

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2021

MISSION TRAVAIL ET EMPLOI

Avis

Réunie le mercredi 25 novembre 2020 sous la présidence de Mme Catherine Deroche, présidente, la commission des affaires sociales a examiné le rapport pour avis de Mme Frédérique Puissat sur les crédits de la mission « Travail et emploi » du projet de loi de finances pour 2021.

La commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission.

1. DES CRÉDITS STABLES MALGRÉ L'EXPLOSION DU CHÔMAGE

A. UNE DÉGRADATION BRUTALE DE LA SITUATION DE L'EMPLOI QUI CONDUIT À S'INTERROGER SUR LE FINANCEMENT DE L'ASSURANCE CHÔMAGE

Alors que le taux de chômage mesuré par l'Insee et le nombre de demandeurs d'emploi inscrits auprès de Pôle emploi connaissaient depuis plusieurs trimestres une lente évolution à la baisse, la crise sanitaire a brutalement interrompu cette tendance et pourrait avoir des conséquences durables sur le marché de l'emploi. Ainsi, le taux de chômage devrait dépasser 11 % en 2021 et demeurer proche de 10 % en 2022.

La crise sanitaire et les mesures prises pour y faire face, notamment le recours massif à l'activité partielle, ont entraîné une forte dégradation des comptes de l'assurance chômage. L'Unedic prévoit ainsi un déficit de 18,7 milliards d'euros en 2020 et de 9,7 milliards d'euros en 2021. En conséquence, la dette du régime dépasserait 65 milliards d'euros en 2021. Dans la mesure où l'aggravation de la dette de l'Unedic résulte en grande partie de décisions prises par l'État, il pourrait être justifié que ce dernier prenne sa part dans son remboursement, soit en en reprenant une partie soit en affectant à l'assurance chômage des ressources supplémentaires.

Il pourrait être justifié que l'État prenne sa part dans le remboursement de la dette de l'Unedic résultant de décisions qu'il a imposées.

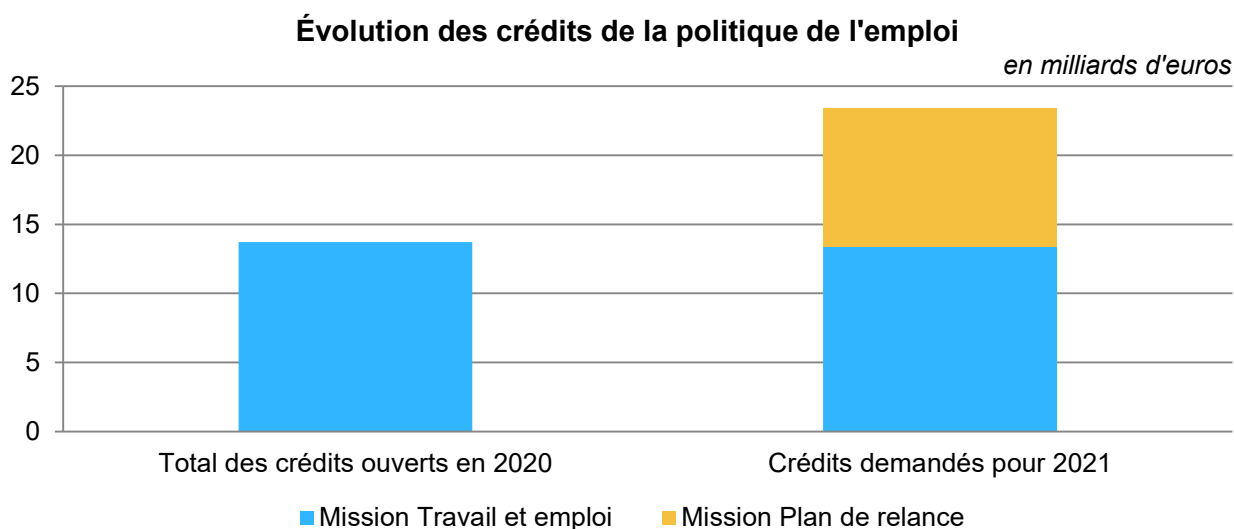
B. UNE STABILITÉ EN TROMPE-L'ŒIL DES CRÉDITS DE LA MISSION

Dans ce contexte d'augmentation brutale du chômage, les crédits de la mission « Travail et emploi » s'élèveraient à 13,4 milliards d'euros, soit un niveau légèrement supérieur aux crédits votés pour 2020 (+ 3 %) mais néanmoins sensiblement inférieur aux crédits qui seront effectivement consommés en 2020 compte tenu des lois de finances rectificatives intervenues en cours d'exercice.

