

N° 138

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2020

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances,  
adopté par l'Assemblée nationale, pour 2021,*

Par M. Jean-François HUSSON,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

### LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

#### ANNEXE N° 32 TRAVAIL ET EMPLOI

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

---

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, *président* ; M. Jean-François Husson, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, *vice-présidents* ; MM. Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménie, Stéphane Sautarel, *secrétaires* ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Christian Bilhac, Jean Bizet, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klinger, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Paul Toussaint Parigi, Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15<sup>ème</sup> législ.) : 3360, 3398, 3399, 3400, 3403, 3404, 3459, 3465, 3488 et T.A. 500

Sénat : 137 et 138 à 144 (2020-2021)



## SOMMAIRE

|  | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....   | 5            |
| <b>PREMIÈRE PARTIE</b><br><b>LES GRANDS ENJEUX BUDGÉTAIRES</b><br><b>DE LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI » EN 2021</b>   |              |
| <b>I. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS DEMANDÉS EN 2021, EN RUPTURE<br/>AVEC PLUSIEURS ANNÉES DE DIMINUTION .....</b>  | <b>9</b>     |
| A. UNE AUGMENTATION DE 3 % DES CRÉDITS DEMANDÉS EN 2021 SUR LE<br>PÉRIMÈTRE DE LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI » .....  | 9            |
| B. UN BUDGET « FACIALEMENT » CONFORME À LA PROGRAMMATION<br>TRIENNALE 2020-2022 .....  | 11           |
| C. EN 2021, LA MISSION « PLAN DE RELANCE » APPORTERAIT DES<br>FINANCEMENTS COMPLÉMENTAIRES MASSIFS À LA POLITIQUE DU<br>TRAVAIL ET DE L'EMPLOI, AU RISQUE D'UNE CERTAINE ILLISIBILITÉ<br>BUDGÉTAIRE .....                            | 13           |
| D. LA POURSUITE DE LA TRAJECTOIRE DE DIMINUTION DES EFFECTIFS<br>S'INSCRIT DANS LE CADRE D'UNE PROFONDE RÉFORME DE<br>L'ORGANISATION TERRITORIALE DU MINISTÈRE.....  | 18           |
| <b>II. LES CRÉDITS ET LES EMPLOIS DES OPÉRATEURS .....</b>   | <b>21</b>    |
| <b>DEUXIÈME PARTIE</b><br><b>LES PRINCIPALES POLITIQUES PUBLIQUES PORTÉES</b><br><b>PAR LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI » EN 2021</b>   |              |
| <b>I. UNE POLITIQUE DE L'EMPLOI MARQUÉE PAR LA MONTÉE EN PUISSANCE<br/>DES DISPOSITIFS D'INSERTION .....</b>   | <b>27</b>    |
| A. LES POLITIQUES DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI SE DÉPLOIERONT EN 2021<br>DANS UN CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET SOCIAL BOULEVERSÉ PAR LA<br>CRISE SANITAIRE .....   | 27           |
| B. UNE RÉHABILITATION DES CONTRATS AIDÉS ? .....   | 29           |
| C. LES DISPOSITIFS ADRESSÉS AUX PUBLICS LES PLUS ÉLOIGNÉS DE<br>L'EMPLOI : L'INSERTION PAR L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE, LES ENTREPRISES<br>ADAPTÉES ET L'EXPÉRIMENTATION TERRITORIALE VISANT À RÉSORBER<br>LE CHÔMAGE DE LONGUE DURÉE..... | 31           |
| 1. <i>L'insertion par l'activité économique s'affirme comme une priorité de la politique de<br/>l'emploi .....</i>   | <i>31</i>    |
| 2. <i>Dans un contexte de réforme des entreprises adaptées, les aides aux postes qui leur sont<br/>allouées continuent de mobiliser des moyens conséquents.....</i>  | <i>34</i>    |
| 3. <i>Une extension à venir de l'expérimentation « Territoires zéro chômeur de longue durée » .....</i>  | <i>36</i>    |

|   |           |
|---|-----------|
| D. LE PLAN D'INVESTISSEMENT DANS LES COMPÉTENCES SERAIT<br>FORTEMENT RENFORCÉ PAR LE PLAN DE RELANCE .....                            | 38        |
| 1. <i>Financés sur le programme 102, les crédits du volet « accompagnement » s'adressent<br/>        aux jeunes décrocheurs .....</i> | 40        |
| 2. <i>Les crédits du volet « formation » sont également renforcés en faveur des jeunes .....</i>                                      | 43        |
| E. LES « EMPLOIS FRANCS » : UN DISPOSITIF QUI PEINE À MONTER EN<br>PUISSANCE .....  | 44        |
| F. UNE SUPPRESSION REGRETTABLE DES CRÉDITS ALLOUÉS AUX MAISONS<br>DE L'EMPLOI.....  | 46        |
| G. QUELLE EFFICACITÉ POUR LES POLITIQUES DE L'EMPLOI FACE À LA<br>CRISE ? .....   | 47        |
| <b>II. LES POLITIQUES DU TRAVAIL.....</b>   | <b>49</b> |
| A. UN EXERCICE 2021 MARQUÉ PAR D'IMPORTANTES ÉVOLUTIONS DE<br>CRÉDITS, LIÉES AU CYCLE DES ÉLECTIONS PROFESSIONNELLES... ..            | 49        |
| B. ... ET PAR LE LANCEMENT DU 4 <sup>ÈME</sup> PLAN SANTÉ AU TRAVAIL .....  | 50        |
| <b>LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....</b>   | <b>53</b> |
| <b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>  | <b>55</b> |
| <b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....</b>  | <b>67</b> |

## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

### Les principales observations d'Emmanuel Capus, rapporteur spécial

1) **La hausse de 3 % des crédits de la mission « Travail et emploi », à laquelle s'ajoutent près de 10 milliards d'euros issus de la mission « Plan de relance », est bienvenue dans un contexte économique et social radicalement bouleversé par la crise sanitaire. Cet effort est d'autant plus notable qu'il fait suite à plusieurs années de diminution puis de stabilité de ces crédits.**

2) **L'éclatement du financement de la politique de l'emploi en 2021 entre les deux missions se fait cependant au détriment de la lisibilité budgétaire pour le Parlement.** Le cas de l'activité partielle est à cet égard emblématique : alors que le dispositif « de droit commun » était financé en loi de finances initiale pour 2020 par la mission « Travail et emploi », le dispositif exceptionnel créé en LFR 1 a été pris en charge par la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire », avant que la mission « Plan de relance » n'assure son financement en 2021.

3) **Bien que le rapporteur spécial ait approuvé leur suppression en 2018, le contexte exceptionnel justifie toutefois de relancer temporairement un dispositif de contrats aidés ciblés dans le secteur marchand, où ils sont davantage susceptibles de produire des effets positifs sur l'emploi à court-terme.**

4) **Le rapporteur spécial approuve l'augmentation continue des moyens consacrés au secteur de l'insertion par l'activité économique (IAE), qui a démontré son efficacité pour l'inclusion des personnes les plus éloignées de l'emploi. Le principal enjeu pour les SIAE est désormais d'être en mesure d'absorber cette hausse de leurs moyens par des recrutements supplémentaires, à la hauteur des ambitions visées par la mission et le plan de relance.**

5) **L'effort important qui est conduit en faveur du secteur adapté et de son tournant inclusif est également à saluer.** Le service public de l'emploi doit se mettre au diapason de ces évolutions, et le rapprochement des réseaux de Pôle emploi et des Cap emploi doit être poursuivi.

6) **Le plan d'investissement dans les compétences (PIC) poursuit également sa montée en puissance, mobilisant à lui seul en 2021 près de 3,4 milliards d'euros de crédits de paiement à lui seul. Le principal enjeu réside là encore dans la capacité de l'État et des régions à permettre une consommation rapide des crédits, alors même que l'expérience des précédentes années tend à mettre en évidence le risque de sous-exécution des crédits de paiement sur ce volet du PIC et que les missions locales chargées de l'accompagnement des jeunes les plus en difficulté déplorent un déblocage tardif des enveloppes.**

7) **Peut néanmoins être regrettée l'absence, dans le texte initial, de crédits alloués aux maisons de l'emploi, alors que leur utilité sociale est démontrée. Le vote d'une enveloppe de 5 millions d'euros en leur faveur à l'Assemblée nationale en première lecture va dans le bon sens, même si ce montant pourrait s'avérer insuffisant.**

### **Les principales observations de Sophie Taillé-Polian, rapporteure spéciale**

**1) L'effort accru consenti en faveur de la politique de l'emploi en 2021, en rupture avec la tendance austéritaire des années précédentes, peut être salué.** Les crédits de la seule mission « Travail et emploi », qui doivent être interprétés comme le « socle » structurel que le Gouvernement entend accorder aux politiques du travail et de l'emploi, hors l'effort temporaire financé dans le cadre du plan de relance, s'établissent néanmoins à un niveau qui reste insuffisant, et en tout état de cause bien en-deçà de celui constaté en début de quinquennat.

**2) La poursuite obstinée de l'effort de réduction des effectifs du ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion est incompréhensible, alors que tout indique que les effets de la crise sociale pèseront durablement sur l'activité des services.** Le recours à des agents supplémentaires pour colmater les brèches, aussi bien dans les services déconcentrés qu'à Pôle emploi, est certes indispensable dans le contexte de la crise, mais le fait que ces derniers soient vacataires renvoie dans le même temps le signal paradoxal d'un ministère chargé de l'amélioration de la qualité de l'emploi mais créateur de précarité pour ses propres agents. La forte dégradation attendue de la situation sur le marché du travail et ses conséquences sociales de long terme appellent à l'inverse une augmentation pérenne des effectifs.

**3) Le maintien en 2021 de la réforme « Organisation territoriale de l'État » (OTE), qui concerne les ministères sociaux au premier chef, interroge également** au vu des risques de désorganisation qu'elle entraîne, à l'heure où les services doivent être entièrement occupés à la gestion des conséquences de la crise.

**4) La rapporteure spéciale ne peut que juger favorablement la mobilisation accrue des dispositifs de contrats aidés,** dont elle n'a cessé de défendre la pertinence. Ces contrats présentaient le double avantage d'inclure dans l'emploi des publics qui en sont éloignés et de renforcer le tissu associatif, au sein duquel les bénéficiaires pouvaient accomplir des missions diverses et à forte utilité sociale.

**5) Si la poursuite de l'effort en faveur du secteur de l'IAE et du secteur adapté va dans le bon sens, l'approche très quantitative du développement de ces secteurs n'est pas exempte de limites.** Centrée sur le nombre de nouvelles entrées, cette approche a des effets pervers, et présente le risque de favoriser les grosses structures situées dans les grandes aires urbaines, au détriment de la densité du maillage territorial des SIAE. En outre, la question de la capacité à proposer des solutions de long terme à ses bénéficiaires à l'issue des contrats d'insertion reste posée.

**6) L'extension à 50 nouveaux territoires de l'expérimentation « Territoire zéro chômeur de longue durée »** est une perspective très encourageante qui récompense un fort engagement en faveur de l'inclusion. L'intérêt du dispositif dépasse la seule question de ce « manque à gagner ». Le fait d'inclure dans l'emploi des chômeurs de longue durée non par des contrats précaires ou aidés mais bien par des CDI génère une dynamique très positive pour eux-mêmes et pour leur territoire, dont le tissu associatif se trouve renforcé et dont l'économie locale bénéficie, du fait de leur pouvoir d'achat accru.

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

*À cette date, 47 % des réponses étaient parvenus aux rapporteurs spéciaux en ce qui concerne la mission « Travail et emploi ».*



---

## PREMIÈRE PARTIE LES GRANDS ENJEUX BUDGÉTAIRES DE LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI » EN 2021

### I. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS DEMANDÉS EN 2021, EN RUPTURE AVEC PLUSIEURS ANNÉES DE DIMINUTION

#### A. UNE AUGMENTATION DE 3 % DES CRÉDITS DEMANDÉS EN 2021 SUR LE PÉRIMÈTRE DE LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI »

**Le budget de la mission « Travail et emploi » connaîtra une augmentation d'environ 3 % en 2021.**

Les **autorisations d'engagement (AE)** demandées s'élèvent à **14,14 milliards d'euros** en projet de loi de finances (PLF) pour 2021 contre 13,73 milliards d'euros en loi de finances initiale (LFI) pour 2020 soit **une hausse de 2,98 %**.

Les **crédits de paiement (CP)** demandés s'élèvent à **13,38 milliards d'euros** en PLF 2021 contre 12,98 milliards d'euros en LFI 2020, soit **une hausse de + 3,05 %**.

