millions d'euros) et du contrat de sécurisation professionnelle (- 19,5 millions d'euros).

Les crédits destinés au financement de l'activité partielle tiennent compte des économies (3 millions d'euros) résultant de l'article 84 du PLF ainsi que d'un moindre recours à ce dispositif (18 millions d'heures contre 23 millions en 2018). Ils passeraient ainsi de 112,28 millions d'euros à 88,5 millions d'euros (- 21,2 %).

---

<sup>1</sup> Ordonnance n° 2017-1387 du 22 septembre 2017 relative à la prévisibilité et la sécurisation des relations de travail.

**La modification du dispositif d'activité partielle  
prévue par l'article 84 du PLF**

Le dispositif d'activité partielle permet aux entreprises qui rencontrent des difficultés temporaires ou qui font face à un évènement exceptionnel de réduire ou de suspendre temporairement leur activité. L'entreprise bénéficie alors d'une aide lui permettant de compenser la perte de revenus subie par ses salariés.

Une fois l'autorisation administrative obtenue, l'entreprise dispose d'un délai de 4 ans pour demander le versement de l'allocation. L'article 84 prévoit de réduire ce délai à un an. Il prévoit en outre des sanctions en cas de demande frauduleuse.

Si le délai d'un an peut sembler court, cette mesure est cohérente avec la nature du dispositif d'activité partielle, qui doit constituer une aide d'urgence aux entreprises en difficulté.

En 2019, cette mesure entraînerait une réduction des dépenses publiques évaluée par le Gouvernement à 3 millions d'euros.

Le contrat de sécurisation professionnelle (CSP) est un dispositif d'accompagnement en faveur des salariés d'entreprises de moins de 1 000 salariés licenciés pour motif économique. Ce contrat entraîne le bénéfice d'une allocation de sécurisation professionnelle égale à 80 % du salaire brut moyen perçu au cours des 12 mois précédent sa conclusion. Ce dispositif est cofinancé par les employeurs, les partenaires sociaux et l'État. Le coût pour l'État serait de 49,5 millions d'euros en 2019, contre 69 millions d'euros prévus dans le PAP 2018. Cette baisse (- 28,3 %) correspondrait notamment à un moins grand nombre de licenciements économiques et donc d'entrées dans le dispositif (10 970 contre 12 898 prévues par le PAP 2018).

Les crédits dédiés aux cellules d'appui à la sécurisation professionnelle (CASP), qui complètent l'offre de service du CSP et interviennent en amont des licenciements représenteraient une dépense budgétaire de 1,4 million d'euros contre 1,5 million d'euros en 2018. Cette budgétisation s'appuie sur une hypothèse de croissance du nombre de bénéficiaires (3 500 contre 3 000) mais sur une baisse du montant moyen de l'accompagnement (400 euros contre 500 euros).

À l'inverse, les crédits correspondant à la compensation à la sécurité sociale d'exonérations de cotisations au titre des bassins d'emploi à redynamiser (BER) et des zones de restructuration de la défense (ZRD) progresseraient de 2,8 millions d'euros (+ 15,2 %).

Enfin, les crédits dédiés au financement de l'allocation temporaire dégressive (ATD) resteraient stables (6 millions d'euros). Votre rapporteur s'interroge sur la fiabilité de cette estimation, qui repose sur l'hypothèse d'un nombre inchangé de bénéficiaires à l'unité près (2 333 exactement).

Le tableau ci-dessous présente les crédits demandés en 2019 au titre d'actions de reclassement et de prévention du licenciement.

**Crédits demandés au titre d'actions en faveur du reclassement des salariés et de prévention du licenciement**

*(en millions d'euros)*

| Dispositif              | Crédits 2019<br>(Crédits 2018) |
|-------------------------|--------------------------------|
| Activité partielle      | 88,5<br>(112,28)               |
| CASP                    | 1,4<br>(1,5)                   |
| CSP                     | 49,5<br>(69)                   |
| ATD                     | 6<br>(6)                       |
| Exonérations BER et ZRD | 20,95<br>(18,18)               |
| <b>Total</b>            | 166,35<br>(207,26)             |

Source : PAP

**B. LES CRÉDITS DESTINÉS AU FINANCEMENT DE L'APPRENTISSAGE ET DE L'ALTERNANCE BAISSERAIENT FORTEMENT DU FAIT D'UNE MESURE DE PÉRIMÈTRE LIÉE À L'AUGMENTATION DES ALLÈGEMENTS GÉNÉRAUX**

Les crédits de l'action 2 sont destinés à l'amélioration de l'insertion dans l'emploi par l'adaptation des qualifications et la reconnaissance des compétences. Ils visent principalement à soutenir le développement des contrats d'apprentissage et de professionnalisation. Ils représentent en 2019 19,7 % des crédits de paiement du programme 103.

L'action 2 serait dotée en 2019 de 1,65 milliard d'euros en AE et 1,02 milliard d'euros en CP, ce qui correspond à une quasi-stabilité en AE (- 0,06 %) mais à une forte baisse en CP (- 44,6 %).

**1. La stabilité des crédits dédiés à la validation des acquis de l'expérience**

Comme en 2018, une dotation de 1 million d'euros est prévue au titre de la validation des acquis de l'expérience (VAE).

### **Une justification au premier euro entachée d'erreurs**

L'action 2 du programme 103 se compose de deux sous-actions dotées respectivement de 1 million d'euros (« *Reconnaissance des compétences acquises par les personnes* ») et 1,65 milliard d'euros en AE et 1,02 milliard d'euros en CP (« *Amélioration de l'accès à la qualification par le développement de l'alternance et de la certification* »).

La justification au premier euro (pp. 112 et suivantes du PAP) ne correspond pas à cette répartition, puisqu'une partie des dispositifs financés au titre de la sous-action « *Amélioration de l'accès à la qualification...* » est présentée comme relevant de la sous-action « *Reconnaissance des compétences acquises...* ».

Par ailleurs, dans le tableau retraçant les éléments de dépenses par nature, s'agissant de la répartition par nature (p. 111), la subvention pour charge de service public à l'AFPA est comptabilisée comme une dépense d'intervention alors qu'elle est présentée comme une dépense de fonctionnement.

S'il ne saurait croire que ces erreurs et incohérences résultent d'une volonté délibérée de brouiller l'information donnée au législateur, votre rapporteur estime que, en ne donnant pas une image fidèle de l'affectation des crédits demandés et de leur évolution d'une année sur l'autre, ces incohérences et erreurs nuisent à la bonne information du Parlement.

## **2. La baisse des crédits dédiés au financement de l'alternance du fait d'un important effet de périmètre et de la loi du 5 septembre 2018**

Les crédits de la sous-action baisseraient de 1,06 million d'euros en AE et de 824,3 millions d'euros en CP. Cette baisse s'expliquerait par des évolutions contraires liées d'une part à la suppression de dispositifs d'exonérations de cotisations patronales et d'autre part par la mise en place d'une aide unique pour les employeurs d'apprentis.

*a) Une forte baisse des crédits destinés à la compensation de dispositifs spécifiques d'exonérations transformés en baisse de charge.*

La sous-action 2 comprend notamment des crédits destinés à la compensation à la sécurité sociale des dispositifs d'exonération au titre des contrats d'apprentissage et des contrats de professionnalisation. En 2018, le PAP prévoyait ainsi 1,28 milliard d'euros au titre des contrats d'apprentissage et 11,65 millions d'euros au titre des contrats de professionnalisation.

La suppression du CICE au profit d'une augmentation des allègements généraux compensée par des recettes fiscales affectées à la sécurité sociale a pour conséquence une baisse drastique des crédits demandés à ce titre au sein du programme 103.

---

En effet, ces crédits se limiteraient en 2019 à la compensation des exonérations dont bénéficieraient les employeurs publics, non éligibles aux allègements généraux, au titre des contrats d'apprentissage. Les crédits demandés s'élèvent ainsi à 467,7 millions d'euros, soit une baisse de 807,5 millions d'euros (- 63,32 %)¹.

*b) La mise en place de l'aide unique aux employeurs d'apprentis*

La loi du 5 septembre 2018 a prévu la création d'une aide unique aux employeurs d'apprentis en remplacement de quatre dispositifs existants, dont deux financés par les régions, et qui représentaient ensemble 735 millions d'euros en 2018² :

- le crédit d'impôt apprentissage (213 millions d'euros en 2018) ;
- la prime régionale à l'apprentissage (231 millions d'euros) ;
- l'aide régionale au recrutement d'un apprenti supplémentaire (96 millions d'euros) ;
- l'aide TPE-jeune apprenti (195 millions d'euros en CP en 2018) ;

Cette aide unique sera ciblée sur les entreprises de moins de 250 salariés et sur les apprentis préparant un diplôme ou un titre équivalent au plus au baccalauréat (niveau IV ou V).

Les crédits demandés pour 2019 au titre de l'aide unique s'élèvent à 922,76 millions d'euros en AE mais seulement 172,33 millions d'euros en CP. Cette budgétisation est établie sur la base d'une prévision de 144 000 entrées dans le dispositif.

A l'occasion des débats sur le projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, la ministre du travail avait annoncé, notamment devant votre commission, que le montant de l'aide unique serait de 6 000 euros la première année et 3 000 euros la deuxième. Le montant exact de cette aide n'était pas connu au moment de l'examen du projet de loi de finances par votre commission.

Le PLF prévoit par ailleurs 120,96 millions d'euros en AE et 192,7 millions d'euros en CP au titre de l'aide TPE-jeune apprenti afin de couvrir les coûts liés à des contrats signés jusqu'au 31 décembre 2018.

---

¹ Les employeurs publics ne pouvant conclure de contrats de professionnalisation, le dispositif d'exonération au titre de ces contrats est lui intégralement supprimé et aucun crédit n'est prévu à ce titre.

² Source : Rapport n° 609 (2017-2018) de M. Michel Forissier, Mme Catherine Fournier, M. Philippe Mouiller et Mme Frédérique Puissat, fait au nom de la commission des affaires sociales, sur le projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, p. 164.

*c) L'extinction du plan de formation des demandeurs d'emploi*

En 2018, 225 millions d'euros de crédits de paiement étaient prévus pour le financement des plans exceptionnels de formation en faveur des personnes en recherche d'emploi lancés sous le quinquennat précédent. Ces plans n'ayant pas été renouvelés, le PLF ne prévoit aucun crédit à ce titre en 2019.

*d) Les autres lignes budgétaires*

Le PLF prévoit 2,42 millions d'euros au titre de la rémunération des travailleurs handicapés non suivis dans un centre de rééducation professionnelle. Ce niveau de crédits constitue une baisse de 1,55 million d'euros (- 39,04 %) par rapport à 2018.

Une partie des crédits des contrats de plan État-régions permet de financer des opérateurs territoriaux intervenant dans le champ de la formation. En 2019, ces crédits seraient de 20,6 millions d'euros, contre 15,5 millions d'euros en 2018.

Les subventions versées aux opérateurs nationaux que sont les GIP « Erasmus + France/Éducation formation » et l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme (ANCLI) seraient stables (0,56 million d'euros).

Enfin, le programme franco-allemand d'échanges de jeunes et d'adultes en formation professionnelle représenterait également une dépense stable de 0,43 million d'euros.

### **3. Des opérateurs appelés à des efforts d'efficience**

*a) Des dépenses de fonctionnement en forte baisse malgré la transformation du compte personnel de formation*

Les dépenses de fonctionnement courant seraient de 3 millions d'euros, en baisse par rapport à 2018 (8 millions d'euros). Cette enveloppe doit permettre le développement du système d'information du compte personnel de formation (CPF) et notamment son adaptation aux nouvelles dispositions issues de la loi du 5 septembre 2018.

*b) La situation préoccupante de l'Afpa*

La subvention pour charges de service public versée à l'Agence pour la formation professionnelle des adultes (Afpa) demeurerait fixée à 110 millions d'euros.

### **Le plan de transformation de l'Afpa**

L'ordonnance du 10 novembre 2016<sup>1</sup> a transformé le statut de l'association pour la formation professionnelle des adultes pour un faire un établissement public (art. L. 5315-1 du code du travail). Composante du service public de l'emploi, l'Afpa intervient toutefois dans un secteur concurrentiel.

En raison notamment de la perte de marchés publics importants, la situation financière de l'Afpa est particulièrement dégradée. Alors que les pertes accumulées entre 2012 et 2016 représentent 725 millions d'euros, le déficit de l'exercice 2018 devrait atteindre 74 millions d'euros.

Cette situation constitue une menace sérieuse pour la pérennité de l'Afpa et suscite des inquiétudes fortes.

Dans ce contexte, un vaste plan de réorganisation a été annoncé. Ce plan prévoit la fermeture de 38 sites et la suppression de 1 541 emplois. Une partie de ces suppressions devrait correspondre à des départs en retraite non remplacés (600 postes environ). En outre, 603 nouveaux postes devraient parallèlement être créés dans les domaines et sur les sites où l'agence compte se développer.