Cette apparente stabilité des crédits de la politique de l'emploi ne donne néanmoins pas une image fidèle des crédits dédiés à la politique de l'emploi. En effet, le plan de relance prévoit près de 10 milliards d'euros relevant du champ de cette politique. Or, une partie importante des crédits du plan de relance financerait l'extension de dispositifs par ailleurs financés de manière pérenne par la mission ainsi que des dispositifs qui auraient pu relever de la mission « Travail et emploi ».

Il en résulte une fragmentation des crédits dédiés à la politique de l'emploi qui permet au Gouvernement d'afficher un plan de relance plus important au détriment de la lisibilité du budget.

La fragmentation des crédits de la politique de l'emploi permet d'afficher un plan de relance plus important au détriment de la lisibilité du budget.



2. DES DISPOSITIFS EN FAVEUR DES PERSONNES ÉLOIGNÉES DE L'EMPLOI QUI S'INSCRIRAIENT DANS LA CONTINUITÉ DES ANNÉES PRÉCÉDENTES TOUT EN ÉTANT COMPLÉTÉS PAR LE PLAN DE RELANCE

A. UN RENFORCEMENT EXCEPTIONNEL DES MOYENS DE PÔLE EMPLOI, PORTÉ PAR LE PLAN DE RELANCE

L'impact de la baisse des ressources de l'Unedic sur le financement de Pôle emploi sera massif mais ne sera observé qu'en 2022. En 2021, les moyens accordés à Pôle emploi par l'État s'inscriraient dans la continuité des années précédentes, soit une légère diminution. Toutefois, 250 millions d'euros supplémentaires seraient accordés à Pôle emploi dans le cadre du plan de relance, notamment afin de permettre le recrutement de conseillers supplémentaires dans un contexte de hausse de la charge de travail de l'opérateur.

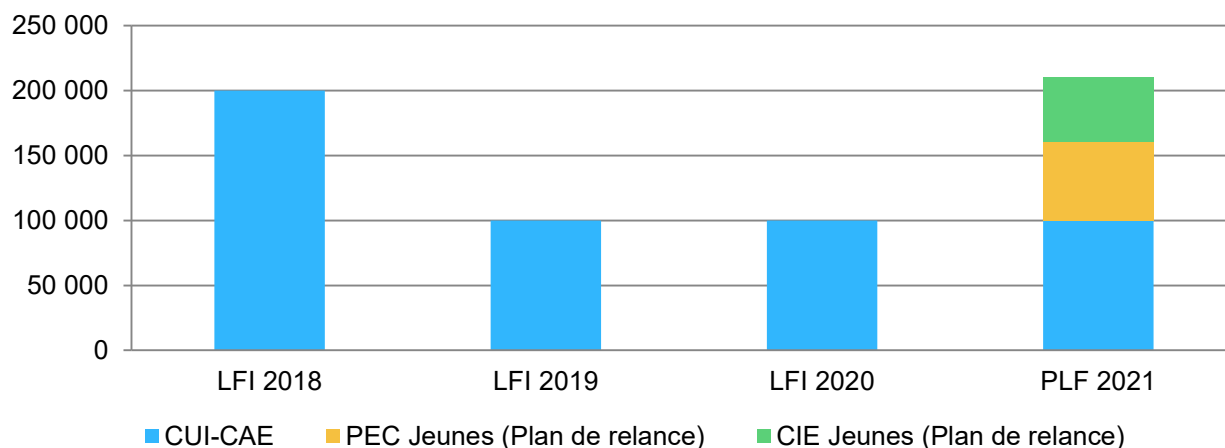
B. UN RECOURS EXCEPTIONNEL AUX CONTRATS AIDÉS

La politique menée depuis 2017 a marqué une rupture avec le recours aux contrats aidés comme outil de la politique de l'emploi, trop souvent utilisé dans le passé à des fins de traitement statistique du chômage. Dans le champ de la mission « Travail et emploi », ces orientations seraient maintenues en 2021, et les crédits dédiés aux contrats aidés baisseraient de 18 % par rapport à 2020.