Pour mémoire, la mission se décompose en quatre programmes :

- **le programme 102 « Accès et retour à l'emploi »** se fixe pour objectif principal de favoriser l'accès et le retour à l'emploi de tous les publics en s'appuyant sur les structures du service public de l'emploi et en mobilisant au mieux les outils d'insertion professionnelle au bénéfice des personnes les plus éloignées de l'emploi. **Les crédits demandés pour ce programme connaissent la hausse la plus importante en 2021.** Ils s'élèvent à **6,63 milliards d'euros en AE** (contre 6,34 milliards d'euros en LFI 2020, soit une hausse de 4,62 %) et à **6,55 milliards d'euros en CP** (contre 6,31 milliards d'euros en LFI 2020, soit une hausse de 3,82 %) ;

- **le programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi »** se fixe pour objectifs de sécuriser l'emploi par l'anticipation des mutations économiques, de contribuer à la revitalisation des territoires et au reclassement des salariés licenciés pour motif économique, de faciliter l'insertion dans l'emploi par le développement de l'alternance et enfin d'édifier une société de compétences via le Plan d'investissement dans les compétences (PIC). Les crédits demandés pour ce programme sont relativement stables **en AE avec 6,71 milliards d'euros** (contre 6,64 milliards d'euros ouverts en LFI 2020), et connaissent une **augmentation plus nette de 3,47 % en CP avec 6,11 milliards d'euros** en 2021 (contre 5,90 milliards d'euros ouverts en LFI 2020) ;

- le programme 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail » vise notamment à améliorer les conditions d'emploi et de travail des salariés du secteur privé concurrentiel, à contribuer à la prévention et à la réduction des risques professionnels, à la dynamisation de la négociation collective et à l'amélioration du dialogue social et enfin à lutter contre le travail illégal et la fraude au détachement, en s'appuyant sur les services de l'inspection du travail. **Les crédits demandés en 2021 s'élèvent à 149,75 millions d'euros en AE, soit une hausse de 114,75 % (69,45 millions d'euros ouverts en LFI 2020). Ils connaîtraient en revanche une diminution en CP de - 10,47 %, avec 88,71 millions d'euros demandés en 2021 (contre 99,09 millions d'euros ouverts LFI en 2020).** La cause de ces importantes variations correspond pour l'essentiel au cycle des élections professionnelles, comme cela sera précisé en seconde partie du présent rapport ;

- enfin, le programme 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail » constitue le programme d'appui et de soutien aux politiques du ministère du travail, portant l'ensemble de ses emplois. Les crédits demandés connaîtraient une **diminution significative, de 5,19 % en AE, avec 634,29 millions demandés en 2021 (contre 668,95 millions d'euros ouverts en LFI 2020) et de 5,87 % en CP, avec 628,70 millions d'euros (contre 667,91 millions d'euros ouverts en LFI 2020).**

**Les crédits des programmes de la mission « Travail et emploi » LFI 2020  
et en PLF 2021 à périmètre courant**

*(en milliers d'euros)*

| Programme  | LFI 2020            |                     | PLF 2021            |                     | Variation 2021/2020 |                 |
|--|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|-----------------|
|  | AE                  | CP                  | AE                  | CP                  | AE                  | CP              |
| Programme 102 "Accès et retour à l'emploi"   | 6 344 777,7         | 6 312 510,4         | 6 638 200,0         | 6 553 800,0         | + 4,62 %            | + 3,82 %        |
| Programme "103<br>"Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi"  | 6 648 453,9         | 5 904 988,6         | 6 718 856,1         | 6 109 728,1         | + 1,06 %            | + 3,47 %        |
| Programme 111 "Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail"         | 69 454,5            | 99 089,3            | 149 152,8           | 88 710,5            | + 114,75 %          | - 10,47 %       |
| Programme 155 "Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail" | 668 947,7           | 667 911,5           | 634 230,3           | 628 694,1           | - 5,19 %            | - 5,87 %        |
| <b>TOTAL</b>   | <b>13 731 633,8</b> | <b>12 984 499,8</b> | <b>14 140 439,2</b> | <b>13 380 932,7</b> | <b>+ 2,98 %</b>     | <b>+ 3,05 %</b> |

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

La comparaison entre les exercices 2020 et 2021 est affectée à la marge par des **mouvements de périmètres** :

- sur le programme 103, avec un transfert entrant de 5,0 millions d'euros en AE et 2,5 millions d'euros en CP depuis le programme 162 « Interventions territoriales de l'État » au titre du rapatriement de crédits du Plan d'investissement dans les compétences (PIC) en Guyane ;

- sur le programme 155, avec un transfert entrant de crédits du titre 2 (T2) de 0,6 million d'euros et des transferts sortants de crédits T2 représentant un montant total de 39,8 millions d'euros. Ces mesures correspondent à des transferts d'effectifs s'inscrivant pour l'essentiel dans le cadre de la réforme « Organisation territoriale de l'État » (OTE - voir *infra*).

L'ensemble des mesures de périmètres observées en 2021 représente un transfert sortant de 34,2 millions d'euros en AE et de 36,7 millions d'euros en CP.

**Ainsi, à périmètre constant, les crédits de la mission progressent de 443,0 millions d'euros en AE et de 433,6 millions d'euros en CP entre 2020 et 2021.**

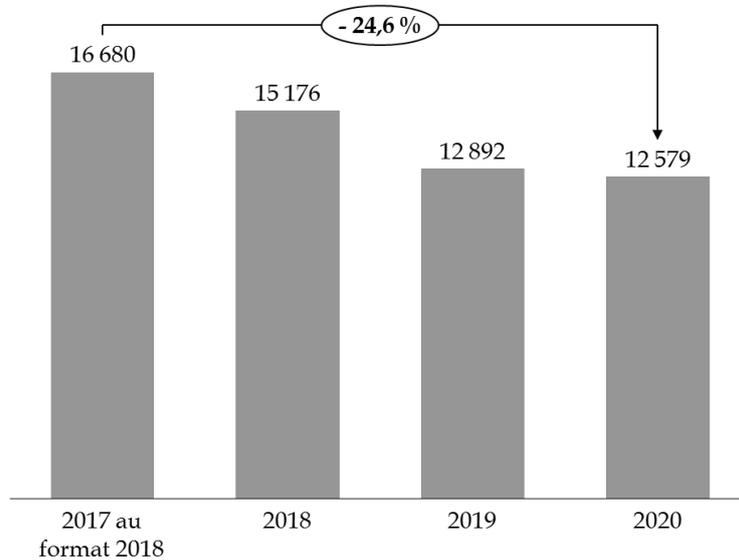
Enfin, l'impact environnemental de la mission « Travail et emploi » est coté comme quasi-intégralement neutre. Seule une dépense fiscale, évaluée à 155 millions d'euros en PLF 2021, l'exonération partielle de la prise en charge par l'employeur, une collectivité territoriale ou Pôle emploi, des frais de transport entre le domicile et le lieu de travail a été cotée comme favorable sur les axes climat et pollutions.

#### **B. UN BUDGET « FACIALEMENT » CONFORME À LA PROGRAMMATION TRIENNALE 2020-2022**

**Cette augmentation du budget de la mission en 2021 s'inscrit en rupture avec une tendance observée sur le triennal 2018-2020, qui avait prévu une baisse de près de 25 % des crédits de la mission à périmètre constant entrant dans le champ de la norme de dépenses pilotables.**

**Le budget triennal 2018-2020 des crédits de la mission « Travail et emploi »  
(hors contribution au CAS pensions)**

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat d'après la loi de programmation des finances publiques 2018-2022

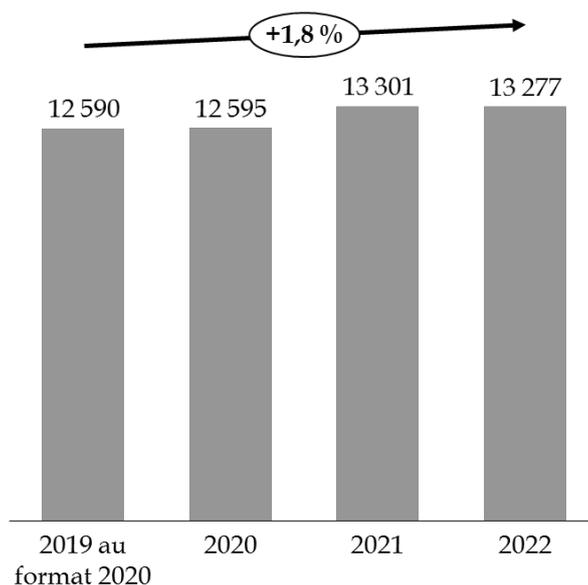
La nouvelle programmation triennale 2020-2022 fait apparaître une légère augmentation des crédits, **qui se stabiliseraient autour de 13,3 milliards d'euros.**

**En 2021, les crédits de paiement demandés s'élèvent à 13,25 milliards d'euros au format 2020 et hors contribution au CAS Pensions (164,2 millions d'euros), soit un montant inférieur au plafond prévu par le triennal 2020-2022 (13,30 milliards d'euros).**

Force est toutefois de constater que la réponse des pouvoirs publics à la crise sanitaire a profondément remis en cause la programmation pluriannuelle des finances publiques, et que le financement des politiques du travail et de l'emploi n'échappent pas à ce constat. **En effet, si les crédits demandés en 2021 au titre de la seule mission « Travail et emploi » respectent bien le budget triennal, des ouvertures de crédits conséquentes sont demandées dans le cadre de la mission « Plan de relance » pour le financement de dispositifs relevant de la politique de l'emploi.** Ces dispositifs seront pour l'essentiel rattachés aux actions de la mission au plan opérationnel (voir *infra*).

**La programmation triennale 2020-2022 des crédits de la mission  
« Travail et emploi » (hors contribution au CAS pensions)**

(en millions d'euros)



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

**C. EN 2021, LA MISSION « PLAN DE RELANCE » APPORTERAIT DES FINANCEMENTS COMPLÉMENTAIRES MASSIFS À LA POLITIQUE DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI, AU RISQUE D'UNE CERTAINE ILLISIBILITÉ BUDGÉTAIRE**

**La réponse à la crise sanitaire et économique a impliqué une mobilisation massive des politiques du travail et de l'emploi.**

**Au cours de l'exercice 2020, 20,5 milliards d'euros de crédits budgétaires ont été ouverts en lois de finances rectificatives au titre du financement du dispositif exceptionnel d'activité partielle. Son financement est assuré pour deux tiers par l'État et pour un tiers par l'Unédic, portant le montant budgétaire total mobilisé à près de 31 milliards d'euros, même si le coût global du dispositif sur les finances publiques pourrait s'avérer encore plus élevé<sup>1</sup>. La part de l'État est retracée**

<sup>1</sup> Comme l'ont relevé les rapporteurs spéciaux dans leur note de suivi des mesures de crise dans le domaine du travail et de l'emploi du 17 juillet 2020 : « le coût du dispositif exceptionnel est encore plus élevé si l'on tient compte des pertes de recettes pour les administrations de sécurité sociale et pour les collectivités territoriales en tant qu'autorités organisatrices de la mobilité (AOM) au titre des exonérations applicables aux indemnités d'activité partielle. Le manque à gagner en termes de recettes de cotisations sociales a été estimé à 13,6 milliards d'euros pour deux mois de confinement par l'OFCE. L'Union des transports publics et ferroviaires évalue à 2 milliards d'euros les pertes de recettes liées au versement mobilité, dont la majeure partie est indirectement imputable au dispositif

**dans un programme budgétaire 356 *ad hoc* de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » créée par la loi de finances rectificative du 23 mars 2020 (LFR I)<sup>1</sup>**

### **Le dispositif exceptionnel d'activité partielle durant la crise sanitaire**

En France, le code du travail autorisait dès avant le déclenchement de la crise le placement de salariés en activité partielle en cas de fermeture temporaire de leur établissement ou de réduction de leur temps de travail<sup>2</sup>. Afin d'éviter une vague de licenciements liée à l'effondrement de l'activité durant la crise sanitaire, le Gouvernement, à l'instar de l'essentiel des pays européens, a déployé un effort financier exceptionnel en faveur de ce dispositif. Les paramètres du dispositif ont été revus par rapport au droit commun pour rendre le dispositif plus généreux. Une série d'ordonnances<sup>3</sup> et de mesures réglementaires<sup>4</sup> ont sensiblement modifié le dispositif initial pour :

- **accélérer les procédures**, avec l'instauration d'un principe de « silence vaut acceptation » 48 heures après la demande d'autorisation préalable de placement en activité partielle ;

- **porter la prise en charge par l'État et l'Unédic à 100 % du coût des indemnités d'activité partielle versées par l'employeur afférentes aux rémunérations allant jusqu'à 4,5 SMIC brut**. Dans le dispositif ordinaire, celle-ci était forfaitaire et ne permettait de couvrir que l'indemnité au niveau du SMIC, le solde étant à la charge de l'employeur. L'indemnisation du salarié demeure quant à elle inchangée par rapport au droit commun à 70 % de son salaire brut (soit environ 84 % du salaire net) et ne pouvant être inférieure au SMIC ;

- **étendre le champ des salariés éligibles au dispositif**, pour y inclure notamment les salariés de droit privé de certaines entreprises publiques (par exemple la RATP et la SNCF), les salariés employés à domicile et assistants maternels ou encore les salariés en forfaits heures et en forfait jours. Il est par ailleurs à noter que la loi de finances rectificative du 25 avril 2020<sup>5</sup> a prévu le placement en activité partielle à compter du 1<sup>er</sup> mai 2020 des salariés vulnérables ou cohabitant avec des personnes vulnérables ainsi que les parents d'enfants de moins de seize ans sans solution de garde, jusqu'ici couverts par le régime des indemnités journalières financé par l'employeur et l'assurance maladie.

*Source : Emmanuel Capus et Sophie Taillé-Polian, Note de suivi des mesures de crise dans le domaine du travail et de l'emploi du 17 juillet 2020*

*d'activité partielle. L'impact global du dispositif sur les finances publiques pourrait ainsi s'élever à plus de 45 milliards d'euros ».*

<sup>1</sup> Loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020.

<sup>2</sup> Articles L. 5122-1 et suivants du code du travail.

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

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

<sup>5</sup> Loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.

Enfin, à la date du 4 octobre 2020, plus d'un million d'entreprises ont réellement reçu une indemnisation pour leurs heures chômées sur les mois de mars à aout 2020 pour un montant total de **18,4 milliards d'euros** versés (dont 44 % au titre du seul mois d'avril).

**Dans le cadre du plan gouvernemental « France relance » et en particulier du plan « 1 jeune 1 solution », la troisième loi de finances rectificative (LFR 3)<sup>1</sup> a également ouvert 2,15 milliards d'euros en AE et 0,46 milliard d'euros en CP sur la mission « Travail et emploi » pour permettre le financement :**

- d'un **dispositif exceptionnel d'aide à l'embauche des jeunes de moins de 26 ans**, dotée en 2020 *via* une ouverture de crédits de 1 milliard d'euros en AE et 100 millions d'euros en CP sur le programme 103 ;

- d'une **prime exceptionnelle à l'apprentissage**, *via* une ouverture de crédits de 400 millions d'euros en AE et 200 millions d'euros en CP sur le programme 103 ;

- d'une **aide aux employeurs en contrats de professionnalisation**, *via* une ouverture de crédits de 740 millions d'euros en AE et 160 millions d'euros en CP sur le programme 102.

**En ajoutant les redéploiements internes réalisés en gestion, la mission Travail et emploi a contribué en 2020 à hauteur de 3,5 milliards d'euros en AE et 1,3 milliard d'euros en CP au plan de relance.**

---

<sup>1</sup> Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

**Actions du plan de relance financées par la mission « Travail et emploi » en 2020**

(en milliards d'euros)

| Action du plan de relance | Dispositif   | Programme    | AE           | CP           |
|---------------------------|--|--------------|--------------|--------------|
| Sauvegarde de l'emploi    | Activité partielle de longue durée et FNE formation      | 103          | 0,4          | 0,4          |
| Jeunes                    | Aide exceptionnelle au contrat de professionnalisation   | 102          | 0,7          | 0,2          |
|                           | Aide exceptionnelle à l'apprentissage                    | 103          | 1,2          | 0,4          |
|                           | VTE vert   | 103          | 0,002        | 0,002        |
|                           | Prime à l'embauche (ASP)                                 | 103          | 1            | 0,2          |
|                           | Accompagnement renforcé et personnalisé                  | 102          | 0,1          | 0,01         |
|                           | Projet Initiative Jeune                                  | 103          | 0,005        | 0,005        |
|                           | Formation sur les métiers d'avenir                       | 103          | 0,1          | 0,04         |
|                           | Cordées de la réussite, poursuite d'étude néo-bacheliers | 102          | 0,01         | 0,01         |
| Formation professionnelle | PIC  | 103          | -            | -            |
|                           | Fonds de cohésion sociale                                | 103          | -            | -            |
|                           |  | <b>TOTAL</b> | <b>3,517</b> | <b>1,267</b> |

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

**En 2021, de nombreux dispositifs exceptionnels relevant de la politique du travail et de l'emploi seraient financés sur les crédits de la mission *ad hoc* « Plan de relance ». Pour une grande part, ces crédits auront pour effet d'abonder des dispositifs déjà prévus par la mission « Travail et emploi ». Ils représentent un total de près de 8,9 milliards d'euros en AE et 10,0 milliards d'euros en CP.**

Ainsi, les crédits de la mission « Travail et emploi » *stricto sensu* ne représenteraient en 2021 que 61,3 % en AE et 57,3 % en CP des moyens budgétaires totaux alloués à la politique du travail et de l'emploi.