Votre rapporteur a rencontré le président et la directrice générale de l'Afpa qui lui ont présenté une stratégie visant à recentrer l'Agence sur son action en direction des publics les plus éloignés de l'emploi. Face à une concurrence souvent plus agile, l'Afpa souhaite également développer des solutions s'appuyant sur la mutualisation de moyens avec d'autres acteurs ou encore le développement de plateaux techniques mobiles lui permettant d'intervenir dans des territoires même sans y disposer d'un centre permanent.

Ce plan de réorganisation constitue certainement un plan de la dernière chance pour l'Afpa, et votre rapporteur espère que les négociations qui s'annoncent difficiles permettront de sauvegarder cet opérateur important du service public de l'emploi.

Le PAP prévoit par ailleurs une légère baisse de la SCP versée au Centre pour le développement de l'information sur la formation permanente (Inffo), qui passerait de 4,39 millions d'euros à 4,1 millions d'euros.

### ***C. LES CRÉDITS DÉDIÉS AU DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI PROGRESSERAIENT, ESSENTIELLEMENT EN RAISON DE L'ÉLARGISSEMENT DE L'AIDE AUX CRÉATEURS ET REPRENEURS D'ENTREPRISE***

Les crédits de l'action 3, dédiés au développement de l'emploi progresseraient de près de 357 millions d'euros en AE et 340 millions d'euros en CP par rapport à 2018. Cette progression de 11,8 % en AE et 11,1 % en CP résulterait essentiellement de l'élargissement de l'allocation aux chômeurs créateurs et repreneurs d'entreprise (Accre) prévue par la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2018<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Ordonnance n° 2016-1519 du 10 novembre 2016 portant création au sein du service public de l'emploi de l'établissement public chargé de la formation professionnelle des adultes.

<sup>2</sup> Loi n° 2017-1836 du 30 décembre 2017 de financement de la sécurité sociale pour 2018, article 13.

## 1. Le maintien des dispositifs de baisse de coût du travail

Les crédits de la sous-action « Baisse du coût du travail pour faciliter le développement de territoires et de secteurs à fort potentiel d'emploi » correspondent à la compensation par l'État de dispositifs de baisse de cotisations sociales. Ils s'élèveraient à 2,8 milliards d'euros selon le PAP, soit une progression de 0,6 % par rapport à 2018. Compte tenu d'un amendement du Gouvernement adopté par l'Assemblée nationale majorant les crédits de la mission de 65 millions d'euros, cette progression serait de 2,95 %

### *a) Le coût stable du dispositif Tepas*

Le coût du dispositif de déduction forfaitaire des cotisations patronales au titre des heures supplémentaires (dispositif Tepas) connaîtrait une légère progression (+ 2,11 millions d'euros, soit 0,4 %).

### *b) Un élargissement du dispositif en faveur des zones de revitalisation rurales*

Le montant de la compensation correspondant aux exonérations dans les zones de revitalisation rurale (ZRR) progresserait de 9,75 millions d'euros en 2019 (+ 115,4 %) du fait de l'élargissement des zones éligibles. Les crédits correspondant seraient de 18,2 millions d'euros.

Le dispositif d'exonération dont bénéficient les organismes d'intérêt général dans ces mêmes zones (ZRR-OIG) représenterait un coût de 77,5 millions d'euros (- 5 %).

### *c) La déduction forfaitaire de cotisations sociales en faveur des particuliers employeurs*

L'emploi d'un salarié par un particulier employeur donne lieu à une déduction de cotisations patronales de 2 euros par heure, non cumulable avec d'autres dispositifs d'exonération. Le coût de ce dispositif serait de 388 millions d'euros en 2019 (- 3,61 %).

### *d) Une modification du dispositif d'exonérations en faveur des aides à domicile pour les publics fragiles*

Les services d'aide à domicile auprès de publics fragiles bénéficient de dispositifs d'exonération spécifiques compensés à la sécurité sociale par l'État depuis 2017. On distingue les exonérations accordées à des particuliers employeurs et les exonérations accordées à des structures prestataires de services à domicile.

S'agissant de l'emploi direct, aucune modification du dispositif actuel n'est prévu et la baisse de 6,6 % des crédits résulterait, aux termes de la DGEFP, de la « *variabilité du sous-jacent telle qu'évaluée par l'Acoss* ».

S'agissant de l'emploi intermédié, le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) modifie le dispositif existant afin de compenser la suppression du CICE.

Le dispositif initialement proposé dans le PLFSS a été modifié au cours des débats à l'Assemblée nationale pour porter à 1,2 au lieu de 1,1 Smic le plafond de l'exonération totale (au-delà, et jusqu'à 1,6 Smic, l'exonération serait dégressive).

Le PAP prévoyait 794,98 millions d'euros au titre de ce dispositif. Afin de tenir compte de l'amendement adopté à l'Assemblée nationale, un amendement du Gouvernement a majoré ces crédits de 65 millions d'euros.

### Évolution des crédits de la sous-action Baisse du coût du travail

(AE = CP, en millions d'euros)

|   | PAP<br>2018 | PAP 2019 |         | Évolution |           |          |           |
|---|-------------|----------|---------|-----------|-----------|----------|-----------|
|   |             |          |         |           |           |          |           |
| Tepa  | 511,53      | 513,64   |         | + 2,11    | + 0,41 %  |          |           |
| ZRR   | 8,45        | 18,2     |         | + 9,75    | +115,38 % |          |           |
| ZRR-OIG                                       | 81,56       | 77,47    |         | - 4,09    | - 5,01 %  |          |           |
| Déduction forfaitaire particuliers employeurs | 402,56      | 388,04   |         | - 14,52   | - 3,61 %  |          |           |
| Exonération SAD emploi direct ou mandataire   | 850,98      | 794,98   |         | - 56      | - 6,58 %  |          |           |
| Exonération SAD prestataire*                  | 929,50      | 1009,29  | 1074,29 | + 79,79   | + 144,79  | + 8,58 % | + 15,58 % |
| TOTAL   | 2784,58     | 2801,61  | 2866,61 | + 17,03   | + 82      | + 0,61 % | + 2,95 %  |

Source : PAP, calculs du rapporteur

\* Un amendement adopté par l'Assemblée nationale a majoré de 65 millions d'euros les crédits dédiés à la compensation du dispositif d'exonération dont bénéficient les structures d'aide à domicile auprès de publics fragiles.

## 2. Une progression des crédits dédiés à la promotion de l'activité du fait de l'élargissement de l'Accre

Les crédits dédiés à la promotion de l'activité progresseraient de 339,6 millions d'euros en AE et 318,8 millions d'euros en CP, soit une progression de 142,9 % et 133,8 %. Cette hausse s'expliquerait principalement par la progression des crédits dédiés aux aides à la création d'entreprises.

*a) Une forte progression des crédits dédiés aux aides à la création d'entreprise liée à une mesure adoptée l'année dernière*

Cette progression résulte principalement de l'élargissement de l'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise (Accre), prévu par la LFSS pour 2018. À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019, l'Accre sera en effet ouverte à tous les créateurs ou repreneurs d'entreprise et non plus limitée à certaines catégories de personnes<sup>1</sup>. Le coût budgétaire de cette extension serait de 310,5 millions d'euros. Les crédits correspondant s'élèveraient ainsi à 527,55 millions d'euros contre 217,09 en 2018.

Les crédits du fonds de cohésion sociale (FCS) s'élèveraient à 17 millions d'euros contre 14 millions d'euros en 2018 en raison d'une augmentation des crédits destinés à la garantie des micro-crédits professionnels et sociaux.

*b) Une stabilité des crédits dédiés aux nouvelles formes d'emploi*

La ligne budgétaire dédiée aux nouvelles formes d'emploi serait dotée de 5,7 millions d'euros en AE comme en CP, contre 5,7 millions d'euros en AE et 6,2 millions d'euros en CP.

*c) Une progression des crédits en faveur des dispositifs propres aux outre-mer en raison du coût de l'aide « 35 heures » à Mayotte*

Les dispositifs propres aux outre-mer verraient leurs crédits progresser fortement (+ 1 million d'euros) 27,21 millions d'euros en AE et 6,92 millions d'euros en CP, pour financer l'aide versée aux entreprises mahoraises pour la mise en place des 35 heures prévue par l'ordonnance du 25 octobre 2017<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Initialement créée pour les demandeurs d'emploi indemnisé, l'Accre avait progressivement été élargie à d'autres publics (Bénéficiaires du revenu de solidarité active, personnes âgées de 18 à 26 ans, personnes handicapées de moins de 30 ans, créateurs ou repreneurs d'entreprises dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville...).

<sup>2</sup> Ordonnance n° 2017-1491 du 25 octobre 2017 portant extension et adaptation de la partie législative du code du travail, et de diverses dispositions relatives au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle à Mayotte, art. 35.

### Évolution des crédits de la sous-action Promotion de l'activité

|  | 2018          |               | 2019          |        | Évolution<br>des AE    | Évolution<br>des CP    |
|--|---------------|---------------|---------------|--------|------------------------|------------------------|
|  | AE            | CP            | AE            | CP     |                        |                        |
| <b>Promotion de l'activité</b>                 | <b>237,79</b> | <b>238,29</b> | <b>577,47</b> | 557,17 | + 339,68<br>+ 142,85 % | + 318,88<br>+ 133,82 % |
| *aides à la création<br>d'entreprises          | 231,09        | 231,09        | 544,55        | 544,55 | + 313,46<br>+ 135,64 % | + 313,46<br>+ 135,64 % |
| **FCS  | 14            | 14            | 17            | 17     | + 3<br>+ 21,43 %       | + 3<br>+ 21,43 %       |
| **ACCRE  | 217,09        | 217,09        | 527,55        | 527,55 | + 310,46<br>+ 143,01 % | + 310,46<br>+ 143,01 % |
| *Développement de<br>nouvelles formes d'emploi | 5,7           | 6,2           | 5,7           | 5,7    | 0                      | - 0,5<br>- 8,06 %      |
| * Dispositifs outre-mer                        | 1             | 1             | 27,21         | 6,92   | + 26,21<br>+ 2621,00 % | + 5,92<br>+ 592,00 %   |

***D. LES CRÉDITS DÉDIÉS AU PLAN D'INVESTISSEMENT DANS LES COMPÉTENCES NE PROGRESSERAIENT QU'EN AUTORISATION D'ENGAGEMENT SANS QUE LEUR UTILISATION CONCRÈTE SOIT PRÉCISÉE***

#### 1. Une baisse des crédits de paiement au titre du PIC

L'action 4 regroupe les crédits qui doivent être dépensés au titre du plan d'investissement dans les compétences, notamment au travers de la mise en œuvre des pactes qui doivent être conclus avec les régions.

L'année 2019 marquera la première année pleine de mise en œuvre du PIC. Les AE progresseraient ainsi de 97 millions d'euros (+ 12,9 %) pour s'établir à 848,7 millions d'euros.

Toutefois, en CP, les crédits baisseraient de 40,5 millions d'euros (- 9,46 %) et seraient de 387,7 millions d'euros.

#### Crédits de l'action 4

| Crédits 2019 (en M€) |       | Évolution par rapport à la LFI 2018 |         |        |          |
|----------------------|-------|-------------------------------------|---------|--------|----------|
| AE                   | CP    | AE                                  |         | CP     |          |
| 848,7                | 387,7 | 97                                  | 12,91 % | - 40,5 | - 9,46 % |

Le PAP présente les cinq grands axes de ce plan mais ne précise pas l'affectation des crédits correspondants. Si votre rapporteur partage les intentions affichées par le Gouvernement en matière de promotion de la formation et des compétences, il ne peut que regretter le manque d'information sur l'utilisation des crédits qu'il est demandé au législateur de voter. Ce manque d'information ne permet notamment pas de comprendre pourquoi, alors que le PIC doit monter en charge, les CP de l'action 4 baissent en 2019.

## **2. Un fonds de concours en trompe l'œil**

Par ailleurs, l'action 4 doit être dotée d'un fonds de concours de 1,5 milliard d'euros, contre 250 millions d'euros en 2018.

Ce fonds de concours correspond à la part du produit de la contribution des entreprises au financement de la formation professionnelle reversée à l'État par France compétences pour le financement de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi. Bien qu'il soit présenté comme relevant du PIC, ce concours n'a rien d'exceptionnel mais correspond en fait aux nouvelles modalités de répartition du produit de cette contribution, prévues par la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

### **Les nouvelles modalités de collecte et de répartition de la contribution des entreprises au financement de la formation professionnelle**

La loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a modifié les modalités de recouvrement et de gestion de la contribution des entreprises au financement de la formation professionnelle, qui était jusqu'à présent collectée par les organismes paritaires collecteurs agréés (Opc).