Le plan de relance prévoit par ailleurs, au titre du plan « 1 jeune, 1 solution », de financer 60 000 PEC supplémentaires ainsi que 50 000 contrats initiative emploi (CIE) dans le secteur marchand en faveur de jeunes de moins de 26 ans.

La présentation de ces crédits supplémentaires au sein du plan de relance tend à laisser penser que le recours aux contrats aidés comme outil de lutte contre le chômage demeurera exceptionnel, ce qui semble justifié au vu de leur inefficacité démontrée par le passé.

Nombre de contrats aidés prévus en loi de finances initiale



Source : Documents budgétaires, calculs du rapporteur

C. UNE PROGRESSION BIENVENUE DES CRÉDITS DE L'IAE

Le PLF confirme également les orientations des années précédentes en matière d'insertion par l'activité économique (IAE), qui constitue un élément central de la stratégie du Gouvernement dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

Les crédits correspondants progresseraient de 144 millions d'euros en 2021, en cohérence avec le pacte d'ambition pour le secteur de l'IAE.

Soutien de l'État au secteur de l'IAE

(en millions d'euros)



Source : Documents budgétaires, calculs du rapporteur

Hors compensation des exonérations de cotisations

Par ailleurs, le plan de relance prévoit 42 millions d'euros supplémentaires afin de permettre l'embauche de 35 000 jeunes au sein de structures d'IAE. Ce choix interroge dans la mesure où les difficultés rencontrées par les bénéficiaires de l'IAE ne résultent pas de la crise sanitaire.

D. UN EFFORT SPÉCIFIQUE EN FAVEUR DES JEUNES ESSENTIELLEMENT PORTÉ PAR LE PLAN DE RELANCE

Les crédits inscrits au titre de la mission « Travail et emploi » en 2021 en faveur des jeunes progresseraient légèrement. Ces crédits correspondent notamment au financement de dispositifs qui, bien que présentés comme relevant d'un plan d'investissement exceptionnel, sont pérennes (Garantie jeunes notamment).

En outre, le plan de relance prévoit des crédits supplémentaires au titre des mêmes dispositifs ainsi qu'au titre d'autres dispositifs relevant de la politique de l'emploi.

3. UNE BAISSÉ DES CRÉDITS DÉDIÉS À L'ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES RÉSULTANT ESSENTIELLEMENT DE LA DÉBUDGÉTISATION DE L'ACTIVITÉ PARTIELLE

L'activité partielle devait en 2020 occasionner une dépense de 99 millions d'euros pour l'État. Il s'agit en effet en temps normal d'un dispositif visant à aider ponctuellement les entreprises confrontées à des difficultés conjoncturelles ou à des circonstances exceptionnelles (sinistre, intempéries...).

Ce dispositif a largement changé de nature pour devenir un outil de soutien à l'économie, les crédits complémentaires prévus par les lois de finances rectificatives votées en cours d'exercice 2020 ont été inscrits au sein de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire ». Ces crédits pourraient atteindre 34 milliards d'euros en 2020.

En 2021, aucun crédit n'est prévu pour le financement de l'activité partielle au sein du programme 103, mais 4,4 milliards d'euros sont prévus au titre du plan de relance.

Ce choix peut interroger dans la mesure où le recours à l'activité partielle ne peut s'inscrire dans une logique de relance économique, mais bien de soutien à l'emploi. Surtout, ce choix fausse la lecture des crédits de la politique de l'emploi.

Les emplois francs : un exemple du mauvais usage des expérimentations

Le dispositif expérimental des emplois francs est issu d'un amendement gouvernemental au projet de loi de finances pour 2018, déposé au stade de l'examen en séance publique. Il n'a donc pas fait l'objet d'une étude d'impact.

L'expérimentation autorisée par le Parlement devait être menée du 1^{er} avril 2018 au 31 décembre 2019, un rapport d'évaluation devant être remis par le Gouvernement au plus tard le 15 décembre 2019.