**Actions de la mission « Plan de relance » entrant matériellement  
dans le champ de la mission « Travail et emploi » en 2021**

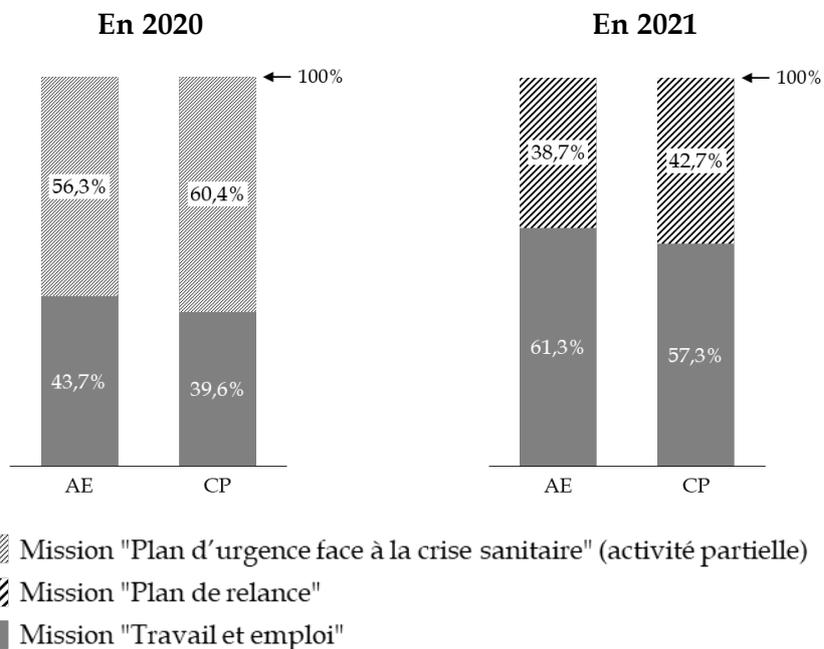
*(en milliards d'euros)*

| <b>Action du plan de relance</b>           | <b>Dispositif</b>  | <b>AE</b>    | <b>CP</b>    |
|--|--|--------------|--------------|
| Sauvegarde de l'emploi                     | Activité partielle   | 4,4          | 4,4          |
|  | FNE-Formation  | 0,588        | 0,588        |
| Jeunes                                     | Aide exceptionnelle aux contrats de professionnalisation   | 0,056        | 0,640        |
|  | Aide exceptionnelle à l'apprentissage  | 0,057        | 0,801        |
|  | Emplois francs plus jeunes   | 0,008        | 0,004        |
|  | VTE vert   | 0,002        | 0,002        |
|  | Prime à l'embauche (ASP)   | 0,1          | 0,9          |
|  | Contrats initiative emploi (CIE) pour les jeunes   | 0,211        | 0,172        |
|  | Parcours emploi compétences (PEC) pour les jeunes  | 0,416        | 0,240        |
|  | Insertion par l'activité économique (IAE) pour les jeunes  | 0,047        | 0,047        |
|  | Aide à la création d'entreprises pour les jeunes   | 0,025        | 0,025        |
|  | Missions locales   | 0,100        | 0,100        |
|  | Allocation PACEA   | 0,022        | 0,022        |
|  | Allocation Garantie jeunes   | 0,211        | 0,095        |
|  | Accompagnement des jeunes diplômés vers l'emploi par l'Association pour l'emploi des cadres (APEC) | 0,003        | 0,003        |
|  | Accompagnement intensif jeunes (AIJ)   | 0,069        | 0,069        |
|  | Parcours personnalisés pour les jeunes de 16 à 18 ans dans le cadre de l'obligation de formation   | 0,21         | 0,123        |
|  | Plan d'investissement dans les compétences (PIC) pour les jeunes                                   | 0,700        | 0,193        |
|  | Revalorisation de la rémunération des jeunes stagiaires de la formation professionnelle            | 0,085        | 0,085        |
| Poursuite d'études pour les néo-bacheliers | 0,039  | 0,039        |              |
| Handicap                                   | Aide à l'embauche des travailleurs handicapés  | 0,085        | 0,078        |
| Formation professionnelle                  | Dotations complémentaires allouées aux associations "Transition pro" (ATpro)                       | 0,100        | 0,100        |
|  | Promotion de l'alternance (Pro A)  | 0,270        | 0,108        |
|  | Abondement au compte personnel de formation (CPF) des métiers stratégiques                         | 0,023        | 0,023        |
|  | Revalorisation de la rémunération des adultes en formation   | 0,106        | 0,106        |
|  | France compétences   | 0,750        | 0,750        |
|  | Pôle emploi  | 0,250        | 0,250        |
| <b>TOTAL</b>                               |  | <b>8,933</b> | <b>9,963</b> |

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

**Part des crédits de la politique du travail et de l'emploi financée par la mission « Travail et emploi » en 2020<sup>1</sup> et en 2021**

(en pourcentage)



Source : commission des finances du Sénat

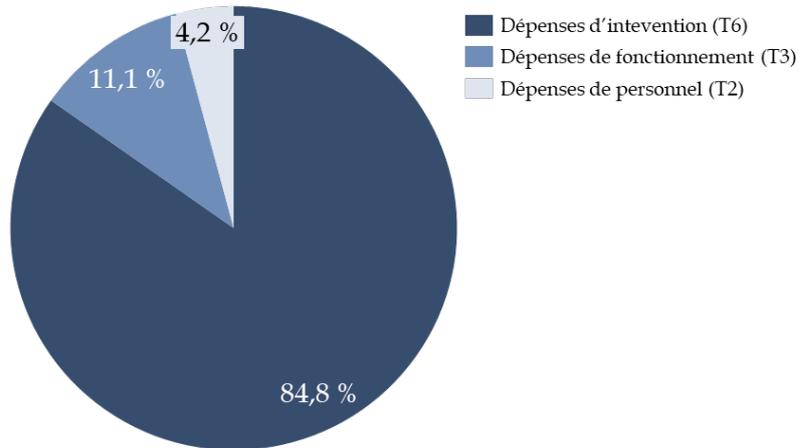
**D. LA POURSUITE DE LA TRAJECTOIRE DE DIMINUTION DES EFFECTIFS S'INSCRIT DANS LE CADRE D'UNE PROFONDE RÉFORME DE L'ORGANISATION TERRITORIALE DU MINISTÈRE**

Les dépenses de personnel représentent 558,64 millions d'euros en PLF 2021. Celles-ci s'établissaient à 598,85 millions d'euros en LFI 2020, soit une diminution de 40,2 millions à périmètre courant mais une stabilité à périmètre constant.

Ces crédits ne représentent que 4,2 % des CP de la mission, qui est essentiellement composée de dépenses d'intervention. Il est à noter que l'ensemble des crédits du T2 sont ouverts sur le programme support 155.

<sup>1</sup> Réalisé avant l'adoption du PLFR 4 pour 2020, le graphique ne prend en compte les crédits alloués en LFI et en LFR 1, 2 et 3 pour 2020

### Ventilation par nature des CP de la mission « Travail et emploi » en 2020<sup>1</sup>



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

Cette évolution se traduit notamment par un rythme soutenu de baisse des effectifs du ministère du travail (hors opérateurs). Après une diminution des effectifs de - 233 ETP en LFI 2019 et de - 226 ETP en LFI 2020, le schéma d'emplois prévu en 2021 est de - 221 ETP.

Le plafond d'emplois de la mission « Travail et emploi » pour 2021 est quant à lui fixé à 7 804 ETPT. Il est en baisse de 795 ETPT par rapport au plafond de la LFI 2020 (8 599 ETPT).

### Évolution et répartition par catégorie du plafond d'emplois

(en ETPT)

| (en ETPT)            | LFI 2019     | RAP 2019     | LFI 2020     | PLF 2021     |
|----------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Emplois fonctionnels | 159          | 163          | 158          | 160          |
| A administratifs     | 1 389        | 1 449        | 1 414        | 1 436        |
| A techniques         | 2 370        | 2 907        | 2 701        | 2 674        |
| B administratifs     | 759          | 986          | 878          | 795          |
| B techniques         | 1 831        | 1 182        | 1 359        | 1 221        |
| Catégorie C          | 2 344        | 2 082        | 2 089        | 1 518        |
| <b>Total</b>         | <b>8 852</b> | <b>8 769</b> | <b>8 599</b> | <b>7 804</b> |

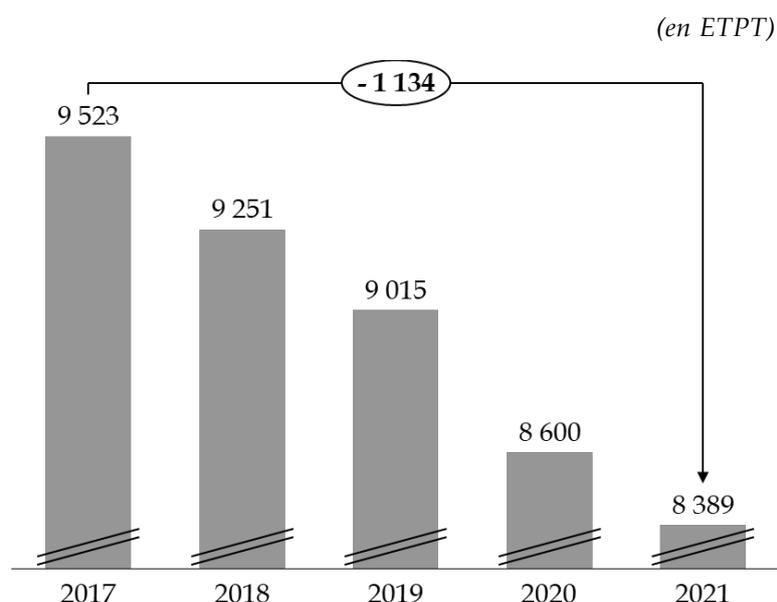
Source : réponse au questionnaire budgétaire

<sup>1</sup> Le présent graphique n'inclut pas les dépenses d'opérations financières, qui sont négligeables sur la mission.

Cette baisse résulte de deux principaux facteurs.

**En premier lieu, elle tient à la poursuite de l'effort de maîtrise des effectifs de l'État sur le quinquennat** (voir graphique *infra*) qui se traduit par une réduction de 210 ETPT au titre de l'extension en année pleine du schéma d'emplois 2020 sur 2021 (- 72 ETPT) et de l'impact du schéma d'emplois 2021 sur 2021 (- 138 ETPT).

#### Évolution à périmètre constant du plafond d'emplois du ministère du travail fixé en LFI entre 2017 et 2021



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

En second lieu, elle résulte du solde des transferts d'emplois entrants et sortants de - 585 ETPT, qui s'inscrivent pour l'essentiel dans le cadre de la réforme « **Organisation territoriale de l'État** » (OTE) avec notamment les créations prévues en 2021 :

- des secrétariats généraux communs dans les préfectures de département ;

- des nouvelles **directions régionales et départementales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (D(R)(D)ETS)** reprenant, dans le cadre de la création du nouveau « **service public de l'insertion** », certaines attributions des anciennes DIRECCTE et des anciennes D(R)(D)JSCS.

Dans ses réponses au questionnaire des rapporteurs, le ministère souligne néanmoins que le plafond fixé ne tient pas compte d'un réajustement qui pourra intervenir en gestion 2021, en fonction de l'évolution du contexte économique et social lié à la crise, et au regard de la charge de travail des services déconcentrés. Cette situation entraîne en

effet un surcroît exceptionnel et temporaire d'activité au sein des DIRECCTE afin de traiter en particulier les demandes d'ouvertures de plans de sauvegarde de l'emploi et par ailleurs mettre en œuvre les mesures gouvernementales adoptées dans le cadre du plan de relance. Les recrutements complémentaires en contrat à durée déterminée qui seraient effectués dans ce cadre pourront faire l'objet d'autorisations ponctuelles au-delà du plafond d'emplois, et feraient l'objet d'un suivi spécifique. **Déjà à l'été 2020, le plan de contrôle du dispositif d'activité partielle avait justifié le recrutement d'environ 300 vacataires.**

**Les rapporteurs spéciaux tiennent à saluer l'exceptionnelle mobilisation des agents du ministère du travail dans une période marquée par la gestion des conséquences économiques et sociales de l'épidémie.** Ils relèvent avec satisfaction qu'environ **2 600 agents ont ainsi bénéficié d'une prime exceptionnelle d'un montant compris entre 330 et 1 000 euros** et dans les conditions prévues par un décret du 14 mai 2020<sup>1</sup>, pour un coût total de 1,7 million d'euros.

## II. LES CRÉDITS ET LES EMPLOIS DES OPÉRATEURS

En 2021, les programmes de la mission « Travail et emploi » seront chefs de file de **sept opérateurs** :

- Pôle emploi (programme 102) ;
- l'Établissement pour l'insertion dans l'emploi (Epidé) (programme 102) ;
- France compétences (programme 103), bien que cette agence ne soit pas financée par les crédits de la mission mais par la contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance ;
- l'Agence nationale pour formation professionnelle des adultes (AFPA) (programme 103) ;
- le Centre INFFO (programme 103) ;
- l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT) (programme 111) ;
- l'Institut national du travail, de l'emploi et la formation professionnelle (Intefp) (programme 155).

La mission concourt en outre au financement de l'Agence nationale de la sécurité sanitaire, de l'alimentation et de l'environnement et du travail (ANSES).

---

<sup>1</sup> Décret n° 2020-570 du 14 mai 2020 relatif au versement d'une prime exceptionnelle à certains agents civils et militaires de la fonction publique de l'État et de la fonction publique territoriale soumis à des sujétions exceptionnelles pour assurer la continuité des services publics dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire déclaré pour faire face à l'épidémie de covid-19.

Dans la continuité des précédents exercices, les subventions pour charges de service public (SCSP) allouées aux opérateurs sont stables, hormis celle perçue par Pôle emploi qui diminuerait de près de 7 % en 2021, après une diminution de 10 % en 2020. Le montant total de crédits de paiement versés aux opérateurs financés par la mission en 2021 s'élèverait à 4,3 milliards d'euros (dont 4,0 milliards pour le seul Pôle emploi), soit au même niveau que l'année précédente.