Auparavant, une fraction de la collecte effectuée par les Opc était reversée au FPSPP, qui avait notamment pour mission le financement d'actions de formation en faveur des demandeurs d'emploi. Le reste de la collecte était soit reversé aux fonds de gestion du congé individuel de formation (Fongecif) soit géré directement par les Opc.

À compter de 2019, sans que son assiette ou son taux soit modifiés, cette contribution sera collectée par le réseau des unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf) et affectée à France compétences, chargée de sa répartition.

Dans sa rédaction applicable à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019, l'article L. 6123-5 du code du travail prévoit que France compétences assurera la répartition et le versement de la contribution « formation professionnelle » :

- à la Caisse des dépôts et consignations, pour le financement du compte personnel de formation ;
- à l'État, pour la formation des demandeurs d'emploi ;

- aux opérateurs de compétences, pour l'aide au développement des compétences au bénéfice des entreprises de moins de cinquante salariés et pour le financement de l'alternance.

Le fonds de concours de 1,5 milliard d'euros annoncé pour 2019 correspond à la fraction du produit de la contribution « formation professionnelle » reversée à l'État pour le financement de la formation des demandeurs d'emploi.

Par ailleurs, il convient de relativiser l'importance de ce fonds de concours. En effet, en supprimant le FPSPP, la loi du 5 septembre 2018 a transféré ses missions en matière de formation professionnelle des demandeurs d'emploi à l'État. Or, le FPSPP a perçu en 2017 une fraction du produit de la contribution formation professionnelle égale à 841 millions d'euros. Ces crédits n'étaient pas pris en charge par le budget de l'État mais étaient bien dépensés en faveur de la formation des demandeurs d'emploi.

La différence entre les crédits qui étaient alloués au FPSPP et le montant du fonds de concours pour 2019 s'expliquerait par une modification de la répartition du produit de la contribution « formation professionnelle ».

En d'autres termes, si la fraction du produit de cette contribution dédiée au financement de la formation des demandeurs d'emploi progresse, cela ne peut qu'être au détriment des autres actions de formation qui étaient financées par les Opca.

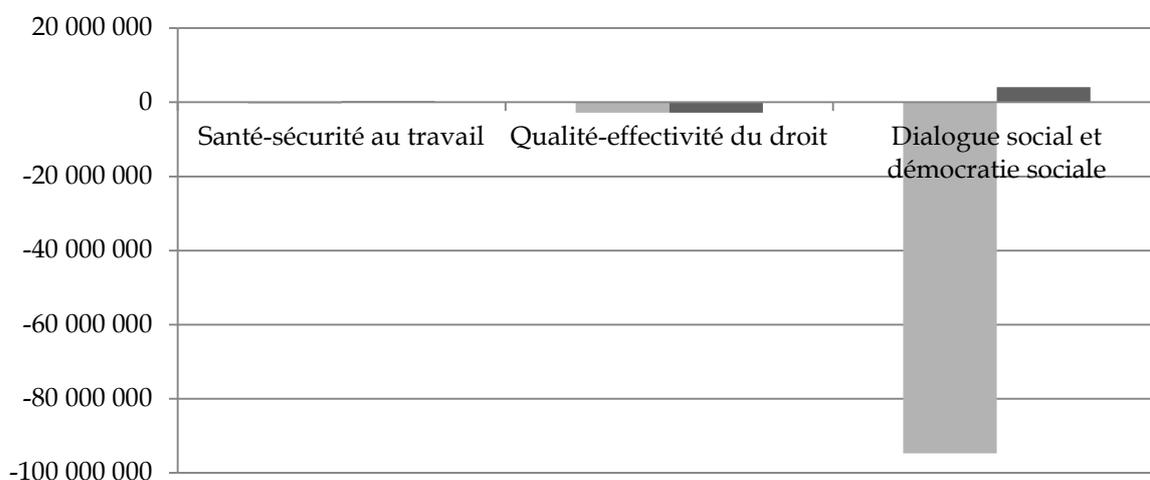
### **III. LES CRÉDITS DES PROGRAMMES 111 ET 155 SERAIENT À PEU PRÈS STABLES EN 2019**

#### ***A. LES CRÉDITS LIÉS À L'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'EMPLOI ET DES RELATIONS DE TRAVAIL CONNAITRAIENT UNE BAISSÉ CYCLIQUE***

Le programme 111 est géré par la direction générale du travail (DGT). Il représenterait 0,7 % des crédits de la mission en 2019.

Ses crédits seraient de 57,06 millions d'euros en AE et 88,07 millions d'euros en CP, une légère progression de 1,79 % en CP mais une baisse de 63,17 % en AE mais par rapport à la programmation 2018, liée essentiellement au cycle d'élection des conseillers prud'homaux.

### Évolution par action des crédits du programme 111



Source : PAP

#### 1. La stabilité des crédits destinés aux actions en faveur de la santé et de la sécurité au travail

Les crédits destinés aux actions en faveur de la santé et de la sécurité au travail progresseraient de 0,27 million d'euros (+ 1,3 %) en AE mais baisseraient de 0,33 million d'euros (- 1,16 %) en CP.

Les crédits destinés au financement d'études et d'actions d'appui aux entreprises se réduiraient de 0,8 million d'euros (- 17,9 %) en AE et 0,22 million d'euros (- 5,15 %) en CP.

La dotation du fonds pour l'amélioration des conditions de travail (Fact) serait de 2 millions d'euros, ce qui représente une progression de 34,23 %.

L'action 1 porte aussi les subventions versées à l'Anses (8,4 millions d'euros soit + 1,3 %) et à l'Anact (10 millions d'euros, - 0,07 %).

#### Évolution des crédits de l'action 1

(en millions d'euros)

|  | 2018  |       | 2019  |       | Évolution en AE |           | Évolution en CP |          |
|--|-------|-------|-------|-------|-----------------|-----------|-----------------|----------|
|  | AE    | CP    | AE    | CP    |                 |           |                 |          |
| Action 1 - Santé et sécurité au travail  | 24,4  | 24,1  | 24,13 | 24,43 | - 0,27          | - 1,11 %  | 0,33            | 1,37 %   |
| *Anses                                   | 8,29  | 8,29  | 8,4   | 8,4   | 0,11            | 1,33 %    | 0,11            | 1,33 %   |
| *Anact                                   | 10,05 | 10,05 | 9,98  | 9,98  | - 0,07          | - 0,70 %  | - 0,07          | - 0,70 % |
| *Connaissance des risques professionnels | 4,57  | 4,27  | 3,75  | 4,05  | - 0,82          | - 17,94 % | - 0,22          | - 5,15 % |
| *FACT                                    | 1,49  | 1,49  | 2     | 2     | 0,51            | 34,23 %   | 0,51            | 34,23 %  |

Source : PAP

## 2. La baisse cyclique des crédits dédiés à l'effectivité du droit

Les crédits de l'action 2 s'élèveraient à 21,2 millions d'euros en AE et en CP, ce qui représenterait une baisse de 2,8 millions d'euros (- 11,74 %), principalement en raison de l'achèvement de la campagne de renouvellement des conseillers prud'homaux. En effet, les crédits liés au renouvellement lui-même baisseraient de 1 million d'euros (- 82,5 %) et les crédits dédiés à la formation des conseillers baisseraient de 0,9 million d'euros, soit - 6,8 %.

Selon la DGT, les nouvelles modalités de désignation des conseillers prud'homaux prévues par l'ordonnance du 31 mars 2016<sup>1</sup> ont permis une économie de 100 millions d'euros sur 5 ans<sup>2</sup>.

Les crédits demandés au titre des conseillers du salarié resteraient constant, à 1,3 million d'euros. Ces crédits permettent d'une part de couvrir les dépenses liées à l'exercice des missions des conseillers (1,07 million d'euros), à financer leur couverture contre le risque « accident du travail » (0,08 million d'euros) et à subventionner des associations menant des actions ciblées dans le domaine du droit du travail (0,06 million d'euros).

Les crédits destinés au remboursement à l'employeur des rémunérations versées au salarié exerçant les fonctions de défenseur syndical durant ses heures de délégation ainsi que les absences pour formation baisseraient de 0,9 million d'euros (- 11,5 %).

### Évolution des crédits de l'action 2

(AE= CP, en millions d'euros)

|                                       | 2018  | 2019  | Évolution |           |
|---------------------------------------|-------|-------|-----------|-----------|
| Qualité et effectivité du droit       | 24,02 | 21,2  | - 2,82    | - 11,74 % |
| *renouvellement CPH                   | 1,2   | 0,21  | - 0,99    | - 82,50 % |
| *formation CPH                        | 13,71 | 12,78 | - 0,93    | - 6,78 %  |
| *conseiller du salarié et subventions | 1,31  | 1,31  | 0         | 0,00 %    |
| *défenseur syndical                   | 7,8   | 6,9   | - 0,9     | - 11,54 % |

Source : PAP

<sup>1</sup> Ordonnance n° 2016-388 du 31 mars 2016 relative à la désignation des conseillers prud'hommes.

<sup>2</sup> Le coût de l'organisation d'élections prud'homales est estimé à 106 millions d'euros, alors que les nouvelles modalités de désignation ont nécessité un financement de 6 millions d'euros.

### 3. La poursuite des chantiers en cours en faveur de l'amélioration du dialogue social

L'action 3 (« Dialogue social et démocratie sociale ») serait marquée par la poursuite de chantiers informatiques liés à la mesure de l'audience des organisations syndicales et patronales, qui entrainerait une progression des crédits de fonctionnement dédiés (9,83 millions d'euros soit + 294,8 % en AE et 6,55 millions d'euros soit + 175,21 % en CP).

La loi de finances pour 2018 a prévu l'engagement de 102 millions d'euros au titre de la contribution de l'Etat au fonds paritaire pour le financement du dialogue social (FPFSD). Cet engagement se traduit par 34 millions d'euros de CP chaque année sur la période 2018-2020. Aucune nouvelle AE n'est donc prévue à ce titre en 2019.

Enfin, 1,9 million d'euros (2 millions d'euros en 2018) sont prévus en 2019 au titre du financement d'actions nationales ou locales visant à développer le dialogue social.

#### Évolution des crédits de l'action 3

(en millions d'euros)

|   | 2018   |       | 2019  |       | Évolution en AE |           | Évolution en CP |          |
|---|--------|-------|-------|-------|-----------------|-----------|-----------------|----------|
|   | AE     | CP    | AE    | CP    |                 |           |                 |          |
| Action 3 - Dialogue social et démocratie sociale    | 106,49 | 38,39 | 11,73 | 42,45 | - 94,76         | - 88,98 % | 4,06            | 10,58 %  |
| *représentativité syndicale et patronale            | 2,49   | 2,38  | 9,83  | 6,55  | 7,34            | 294,78 %  | 4,17            | 175,21 % |
| *paritarisme et formation syndicale                 | 102    | 34    | 0     | 34    | - 102           | - 100 %   | 0               | 0 %      |
| *aide au développement de la négociation collective | 2      | 2     | 1,9   | 1,9   | - 0,1           | - 5 %     | - 0,1           | - 5 %    |

Source : PAP

### B. LES EFFECTIFS METTANT EN ŒUVRE LES POLITIQUES DE L'EMPLOI SONT APPELÉS À BAISSER

Le programme 155 constitue le programme « d'appui et de soutien » aux politiques publiques menées par le ministère du Travail. En 2019, les crédits de ce programme seraient de 690,9 millions d'euros en AE et 689,3 millions d'euros en CP, soit une légère hausse (+ 0,62 % en AE et 0,87 % en CP). Ces crédits représentent 5,2 % des AE et 5,5 % des CP de la mission.

#### 1. La baisse des dépenses de personnel et de ressources humaines en lien avec l'évolution du plafond d'emplois

Les dépenses de personnel (actions 14 à 18) et la politique de ressources humaines (action 13) représentent l'essentiel des crédits programme (93 % en AE comme en CP). Les crédits demandés pour 2019 s'élèvent à 643,3 millions d'euros en AE et 642,3 millions d'euros en CP, soit une baisse de 8,6 millions.