Sans avoir produit d'évaluation, et alors que les résultats étaient largement en deçà des objectifs fixés, le Gouvernement a décidé, par voie réglementaire, de prolonger l'expérimentation en l'étendant à l'ensemble du territoire national.

Le dispositif serait à nouveau prolongé en 2021.

Cette méthode ne peut être satisfaisante ni du point de vue de la bonne gestion des deniers publics ni du point de vue de la bonne information du Parlement et le fait que ce dispositif ait figuré dans le programme électoral du Président de la République ne saurait le dispenser d'une évaluation plus rigoureuse.

4. UNE PROGRESSION DES DÉPENSES EN FAVEUR DE L'APPRENTISSAGE ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

A. UNE PROGRESSION DE L'APPRENTISSAGE MALGRÉ LES EFFETS DÉLÉTÈRES DE LA CRISE SANITAIRE

Les crédits dédiés à la compensation à la sécurité sociale des exonérations dont bénéficient les employeurs publics d'apprentis ainsi qu'au financement de l'aide unique aux employeurs d'apprentis progresseraient en lien avec la dynamique de l'apprentissage, en dépit de la crise sanitaire.

En outre, une aide exceptionnelle, se substituant partiellement à l'aide de droit commun, est prévue au titre des embauches d'apprentis effectuées entre juillet 2020 et fin février 2021. Les dépenses au titre de cette aide exceptionnelle relèveraient du plan de relance alors qu'elles se substitueraient en partie à des dépenses qui auraient dû être engagées même en l'absence d'un tel plan.

B. DES INQUIÉTUDES SUR LE FINANCEMENT DE L'APPRENTISSAGE

Une mission conjointe de l'Igas et de l'IGF a mis en lumière le déséquilibre structurel du système de financement de l'apprentissage issu de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel du 4 septembre 2018. Suivant les recommandations de cette mission, l'article 56 du PLF modifie les missions de France compétences et tend à faire du financement de l'apprentissage une variable d'ajustement de son équilibre budgétaire.

Par ailleurs, les CFA dépendant de secteurs fortement touchés par la crise sanitaire pourraient rencontrer d'importantes difficultés financières. Dans ce contexte, la stabilité annoncée des crédits reversés aux régions pour le financement de l'investissement et du fonctionnement des CFA interroge.