**Évolution entre 2021 et 2020 des subventions pour charges de service public et des CP totaux versés aux opérateurs financés par la mission « Travail et emploi »**

(en milliers d'euros et en pourcentage)

| Opérateur (programme chef-de-file) | SCSP 2020        | SCSP 2021        | Variation 2021/2020 | CP 2020          | CP 2021          | Variation 2021/2020 |
|------------------------------------|------------------|------------------|---------------------|------------------|------------------|---------------------|
| Pôle emploi (P102)                 | 1 235 903        | 1 149 875        | - 6,96 %            | 3 999 989        | 3 978 971        | - 0,53 %            |
| EPIDe (P102)                       | 55 993           | 61 841           | + 10,44 %           | 83 993           | 93 841           | + 11,72 %           |
| Centre INFFO (P103)                | 4 104            | 3898             | - 5,02 %            | 4 104            | 3898             | - 5,02 %            |
| AFFA (P103)                        | 110 000          | 110 000          | -                   | 162 700          | 176224           | + 8,31 %            |
| ANACT (P111)                       | 9 910            | 9 840            | - 0,71 %            | 11 910           | 11840            | - 0,59 %            |
| INTEFP (P155)                      | 13 909           | 14 102           | + 1,39 %            | 13 909           | 14 102           | + 1,39 %            |
| <b>TOTAL</b>                       | <b>1 429 819</b> | <b>1 349 556</b> | <b>- 5,61 %</b>     | <b>4 276 605</b> | <b>4 278 876</b> | <b>+ 0,05 %</b>     |

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

Les emplois sous plafond des opérateurs augmentent de 2 114 ETPT en 2021, après une augmentation de 356 ETPT en 2020. Cette évolution tient notamment :

- à la hausse très importante du plafond d'emploi de Pôle emploi (+2 433 ETPT), qui, malgré la baisse continue de sa SCSP, bénéficie en 2021 de 319 millions de crédits de la mission « Plan de relance » (dont 69 millions d'euros spécifiquement fléchés sur l'accompagnement intensif des jeunes) ;

- la forte baisse des emplois sous plafond de l'AFFA (- 313 ETPT), liée à l'actuel plan de transformation de cette agence.

Sur le long terme, les moyens de l'ANACT auront également fait l'objet d'une importante baisse, puisque, selon l'opérateur, sur les cinq dernières années :

- le budget aura diminué de près de 800 000 euros soit près de 8 % (en incluant les crédits mis en réserve) ;

- les ETPT sous plafond auront diminué de 8 postes soit une baisse de plus de 10 % des effectifs de l'établissement.

**Évolution entre 2020 et 2021 des plafonds d'emploi des opérateurs rémunérés par la mission « Travail et emploi »**

(en ETPT)

| Opérateur           | Plafond d'emplois 2020 | Plafond d'emplois 2021 | Variation 2021/ 2020 |
|---------------------|------------------------|------------------------|----------------------|
| Pôle emploi (P102)  | 46 995                 | 49 428                 | + 2 433              |
| EPIDe (P102)        | 1 090                  | 1 090                  | -                    |
| Centre INFFO (P103) | 77                     | 75                     | - 2                  |
| AFPA (P103)         | 6 055                  | 5 742                  | - 313                |
| ANACT (P111)        | 70                     | 68                     | - 2                  |
| INTEFP (P155)       | 88                     | 86                     | - 2                  |
| <b>TOTAL</b>        | <b>54 375</b>          | <b>56 489</b>          | <b>+ 2 114</b>       |

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

**La position d'Emmanuel Capus, rapporteur spécial**

La hausse de 3 % des crédits de la mission « Travail et emploi », à laquelle s'ajoutent près de 10 milliards d'euros issus de la mission « Plan de relance », est bienvenue dans un contexte économique et social radicalement bouleversé par la crise sanitaire. Cet effort est d'autant plus notable qu'il fait suite à plusieurs années de diminution puis de stabilité de ces crédits qui traduisait, dans le respect de la trajectoire prévue par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 et dans un contexte de net reflux du taux de chômage, la nécessaire contribution du ministère du travail et de ses opérateurs au redressement des finances publiques. L'heure est désormais à la relance et au renforcement des politiques de l'emploi que les rapporteurs spéciaux avaient appelé de leurs vœux<sup>1</sup>.

**L'éclatement du financement de la politique de l'emploi en 2021 se fait cependant au détriment de la lisibilité budgétaire pour le Parlement.** Le cas de l'activité partielle est à cet égard emblématique : alors que le dispositif « de droit commun » était financé en LFI 2020 par le programme 103, le dispositif exceptionnel créé en LFR 1 a été pris en charge par la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire », avant que la mission « Plan de relance » n'assure son financement en 2021. De même, les restes à payer des AE votées en troisième loi de finances rectificative pour 2020 pour les aides exceptionnelles aux employeurs de jeunes, d'apprentis et en contrats de professionnalisation seront financés en 2021 sur la mission « Plan de relance ».

<sup>1</sup> Communiqué de presse d'Emmanuel CAPUS et de Sophie TAILLÉ-POLIAN, « Pour les rapporteurs spéciaux de la commission des finances du Sénat, la politique de l'emploi doit se montrer à la hauteur de la crise sociale qui arrive », 23 juillet 2020.

**Le rapporteur relève également que les modalités précises du pilotage partagé des dispositifs du plan de relance relevant de la politique de l'emploi entre la direction du budget et la DGEFP ne sont pas encore arrêtées.** La mise en œuvre des dispositifs concernés devrait passer, selon les cas, par une délégation de gestion à la DGEFP ou un transfert de crédits sur les programmes concernés. Il convient d'acter celles-ci dans les meilleurs délais pour permettre une mise en œuvre rapide et fluide du plan de relance. Il s'agira en tout état de cause d'un point de vigilance important lors de l'examen de la loi de règlement relative à l'exercice 2021.

**La poursuite de la trajectoire de diminution des effectifs du ministère du travail traduit quant à elle la continuation d'un effort structurel de maîtrise des finances publiques, sans remettre en cause la nécessaire réponse conjoncturelle à la crise** qui a pu et pourra le cas échéant se traduire par le recrutement d'agents contractuels. Compte tenu des incertitudes en termes de besoins de personnels, il a été indiqué aux rapporteurs qu'une règle de gestion liant le recrutement de CDD à des indicateurs de charge des services déconcentrés est en cours d'élaboration et constituera un cadre partagé au niveau de l'État pour autoriser en cours d'année des recrutements en fonction de l'évolution du contexte sanitaire et économique.

**Peut d'ores et déjà être relevé le renforcement significatif du plafond d'emplois de Pôle emploi,** afin de lui permettre de faire face à la forte hausse des besoins d'accompagnement liée à la montée du chômage, en particulier en direction des jeunes. En tant que prescripteur des contrats d'insertion, l'opérateur aura un rôle décisif à jouer pour la mise en œuvre du plan de relance. En revanche, les efforts demandés à l'ANACT sur les dernières années semblent avoir atteint leur limite, l'opérateur considérant que les frais de fonctionnement ne peuvent désormais plus connaître de baisse sensible sans remise en cause de la programmation et de l'efficacité de ses actions.

### **La position de Sophie Taillé-Polian, rapporteure spéciale**

**La rapporteure ne peut que se réjouir de l'effort accru consenti en faveur de la politique de l'emploi en 2021, en rupture avec la tendance austéritaire des années précédentes.** Elle relève néanmoins que les crédits de la seule mission « Travail et emploi », qui doivent être interprétés comme le « socle » structurel que le Gouvernement entend accorder aux politiques du travail et de l'emploi, hors l'effort temporaire financé dans le cadre du plan de relance, s'établissent à un niveau qui reste insuffisant, et en tout état de cause bien en-deçà de celui constaté en début de quinquennat.

**La poursuite obstinée de l'effort de réduction des effectifs du ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion est incompréhensible, alors que tout indique que les effets de la crise sociale pèseront durablement sur l'activité des services.** Le recours à des agents supplémentaires pour colmater les brèches, aussi bien dans les services déconcentrés qu'à Pôle emploi, est certes indispensable dans le contexte de la crise, mais le fait que ces derniers soient vacataires renvoie dans le même temps le signal paradoxal d'un ministère chargé de l'amélioration de la qualité de l'emploi mais créateur de précarité pour ses propres agents. La forte dégradation attendue de la situation sur le marché du travail et ses conséquences sociales de long terme appellent à l'inverse une augmentation pérenne des effectifs.

**Cette réduction touche tout particulièrement l'AFPA**, affectée par un brutal plan de sauvegarde de l'emploi, lui-même conséquence de difficultés financières largement imputables à l'intégration dans le champ concurrentiel des missions de service public qu'elle exerce<sup>1</sup>. C'est d'autant plus dommageable qu'elle a su, par le passé, démontrer une efficacité sociale élevée, avec un taux d'entrée en emploi supérieur à la moyenne des organismes de formation.

**À nouveau en 2021, l'Unédic voit sa contribution à Pôle emploi portée à 11 % de ses ressources** (contre 10 % en 2019), alors même que la subvention pour charge de service public versée à l'opérateur continue de baisser. Comme l'avait déjà relevé la rapporteure l'année précédente, une telle mesure revient *in fine* à faire supporter aux chômeurs eux-mêmes le coût du service public de l'emploi. Cette décision a été prise alors même que la crise pèse lourdement sur les comptes de l'assurance-chômage dont le déficit devrait lourdement se creuser<sup>2</sup>, en particulier du fait de la prise en charge d'un tiers du coût de l'activité partielle. C'est à l'inverse à une compensation au moins partielle de l'État à l'assurance-chômage de la charge exceptionnelle représentée par ce dispositif qu'il aurait fallu procéder. Il a certes été indiqué aux rapporteurs que le taux de contribution de l'Unédic à Pôle emploi pourrait de nouveau diminuer à compter de 2022, mais une telle évolution aurait en réalité dû intervenir dès 2021.

**Le maintien en 2021 de la réforme « OTE », qui concerne les ministères sociaux au premier chef, interroge également** au vu des risques de désorganisation qu'elle entraîne, à l'heure où les services doivent être entièrement occupés à la gestion des conséquences de la crise. La gouvernance des futures directions départementales de l'emploi, du travail et de la solidarité (DDETS) constitue également un point de vigilance, avec la nécessité de préserver la chaîne hiérarchique du système d'inspection internationale, dont l'organisation découle de nos engagements internationaux dans le cadre de la charte de l'Organisation internationale du travail (OIT).

---

<sup>1</sup> Ordonnance n° 2016-1519 du 10 novembre 2016.

<sup>2</sup> Le déficit de l'Unédic devrait se creuser - 18,7 milliards d'euros en 2020 et - 9,7 milliards d'euros en 2021 selon les dernières prévisions publiées au 21 octobre 2021, qui n'intègrent par conséquent pas l'effet de la seconde période de confinement.



## DEUXIÈME PARTIE LES PRINCIPALES POLITIQUES PUBLIQUES PORTÉES PAR LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI » EN 2021

### I. UNE POLITIQUE DE L'EMPLOI MARQUÉE PAR LA MONTÉE EN PUISSANCE DES DISPOSITIFS D'INSERTION

Les politiques de l'emploi et de la formation professionnelle sont portées par le programme 102 « Accès et retour à l'emploi » et le programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi ».

Leur responsable de programme (R-Prog) est le délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP).

Ces deux programmes représentent 95 % des crédits de la mission.

#### *A. LES POLITIQUES DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI SE DÉPLOIERONT EN 2021 DANS UN CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET SOCIAL BOULEVERSÉ PAR LA CRISE SANITAIRE*

**L'analyse des différents indicateurs de la situation sur le marché du travail révèle l'ampleur de la crise.**

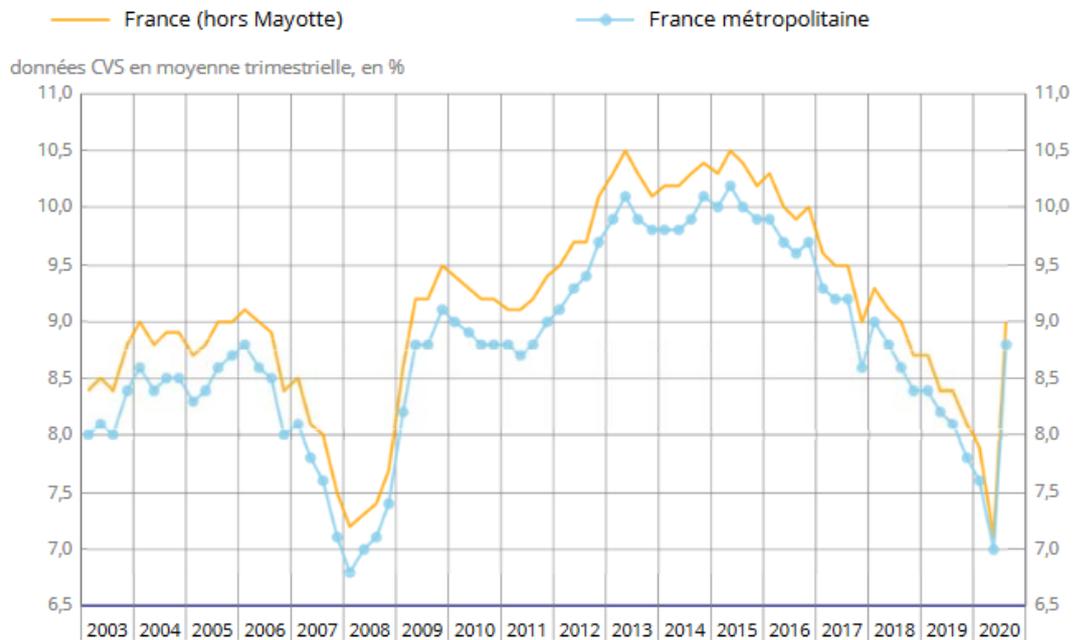
Au 3<sup>ème</sup> trimestre 2020, le taux de chômage au sens du Bureau international du travail (BIT)<sup>1</sup> s'élevait à **9,0 % (2,7 millions de personnes)**, soit une **hausse de 0,6 point sur un an**, et ce avant même la décision de second confinement. L'effet de la crise est **particulièrement prononcé sur le taux chômage des jeunes, qui bondit de 2,6 points sur la même période, pour atteindre 21,8 %**.

---

<sup>1</sup> Pour être considéré comme chômeur au sens du BIT, une personne doit remplir trois critères : ne pas avoir travaillé au moins une heure la semaine précédente ; être disponible pour prendre un emploi dans les quinze jours ; avoir cherché activement un emploi dans le mois précédent ou en avoir trouvé un qui commence dans moins de trois mois.