### Crédits de personnel du programme 155 par action

|  | CP 2019<br>(en millions d'euros) | Évolution<br>par rapport à 2018 |          |
|--|----------------------------------|---------------------------------|----------|
| 13. Politiques de ressources humaines  | 27,88                            | - 0,64                          | - 2,25 % |
| 14. Personnels - politiques d'accès et retour à l'emploi   | 72,09                            | - 1,74                          | - 2,36 % |
| 15. Personnels - politiques d'accompagnement des mutations économiques et de développement de l'emploi | 85,83                            | + 3,36                          | + 4,07 % |
| 16. Personnels - politiques d'amélioration de la qualité de l'emploi et des relations de travail       | 333,27                           | - 10,8                          | - 3,14 % |
| 17. Personnels - statistiques études et recherches   | 21,75                            | - 0,58                          | - 2,58 % |
| 18. Personnels transversaux et de soutien  | 101,51                           | + 1,78                          | + 1,78 % |
| Total dépenses de personnel  | 614,46                           | - 7,99                          | - 1,28 % |

Source : PAP, calculs du rapporteur

Cette baisse des crédits résulte d'une baisse du plafond d'emplois du programme 155, qui serait fixé à 9 012 ETPT soit 239 de moins qu'en 2018. Cette baisse correspondrait à hauteur de 3 ETPT à des transferts vers d'autres missions, à hauteur de 101 ETPT à l'extension en année pleine de mesures prises en 2018 et, à hauteur de 135 ETPT, des mesures qui seront prises en 2019. Cette baisse serait moindre que celle qui avait été prévue en 2018 (- 272 ETPT), qui résultait toutefois en partie du resserrement des cabinets ministériels (- 30 ETPT) et de mesures de périmètre (- 58 ETPT). Les crédits de la politique de ressources humaines correspondent aux dépenses de formation et d'action sociale, aux frais liés à la médecine de prévention et aux actions liées aux conditions de travail, aux remboursements des personnels mis à disposition et à la rémunération des stagiaires et à la SCP versée à l'Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (Intefp).

### Répartition par action des ETPT rattachés au programme 155

|  | 2018  | 2019  | Évolution |
|--|-------|-------|-----------|
| 07. Fonds social européen (assistance technique)   | 60    | 60    | 0         |
| 14. Personnels - politiques d'accès et retour à l'emploi   | 1 081 | 1 036 | - 45      |
| 15. Personnels - politiques d'accompagnement des mutations économiques et de développement de l'emploi | 1 216 | 1 238 | + 22      |
| 16. Personnels - politiques d'amélioration de la qualité de l'emploi et des relations de travail       | 5 002 | 4 801 | - 201     |
| 17. Personnels - statistiques études et recherches   | 289   | 279   | - 10      |
| 18. Personnels transversaux et de soutien  | 1 603 | 1 598 | - 5       |
| Total  | 9 251 | 9 012 | - 239     |

Source : PAP, calculs du rapporteur

## **2. La baisse des crédits des fonctions support**

### *a) Action 7 – Fonds social européen*

L'action 7 correspond aux crédits issus du fonds social européen (FSE) au titre de l'assistance technique. Elle est uniquement dotée de crédits correspondants à un fonds de concours à hauteur de 9,3 millions d'euros, contre 9,2 millions d'euros en 2018, dont 2,8 millions d'euros au titre de la rémunération de 60 agents contractuels recrutés en services déconcentrés pour le suivi des actions financées par le FSE.

### *b) Action 8 – Fonctionnement des services*

L'action 8 porte les dépenses de fonctionnement courant des services déconcentrés d'outre-mer (directions des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi, Dieccte) ainsi que les frais de justice et la subvention versée à Expertise France. Depuis 2017, les crédits de fonctionnement des directions régionales des entreprises, de la concurrence, du travail et de l'emploi (Direccte) sont portés par le programme 333 (« Moyens mutualisés des administrations déconcentrées »)<sup>1</sup> et celles de l'administration centrale par le programme 124 (« Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative »)<sup>2</sup>.

Ces crédits seraient en 2019 de 5,6 millions d'euros en AE et 3,5 millions d'euros en CP, soit une baisse de 3,14 % en AE et 2,2 % en CP.

### *c) Action 9 – Systèmes d'information*

L'action 9 comprend les crédits destinés aux systèmes d'information du ministère du travail. Les crédits correspondants progresseraient de 33,35 % en AE comme en CP, soit 4,4 millions d'euros. Selon le PAP, cette hausse permettrait de financer les travaux informatiques en cours et notamment la refonte du système d'information de l'inspection du travail et le développement du code du travail numérique.

### *d) Action 10 – Affaires immobilières*

L'action 10 correspond aux dépenses immobilières des services déconcentrés d'outre-mer. Les crédits correspondants seraient de 2,3 millions d'euros en AE et 4 millions d'euros en CP, soit une baisse de 36,3 % en AE et de 7,43 % en CP. Cet écart entre les AE et les CP s'expliquerait selon le PAP par l'engagement de la totalité des baux dès l'année de leur signature. En outre, la disparition du dispositif de loyers budgétaires contribuerait à expliquer la baisse des CP demandés.

---

<sup>1</sup> Mission Direction de l'action du Gouvernement.

<sup>2</sup> Mission Solidarité, insertion et égalité des chances.

*e) Action 11 - Communication*

L'action 11 correspond aux dépenses de communication dans les champs du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social.

Les crédits correspondant feraient plus que doubler en 2019 pour atteindre 7,43 millions d'euros en AE (+ 114,1 %) et 7,5 millions d'euros en CP (+ 111,7 %). Cette progression s'expliquerait, selon le PAP par la poursuite de la campagne de communication sur l'apprentissage et, à hauteur de 4 millions d'euros, par le financement d'actions de communication liées au déploiement et à la mise en œuvre du PIC.

*f) Action 12 – Études, statistiques, évaluation et recherche*

L'action 12 regroupe les dépenses de production statistique, d'études et de recherche menés notamment au niveau central par la Dares et au niveau déconcentré par les Direccte. Les crédits demandés en 2019 progresseraient de 6,03 millions d'euros en AE (+ 69,86 %) et en CP (+ 73,2 %).

Cette forte progression correspond principalement aux travaux d'évaluation du PIC, qui représenteraient 6,39 millions d'euros en AE et en CP. Le PAP précise que ces crédits correspondent à un transfert en provenance du programme 103.

La subvention versée au centre national d'études et de recherches sur les qualifications (Cereq) serait stable à 0,9 million d'euros.

**Crédits du programme 155, par action  
(hors dépenses de personnel et politique de RH)**

*(en millions d'euros)*

|   | Crédits 2019 |       | Évolution par rapport à 2018 |            |        |            |
|---|--------------|-------|------------------------------|------------|--------|------------|
|   | AE           | CP    | AE                           |            | CP     |            |
| 08. Fonctionnement des services                   | 5,60         | 3,55  | - 0,18                       | - 3,14 %   | - 0,08 | - 2,20 %   |
| 09. Systèmes d'information                        | 17,59        | 17,59 | + 4,40                       | + 33,35 %  | + 4,40 | + 33,35 %  |
| 10. Affaires Immobilières                         | 2,34         | 4,04  | - 1,30                       | - 36,25 %  | + 0,28 | + 7,43 %   |
| 11. Communication                                 | 7,44         | 7,51  | + 3,96                       | + 114,10 % | + 3,96 | + 111,74 % |
| 12. Études, statistiques, évaluation et recherche | 14,65        | 14,26 | + 6,03                       | + 69,86 %  | 6,03   | 73,23 %    |

Source : PAP, calculs du rapporteur

---

#### **IV. LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE « FINANCEMENT NATIONAL DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA MODERNISATION DE L’APPRENTISSAGE » NE CONNAÎTRAIT PAS D’ÉVOLUTION NOTABLE**

##### ***A. L’ANNÉE 2019 MARQUERA LE DERNIER EXERCICE DU COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE AVANT SA SUPPRESSION***

Le compte d’affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l’apprentissage » (CAS FNDMA) retrace les fonds versés aux régions pour le financement de la taxe d’apprentissage.

La ressource régionale pour l’apprentissage se compose d’une part de la fraction régionale correspondant à 51 % du produit de la taxe d’apprentissage et d’autre part d’une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TICPE).

Une part fixe de cette ressource, fixée à 1 544,09 millions d’euros<sup>1</sup>, est répartie entre les régions, la collectivité territoriale de Corse et le département de Mayotte selon une clé fixée par la loi.

Le solde de la ressource régionale est réparti selon une logique de péréquation suivant une règle fixée par la loi.

Le CAS FNDMA se compose de deux programmes qui correspondent aux deux composantes de la ressource régionale pour l’apprentissage telle qu’elle est prévue par l’article L. 6241-2 du code du travail :

- le programme 787 correspond à la répartition régionale ;
- le programme 790 correspond à la péréquation entre régions opérées avec le solde de la fraction régionale.

La loi du 5 septembre 2018 a prévu une profonde réforme du financement de l’apprentissage en prévoyant notamment une collecte par le réseau des Urssaf de la taxe d’apprentissage et son reversement à France compétences chargée de sa répartition. Ces nouvelles modalités de financement, qui doivent entrer en vigueur à compter de l’exercice budgétaire 2020, entraîneront la suppression du CAS FNDMA.

##### ***B. LES RESSOURCES DU FNDMA PROGRESSERAIENT SPONTANÉMENT EN 2019***

En 2019, la fraction régionale de la taxe d’apprentissage s’élèverait à 1 709,71 millions d’euros, contre 1 632,73 millions d’euros en 2018 (+ 4,7 %). Cette prévision s’appuie sur une hypothèse de progression de la masse salariale de 3,5 %.

---

<sup>1</sup> Art. L. 6241-2 du code du travail.

La part fixe de la ressource régionale, dont le montant demeure fixé par la loi à 1 544,09 millions d'euros, se composerait de 1 384,54 millions d'euros issus de la fraction régionale de la taxe d'apprentissage et de 159,55 millions d'euros issus de la TICPE.

Le solde, soit 325,17 millions d'euros serait ferait l'objet du mécanisme de péréquation.

### La ressource régionale pour l'apprentissage en 2019

(en millions d'euros)

|  | <b>Part fixe<br/>(programme 787)</b> | <b>Péréquation<br/>(programme 790)</b> | <b>Total</b>   |
|--|--------------------------------------|--|----------------|
| <b>Fraction régionale<br/>de la TA</b> | 1384,54                              | 325,17                                 | <b>1709,71</b> |
| <b>TICPE</b>                           | 159,55                               |  |                |
| <b>Total</b>                           | <b>1544,09</b>                       |  |                |

Source : PAP

Ces ressources doivent permettre de financer la progression des effectifs d'apprentis, pour atteindre 458 000 apprentis au 31 décembre 2019 contre 436 000 au 31 décembre 2018.

### Effectifs prévisionnels d'apprentis

| <b>2016</b> | <b>2017</b> | <b>2018</b> | <b>2019</b> |
|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 412 266     | 421 700     | 436 000     | 458 000     |
| 1,70 %      | 2,29 %      | 3,39 %      | 5,05 %      |

Source : PAP

Les recettes du CAS FNDMA n'appellent pas d'observation particulière de la part de votre rapporteur.



---

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

---

### AUDITION DE MME MURIEL PÉNICAUD, MINISTRE DU TRAVAIL

*M. Alain Milon, président.* – Je suis heureux d'accueillir cet après-midi Mme Muriel Pénicaud, ministre du travail, pour la présentation des crédits de la mission « Travail et emploi » et, pour cette année encore, du compte d'affectation spéciale « Fonds de modernisation de l'apprentissage ». Notre réunion fait l'objet d'une captation vidéo retransmise en direct sur le site internet du Sénat et consultable en vidéo à la demande. Ces crédits feront demain matin l'objet d'un avis de notre commission sur le rapport de notre collègue Michel Forissier et ils seront examinés en séance publique le mardi 4 décembre dans la soirée.

Les crédits de la mission « Travail et emploi » représentent 12,4 milliards en 2019 et traduisent, après la réforme du marché du travail conduite par le Gouvernement, les orientations données à la politique de l'emploi : baisse des contrats aidés, diminution des exonérations ciblées au profit des allègements généraux de cotisations et réforme de l'apprentissage et de la formation professionnelle. Si ces orientations peuvent être partagées par notre commission, elles interrogent la transition entre un modèle de soutien rapide à la mise en emploi, auquel le Gouvernement n'a pas totalement renoncé, comme en témoigne le dispositif des emplois francs, et celui d'une montée en compétence permettant une plus grande autonomie des demandeurs d'emploi, qui s'inscrit nécessairement dans un temps plus long. L'objectif d'un taux de chômage ramené à 7,5 % de la population active d'ici à la fin du quinquennat reste en ligne de mire sur fond de perspectives de croissance européennes très incertaines.

*Mme Muriel Pénicaud, ministre du travail.* – L'année 2019 poursuit la transformation profonde des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle que j'ai engagée dès mon arrivée, en parallèle des ordonnances pour le renforcement du dialogue social. J'ai mené en 2018 des réformes structurantes avec des choix forts et assumés de réallocation de nos moyens, notamment en faveur des compétences dans notre pays.