5. UN PLAN D'INVESTISSEMENT DANS LES COMPÉTENCES TOUJOURS CONTESTABLE DANS SA PRÉSENTATION

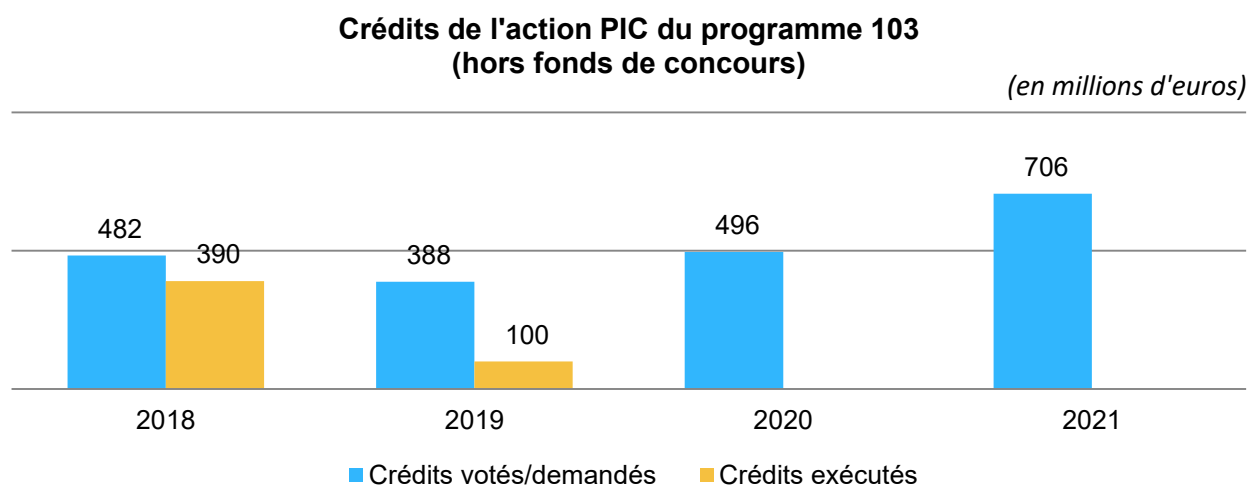
A. UN PLAN AMBITIEUX MAIS PEU DOCUMENTÉ ET SYSTÉMATIQUEMENT SOUS-EXÉCUTÉ

L'année 2021 verra la poursuite de la mise en œuvre du plan d'investissement dans les compétences (PIC), présenté comme un effort budgétaire exceptionnel en faveur de la formation des personnes éloignées de l'emploi et qui doit être doté de près de 14 milliards d'euros sur la période 2018-2022.

Comme les années précédentes, ce PIC correspond en fait, au titre du programme 102, au financement de dispositifs pérennes qui ne relèvent nullement d'un investissement exceptionnel et, au titre du programme 103, au financement de dispositifs dont le Parlement ne connaît que les grands axes. En outre, l'expérience des premières années de mise en œuvre fait apparaître une sous-consommation récurrente des crédits votés en loi de finances initiale.

Ainsi, le PIC correspond à une enveloppe de plusieurs centaines de millions d'euros laissées à la disposition du Gouvernement et qui donne une image nettement exagérée de l'effort fait en faveur de la formation des demandeurs d'emploi et des jeunes.

Les crédits du PIC donnent une image nettement exagérée de l'effort fait en faveur de la formation des demandeurs d'emploi et des jeunes.



Source : Documents budgétaires, calcul du rapporteur

B. UN FONDS DE CONCOURS EN TROMPE-L'ŒIL

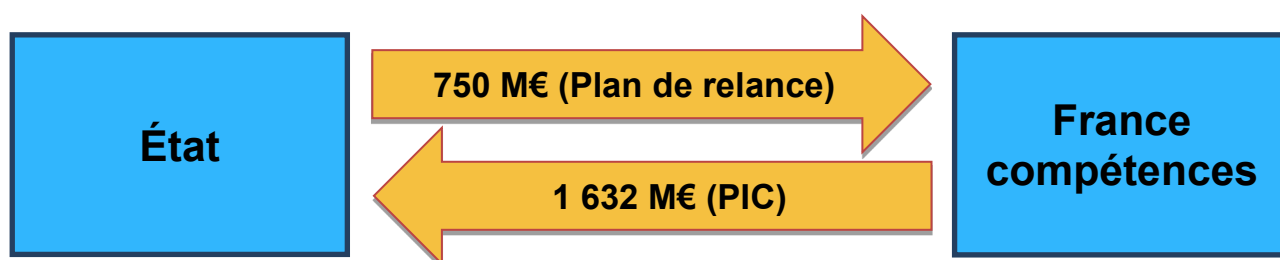
Comme chaque année depuis 2019, les crédits du programme 103 sont complétés par un fonds de concours versé par France compétences, qui s'élèverait à 1,63 milliard d'euros en 2020.

On peut remettre en question le caractère exceptionnel de ce fonds de concours dans la mesure où il correspond à l'enveloppe versée chaque année à l'État pour le financement de la formation des demandeurs d'emploi.

Dans son rapport sur l'exécution budgétaire 2019, la Cour des comptes contestait d'ailleurs la régularité de ce fonds de concours, dont le montant est fixé unilatéralement par l'État.

Par ailleurs, ce prélèvement sur les ressources de France compétences s'accompagne d'une subvention exceptionnelle de 750 millions d'euros destinée à compenser l'insuffisance de ces ressources.

Cette présentation budgétaire permet au Gouvernement de gonfler artificiellement à la fois le volume du plan de relance et celui du PIC, au détriment de la lisibilité du projet de loi de finances pour le Parlement.



Catherine Deroche
Présidente
Sénatrice
(Les Républicains)
Maine-et-Loire



Frédérique Puissat
Rapporteur pour avis
Sénateur
(Les Républicains)
Isère

Commission des affaires sociales

<http://www.senat.fr/commission/soc/index.html>

01 42 34 20 00 – contact.sociales@senat.fr

Consulter le dossier législatif :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2021.html>