## Évolution du taux de chômage au sens du BIT mesuré par l'Insee

(en %)



Source : Insee, Enquête emploi

Dans le même temps, le nombre de demandeurs d'emploi en catégorie A a augmenté de 9,5 % sur un an au 3<sup>ème</sup> trimestre 2020, portant le total des effectifs à 3,7 millions de personnes<sup>1</sup>, et la Dares a dénombré 567 plans de sauvegarde de l'emploi depuis mars 2020, représentant un total de 62 053 ruptures de contrats de travail envisagées<sup>2</sup>.

Le recours massif au dispositif exceptionnel d'activité partielle a certes permis de contenir les licenciements, mais ne suffira pas à empêcher une forte hausse du chômage dans la période qui s'ouvre. L'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) prévoit ainsi un taux de chômage de 11 % à fin 2020 (contre 8,1 % à fin 2019) et à 9,6 % à fin 2021, et une destruction nette de 794 000 emplois en 2020 que les 510 000 créations nettes d'emplois prévues en 2021 ne suffiront pas à combler. Ces prévisions, formulées avant l'instauration du second confinement, devraient encore s'aggraver.

<sup>1</sup> Dares, Demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi au 3<sup>ème</sup> semestre 2020, octobre 2020, Dares indicateurs n° 034.

<sup>2</sup> Dares, Situation sur le marché du travail au 27 octobre 2020, 29 octobre 2020.

Une certitude cependant : les ajustements à ces chocs sur le marché du travail touchent en premier lieu les jeunes et les salariés les plus précaires. L'OFCE relève ainsi, à titre d'exemple, que seulement 76 % de l'emploi intérimaire, où ces publics sont surreprésentés, qui avait été détruit à fin avril 2020 avait été recréé à fin août.

### **B. UNE RÉHABILITATION DES CONTRATS AIDÉS ?**

Le volume des entrées dans les parcours emploi compétences (PEC) financées par la mission prévu pour 2021 est **maintenu au niveau de 2020, soit 100 000 contrats (dont 20 000 jeunes)**. Suite au brutal ralentissement des entrées durant la période de confinement, la DGEFP vise à objectif de 83 000 entrées sur l'année 2020. Le taux de prise en charge de ces contrats, comme l'année précédente, est de 50 % du Smic brut en métropole et de 60 % en outre-mer.

En intégrant le coût du stock de contrats aidés prescrits les années précédentes, le PLF pour 2021 prévoit 430,9 millions d'euros en AE et 372,7 millions d'euros en CP pour l'ensemble des dispositifs de contrats aidés (dont 217 millions d'euros pour les PEC), soit un niveau stable par rapport à 2020.

#### **Les parcours emploi compétences (PEC)**

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

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

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

- la formation n'est pas en tant que telle ou de façon isolée l'outil approprié (le frein d'accès à l'emploi ne relève pas d'un défaut de qualification mais plutôt d'un manque d'expérience et de savoir-être professionnel, d'une rupture trop forte avec le monde éducatif) ;
- les raisons de leur éloignement à l'emploi (défaut d'expérience, de compétence, de savoir-être) ne relèvent pas de freins périphériques justifiant un parcours dans une structure dédiée à l'insertion (par exemple d'insertion par l'activité économique).

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

*Source : réponse au questionnaire budgétaire*

En outre, dans le cadre du plan « 1 jeune, 1 solution », le Gouvernement a décidé de relancer en 2020, au profit des jeunes, les entrées en contrats uniques d'insertion (CIE) dans les secteurs marchands (contrats initiative emploi, CUI-CIE) arrêtés depuis 2018 : ainsi, dès 2020, une enveloppe de 10 000 nouveaux CIE a été financée pour ces publics. 20 000 PEC « jeunes » avec un taux de prise en charge majoré doivent également être signés.

Sur le champ de la mission « Plan de relance », le PLF 2021 prévoit en outre la conclusion de :

- 60 000 PEC supplémentaires destinés au public jeune (pour atteindre au total 80 000 entrées en PEC « jeunes » en 2021) pris en charge à 65 %, pour une enveloppe de 416 millions d'euros en AE et de 240 millions d'euros en CP ;

- 50 000 CUI-CIE à destination du public jeune pour une enveloppe de 211 millions d'euros en AE et 172 millions d'euros en CP.

Ainsi, les nouvelles entrées en contrats aidés en 2021 représenteraient au total 1,1 milliard d'euros en AE et 629,0 millions d'euros en CP.

### **La position d'Emmanuel Capus, rapporteur spécial**

Fondés sur le triptyque accompagnement-emploi-formation, les parcours emploi compétences (PEC) constituent un progrès qualitatif certain par rapport aux anciennes formules de contrats aidés, qui visaient davantage à améliorer artificiellement les statistiques du chômage qu'à répondre aux besoins réels et individuels des personnes concernées, et dont le rapporteur avait approuvé la suppression.

Le contexte exceptionnel de la crise sanitaire justifie toutefois de relancer temporairement un dispositif de contrats aidés ciblés dans le secteur marchand, davantage susceptibles de produire des effets positifs sur l'emploi à court-terme. Le rapporteur relève en outre avec satisfaction que, comme l'indique la circulaire de la ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion du 28 septembre 2020 relative à la mise en œuvre du plan « 1 jeune, 1 solution », la mobilisation de ces contrats ciblés sur les jeunes tiendra compte du cadre qualitatif attaché aux parcours emploi compétences, avec notamment une mise en situation professionnelle, un accompagnement de l'employeur (tutorat prévu par la loi notamment), et un accès facilité à l'acquisition de compétences auprès d'employeurs de droit commun.

### **La position de Sophie Taillé-Polian, rapporteure spéciale**

**La rapporteure spéciale ne peut que juger favorablement la mobilisation accrue des dispositifs de contrats aidés**, dont elle n'a cessé de défendre la pertinence. Ces contrats présentaient le double avantage d'inclure dans l'emploi des publics qui en sont éloignés et, de renforcer le tissu associatif, au sein duquel les bénéficiaires pouvaient accomplir des missions diverses et à forte utilité sociale.

Elle relève cependant que les volumes visés restent bien en-deçà du niveau encore observé en 2016 (453 000 contrats). Surtout, si la majoration du taux de prise en charge pour les jeunes va dans le bon sens – la baisse de ce taux opérée ces dernières années ayant fortement compliqué l'accès aux PEC pour de nombreux acteurs associatifs – **l'ampleur de la crise aurait justifié que cette majoration s'applique à l'ensemble des publics fragiles ciblés par le dispositif.**

### ***C. LES DISPOSITIFS ADRESSÉS AUX PUBLICS LES PLUS ÉLOIGNÉS DE L'EMPLOI: L'INSERTION PAR L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE, LES ENTREPRISES ADAPTÉES ET L'EXPÉRIMENTATION TERRITORIALE VISANT À RÉSORBER LE CHÔMAGE DE LONGUE DURÉE***

Dans le sillage de la proposition de loi relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi par l'activité économique et à l'expérimentation « territoires zéro chômeur de longue durée » examinée au Parlement à l'automne 2020, l'exercice 2021 se traduira par un renforcement important de des dispositifs d'inclusion dans l'emploi des publics qui en sont les plus éloignés.

#### **1. L'insertion par l'activité économique s'affirme comme une priorité de la politique de l'emploi**

Issue des mouvements de l'économie sociale et solidaire dans les années 1980, **l'insertion par l'activité économique (IAE) s'adresse aux personnes les plus éloignées de l'emploi**, notamment les actifs peu qualifiés, titulaires de minima sociaux ou encore demandeurs d'emplois de très longue durée (DETLD). **L'IAE constitue une réponse structurelle à l'objectif d'insertion de ces personnes, qui ne bénéficient pas spontanément de la reprise économique et pour lesquelles la formation professionnelle ne constitue pas une réponse adaptée.** L'IAE permet ainsi le renforcement de leur employabilité par la mise en situation de travail, doublée d'un accompagnement personnalisé. Le secteur contribue par ailleurs à la création d'activités économiques ancrées localement et investissant des activités non prises en charge par le marché (services d'aide à la personne, circuits courts dans l'agroalimentaire...).

Il existe quatre types de structures d'IAE (SIAE). Les associations intermédiaires (AI) et les ateliers et chantiers d'insertion (ACI) ont le statut d'association et s'adressent aux publics les plus éloignés de l'emploi. Les entreprises d'insertions (EI) et les entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI) peuvent disposer du statut d'entreprise et ont un modèle économique comportant une part de commercialisation plus importante. La loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a également prévu l'instauration en 2020 et à titre expérimental d'entreprises pour l'insertion par le travail indépendant (EITI).

En 2021, le financement par l'État du secteur de l'insertion par l'activité économique (IAE) s'élève à **1,1 milliard d'euros**, soit en légère augmentation par rapport à 2020. Celle-ci s'inscrit dans le cadre de la **stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté qui fixe comme objectif l'accompagnement de 100 000 personnes supplémentaires en 2022** par des structures d'IAE par rapport à 2017, soit un objectif de 240 000 personnes en parcours. Cet objectif s'est traduit par l'adoption d'un Pacte d'ambition pour l'IAE (cf. encadré ci-dessous).

#### Les aides aux postes financées en 2021 sur la mission « Travail et emploi »

|              | Effectifs<br>(en ETP) |                                    |                     | Montant des allocations<br>(en millions d'euros) |                                    |                     |
|--------------|-----------------------|------------------------------------|---------------------|--|------------------------------------|---------------------|
|              | LFI 2020              | PLF 2021<br>(hors plan de relance) | Variation<br>(en %) | LFI 2020   | PLF 2021<br>(hors plan de relance) | Variation<br>(en %) |
| AI           | 17 500                | 20 500                             | + 17,14 %           | 25,55  | 29,97                              | + 17,30 %           |
| ACI          | 32 000                | 35 800                             | + 11,88 %           | 690,19   | 707,68                             | + 2,53 %            |
| EI           | 16 600                | 18 000                             | + 8,43 %            | 179,73   | 202,6                              | + 12,72 %           |
| ETTI         | 13 000                | 16 000                             | + 23,08 %           | 55,86  | 68,9                               | + 23,34 %           |
| EITI         | 500                   | 1 500                              | + 200,00 %          | 2,82   | 8,48                               | + 200,71 %          |
| <b>Total</b> | <b>79 600</b>         | <b>91 800</b>                      | <b>+ 15,33 %</b>    | <b>954</b>                                       | <b>1 018</b>                       | <b>+ 6,65 %</b>     |

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

Ces financements doivent en outre être complétés par 47 millions d'euros en AE et en CP issus de la mission « Plan de relance », devant permettre l'entrée en SIAE de 35 000 jeunes.

### Le pacte d'ambition pour l'IAE

L'année 2020 sera consacrée à la mise en œuvre du pacte d'ambition pour l'IAE remis à la ministre du travail le 12 septembre 2019 en présence du président de la République. Ce pacte, coconstruit avec les acteurs de l'IAE par la DGEFP et le Conseil de l'inclusion dans l'emploi, a pour objectif de transformer le secteur et de répondre à l'objectif de création de 100 000 emplois supplémentaires d'ici 2022 fixé par la stratégie de lutte contre la pauvreté.

Ainsi, la mise en œuvre de ce pacte s'articulera autour des cinq axes suivants :

**1) accompagner chaque bénéficiaire de l'IAE selon ses besoins** en mobilisant tous les formats de parcours offerts par les SIAE, en créant un CDI inclusion pour les seniors, en développant les parcours d'alternance au sein de l'IAE. Cela passera également par l'accès facilité à la formation des salariés en insertion via la poursuite de la mise en œuvre de l'accord-cadre national signé le 28 mai 2018 avec les têtes de réseaux de l'IAE et les principaux opérateurs de compétences (OPCO) permettant la mobilisation chaque année de 60 millions d'euros du Plan d'investissement dans les compétences (PIC) ;

**2) innover et libérer le potentiel de création d'emplois** en augmentant le nombre de SIAE en activité et le nombre de parcours d'insertion (+100 000 d'ici 2022) en favorisant le développement des projets tout en maîtrisant le coût du dispositif. Il s'agira également de garantir un meilleur développement économique aux quatre structures de l'IAE et de tripler les parcours de professionnalisation pour les personnes éligibles à l'IAE au sein des GEIQ. L'expérimentation de nouveaux modèles d'insertion, notamment les entreprises d'insertion par le travail indépendant (EITI), concourt aussi au respect de cet objectif ;

**3) rallier toutes les entreprises à la cause de l'insertion** en accélérant le déploiement des clauses sociales dans la commande publique et les achats privés. La création de contrats « passerelle entreprise » aura pour objectif de faciliter la transition et d'accompagner les bénéficiaires dans l'emploi durable à la sortie de SIAE. En outre, des modules de sensibilisation des dirigeants d'entreprises aux enjeux de l'inclusion seront mis en œuvre ;

**4) renforcer l'ancrage territorial de l'IAE** par une transformation de la gouvernance en passant d'une logique administrative uniforme à une animation coordonnée au plus près des besoins. Il s'agira d'apporter un soutien spécifique aux territoires fragiles, de mobiliser les acteurs locaux et de développer le rapprochement et la coopération entre les structures ;

**5) simplifier, digitaliser et coconstruire l'écosystème de l'IAE** avec la création d'une Plateforme de l'Inclusion pour simplifier les procédures et d'une Académie de l'Inclusion pour former les acteurs de l'IAE et harmoniser les bonnes pratiques.

*Source : réponse au questionnaire budgétaire*

Le soutien de l'État se compose essentiellement d'aides au poste versées aux structures de l'IAE, dont une part pouvant aller jusqu'à 10 % est modulée en fonction de résultats essentiellement quantitatifs. Le reste de l'enveloppe permet de financer le fonds départemental d'insertion par l'activité économique (FDI), qui peut financer localement le développement des structures de l'IAE (24 millions d'euros), des nouvelles solutions d'insertion telles que le « contrat de professionnalisation inclusion », les « CDI inclusion pour les publics seniors » ou encore les « contrats passerelles », auxquels la proposition de loi précitée donnera ses pleins effets. Le programme finance également la compensation à la sécurité sociale d'exonérations de charges applicables aux SIAE (16 millions d'euros).

Face à la crise et suite à la fermeture de la majorité des SIAE durant la période de confinement, 300 millions de crédits non consommés durant la crise ont été mobilisés, *via* le FDI, pour financer notamment une **aide forfaitaire exceptionnelle** permettant la compensation des pertes d'exploitation et la couverture des charges liées au maintien de l'activité. À fin septembre 2020, plus de 3 000 SIAE ont mobilisé ces mesures (soit plus de 70 % des SIAE) pour un total de plus de 100 millions d'euros. Afin d'accompagner la relance du secteur, le FDI a également lancé un **appel à projets de développement** visant à aider les SIAE à se repositionner dans un contexte économique transformé.