*Le premier chantier est la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, qui réforme les règles de gouvernance et de financement des politiques de la formation professionnelle et de l'apprentissage en replaçant l'individu au centre du jeu et dans une posture de décideur de son propre parcours, qui élargit la couverture de l'assurance chômage pour faciliter les transitions professionnelles, qui lutte contre la précarité, qui renforce le retour à l'emploi et qui pose les fondements d'une égalité salariale entre les femmes et les hommes et d'une meilleure inclusion des personnes en situation de handicap.*

*Le deuxième chantier est le déploiement du Plan d'investissement dans les compétences (PIC). Cette année, 1,5 milliard ont déjà été engagés pour lancer une vingtaine de programmes servant deux objectifs : accompagner et former les personnes peu qualifiées en recherche d'emploi dans une logique d'acquisition des compétences attendues sur le marché du travail ; intensifier les effets de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel en accélérant par l'investissement et l'innovation la transformation du système de formation professionnelle.*

*Le troisième chantier est l'approche renouvelée de la politique d'inclusion dans l'emploi, fondée notamment sur la création des parcours emploi compétences et des moyens effectivement mis en œuvre pour associer à la mise en emploi des ambitions d'accompagnement et de formation. La dimension territoriale du pilotage des outils de l'insertion a été renforcée, avec la création du Fonds d'inclusion pour l'emploi, qui a permis d'adapter l'allocation des moyens aux besoins régionaux.*

*Le quatrième chantier est le renforcement sans précédent du modèle inclusif des entreprises adaptées. C'est le sens de l'accord pluriannuel « Cap vers l'entreprise inclusive », qui résulte d'une concertation nourrie avec le secteur du handicap. L'objectif est de permettre à 40 000 personnes handicapées supplémentaires d'avoir accès à un emploi d'ici à 2022. Nous lançons aussi l'expérimentation des emplois dits « tremplins », visant à faciliter les passerelles vers le milieu ordinaire. Un plan de transformation de l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) a été annoncé voilà quelques semaines.*

*Le budget de la mission « Travail et emploi » est de 12,4 milliards en 2019. À périmètre constant, il y a certes une baisse de 2 milliards par rapport à 2018, mais elle est principalement liée à l'extinction des mesures dont j'ai pris acte à mon arrivée, en particulier l'aide ponctuelle à l'embauche dans les TPE et PME, et à un choix assumé de réduction en volume des contrats aidés pour en faire des parcours plus qualitatifs et tenir compte de la consommation réelle observée cette année.*

*Ce budget poursuit les efforts engagés en 2018 avec un objectif d'œuvrer à l'inclusion dans l'emploi. Il est primordial que les personnes les plus vulnérables soient replacées au cœur des politiques d'inclusion, en cohérence avec l'objectif d'émancipation porté par la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté présentée par le Président de la République le 13 septembre 2018.*

*Nous allons poursuivre la montée en puissance du PIC, avec un nouvel engagement de 3 milliards, financé pour moitié par des crédits budgétaires et pour moitié par la contribution, via France compétences, des entreprises, soit 1,5 milliard.*

---

*Les crédits du PIC seront mobilisés dans quatre directions : mettre en œuvre des parcours de formation qui seront déployés dans le cadre des pactes régionaux pluriannuels d'investissement dans les compétences en cours de négociation entre l'État et les régions ou les collectivités compétentes sur la période 2019-2022, soit 1,6 milliard d'engagements provisionnés pour la seule année 2019 ; assurer un effort particulier pour certains publics accompagnés par la politique de l'emploi, et renforcer son articulation avec les enjeux de formation après 20 millions en 2018, 60 millions par an seront consacrés à partir de 2019 à la formation des bénéficiaires de l'insertion par l'activité économique ; consolider les mesures d'accompagnement des jeunes du Parcours contractualisé vers l'autonomie et l'emploi (Pacea) avec sa formule intensive, la Garantie jeunes pour 100 000 jeunes ; promouvoir les expérimentations portant des approches innovantes sur des problématiques ciblées telles que la remobilisation et le retour à l'emploi dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville par l'appel à projets.*

*Il y a également un engagement important en direction des publics qui en ont le plus besoin, pour que 10 000 personnes de plus puissent accéder à l'insertion par l'activité économique dès 2019, avec une augmentation du budget de 50 millions.*

*L'année 2019 sera aussi celle du plein déploiement de la réforme des entreprises adaptées, avec un budget de 400 millions, en augmentation par rapport à 2018. Nous voulons que 10 000 personnes supplémentaires accèdent aux entreprises adaptées dès 2019, grâce aussi au financement de l'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des handicapés (Agefiph), qui participera au suivi des expérimentations.*

*Ces efforts sont complétés par 100 000 nouveaux parcours emploi compétences (PEC), qui seront prescrits en 2019. À ces contrats s'ajoutent près de 30 000 contrats dédiés à l'accompagnement des élèves en situation de handicap, dont le financement relève dorénavant entièrement de l'éducation nationale, avec un transfert de 124 millions.*

*L'expérimentation des emplois francs, lancée au 1<sup>er</sup> avril 2018, se poursuit en 2019 pour renforcer le soutien en faveur des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). Après un démarrage progressif, nous constatons ces dernières semaines une augmentation des signatures.*

*Pour assurer la pleine cohérence de cette politique publique en faveur des personnes pour lesquelles le soutien de l'État est indispensable dans le retour à l'emploi et pour réfléchir aux moyens d'améliorer les solutions proposées, j'ai réuni ce matin l'ensemble des parties prenantes de l'inclusion : réseaux de l'insertion par l'activité économique (IAE), entreprises adaptées, collectif Alerte, ainsi que partenaires sociaux.*

*Nous avons pu partager le double pari de l'inclusion : celui de la personne en difficulté, qui peut retrouver le chemin de l'insertion et de l'emploi en construisant un projet par le triptyque emploi-accompagnement-formation, et celui des entreprises, pour les mobiliser toujours plus sur l'inclusion pour l'accueil, l'accompagnement et la formation.*

*C'est pour enclencher cette nouvelle dynamique que je viens de créer par décret le Conseil de l'inclusion dans l'emploi, présidé par Thibaut Guilluy. Ce sera une structure agile et resserrée, qui sera force de proposition et qui pourra nous aider à coconstruire des propositions pour changer d'échelle en matière d'inclusion.*

*Nous avons à cœur d'accompagner les actifs et les entreprises dans leurs phases de transition et dans leur montée en compétence, d'aider les restructurations sur les territoires, et de stimuler l'emploi et la compétitivité. C'est pourquoi le budget présenté porte en termes de coût du travail une simplification du paysage des exonérations, avec la bascule de certains allègements spécifiques vers le droit commun – les allègements de charges prévus en 2019 s'appliquent à plein dès le 1<sup>er</sup> janvier –, ainsi qu'un effort budgétaire de presque 4 milliards, soit un tiers de mon budget, pour soutenir l'emploi dans les services à la personne ou encore la création d'entreprises.*

*La mise en œuvre et la réussite de ces orientations nécessitent de renforcer la performance, mais également la coordination des acteurs du service public de l'emploi. L'expérimentation d'un rapprochement entre les missions locales et Pôle emploi ne doit pas être un sujet tabou.*

*Dans cette perspective de recentrage des financements de l'État sur ses objectifs prioritaires, je poursuivrai le retrait de l'État de la subvention de fonctionnement des maisons de l'emploi, pour privilégier une approche par projet. Il s'agit là aussi de tirer les conséquences des choix retenus par les gouvernements successifs depuis dix ans. J'ai néanmoins entendu lors du débat à l'Assemblée nationale les craintes des élus sur la capacité pour les maisons de l'emploi de s'adapter dans ce délai. J'ai donc accepté de provisionner un budget de 5 millions cette année pour accompagner la transition.*

*Dans le cadre d'Action publique 2022, le ministère participera à l'objectif gouvernemental global de réduction des effectifs. La baisse sera de 233 emplois, soit un taux d'effort stable. L'effort s'inscrira plus largement dans le cadre d'une réflexion sur l'évolution du périmètre des missions et de l'organisation territoriale des services.*

*Le ministère relèvera le défi du numérique par le biais de la modernisation des systèmes d'information du ministère en appui des politiques de l'emploi.*

*Ce budget cohérent porte en synthèse deux grandes ambitions : intensifier l'effort d'inclusion et favoriser l'émancipation par l'emploi ; stimuler la création d'emplois, par la libération de l'alternance et un renforcement de l'effort en matière de baisse du coût du travail.*

**M. Michel Forissier, rapporteur pour avis de la mission « Travail et emploi ».** – *S'il est vrai que la baisse des crédits résulte en partie de l'extinction des dispositifs inefficients, on aurait pu s'attendre à ce que des économies ainsi dégagées soient redéployées en direction de dispositifs permettant de lutter plus efficacement contre le chômage. Ce n'est manifestement pas le choix qui a été fait : les crédits de la politique de l'emploi baissent d'environ 2 milliards, alors que la baisse du chômage n'est pas encore avérée.*

*Le budget que vous nous présentez doit mettre en œuvre le PIC annoncé par le Gouvernement. Sur le principe, cet effort en faveur de la formation est louable. Toutefois, l'analyse des crédits me laisse dubitatif. D'abord, les crédits présentés comme relevant du PIC sont gonflés par l'intégration de dispositifs comme la Garantie jeunes, qui existe déjà et qu'il aurait de toute façon fallu financer. En outre, le fonds de concours provenant de France compétences est intégré dans le PIC alors qu'il correspond à la réorientation des crédits auparavant dépensés par les organismes paritaires collecteurs agréés et le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels. Si l'on considère le programme 103, les crédits de paiement du PIC baissent même en réalité de 40 millions.*

*Le projet de loi de finances décline les dispositions de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel. Lors de votre audition par notre commission le 19 juin dernier, vous aviez annoncé que le montant de la nouvelle aide unique aux employeurs d'apprentis serait de 6 000 euros la première année et de 3 000 euros la deuxième. Or il est actuellement évoqué une aide de 4 200 euros la première année. Pouvez-vous nous confirmer ce montant ? Comment justifier un tel écart ?*

*Un certain nombre de décrets essentiels pour la mise en œuvre de la loi ne sont pas encore parus ou ont suscité une forte opposition de la part des partenaires sociaux. Ne craignez-vous pas des turbulences qui fragiliseraient en 2019 le regain d'intérêt pour l'apprentissage que l'on voit poindre ?*

*L'année dernière, le Gouvernement a choisi de relancer sans étude d'impact le dispositif des emplois francs, qui avait été un échec en 2013-2014. Vous avez annoncé devant les députés que 2 500 contrats ont été conclus depuis avril. Or, vous prévoyez d'en financer 25 000 sur la durée de l'expérimentation, qui s'arrête fin 2019. Êtes-vous certaine de parvenir à cet objectif ? Pour ma part, je suis au minimum dubitatif.*

*Sortons légèrement du champ du projet de loi de finances : la suppression des cotisations salariales d'assurance chômage devrait être compensée à l'euro près. Or la part de CSG affectée à l'assurance chômage l'année prochaine ne représenterait que 14 milliards. Il manquerait donc environ 200 millions pour une compensation intégrale. On se souvient des conditions dans lesquelles le Président de la République a demandé aux partenaires sociaux de retourner à la table des négociations, notamment pour dégager des économies. Le Gouvernement a-t-il prévu de garantir les recettes de l'Unedic ?*

**Mme Muriel Pénicaud, ministre.** – *Les 15 milliards d'euros au titre du PIC sont pour la formation des jeunes et des demandeurs d'emploi. Une petite partie va à l'éducation nationale et à l'enseignement supérieur, notamment pour favoriser l'innovation. La Garantie jeunes relève bien des parcours pour l'emploi. Il est donc logique qu'elle soit dans le PIC.*

*Certes, le budget baisse de 2 milliards par rapport à 2018. Mais cela s'explique pour 1 milliard par la fin des aides à l'embauche de TPE-PME et pour 900 millions par la baisse des contrats aidés. Dans les deux cas – cela représente au total, 1,9 milliard, soit la quasi-totalité de la baisse –, les politiques mises en œuvre ne seront pas affectées.*

*En revanche, nous bénéficierons d'un milliard et demi d'euros supplémentaires grâce au fonds de concours pour le PIC. Ainsi, alors que mon budget baisse de 2 milliards, nous aurons paradoxalement plus de moyens qu'en 2018.*

*En 2013, les emplois francs avaient effectivement échoué ; il y avait eu au total 250 contrats. Nous avons donc modifié le dispositif. Certes, cela a été un peu plus long à démarrer que nous ne l'aurions espéré. En effet, il s'agit d'aider à l'embauche de personnes dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Or, la plupart des embauches ne se font pas dans ces quartiers. Mais, depuis quelques semaines, cela démarre fortement, et 80 % des embauches sont en contrat à durée indéterminée. Il s'agit de publics vivant des discriminations et ayant trois fois moins de chance d'être recrutés à qualification égale.*

*Sur les cotisations salariales, il y a bien un engagement de l'État pour compenser l'Unedic à l'euro près.*

*J'ai effectivement évoqué le chiffre de 6 000 euros pour l'aide unique. Mais c'est une moyenne entre les trois premières années. Pour les contrats d'apprentissage, qui durent trois ans, ce sera plus. Dans d'autres cas, ce sera moins.*

*La quasi-totalité des décrets d'application de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel sont aujourd'hui devant le Conseil d'État. Mon objectif est qu'ils soient tous publiés d'ici janvier. En attendant, nous informons les acteurs concernés du contenu de ces décrets à venir.*