## **2. Dans un contexte de réforme des entreprises adaptées, les aides aux postes qui leur sont allouées continuent de mobiliser des moyens conséquents**

Les aides au poste dans les entreprises adaptées (EA) s'élèveraient pour 2021 à **425,3 millions d'euros** (contre 402,86 millions d'euros en 2020), avec pour objectif la solvabilisation de **34 786 ETP**.

Ces aides concernent principalement l'embauche en CDI dans les EA, qui mobiliserait 401,2 millions d'euros pour un objectif de 27 036 ETP.

Elles permettent également, quoique dans une moindre mesure, de financer la mise en œuvre **des expérimentations lancées dans le cadre du plan « Cap vers l'entreprise inclusive » et visant à rapprocher les employés du secteur adapté des entreprises ordinaires (voir encadré)**.

Pour mémoire, l'engagement national « Cap vers l'entreprise inclusive 2018-2022 » a pour objectifs :

- la mise en emploi d'ici 2022 de 40 000 personnes supplémentaires en situation de handicap grâce à un parcours en entreprise adaptée ; En 2019 les aides inscrites en loi de finances (395 millions d'euros) ont permis de financer 25 036 ETP ;

- la modernisation des EA par un accroissement de la performance économique et une moindre dépendance aux aides de l'État ;

- le déploiement de plusieurs expérimentations afin de faciliter les passerelles entre entreprises adaptées et autres employeurs publics et privés.

Trois expérimentations relatives à de nouvelles modalités de mises en emploi des travailleurs handicapés ont pour objectif de favoriser des transitions professionnelles vers les autres employeurs publics et privés :

- la mise en place d'un contrat à durée déterminée dit « tremplin » permettant un parcours de 24 mois maximum dans la logique du triptyque emploi-formation-accompagnement pour l'acquisition d'une expérience professionnelle ; 1 362 CDD tremplin ont été conventionnés à ce jour en 2020 pour une cible de 2 900 ;

- la possibilité pour les EA de créer une structure spécialiste de l'intérim consacrée aux travailleurs handicapés (l'entreprise adaptée de travail temporaire - EATT) ; 7 EATT ont été créées à ce jour ;

- le lancement des « EA pro-inclusives », favorisant la mixité des publics, avec une part de travailleurs handicapés de 50 % dans l'effectif total.

La cible pour 2021 est de financer 7 750 ETP dans ce cadre.

Un fonds d'accompagnement à la transformation des EA (FATEA) a été créé en 2019 afin poursuivre l'effort de modernisation des EA. En 2019, ce fonds a financé 987 projets de développement pour un montant de plus de 23 millions d'euros.

**La crise sanitaire a fortement frappé les EA, avec une baisse de chiffre d'affaires estimée à 25 % en 2020 par l'Union nationale des missions locales. Comme en matière d'IAE, la sous-consommation des crédits a permis de financer un plan de soutien aux EA s'appuyant sur le FATEA et s'articulant également autour de deux axes, le premier venant en soutien à la trésorerie des entreprises et le second permettant d'accompagner des projets de développement.**

### **La réforme du financement des entreprises adaptées**

Jusqu'au 31 décembre 2018, les Entreprises Adaptées bénéficiaient de deux canaux de financement :

- l'aide au poste fixée à 80 % du smic brut destinée à compenser la moindre productivité des salariés en situation de handicap ;

- la subvention spécifique destinée à financer l'accompagnement socio-professionnel, une part des investissements et des projets des EA.

À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019, la loi «avenir professionnel » a modifié les modalités de financement par la mise en place d'un seul canal : l'aide au poste versée par l'ASP sur le programme 102 de la mission « Travail et emploi »

La refonte du modèle de financement a introduit :

- un plafond de travailleurs handicapés financés dans l'EA (90 % de l'effectif en 2019, ce taux étant dégressif (- 5 %) tous les ans jusqu'en 2022) ;

- un plancher d'agrément de l'entreprise abaissé à 55 % de l'ensemble des salariés de l'EA (contre 80% de salariés de l'effectif de production avant 2019) ;

- des mécanismes financiers d'écritages permettant de respecter les « normes » s'appliquant aux EA : (i) Le plafond de 90 % de TH dans l'effectif a pour conséquence un non financement des TH au-delà de ce plafond (ii) Un contrôle du respect de la règle européenne prévoyant une aide d'un montant maximal de 75 % des coûts admissibles.

*Source : contribution écrite de l'Union nationale des entreprises adaptées*

### 3. Une extension à venir de l'expérimentation « Territoires zéro chômeur de longue durée »

Prévue initialement pour cinq ans à compter de 2016, l'expérimentation « Territoires zéro chômeur de longue durée » (ETCLD) est mise en place dans dix territoires où ont été créées une ou des « entreprises à but d'emploi » (EBE). Ces dernières ont pour charge de recruter en CDI à temps choisi des demandeurs d'emploi volontaires du territoire au chômage depuis plus d'un an. Les entreprises doivent dans ce cadre développer des activités économiques non concurrentes de celles déjà présentes sur le territoire.

#### **L'expérimentation « Territoire zéro chômeur de longue durée » (TZCLD)**

Prévue pour cinq ans par la loi n° 2016-231 du 26 février 2016 d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée, l'expérimentation « territoires zéro chômeur de longue durée » (ETCLD) est mise en place dans 10 territoires où ont été créées une ou des « **entreprises à but d'emploi** » (EBE). Elles ont pour charge de recruter en CDI à temps choisi tous les demandeurs d'emploi volontaires du territoire au chômage depuis plus d'un an. Les entreprises doivent dans ce cadre développer des activités économiques non concurrentes de celles déjà présentes sur le territoire. Le pilotage territorial est assuré par des comités locaux mis en place par les collectivités territoriales et auxquels participent les DIRECCTE ainsi que Pôle emploi.

**L'expérimentation doit démontrer que le coût du dispositif ne dépassera pas la dépense directe et indirecte de la collectivité liée au chômage de longue durée.**

Le fonds ETCLD est chargé de financer une fraction de la rémunération des personnes recrutées par les entreprises expérimentatrices, qui ne peut excéder 113 % du Smic. L'État, via le budget du ministère du travail, doit selon la loi assurer une prise en charge fixée à 95 % du SMIC en 2019 par ETP recruté tandis que d'autres entités peuvent également y contribuer, en particulier les départements (dont la dépense moyenne a été en 2018 de 1 410 euros par ETP). A ce financement s'ajoute un soutien à l'amorçage des entreprises supporté par l'État : en 2019, comme les années précédentes, il est prévu un accompagnement complémentaire de la montée en charge des entreprises à hauteur d'environ 5 000 euros par nouvel ETP créé.

*Source : réponse au questionnaire budgétaire*

**Le soutien budgétaire de l'État à l'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée s'élève à 22,6 millions d'euros en 2021, soit un montant inférieur à celui prévu en LFI 2020, mais supérieur à son l'exécution (16,1 millions d'euros), afin de permettre la montée en charge du dispositif et l'entrée future de 50 nouveaux territoires dans le dispositif en application de la proposition de loi précitée.**

À fin juin 2020, le nombre de personnes recrutées s'élevait à 772 (691 ETP).

### **La position d'Emmanuel Capus, rapporteur spécial**

**Le rapporteur spécial approuve l'augmentation conséquente des moyens consacrés au secteur de l'insertion par l'activité économique (IAE),** qui a démontré son efficacité pour l'inclusion des personnes les plus éloignées de l'emploi, souvent allocataires de minima sociaux et peu qualifiées (80 % des publics accompagnés ont un niveau CAP-BEP ou inférieur). La proposition de loi examinée à l'automne constitue une avancée positive pour le secteur, avec notamment la très attendue simplification des modalités d'agrément dans le cadre du nouveau « Pass IAE ». **Le principal enjeu pour les SIAE est désormais d'être en mesure d'absorber cette hausse de leurs moyens par des recrutements supplémentaires, à la hauteur des ambitions visées par la mission et le plan de relance.** La situation économique encore fragile de ces structures fait néanmoins craindre une sous-consommation des crédits alloués aux aides au poste, qui pourront à nouveau en 2021 utilement servir à abonder un fonds de soutien à leur trésorerie et à leur développement.

**L'effort important qui est conduit en faveur du secteur adapté et de son tournant inclusif est également à saluer,** bien que les nouvelles modalités de financements aient pu poser certaines difficultés techniques, sources de tensions avec l'ASP. Le service public de l'emploi doit se mettre au diapason de ces évolutions, et l'effort de rapprochement des réseaux de Pôle emploi et des Cap emploi doit être poursuivi.

**Les « Territoires zéro chômeur de longue durée » (TZCLD) constituent une expérimentation intéressante, partie d'un constat simple : personne n'est inemployable.** Les entreprises à but d'emploi (EBE) qu'il a instituées sont complémentaires par rapport aux autres instruments de la politique de l'inclusion. La mesure de son coût net pour les finances publiques, fait néanmoins à ce jour l'objet de désaccords importants entre l'association TZCLD et la mission « IGAS-IGF » chargée de son évaluation. Si l'expérimentation mérite d'être prolongée, le travail d'évaluation qui lui est associé doit également se poursuivre. Enfin, le rapporteur appelle à la vigilance quant au respect du principe de non concurrence entre les EBE et les autres entreprises locales, relevant en particulier du secteur de l'économie sociale et solidaire.

### **La position de Sophie Taillé-Polian, rapporteure spéciale**

**La poursuite de l'effort en faveur du secteur de l'IAE et du secteur adapté va dans le bon sens.** Si les expérimentations lancées dans ces deux secteurs ne sont dans l'ensemble pas dénués d'intérêt, certaines appellent une vigilance. Il en va par exemple de l'expérimentation de l'insertion par le travail d'indépendant qui constitue une forme de promotion de ce statut, moins protecteur que le salariat ou encore des « contrats passerelles » vers le secteur marchand, accueillis avec une certaine méfiance par les SIAE.

**La rapporteure déplore l'approche très quantitative du développement de ces secteurs**, avec des objectifs centrés sur le nombre de nouvelles entrées. Cette approche a des effets pervers, et présente le risque de favoriser les grosses structures situées dans les grandes aires urbaines, au détriment de la densité du maillage territorial des SIAE, déjà jugée insuffisante par la Cour des comptes<sup>1</sup>. La rapporteure spéciale partage donc le constat d'un risque de sous-exécution des crédits alloués aux aides au poste. Un rééquilibrage de cette politique paraît nécessaire, pour augmenter le soutien direct aux structures fragilisées par la crise, dans le prolongement des dispositifs mis en place à ce titre en 2020 (les soutiens à la trésorerie devant, dans le contexte, être privilégiés au financement de projets de développement sur appels à projets), et une augmentation des aides au poste, en particulier pour les ateliers et chantiers d'insertion pour lesquels celle-ci est particulièrement faible. En outre, la question de la capacité à proposer des solutions de long terme à ses bénéficiaires à l'issue des contrats d'insertion reste posée. Leur articulation avec le Plan d'investissement dans les compétences (PIC) est également perfectible, en particulier pour les entreprises adaptées, le « PIC EA » pâtissant selon l'UNEA d'une communication insuffisante auprès des structures.

**Enfin, la rapporteure se félicite de l'extension à venir de l'expérimentation « Territoire zéro chômeur de longue durée », qu'elle appelait de ses vœux, et ce malgré l'évaluation très négative du coût net du dispositif menée par la mission « IGAS-IGF », dont la méthodologie a été vivement contestée. En tout état de cause, l'intérêt du dispositif dépasse la seule question de ce « manque à gagner ». Le fait d'inclure dans l'emploi des chômeurs de longue durée non par des contrats précaires ou aidés mais bien par des CDI génère une dynamique très positive pour eux-mêmes et pour leur territoire**, dont le tissu associatif se trouve renforcé et dont l'économie locale bénéficie, du fait de leur pouvoir d'achat accru. La montée en charge du dispositif appelle néanmoins un renforcement des moyens de fonctionnement du fonds d'expérimentation, dont la charge de travail devrait fortement croître du fait de l'instruction des dossiers des territoires candidats. Or, ceux-ci sont stables en PLF 2021 (environ 0,5 million d'euros).

#### ***D. LE PLAN D'INVESTISSEMENT DANS LES COMPÉTENCES SERAIT FORTEMENT RENFORCÉ PAR LE PLAN DE RELANCE***

Le Plan d'investissement dans les compétences (PIC) constitue l'un des quatre axes du Grand plan d'investissement (GPI). Celui-ci a vocation à mobiliser 13,8 milliards d'euros sur la période 2018-2022. Il se fixe pour objectif la formation et l'accompagnement vers l'emploi d'un million de chômeurs faiblement qualifiés (volet « formation ») et d'un million de jeunes décrocheurs (volet « accompagnement »).

<sup>1 1</sup> Cour des comptes, *L'insertion des chômeurs par l'activité économique*, janvier 2019.

En PLF 2021, les crédits inscrits sur la mission « Travail et emploi » au titre du PIC s'élèvent à 1,7 milliard d'euros en AE (contre 1,47 milliard d'euros en LFI 2020) et 1,4 milliard d'euros en CP (contre 0,9 milliard d'euros en 2020). Si la quasi-totalité de ces crédits sont supportés par les programmes 102 et 103, le programme 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail » contribue également au financement du PIC à hauteur de 11,8 millions d'euros au titre d'actions de communication, d'évaluation et de modernisation des systèmes d'information.

Comme en 2020, le PIC bénéficiera en outre d'un fonds de concours de France compétences s'élevant à 1,6 milliard d'euros en faveur du volet « formation », conformément aux dispositions de l'article L. 6123-5 du code du travail tel qu'issu de l'article 36 de la loi « avenir professionnel » ainsi que d'un fonds de concours du Fonds social européen (FSE) qui financera la Garantie jeunes à hauteur de 39,9 millions d'euros.

**Enfin, le PIC sera abondé par plusieurs actions du plan de relance :**

- l'allocation PACEA sera renforcée de 22 millions d'euros en AE et en CP ;

- la Garantie jeunes sera renforcée de 211 millions d'euros en AE et en 95 millions d'euros en CP ;

- sur le volet formation, le plan de relance financera plusieurs actions dédiées à la formation des jeunes, pour un montant total de 700 millions d'euros en AE et de 192,5 millions d'euros en CP.

## Les crédits du PIC en 2021

(en millions d'euros)

| Provenance des crédits  | Montant des crédits 2020 |                |
|---|--------------------------|----------------|
|   | AE                       | CP             |
| <b>Crédits budgétaires de la mission "Travail et emploi"</b>                            | <b>1 650,3</b>           | <b>1 421,4</b> |
| Programme 102   | 732,7                    | 706,3          |
| <i>dont allocation PACEA</i>  | 82,0                     | 82,0           |
| <i>dont allocation Garantie jeunes</i>  | 581,4                    | 581,4          |
| <i>dont Programmes nationaux</i>  | 69,3                     | 42,9           |
| Programme 103   | 906,1                    | 703,6          |
| Programme 155   | 11,5                     | 11,5           |
| <b>Crédits budgétaires de la mission "Plan de relance" (programme n°364 "Cohésion")</b> | <b>933,0</b>             | <b>309,5</b>   |
| PACEA et Garantie jeunes  | 233,0                    | 117,0          |
| Parcours qualifiants pour les jeunes  | 700,0                    | 192,5          |
| <b>Fonds de concours</b>  | <b>1 671,9</b>           | <b>1 671,9</b> |
| Fonds social européen (concours au programme 102)                                       | 39,9                     | 39,9           |
| France compétences (concours au programme 103)  | 1 632,0                  | 1 632,0        |
| <b>TOTAL</b>  | <b>4 255,2</b>           | <b>3 402,8</b> |

Source : commission des finances du Sénat

**Au total, les crédits consacrés au PIC représenteraient 4,3 milliards d'euros en AE et 3,4 milliards d'euros en CP, soit un niveau nettement plus élevé que l'année précédente (3,1 milliards d'euros en AE et 2,6 milliards d'euros en CP).**

### **1. Financés sur le programme 102, les crédits du volet « accompagnement » s'adressent aux jeunes décrocheurs**

**Le volet « accompagnement »** est porté par les crédits programme 102 « Accès et retour à l'emploi » et a pour support le parcours d'accompagnement contractualisé vers l'emploi et l'autonomie (PACEA), doté de **589,47 millions d'euros** en AE comme en CP, contre 586,24 millions d'euros en AE et 579,33 millions d'euros en CP en 2019. Ce dispositif, créé par la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, constitue le cadre contractuel de l'accompagnement des jeunes par les missions locales. Il regroupe les financements liés :

- à la **Garantie jeunes**, sa modalité la plus intensive impliquant un accompagnement intensif et une allocation spécifique, dotée en 2020 de 581,4 millions d'euros en AE et en CP (hors fonds de concours du FSE), soit un niveau plus élevé qu'en 2019 (524,5 millions d'euros en AE et en CP) ;

- à l'**allocation PACEA**, qui est dotée de 82 millions d'euros en AE comme en CP (soit 17 millions d'euros de plus qu'en 2020), versée aux jeunes selon une appréciation au cas par cas de leurs besoins objectifs.

Un objectif de 100 000 entrées en Garantie jeunes par an est porté dans le cadre du plan d'investissement dans les compétences en 2020. Au 31 juillet 2020 malgré la crise sanitaire et un nombre très faible d'entrées entre mars et juin, les missions locales ont su s'adapter et faire évoluer le parcours Garantie jeunes afin de reprendre l'accompagnement Garantie jeunes dans le respect des consignes sanitaires. Ainsi, au 31 juillet, 4 854 jeunes étaient entrés dans un parcours Garantie jeunes depuis le début de l'année.

Au 31 décembre 2019<sup>1</sup>, les jeunes entrés en accompagnement (46% de femmes et 54% d'hommes) correspondent à une population jeune (63% ont moins de 21 ans) et fragiles :

- 74 % sont faiblement qualifiés (niveau V ou infra) et 23,4 % de niveau IV ;

- 23,4 % sont issus des quartiers prioritaires en politique de la ville (QPV) ;

- 11,2 % sont issus des zones de revitalisation rurales (ZRR) ;

- 1,5 % sont reconnus travailleurs handicapés.

L'efficacité du dispositif est notable si l'on considère que les publics auxquels ils s'adressent sont précisément les publics les jeunes les plus éloignés du marché du travail : au 31 décembre 2019, plus 28 % des jeunes sont en situation emploi en fin de parcours, 9,6 % en formation et 5 % en contrat en alternance<sup>2</sup>.

Alertés sur ce point par l'Union nationale des missions locales, **les rapporteurs s'interrogent sur la modification de la méthodologie de l'indicateur de performance relatif au taux de sortie positive des jeunes ayant fait l'objet d'un parcours d'accompagnement en mission locales<sup>3</sup>** ayant pour effet d'exclure de son calcul les entrées en formation professionnelle (hors alternance). Cette évolution, qui pourrait d'ailleurs avoir un impact sur les indicateurs de résultats qui déterminent une partie du financement des missions locales (voir encadré ci-dessous) interroge dans la mesure où la formation professionnelle semble indéniablement constituer une sortie positive pour les publics concernés.

---

<sup>1</sup> Dernières données disponibles.

<sup>2</sup> Source : questionnaire budgétaire.

<sup>3</sup> Indicateur 3.4 du programme 102.

Outre un renforcement de 100 millions d'euros des moyens des missions locales, la mission « Plan de relance », conformément aux préconisations des rapporteurs spéciaux<sup>1</sup>, vient apporter un abondement bienvenu à ces dispositifs essentiels pour l'accompagnement des jeunes. L'un des principaux enjeux, bien mis en évidence lors de l'audition de l'Union nationale des missions locales, est désormais le déblocage rapide de ces enveloppes pour permettre aux structures de déployer rapidement leurs actions en faveur des jeunes les plus éloignés de l'emploi.

### La Garantie jeunes

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

Lancée dans 10 départements en 2013, l'expérimentation a été étendue à plusieurs reprises jusqu'à ce que l'article 46 de la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels prévoit la généralisation de la Garantie jeunes à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017.

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

La Garantie jeunes comporte deux volets : un accompagnement intensif en principe mis en œuvre par les missions locales et une allocation versée par ces dernières. Cette aide est cumulable avec des revenus d'activité s'ils ne dépassent pas le plafond de 300 euros par mois. Au-delà de ce plafond, l'allocation est dégressive jusqu'à 80 % du Smic.

À compter de 2019, dans le cadre de la nouvelle stratégie pluriannuelle de performance des missions locales pour la période 2019-2022, les modalités de gestion des crédits dédiés au financement de la Garantie jeunes connaissent une profonde mutation. Auparavant, les missions locales étaient financées par un forfait de 1 600 euros versé « au contrat » en trois tranches dont deux étaient conditionnées à l'entrée effective du jeune dans le parcours et à une sortie positive. Désormais, 90 % de leur financement permet d'abonder un budget globalisé tandis que 10 % sont indexés sur des indicateurs de résultat.

---

<sup>1</sup> Emmanuel CAPUS et Sophie TAILLÉ-POLIAN, Note de suivi des mesures de crise dans le domaine du travail et de l'emploi du 17 juillet 2020.

## **2. Les crédits du volet « formation » sont également renforcés en faveur des jeunes**

Les crédits du volet « formation » du PIC devaient s'élever pour 2021 à 906,1 millions d'euros en AE et 703,6 millions d'euros en CP sur le seul champ de la mission « Travail et emploi », soit une augmentation significative en CP par rapport à 2020 (+ 208 millions d'euros) qui traduit la montée en puissance des actions lancées dans ce cadre.

Ce volet est principalement mis en œuvre par les régions dans le cadre de pactes pluriannuels d'investissements dans les compétences conclus avec l'État. Toutes les régions métropolitaines se sont investies dans cette démarche à l'exception des régions Auvergne-Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte-d'Azur.

### **Les cinq axes du volet « formation » du PIC**

- Axe 1 : Mieux voir pour mieux orienter : le PIC finance des travaux de prospective et la création d'outils d'analyse des besoins en compétences notamment par le biais d'appels à projet auprès des branches professionnelles.
- Axe 2 : Repérer les publics : le PIC finance la mise en place d'actions de repérage des jeunes décrocheurs qui ne bénéficient actuellement pas de l'accompagnement du service public de l'emploi.
- Axe 3 : Financer les parcours de formation, notamment prévus dans les Pactes pluriannuels d'investissement dans les compétences, qui seront conclus pour une durée de 4 ans (2019-2022) avec les conseils régionaux. Ces contrats, qui prennent la suite des conventions dites « d'amorçage » de 2018, s'appuieront sur des diagnostics des besoins territoriaux en compétences et en formation. Ils auront vocation à financer des parcours personnalisés, jalonnés de plusieurs formations et d'actions d'accompagnement.
- Axe 4 : Expérimenter et transformer en profondeur, par le financement d'expérimentations, les modalités de formation et d'accompagnement pour les publics ciblés par le PIC.
- Axe 5 : Développer et assurer l'interconnexion entre les systèmes d'information de la formation professionnelle.

*Source : projet annuel de performances*

L'apport massif des crédits de la mission « Plan de relance » sur ce volet en 2021 (700 millions d'euros en AE) doit permettre d'amplifier significativement les pactes régionaux d'investissement dans les compétences (PRIC) pour le financement d'actions spécifiques en faveur de la formation des jeunes peu qualifiés. Le principal enjeu résidera là encore dans la capacité de l'État et des régions à permettre une consommation rapide de ces crédits, afin de donner son plein effet au plan de relance.

L'expérience des précédentes années (hors le cas très particulier de l'année 2020), tend cependant à mettre en évidence **le risque de sous-exécution des crédits de paiement sur ce volet du PIC**, quoiqu'une amélioration ait pu être constatée en exécution 2019, avec un taux de consommation à 85,0 % (après 57,5 % en 2018).

**Les rapporteurs spéciaux notent enfin avec satisfaction la participation active de l'AFPA au volet formation du PIC**, au titre de ses missions de conseil et d'accompagnement pour l'insertion dans l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail.

#### ***E. LES « EMPLOIS FRANCS » : UN DISPOSITIF QUI PEINE À MONTER EN PUISSANCE***

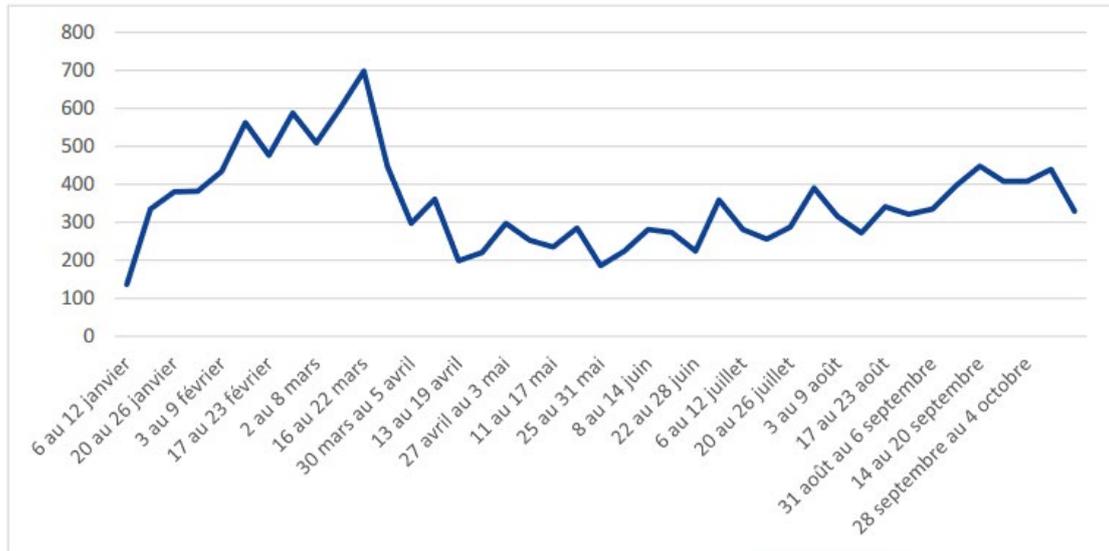
L'expérimentation des « emplois francs » devait initialement être menée entre le 1<sup>er</sup> avril 2018 et le 31 décembre 2019, et permettre à toute entreprise ou association de bénéficier d'une aide financière pour l'embauche en CDI (5000 euros par an sur 3 ans maximum) ou en CDD d'au moins six mois (2500 euros par ans sur deux ans maximum) d'un demandeur d'emploi, résidant dans l'un des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) dont la liste doit être fixée par arrêté. L'arrêté du 22 mars 2019 a notamment élargi le périmètre de l'expérimentation à 740 QPV (contre 194 auparavant).

**Les crédits demandés pour le financement de ce dispositif augmentent en 2021**, et sont ainsi portés à **317,1 millions d'euros en AE** (contre 233,6 millions d'euros en LFI 2020) et à **107,2 millions d'euros en CP** (contre 79,7 millions d'euros), avec un objectif de 30 000 nouveaux contrats. Ces moyens sont par ailleurs renforcés dans par la mission « Plan de relance », qui alloue 8,1 millions d'euros en AE et 3,8 millions d'euros en CP au financement d'un dispositif « **emplois francs plus** » ciblé sur les jeunes de moins de 26 ans et aux paramètres très généreux, avec une prime portée à 7 000 euros pour un recrutement en CDI et à 5 500 euros en CDD la première année, soit un montant plus élevé que celui retenu dans le cadre de l'aide à l'embauche votée en troisième loi de finances rectificative (4 000 euros). L'objectif du dispositif, ouvert aux contrats signés sur une période de temps très brève (entre le 1<sup>er</sup> octobre 2021 et le 31 janvier 2021), est de permettre le financement de 3 100 contrats supplémentaires

Pour mémoire, l'année 2019 avait été marquée par une **très forte sous-exécution des crédits, qui ont été consommés à hauteur de 27,8 millions d'euros en AE et 23,2 millions d'euros en CP, contre respectivement 217,4 millions d'euros et 51,2 millions d'euros prévus en LFI 2019**. Seules 14 989 entrées ont été recensées en 2019, soit un total inférieur à la cible (25 000). Le rapport annuel de performances indique qu'une difficulté technique a contribué à réduire le montant des AE, qui seront ainsi reportés sur l'exercice 2020, dont l'exécution risque cependant

d'être fortement heurtée par les conséquences de la crise, comme l'indique le graphique ci-dessous.

### Nombre de demandes d'aides d'emplois francs acceptées en 2020



Source : Dares, situation sur le marché du travail durant la crise sanitaire au 27 octobre 2020

Le rapport du comité d'évaluation remis le 13 décembre 2019 n'a pas constaté de variation du profil infra-annuel des embauches des habitants des QPV tout en indiquant qu'il serait prématuré, à ce stade, « d'affirmer ou d'infirmier ses effets sur le taux de chômage de ces populations ». La faiblesse du taux de recours, calculé à 10,7 %, s'explique avant tout par le déficit d'information des recruteurs<sup>1</sup>.