*J'ai demandé aux branches de définir leur coût au contrat au cours du premier trimestre pour que les centres de formation des apprentis aient de la visibilité pour l'année d'après. Nous publions aussi ces jours-ci un kit pour la création des centres de formation d'apprentis. Nous constatons un frémissement. Avec Jean-Michel Blanquer, nous avons eu la bonne surprise de voir qu'il y avait eu 45 % de demandes en plus dans le logiciel de vœux à la sortie de la troisième. Cela ne s'était jamais produit en France. Il y a donc une vraie dynamique. Je rencontre individuellement tous les présidents de région, qui auront l'entière compétence en 2019, pour faire en sorte que la loi s'applique en bonne intelligence.*

**M. Michel Forissier, rapporteur pour avis.** – *Il y a, me semble-t-il, une concurrence entre les emplois francs et le plan de lutte contre la pauvreté et le chômage de longue durée, deux dispositifs qui sont à titre expérimental.*

**Mme Muriel Pénicaud, ministre.** – *Le plan d'insertion professionnelle, qui est un des volets de la stratégie de lutte contre la pauvreté, est concerné par les crédits.*

*Il n'est pas facile de vaincre la discrimination. L'argent n'est qu'un indicateur. Il faut faire évoluer les mentalités. Les emplois francs concernent un public spécifique. Du point de vue démocratique, il est très important que des jeunes issus de quartiers difficiles ayant fait l'effort de suivre des études puissent trouver un emploi, non seulement pour eux, mais également pour d'autres jeunes auxquels ils peuvent servir de modèle.*

*Je ne crois pas que ce dispositif concurrence les autres mesures ; les publics visés sont très différents. D'ailleurs, peu importe que les dispositifs se fassent concurrence ; l'important est qu'ils soient efficaces. Je fais le choix de la déconcentration et de la fongibilité, donc de la souplesse. Il faut permettre à nos concitoyens qui n'ont ni qualification ni réseau d'accéder à l'emploi.*

**Mme Frédérique Puissat.** – *Le projet de loi de finances réduit de 400 postes les effectifs de Pôle Emploi, après la bascule, dont la mise en œuvre semble rassurante, de 300 conseillers vers des missions de contrôle, conformément à la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel. Nous sommes confrontés au double défi de la diminution des dépenses publiques, à laquelle contribue la réduction des effectifs, et de la visibilité. Je salue à cet égard le lancement d'une expérimentation relative au rapprochement entre Pôle Emploi, Cap Emploi et les missions locales. Nous montrons-nous, pour autant, suffisamment clairvoyants quant à l'avenir de Pôle Emploi ? La grève du 20 novembre a rassemblé l'ensemble des syndicats, signe d'un véritable malaise social et d'une communication perfectible à l'endroit des agents.*

*La seconde question porte sur la permittance, dont nous avons débattu à de multiples reprises. La délégation sénatoriale aux entreprises a commandé une étude à l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) : le Gouvernement en tiendra-t-il compte, notamment s'agissant du bonus-malus qui pèse sur nos entreprises comme une épée de Damoclès ?*

**M. Philippe Mouiller.** – *Je salue, pour ma part, l'effort porté sur les entreprises adaptées. Prenons toutefois garde d'éviter la contradiction avec la mise en place de nouvelles règles de calcul en matière d'obligation d'emploi des travailleurs handicapés et le risque de recul du volume d'activité. Comment, par ailleurs, améliorer la fluidité entre les entreprises adaptées et les entreprises ordinaires ? Qu'en est-il du développement annoncé d'un service public de l'insertion ? Comment, enfin, s'organise la coordination entre les contrats aidés, les entreprises adaptées, les chantiers d'insertion et les autres dispositifs d'insertion par le travail ?*

**Mme Nadine Grelet-Certenais.** – *Je regrette la remise en cause de plusieurs dispositifs, ainsi que la suppression de nombreux postes. Les missions locales font montre d'une intense inquiétude face à l'expérimentation d'un rapprochement avec Pôle Emploi. Elles craignent de perdre leur indépendance, alors que les collaborations existent déjà et fonctionnent de façon satisfaisante. Je regrette également la suppression de l'exonération, qui s'élevait à 2 milliards, pour les entreprises de petite taille en zones rurales : votre décision pèsera sur les jeunes éloignés de l'emploi qui ne bénéficient pas des mêmes dispositifs que ceux des quartiers populaires.*

**Mme Christine Bonfanti-Dossat.** – *S'agissant des centres de formation des apprentis (CFA), vous avez évoqué un appel à projet pour expérimenter des approches innovantes. J'y suis favorable, mais les établissements eux-mêmes ne doivent pas être laissés pour compte. En Lot-et-Garonne, nous souhaitons que l'État participe à la rénovation du CFA, qui n'a fait l'objet d'aucune réfection depuis sa construction en 1968. Plus ancien centre de la région, il accueille 800 apprentis. Il convient de le maintenir en état si nous souhaitons que l'offre d'apprentissage demeure attractive.*

---

*Le Gouvernement envisage-t-il d'intervenir ? Concernant le plan de transformation de l'AFPA, qui enregistre une perte de 70 millions en 2018, des fermetures de sites sont-elles envisagées ?*

**M. Jean-Marie Morisset.** – *Vous portez l'ambition de soutenir le travail et d'investir dans l'avenir, mais, paradoxalement, votre budget diminue. Il est vrai, néanmoins, que vous avez procédé à quelques ruptures par rapport au quinquennat précédent.*

*Le coup de frein porté, pour la deuxième année consécutive, aux contrats aidés, qui s'établiront à 100 000 en 2019 contre 170 000 en 2018, pèse sur les territoires ruraux, où les associations, les collectivités territoriales et les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) usent fréquemment du dispositif. En outre, la gestion du fonds d'inclusion par les préfets de région peut conduire à pénaliser les contrats aidés. Il conviendrait que leur affectation soit décidée par une instance de concertation locale.*

*Je regrette l'absence des maisons de l'emploi dans le présent projet de loi de finances. Quand disposerons-nous des résultats de l'évaluation prévue ? Dans mon département, l'expérimentation du dispositif « zéro chômeur de longue durée » paraît encourageante. Pourquoi, dès lors, attendre 2020 pour la généraliser à l'ensemble du territoire national ? Je déplore également la diminution de 85 millions de la subvention de l'État à Pôle Emploi et m'interroge sur le maintien du soutien de l'Unedic aux missions locales – elle finance 10 % de leur budget – dans un contexte de grandes difficultés budgétaires. Je vous rappelle enfin que les fonds européens que vous vous plaisez à évoquer ne représentent pas le mode de financement le plus aisé pour les porteurs de projets.*

**Mme Corinne Féret.** – *Nous assistons, pour la deuxième année, à une réduction drastique des contrats aidés, aux dépens des populations qui ont le plus besoin d'accompagnement. Sous le prétexte fallacieux d'une sous-consommation de l'enveloppe budgétaire dédiée en 2018, vous en réduisez le nombre à 100 000 en 2019. Vous auriez dû davantage vous interroger sur les raisons de la sous-consommation constatée, due notamment au renforcement des exigences en matière de formation et à la réduction du taux de prise en charge par l'État qui ont conduit les employeurs à se détourner du dispositif. Les missions locales, quant à elles, se voient amputer de 8 millions d'euros en 2019, alors que le Gouvernement souhaite amplifier le dispositif « garantie jeunes » qu'elles accompagnent, au bénéfice de 100 000 personnes. L'expérimentation de leur fusion avec Pôle Emploi remet en cause, à mon sens, la spécificité de leur action auprès des 18-25 ans, d'autant que 30 % des jeunes qu'elles accompagnent ne sont pas inscrits à Pôle Emploi. Le recul de 5 % du soutien de l'État à Pôle emploi et la croissance de 3 % du nombre de personnes suivies entraînent une augmentation de 5 % de la charge de travail de chaque agent. Les offres d'emploi signalées ont crû de 30 % en cinq ans : le bilan est positif, mais pour que Pôle Emploi accompagne et suive efficacement les chômeurs, les financements de l'État doivent être maintenus. J'évoquerai enfin les maisons de l'emploi, que l'Assemblée nationale a doté, par voie d'amendement, de 5 millions d'euros. Cette dotation semble très insuffisante au regard de leur rôle dans les territoires.*

En outre, les financements par appel à projet comportent des limites et ne sont pas pérennes. Je rejoins enfin notre collègue Jean-Marie Morisset : dans le Calvados, le dispositif « zéro chômeur de longue durée » fonctionne de façon satisfaisante. Son extension est-elle prévue et, le cas échéant, dans quel délai ?

**Mme Monique Lubin.** – Les contrats aidés subissent une diminution des crédits et, concomitamment, un renforcement des exigences de formation, entraînant un recul du nombre de bénéficiaires. Au contraire de leurs besoins, les plus fragiles sont exclus du dispositif. Les missions locales réalisent un travail de qualité. Après un délai d'installation, elles ont gagné en crédibilité et sont désormais arrivées à maturité, capables de gérer le dispositif « garantie jeunes ». Une fusion avec Pôle Emploi ferait disparaître la spécificité de leur action auprès des jeunes éloignés de l'emploi. Je ne suis pas non plus certaine que les collectivités territoriales, premiers financeurs des missions locales, maintiendraient le niveau de subvention à une structure fusionnée.

Vous avez évoqué, madame la ministre, l'augmentation des crédits destinés aux services à la personne. Cet effort poursuit-il l'objectif d'une croissance de l'emploi dans le secteur ou d'une revalorisation de ces métiers ? Ces derniers sont hélas pénibles, mal payés et, partant, dévalorisés. Pour attirer les chômeurs, il convient donc d'améliorer la qualité des emplois proposés. Il en va de même des contrats saisonniers, dont les bénéficiaires ne peuvent obtenir de prime de précarité à leur issue. La loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels exigeait la remise au Parlement d'un rapport portant bilan des négociations sociales sur la réduction de la précarité de ces contrats. Cette demande a-t-elle été honorée ?

**M. Daniel Chasseing.** – J'admire votre volonté de favoriser l'insertion par l'activité économique et par la formation, dont la loi du 5 septembre 2018 constitue la traduction. Envoyez-vous une expérimentation des emplois francs, que je soutiens, dans les territoires ruraux ? J'approuve également la simplification des aides à l'apprentissage et la suppression du recours aux Prud'hommes, qui freinait les embauches. L'augmentation du nombre d'entreprises adaptées mérite aussi d'être saluée, dans un contexte où 20 % des personnes handicapées se trouvent au chômage. Je m'interroge sur le financement effectif, par les régions, des CFA dans les territoires ruraux. Je rejoins enfin madame Lubin : les emplois à la personne sont trop fragiles ; les salaires doivent être revalorisés.

**Mme Muriel Pénicaud, ministre.** – La subvention de l'État à Pôle Emploi diminue effectivement de 85 millions. Mais il convient de rappeler qu'un effort du même ordre est demandé à l'ensemble des opérateurs et qu'il doit être relativisé au regard des 5 milliards d'euros de son budget.

En outre, la contribution de l'Unedic, assise sur une masse salariale dynamique, devrait parallèlement croître de 100 millions en 2019. Mêmement, après une réduction de 300 postes, les effectifs de Pôle Emploi seront diminués de 400 équivalents temps plein, soit un effort de 0,86 % sur un total de 46 000 postes. L'effort sera, en outre, absorbé par la dématérialisation de certaines tâches, qui permettra d'économiser des emplois au profit des missions d'accompagnement. Le climat social sera évoqué lors du prochain conseil d'administration, qui se tiendra préalablement à la signature, avant le 31 décembre, de la prochaine convention triennale.

---

*Cap Emploi, qui aidait les chômeurs handicapés, a été intégré en 2018 à Pôle Emploi : son identité n'a pas pour autant été absorbée, tandis que les démarches des demandeurs d'emploi s'en sont trouvées simplifiées et les compétences de Pôle Emploi élargies. Il peut donc y avoir intégration sans fusion ! Certaines missions locales collaborent efficacement avec Pôle Emploi, d'autres moins. Notre objectif consiste à renforcer cette coopération, en partageant a minima les systèmes d'information pour un meilleur accès aux offres d'emploi. Certains élus souhaitent expérimenter l'intégration dans une structure unique ; nous leur en donnons la possibilité. Le financement des missions locales, assumé à 53 % par l'État, est porté à 356 millions en 2019 contre 360 millions en 2018. L'effort demandé paraît minime par rapport à celui imposé à d'autres dispositifs ! Leur rôle auprès des jeunes éloignés de l'emploi est effectivement essentiel. Le ministère lancera prochainement un appel à projet pour démarcher ceux que je nomme les invisibles. À cet égard, je vous indique que Patrick Toulmet, président de la Chambre des métiers et de l'artisanat de Bobigny, a été nommé délégué interministériel pour le développement de l'apprentissage dans les quartiers relevant de la politique de la ville, où ce type de formation est deux fois moins développé qu'ailleurs.*

*La loi du 5 septembre 2018 a confié aux régions, déjà en charge des lycées professionnels, la compétence relative à l'investissement dans les CFA, en lien étroit avec les branches professionnelles. Elle n'a, en revanche, pas levé les freins au développement de l'apprentissage dans les collectivités territoriales. Nous y travaillerons. En 2020, 250 millions seront consacrés aux CFA dans les territoires ruraux, mais, en 2019, la compétence de fonctionnement demeure dévolue aux régions.*

*Le dispositif « zéro chômeur de longue durée » sera expérimenté dans les dix territoires choisis jusqu'en 2020. Nous accompagnons, à hauteur de 17 000 euros par poste, sa montée en charge, avec 1 270 emplois équivalent temps plein en 2019 ; contre seulement 650 en 2018. L'évaluation qui en sera faite devra se pencher sur les externalités positives du dispositif pour les collectivités territoriales, dans la mesure où des dépenses actives remplacent des dépenses passives. Elle devra également envisager la frontière, ténue, entre l'activité des entreprises aidées et celle des petites entreprises du territoire concerné qui s'en trouveraient concurrencées.*

*J'assume la transformation des contrats aidés en parcours emploi compétences. Le dispositif initial n'affichait, en effet, qu'un taux de 27 % d'insertion professionnelle durable, soit un résultat décevant comparé à d'autres mesures. Notre approche est qualitative : la demande a certes diminué, mais, surtout, elle a changé au profit d'une meilleure formation, d'une véritable acquisition de compétences et du développement de projets professionnels. Pensez que 42 % des bénéficiaires sont des chômeurs de longue durée, 21 % des allocataires du revenu de solidarité active (RSA), 18 % des personnes handicapées et 13 % des habitants de quartiers prioritaires : l'objectif d'insertion est primordial ! Nous devons également investir dans d'autres dispositifs plus performants que les contrats aidés, comme les entreprises adaptées et les entreprises d'insertion par l'activité économique, qui s'adressent aux publics en grande difficulté avec des taux d'insertion compris entre 50 % et 75 %.*

---

*Depuis la décentralisation, l'AFPA se trouve dans une situation économique dégradée. Elle perd régulièrement les appels d'offre auxquels elle candidate en raison du prix élevé des prestations proposées et, parfois, de leur inadéquation aux besoins de formation. Elle a ainsi accusé une perte d'exploitation cumulée de 723 millions sur les cinq derniers exercices, dont plus de 70 millions en 2018, que l'État ne peut indéfiniment compenser. Dès lors, la nouvelle gouvernance de l'AFPA a proposé un plan de redressement et de développement : 1 500 postes seront supprimés sur un total de 8 000 et certains sites seront fermés. Pensez que, parfois, le nombre de formateurs est supérieur à celui des stagiaires ! Parallèlement, certains secteurs seront développés – je pense au programme Hope dédié aux réfugiés et confié à l'AFPA ou à la mise en service de centres de formation mobiles – et, à cet effet, 630 postes seront créés. Je suis convaincue que cette évolution se fera d'une façon socialement responsable.*

*Oui, il y a une gradation entre les établissements et les services d'aide par le travail, l'entreprise adaptée et l'emploi non subventionné, qu'il faut encore assouplir – dans les deux sens – avec pour objectif l'inclusion dans l'emploi ordinaire. L'accord du 12 juillet, très ambitieux, va doubler la capacité d'accueil dans les entreprises adaptées tout en accroissant la performance sociale : jusqu'à présent, les entreprises adaptées avaient intérêt à conserver les travailleurs capables d'occuper des emplois ordinaires, ce qui était absurde.*

*La loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel ne change pas la règle des 6 % en matière d'obligation d'emploi de travailleurs handicapés. Le secteur privé est à 3,2 %, ce qui est encore loin du compte. Désormais, cette obligation sera calculée par entreprise et non plus par établissement, ce qui ouvrira 100 000 postes supplémentaires. Comme il y a 500 000 demandeurs d'emploi en situation de handicap, un tel appel d'air sera bienvenu.*

*Autre modification : les entreprises pouvaient se décharger de l'obligation par la sous-traitance. Elles pourront toujours le faire, mais on comptera en somme et non plus en postes. Ce sera neutre financièrement mais plus responsabilisant pour les entreprises, qui devront afficher le nombre réel d'embauches en leur sein. L'insertion par l'activité économique concerne de plus en plus de personnes en situation de handicap, notamment psychique. Sur ce sujet comme sur d'autres, nous ne renonçons pas : nul n'est inemployable, il faut simplement un marchepied pour aider nos concitoyens les plus vulnérables.*

*L'accompagnement spécifique qui a été voté dans le PLFSS est un soutien renforcé, et la baisse générale du coût du travail doit renforcer l'effort vers les aidants. Ce secteur, qui a du mal à recruter, est l'un de ceux qui utilisent le plus les contrats extrêmement courts. Sur les contrats aidés, il y a une exigence qualitative, et la transformation du CICE en baisse de charges va apporter l'année prochaine 1,4 milliard d'euros au secteur associatif.*

**M. Olivier Henno.** – Je ne suis pas choqué qu'on veuille rationaliser le service public de l'emploi dès lors qu'on veut maîtriser la dépense publique. Dans certains territoires, des complémentarités se sont créées entre maisons de l'emploi, missions locales et Pôle emploi. Ailleurs, il peut y avoir des doublons ou des triplets. Si ces structures se regroupent, ne pourrait-on saisir l'opportunité pour impliquer davantage les acteurs locaux dans le pilotage du service public de l'emploi ? Ils participent déjà à la gouvernance des missions locales et des maisons de l'emploi, mais un peu moins à celle de Pôle emploi.

**Mme Martine Berthet.** – En amont de la transformation du système de formation professionnelle que vous souhaitez mettre en œuvre, prévoyez-vous une revalorisation en direction de tous les âges – et pas seulement des scolaires – de l'image de certains métiers ? Je pense par exemple aux aides-soignantes, dont les Ehpad ont grand besoin : une école d'aides-soignantes que je connais propose 24 places et n'a reçu que 5 demandes ! Il y a aussi l'industrie, et bien d'autres secteurs... Quelle part de votre budget est consacrée à cette indispensable revalorisation de l'image de certains métiers ?

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe.** – Je regrette la suppression du financement des maisons de l'emploi, qui jouent un rôle important dans la gouvernance territoriale du service public de l'emploi. On ne fait pas suffisamment confiance aux acteurs locaux, comme je l'ai rappelé au directeur général de Pôle emploi. Pour ma part, j'ai rapproché la maison locale et le plan local pluriannuel pour l'insertion et l'emploi et cela a accru la coordination et rationalisé l'usage des moyens en clarifiant la gouvernance. Le but n'est pas de faire des économies, cela dit, mais d'être plus efficace : à cet égard, le pilotage par les élus est essentiel, parce qu'ils connaissent le terrain et son économie.

La loi sur l'avenir professionnel transfère l'orientation à la région. Les psychologues de l'Éducation nationale sont quasiment intégrés dans les collèges ou les lycées, leur mission n'est pas définie et les régions n'ont pas l'air de se saisir du dossier. Inquiétant. Vous avez mentionné 124 millions d'euros transférés à l'Éducation nationale : à quoi seront-ils employés ?

**M. Dominique Théophile.** – Votre budget est offensif : faire mieux avec moins. Quelle part sera consacrée au soutien des entreprises outre-mer, où près de 50 % des jeunes sont au chômage, soit deux fois plus qu'en métropole ? Comment y sera décliné le PIC ? Y aura-t-il en 2019 une expérimentation outre-mer des emplois francs dans les quartiers prioritaires de la ville ? Ce dispositif pourrait redonner de l'espoir aux jeunes éloignés de l'emploi.

**Mme Cathy Apourceau-Poly.** – Ce PLF, marqué par des réductions budgétaires, prolonge la politique engagée l'année dernière. Les crédits de la mission « Travail et emploi » baissent de 496 millions en autorisations d'engagement et de 2,9 milliards en crédits de paiement. On était encore en 2018 à 15 milliards d'euros, auxquels s'ajoutaient 1,5 milliard consacrés au financement national de la modernisation de l'apprentissage. La baisse globale atteint les 3 milliards. Certains opérateurs nécessaires à l'insertion professionnelle vont perdre des moyens. Et des contrats aidés utiles à des collectivités territoriales, qui vont déjà bien mal, vont disparaître.

*Il y a eu récemment une importante manifestation contre les violences faites aux femmes et les inégalités entre les femmes et les hommes au travail. Quelles mesures ce PLF prévoit-il pour lutter contre ce phénomène ? Il faudrait notamment contrôler mieux et sanctionner plus souvent les entreprises réfractaires.*

**M. Martin Lévrier.** – *En fin de troisième, le nombre de jeunes intéressés par l'apprentissage a crû de 40 %, dites-vous. Combien s'y engagent réellement ? Sont-ils financés ? Le produit de la taxe d'apprentissage n'est pas extensible. A-t-on observé un frémissement pour l'année prochaine ?*

**Mme Patricia Schillinger.** – *J'ai interrogé la directrice de Pôle Emploi de ma région sur l'explosion du chômage des seniors. Elle m'a dit qu'il fallait être réactif. Avez-vous prévu des crédits spéciaux pour leur formation ?*

**M. Jean Sol.** – *Je salue le plan ambitieux en matière d'emploi que vous nous présentez ce soir. De nombreux jeunes font l'effort non seulement de se former mais aussi, parfois, de se réorienter. Il leur est alors reproché leur manque d'expérience. Que leur dites-vous ? Les assistants de vie scolaire sont déterminants pour l'inclusion scolaire, notamment des enfants handicapés. Envisagez-vous de renforcer leur statut ?*

**Mme Muriel Pénicaud, ministre.** – *Je suis favorable à une gouvernance partagée avec les collectivités territoriales en cas de rapprochement des différentes structures du service public de l'emploi, car c'est au plus près du terrain qu'on trouve le mieux les solutions - ne fût-ce qu'au sein de comités d'orientations dotés de vraies prérogatives.*

*La loi a prévu 54 heures de découverte des métiers, chaque année, pour tous les jeunes de la quatrième à la première. Cela fait donc 2,5 millions de jeunes chaque année ! On n'a jamais fait cela. C'est aussi exaltant que nécessaire. Les régions travaillent avec les rectorats et l'idée est de commencer cette année par les secondes avant d'élargir à toutes les autres classes les années suivantes. Les modalités seront diverses, et iront du témoignage de chefs d'entreprises, d'artisans ou de jeunes apprentis passionnés par leur métier aux visites d'entreprises ou de « l'Usine extraordinaire » ou au speed dating. Certains métiers, dans l'industrie, ont changé du tout au tout ! Cet énorme travail mettra plusieurs années à porter ses fruits, mais tout le monde va s'y mettre et la découverte de métiers va entrer dans la culture.*

*Le développement de l'intérêt pour l'apprentissage est une bonne surprise. Les débats sur la loi, les travaux préparatoires du Sénat et de l'Assemblée nationale n'y sont pas étrangers. Les médias se sont aussi emparés du sujet, aussi, et, en un an, l'image de l'apprentissage a changé. De fait, c'est une voie de réussite où l'on peut exceller. Le Conseil national de l'industrie s'est engagé à créer plus de 40 000 places d'apprentis et l'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat, plus de 60 000. Il faut porter l'offre à hauteur de la demande ! Dès à présent, le ministre de l'Éducation nationale et moi-même avons demandé aux préfets et aux recteurs de mobiliser immédiatement les entreprises sur ce point.*

*Les 124 millions d'euros qui sont transférés de mon budget à celui du ministère de l'Éducation nationale correspondent, à l'euro près, aux 30 000 contrats aidés des assistants de vie scolaire. Le ministère de l'Éducation nationale va progressivement leur procurer des emplois permanents et mieux qualifiés. Dès cette année, 10 000 seront créés. C'est vital : pas d'entreprise inclusive sans école inclusive !*

*La revalorisation de l'image de certains métiers n'est pas tant un problème de budget que de mobilisation générale. L'industrie a détruit un million d'emplois en quinze ans, et tout le monde a arrêté d'y chercher des emplois. À présent, elle cherche désespérément des jeunes. C'est aussi pour cela qu'elle s'engage massivement sur l'apprentissage : on ne peut pas créer ex nihilo des soudeurs ou des techniciens supérieurs. À chaque fois qu'on valorise l'apprentissage, on contribue à restaurer la valeur travail et l'image de certains métiers. Certains ont changé, notamment dans l'industrie. La transition numérique et la transition écologique ont un fort impact sur le bâtiment et l'artisanat. Pour certains métiers, ce sont les conditions même de travail qui ont besoin d'être revalorisées.*

*Je pense par exemple à l'aide à la personne, ou à l'hôtellerie-restauration. D'une manière générale, les jeunes ne connaissent pas les métiers. Souvent, ils ne connaissent que ceux de leurs parents - et, pour certains entre eux, leurs parents n'ont jamais travaillé, ce qui ne les aide pas à se représenter le travail !*

*Pour lutter contre la précarité, il existe des outils qui pourraient être développés, comme le CDI intérimaire, qui donne à l'employé la capacité à se projeter, à trouver un logement et disposer d'une autonomie tout en étant placé dans les entreprises, surtout de petite taille, qui n'ont pas de besoins permanents. Les groupements d'employeurs sont aussi une très bonne solution pour garantir à la fois de la flexibilité pour l'entreprise et la sécurité d'un CDI. Nous augmentons d'ailleurs les aides aux groupements d'employeurs.*

*Pour les outre-mer, l'État déploie 16,7 milliards de crédits de paiement en 2019, dont 777 millions sur les crédits de la mission « Travail et emploi ». Le PIC se focalise aussi sur les outre-mer, puisque 7,7 % des moyens régionaux, soit 500 millions, sont consacrés aux territoires ultramarins, qui représentent 3,3 % de la population nationale. J'étais il y a quelques jours à la Réunion et à Mayotte, et je connais les chiffres du chômage des jeunes. Cela demande des efforts à proportion des besoins. Avec la ministre des outre-mer, nous avons prévu dans le PIC un axe d'initiatives territoriales spécifique aux territoires d'outre-mer. Nous devons aussi y encourager la création d'emplois, notamment sur les territoires insulaires, sinon nos efforts de formation auront un impact limité. Les écoles de la deuxième chance et le service militaire adapté ont des effets très bénéfiques.*

*Je ne veux pas empiéter sur les prérogatives de la secrétaire d'État à l'égalité entre les femmes et les hommes et à la lutte contre les discriminations. Nous avons une action forte sur ce sujet, puisque la loi sur l'avenir professionnel instaure des référents « ressources humaines » dans toutes les entreprises de plus de 250 salariés et dans les comités sociaux-économiques.*

---

*Nous publions des guides pour aider les entreprises à sanctionner le harcèlement, et les inspecteurs du travail seront tous formés. Le 22 novembre, l'ensemble des partenaires sociaux, avec qui nous avons travaillé pendant trois mois, ont réagi positivement aux mesures, issues de la concertation, que nous avons prises en matière d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes. Dans la loi sur l'avenir professionnel, nous avons prévu de fixer une obligation de résultat sur l'égalité salariale, dont nous avons annoncé jeudi dernier les modalités d'application. Les partenaires sociaux ont tous fait des propositions extrêmement approfondies.*

*Les demandeurs d'emploi de longue durée seniors sont évidemment un public-cible pour le PIC, pour les parcours emploi compétence et pour l'ensemble de nos dispositifs. Au cours des derniers trimestres, nous avons enregistré une légère baisse du chômage des jeunes et des seniors - mais on vient de loin. De plus, le nombre de CDI a crû de 14 %. Si les entreprises ne cherchent que des hommes entre 28 et 38 ans, ayant les mêmes diplômes et les mêmes qualifications, avec dix ans d'expérience, n'ayant jamais été au chômage et qui habitent dans les beaux quartiers, elles ne trouveront pas ! Mais beaucoup d'autres Français veulent travailler, heureusement.*

*Je parlais ce matin des frontaliers avec le président de la région Grand-Est. C'est un sujet compliqué : on les qualifie et ils partent travailler en Suisse ou au Luxembourg... Du coup, nos régions frontalières manquent de main-d'œuvre. Ce sont aussi des discussions que nous avons en bilatéral avec nos voisins. J'ai par exemple obtenu du Luxembourg qu'il prenne en charge l'assurance chômage des Français travaillant sur son territoire.*



---

## EXAMEN EN COMMISSION

*Réunie le mercredi 21 novembre 2018, sous la présidence de M. Alain Milon, président, la commission procède à l'examen du rapport pour avis de M. Michel Forissier sur la mission « Travail et emploi » du projet de loi de finances pour 2019.*

*M. Alain Milon, président.* – Ainsi que je l'évoquais hier soir à l'issue de l'audition de Mme Pénicaud, l'Assemblée nationale n'a pas achevé l'examen en nouvelle lecture du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019, dont le texte n'a donc pas pu nous être transmis cette nuit. L'Assemblée nationale ne reprendra ses travaux sur le PLFSS que ce soir. Je me vois donc contraint de reporter l'examen de notre rapport demain matin, jeudi 29 novembre à 8 h 30. Venons-en à la mission « Travail et emploi ».

*M. Michel Forissier, rapporteur pour avis des crédits de la mission « Travail et emploi ».* – Les derniers chiffres, ceux du troisième trimestre 2018, montrent que la baisse du chômage observée depuis la fin du quinquennat précédent demeure très limitée. En effet, le taux de chômage s'est maintenu au troisième trimestre et ne baisserait que de 0,5 point sur un an pour s'établir à 9,1 %. La situation du marché de l'emploi demeure donc préoccupante.

Dans ce contexte, les crédits de la mission « Travail et emploi » baisseraient de près de 3 milliards d'euros. Certes, cette baisse s'explique en partie par des effets de périmètre, et notamment par la suppression de dispositifs spécifiques d'exonération, consécutive à l'augmentation des allègements généraux, qui sont compensés, non pas par des crédits budgétaires, mais par l'affectation de recettes fiscales. À périmètre constant, les crédits de la mission baisseraient tout de même de 2 milliards d'euros.

Pour l'essentiel, cette baisse des crédits résulte, d'une part, du recentrage du recours aux contrats aidés sur les publics les plus éloignés de l'emploi, d'autre part, de l'extinction progressive de dispositifs qui ont fait la preuve de leur échec, et dont la suppression a été décidée par le Gouvernement actuel ou le précédent.

Je partage globalement la philosophie du Gouvernement sur les contrats aidés et je note que la réduction des moyens qui leur sont alloués s'accompagne d'une hausse des crédits dédiés à l'insertion par l'activité économique. De même, le Sénat a eu l'occasion d'approuver la suppression de certains dispositifs peu efficaces, comme les contrats de génération ou les dispositifs de préretraite.

L'année 2019 doit marquer la première année pleine de mise en œuvre du plan d'investissement dans les compétences, le PIC, qui serait doté de 2,5 milliards d'euros en crédits de paiement et 3 milliards d'euros en autorisations d'engagement. Une action forte en faveur de la formation des demandeurs d'emploi et des jeunes décrocheurs est tout à fait nécessaire et les crédits demandés à ce titre semblent tout à fait pertinents.

---

*L'effort affiché par le Gouvernement doit toutefois être fortement relativisé. En effet, une partie importante des crédits présentés comme relevant du PIC finance en fait des dispositifs déjà existants qu'il aurait bien fallu financer, même en l'absence de plan spécifique. Il en est ainsi de la garantie jeune, qui représenterait près de 500 millions d'euros en 2019. La progression des crédits du programme 102 au titre du PIC est même gonflée quelque peu artificiellement par l'inscription sous ce label de dispositifs qui étaient présentés dans d'autres enveloppes en 2018, comme les parcours contractualisés d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie ou la rémunération de fin de formation. En outre, le programme 103 doit bénéficier d'un fonds de concours de 1,5 milliard d'euros provenant de la future agence France compétences en application des nouvelles modalités de collecte et de répartition de la contribution des entreprises au financement de la formation professionnelle.*

*L'année 2019 marquera, par ailleurs, la première année de mise en œuvre de la loi du 5 septembre dernier pour la liberté de choisir son avenir professionnel. Cette loi a prévu un certain nombre de changements dans la gouvernance et le financement de la politique de formation professionnelle. Il est regrettable de constater que très peu des mesures d'application nécessaires ont à ce jour été publiées. Notamment, le montant de l'aide unique aux employeurs d'apprentis n'est pas encore connu et les annonces du Gouvernement sont nettement en deçà de ce qui nous avait été annoncé au moment des débats sur le projet de loi.*

*Avant d'évoquer les articles rattachés, je souhaite aborder un point qui sort du cadre du PLF, mais qui relève de la politique de l'emploi.*

*La loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel a prévu la suppression des contributions salariales d'assurance chômage. Cette suppression devait être intégralement compensée à l'Unedic par l'État. Or l'affectation d'une part de CSG se traduit dès 2019 par une perte de recettes de 200 millions d'euros pour l'assurance chômage. À long terme, la CSG étant moins dynamique que les cotisations salariales, la trajectoire de solde pourrait s'en trouver dégradée. Mme la ministre a confirmé la compensation, hier, mais nous ne voyons rien venir pour l'instant dans les textes financiers.*

*Deux articles sont rattachés à la mission « Travail et emploi ». L'article 84 révisé les conditions de versement de l'aide en cas d'activité partielle. Il est proposé de ramener de quatre à un an le délai dont les entreprises disposent pour demander le versement de cette aide et de prévoir des sanctions en cas de fraude. L'article 84 bis, inséré par l'Assemblée nationale, crée une contribution de 25 millions d'euros de l'association de gestion du fonds de développement pour l'insertion professionnelle des handicapés, l'Agefiph, pour le financement des entreprises adaptées.*

*Faute de pouvoir majorer les crédits demandés, et tout en constatant que les résultats de la politique menée en matière d'emploi ne sont encore que peu visibles, je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission et des articles rattachés, ainsi que du compte d'affectation spéciale pour le financement de l'apprentissage.*

*Si cela ne doit pas conditionner la position de notre commission, je précise que la commission des finances a aussi émis un avis favorable, sous réserve de l'adoption d'un amendement de ses rapporteurs spéciaux tendant à augmenter les crédits dédiés aux maisons de l'emploi. Je serai à titre personnel favorable à cet amendement.*

**Mme Cathy Apourceau-Poly.** – *Les contrôles menés par l'inspection du travail doivent être renforcés, ce dont nous nous félicitons, mais comment celle-ci pourra-t-elle mener à bien ses missions, alors que ses effectifs sont en baisse ?*

**M. Michel Forissier,** *rapporteur pour avis.* – *Effectivement, si les moyens ne sont pas mis en place, cela sera compliqué. Je voudrais ajouter une réflexion quant à la situation de l'emploi. On constate dans certains bassins économiques que l'activité reprend sans création d'emplois. C'est plutôt inquiétant.*

*La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Travail et emploi ».*



---

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

---

- **Assemblée permanente des Chambres de métiers et de l'artisanat (APCMA)**
  - Jacques Garau**, directeur général
  - Véronique Matteoli**, directeur adjoint des relations institutionnelles
  - François-Xavier Huard**, directeur développement des entreprises et formation
- **Direction générale du travail (DGT)**
  - Régis Bac**, chef de service
  - Denis Hennequin**, chef du bureau budget
  - Stéphanie Cours**, chargée de mission
- **Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)**
  - Carine Chevrier**, déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle
  - Nicolas Thiersé**, chef de la mission des affaires financières
- **Pôle emploi**
  - Jean Bassères**, directeur général
- **Association nationale pour la Formation Professionnelle des Adultes (AFPA)**
  - Jean-Pierre Geneslay**, président
  - Pascale d'Artois**, directrice générale
- **Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Unédic)**
  - Vincent Destival**, directeur général
  - Marie Morel**, directrice des affaires juridiques
- **CCI France**
  - Patrice Guézou**, directeur emploi-formation-entrepreneuriat
  - Pierre Dupuy**, chargé de mission relations avec le Parlement

### Organisations syndicales

- **CGT - Confédération générale du travail**  
**Denis Gravouil, membre de la direction confédérale**  
**Alain Alphon-Layre, conseiller confédéral**
- **FO - Confédération Force ouvrière**  
**Michel Beaugas, secrétaire confédéral**  
**Garance Desjours, technicienne**
- **CFTC - Confédération française des travailleurs chrétiens**  
**Éric Courpotin, membre du bureau confédéral, chef de file**  
Emploi/Travail/Chômage.  
**Michel Charbonnier, conseiller politique**  
**Jean-François Foucard, secrétaire national emploi-formation**
- **CFDT - Confédération française démocratique du travail**  
**Patricia Ferrand, secrétaire confédérale**  
**Chantal Richard, secrétaire confédérale**
- **CFE/CGC Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres**  
**Jean-François Foucard, secrétaire national emploi-formation**  
**Camille Alex, chargé d'études à l'emploi**  
**Clément Delaunay, chargé d'études à la formation professionnelle et initiale**

### Organisations patronales

- **CPME - Confédération générale des petites et moyennes entreprises**  
**Jean-Michel Pottier, vice-président en charge des affaires sociales et de la formation**  
**Sandrine Bourgogne secrétaire générale adjointe**
- **MEDEF - Mouvement des entreprises de France**  
**Frédéric Wacheux, directeur de l'éducation et de la formation**  
**Adrien Teurkia, directeur des relations sociales**  
**Armand Suicmez, chargé de mission à la direction des affaires publiques**