**Pour les rapporteurs spéciaux, les « emplois francs » constituent un dispositif intéressant en faveur des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), qui font face à des problématiques spécifiques en matière d'emploi.** En 2017, le taux de chômage en QPV (24,7 %) est 2,5 fois supérieur à celui des autres quartiers des unités urbaines englobantes (9,2 %)<sup>2</sup>. La portée de la généralisation en 2020 est à nuancer, dans la mesure où l'expérimentation a déjà été considérablement élargie à tous les QPV des départements originellement, ainsi qu'à de nouveaux départements. **Si l'appropriation du dispositif par les acteurs était encore très limitée en 2019, son démarrage en 2020 semblait davantage prometteur avant le déclenchement de la crise sanitaire. Une forme de sur-promotion du**

<sup>1</sup> Rapport du comité d'évaluation de l'expérimentation des emplois francs, 13 décembre 2019.

<sup>2</sup> Stéphanie MAS, *Emploi et développement économique dans les quartiers prioritaires : d'importantes difficultés subsistent mais un rééquilibrage semble à l'œuvre*, commissariat général à l'égalité des territoires – Observatoire national de la politique de la ville, rapport annuel 2018, mars 2019.

**dispositif pourrait toutefois laisser craindre des risques d'effets d'aubaine, qui devront être précisément mesurés.**

#### **F. UNE SUPPRESSION REGRETTABLE DES CRÉDITS ALLOUÉS AUX MAISONS DE L'EMPLOI**

Dans leur rapport sur les maisons de l'emploi (MDE)<sup>1</sup>, les rapporteurs spéciaux relevaient **une diminution quasi constante des moyens de l'État consacrés à ces structures depuis leur création** par l'article 1<sup>er</sup> de la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005<sup>2</sup>. Les crédits consacrés aux maisons de l'emploi s'élevaient à 150 millions d'euros en AE comme en CP en 2006. Leur dotation a ensuite été réduite d'année en année jusqu'à atteindre 12 millions d'euros en 2018.

En 2018, les rapporteurs spéciaux ont consacré un rapport de contrôle à ces établissements. Celui-ci dressait un « *bilan globalement positif de l'action des maisons de l'emploi* » en observant que « *le positionnement des maisons de l'emploi en tant qu' " ensembliers " des différents acteurs de la politique de l'emploi est désormais clarifié. En particulier, leur action en matière de gestion prévisionnelle territoriale des emplois et des compétences (GPTEC), d'ingénierie territoriale et de promotion des clauses sociales est reconnue et saluée par leurs interlocuteurs et partenaires* ».

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

Force est de constater que le Gouvernement n'a pas suivi leur recommandation, puisqu'aucun crédit au titre des maisons de l'emploi n'avait été inscrit dans le budget de l'année 2019, pas plus qu'en 2020. Ces deux années, l'Assemblée nationale avait adopté un amendement déposé au nom de la commission des finances destiné à maintenir un financement de ces structures à hauteur de 5 millions d'euros. À l'initiative des rapporteurs spéciaux de la commission des finances, et conformément à leur analyse des besoins des maisons de l'emploi, le Sénat avait porté cette enveloppe à

---

<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 d'Emmanuel Capus et Sophie Taillé-Polian, fait au nom de la commission des finances, n° 652 (2017-2018) - 11 juillet 2018.

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

10 millions d'euros, mais n'avait pas été suivi en nouvelle lecture et seuls 5 millions d'euros avaient ainsi été alloués à ces structures.

**À nouveau en 2021** en dépit de la claire volonté des parlementaires de préserver leur ligne de crédit sur le budget de l'État, **le Gouvernement a fait le choix de supprimer celle-ci, avant que l'Assemblée nationale ne reconduise une enveloppe de 5 millions d'euros en leur faveur en première lecture. Celle-ci pourrait néanmoins s'avérer insuffisante eu égard aux besoins de ces structures, en particulier dans le contexte actuel, et présente même un risque de saupoudrage.**

#### **G. QUELLE EFFICACITÉ POUR LES POLITIQUES DE L'EMPLOI FACE À LA CRISE ?**

L'OFCE a fourni aux rapporteurs spéciaux une analyse détaillée de l'effet sur l'emploi des principaux dispositifs financés par la mission « Travail et emploi », le cas échéant abondés par la mission « Plan de relance ».

Ainsi, pour l'OFCE *« les dispositifs de contrats aidés, et les autres dispositifs d'emplois aidés, contribueraient positivement à l'évolution de l'emploi total pour 73 000 emplois sur la période 2020/2021, auxquels il faut ajouter un effet positif attendu de 22 000 emplois liés au service civique. La poursuite de la montée en charge des formations et de la Garantie jeunes (y compris Plan de relance), et leur effet attendu sur le retour à l'emploi de ces dispositifs via l'amélioration de l'employabilité des jeunes et des chômeurs de longue durée, contribuerait positivement à améliorer l'emploi de 28 000 en 2020-2021 et la Garantie Jeune de 22 000 sur la même période. Fin 2021, l'ensemble de ces dispositifs aurait un effet positif attendu sur les créations d'emplois s'élevant à + 147 000 emplois, dont 100 000 au titre du Plan de relance. Ce total est à comparer aux 510 000 créations nettes d'emploi estimées en 2021 (voir supra), témoignant d'un fort effet de la politique de l'emploi. Il convient d'y ajouter une estimation de 97 000 emplois maintenus grâce à l'activité partielle en 2021.*

**Les résultats obtenus sont nets des effets d'aubaine, qui sont néanmoins inhérents aux dispositifs de la politique de l'emploi**, en particulier pour ce qui concerne les contrats aidés dans le secteur marchand et la formation professionnelle. Dans un souci de performance de la dépense publique, un effort accru de ciblage est nécessaire pour limiter au minimum.

Ces estimations, datées d'octobre 2020, pourraient néanmoins être fragilisées par l'évolution de la situation sanitaire. Elles n'intègrent en tout état de cause pas les effets de la seconde période de confinement.

### Entrées et effectifs des bénéficiaires des dispositifs spécifiques de la politique de l'emploi

| En milliers  | Entrées    |             |             | Effectifs en fin d'année (T4) |            |             |             | Effet cumulé sur l'emploi net de l'effet d'aubaine |
|--|------------|-------------|-------------|-------------------------------|------------|-------------|-------------|--|
|  | 2019       | 2020        | 2021        | 2018                          | 2019       | 2020        | 2021        | 2020-2021  |
| <b>Emploi aidé</b>                                       | <b>928</b> | <b>1299</b> | <b>1133</b> | <b>946</b>                    | <b>904</b> | <b>1200</b> | <b>1170</b> | <b>73</b>  |
| <b>Contrat aidé</b>                                      | <b>337</b> | <b>338</b>  | <b>472</b>  | <b>246</b>                    | <b>199</b> | <b>196</b>  | <b>312</b>  | <b>46</b>  |
| CUI-CAE puis PEC (1)                                     | 77         | 66          | 131         | 93                            | 63         | 56          | 115         | 27   |
| CUI-CIE  | 2          | 11          | 52          | 1                             | 1          | 8           | 49          | 5  |
| Emploi d'avenir  | 0          | 0           | 0           | 23                            | 6          | 0           | 0           | -3   |
| Insertion par l'activité économique                      | 259        | 260         | 289         | 128                           | 130        | 133         | 147         | 17   |
| <b>Contrat en alternance</b>                             | <b>580</b> | <b>618</b>  | <b>584</b>  | <b>656</b>                    | <b>686</b> | <b>743</b>  | <b>721</b>  | <b>10</b>  |
| Apprentissage  | 362        | 392         | 372         | 415                           | 450        | 495         | 480         | 9  |
| Contrat de professionnalisation                          | 219        | 226         | 213         | 241                           | 236        | 248         | 241         | 1  |
| <b>Autre emploi aidé</b>                                 | <b>10</b>  | <b>343</b>  | <b>77</b>   | <b>44</b>                     | <b>19</b>  | <b>261</b>  | <b>137</b>  | <b>17</b>  |
| dont Contrat de génération                               | 0          | 0           | 0           | 10                            | 5          | 0           | 0           | -1   |
| Prime à l'embauche de jeunes en CDI ou CDD de 3 mois     | 0          | 333         | 67          | 0                             | 0          | 247         | 123         | 18   |
| <b>Service Civique</b>                                   | <b>140</b> | <b>160</b>  | <b>240</b>  | <b>56</b>                     | <b>55</b>  | <b>68</b>   | <b>109</b>  | <b>24</b>  |
| <b>Formation des personnes en recherche d'emploi (2)</b> | <b>837</b> | <b>860</b>  | <b>860</b>  | <b>258</b>                    | <b>297</b> | <b>300</b>  | <b>302</b>  | <b>28</b>  |
| Garantie jeunes (3)                                      | 93         | 83          | 141         | 78                            | 83         | 75          | 129         | 22   |
| <b>Total</b>   |            |             |             |                               |            |             |             | <b>147</b>   |

(1) Hors accompagnement des élèves en situation de handicap.

(2) L'effet de la formation sur l'emploi est calculé en appliquant une élasticité de retour à l'emploi de 0,07 sur le différentiel d'entrées en formations par rapport aux entrées constatées en 2015 (660 000 entrées), l'année 2016 étant marquée par le Plan « 500 000 formations ». Cet effet ne tient pas compte d'un possible effet de changement dans la file d'attente, qui atténuerait l'impact du dispositif sur le retour à l'emploi.

(3) L'effet sur l'emploi est calculé en retenant un impact de 9% sur le taux d'emploi durable (CDI et CDD de 6 mois et plus hors emplois aidés) sur le nombre de jeunes entrant dans le dispositif chaque année. Cet effet ne tient pas compte d'un possible effet de changement dans la file d'attente, qui atténuerait l'impact du dispositif sur la probabilité d'être en emploi durable.

Champ : France métropolitaine.

Source : OFCE, contribution écrite

## II. LES POLITIQUES DU TRAVAIL

Les politiques du travail sont portées par le **programme 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations de travail »**. Le responsable de programme (R-prog) est le directeur général du travail. L'opérateur sur lequel ce programme s'appuie est l'ANACT.

Si ces politiques concernent les **16 millions de salariés du secteur privé**, elles ne représentent en tant que telles qu'une **très faible part des crédits de la mission (moins de 1 % des CP)**.

### *A. UN EXERCICE 2021 MARQUÉ PAR D'IMPORTANTES ÉVOLUTIONS DE CRÉDITS, LIÉES AU CYCLE DES ÉLECTIONS PROFESSIONNELLES...*

Les crédits du programme augmentent de 115 % en AE et diminuent de 10 % en CP par rapport à la LFI 2020 (69,5 millions d'euros en AE et 99,1 millions d'euros en CP).

Cette évolution tient avant tout à la très forte hausse des crédits d'AE de l'action 3 « dialogue social et démocratie sociale » (+ 288 %), qui s'accompagne de la baisse importante des crédits de CP (- 19 %)

**Cette action connaît en effet des cycles dans ses besoins de crédits**, qui correspondent notamment au renouvellement des conventions pluriannuelles de financement du paritarisme et de la formation syndicale et aux besoins de financement pour les projets de mesure d'audience des représentativités syndicale et patronales. **L'année 2021 correspond ainsi au renouvellement de la convention triennale entre l'État et le fonds paritaire, ainsi qu'avec les organismes chargés de la formation syndicale pour un total de 102 millions d'euros en AE.**

### **L'Index de l'égalité salariale femmes-hommes**

L'Index de l'égalité salariale femmes-hommes est calculé chaque année à partir de 4 à 5 indicateurs selon la taille de l'entreprise : rémunérations, augmentations, promotions, congés maternité, parité du top management. Il doit être rendu public et transmis à l'inspection du travail. En cas de résultat inférieur à 75 points sur 100, l'entreprise doit prendre des mesures pour corriger la situation dans un délai de trois ans sous peine de pénalité financière pouvant représenter jusqu'à 1% de leur masse salariale.

L'obligation de publier l'Index a été échelonnée. Elle concerne les entreprises de plus de 1 000 salariés depuis le 1<sup>er</sup> mars 2019. Elle a été étendue aux entreprises de plus de 250 salariés le 1<sup>er</sup> septembre 2019 avant d'être élargie à toutes les entreprises d'au moins 50 salariés le 1<sup>er</sup> mars 2020. L'inspection du travail va par ailleurs multiplier par 4 le nombre des contrôles sur l'égalité professionnelle de 1 730 à 7 000 par an.

La mise en œuvre de l'index relève de l'action « Dialogue social et démocratie sociale » du programme 111.

#### **À la date du 16 octobre 2020 :**

- **75 % des entreprises assujetties ont calculé, publié et déclaré leur index** (soit plus de 31 000 entreprises) ;

- en particulier, 53 % des entreprises de 50 à 250 salariés pour lesquelles l'année 2020 constituait le premier exercice et cela malgré la crise sanitaire ont calculé, publié et déclaré leur index.

Mais :

- 14 % des entreprises qui ont déclaré leur Index et qui ont un Index calculable ne respectent pas la réglementation sur la revalorisation salariale des femmes à leur retour de congé de maternité ;

- 37 % comptent moins de 2 femmes dans les 10 meilleures rémunérations de leurs entreprises.

*Source : réponse au questionnaire*

### **B. ... ET PAR LE LANCEMENT DU 4<sup>ÈME</sup> PLAN SANTÉ AU TRAVAIL**

L'année 2020 était la dernière année du 3<sup>ème</sup> Plan santé au travail 2016-2020 (PST 3).

Si les contours du PST 4 seront précisément définis dans le cadre de la réforme de la santé au travail annoncée et attendue pour 2021, une complète évaluation du précédent plan semble constituer un préalable indispensable.

À la demande des rapporteurs, la DGT a été en mesure de fournir les éléments de bilan suivants :

- le PST et les PRST auraient participé à une mise en visibilité importante des enjeux de santé au travail et de développement d'une culture de prévention. Ils ont constitué un levier pour que les entreprises s'engagent dans une démarche pérenne d'amélioration de la santé au travail ;

- le PST et leurs déclinaisons territoriales, les plans régionaux de santé au travail (PRST) seraient des instruments majeurs pour décloisonner, mettre en cohérence, innover et décliner la politique de santé au travail. À titre d'exemple, le plan aurait permis un engagement de l'ensemble des acteurs de la prévention pour sensibiliser massivement les TPE-PME aux risques de chutes de hauteur ;

- la volonté de mieux suivre le déroulement du plan **se heurterait à des écueils** que la DGT, avec ses partenaires et en particulier des difficultés de pilotage et de coordination des 52 actions du plan et une maquette de performance insuffisante.

**Le rôle de l'ANACT, dont la SCSP reste à un niveau proche de 10 millions d'euros, devrait rester prééminent dans sa mise en œuvre.** La DGT a également indiqué aux rapporteurs que le réseau des agences régionales pour l'amélioration des conditions de travail (ARACT) est en cours de réforme dans le sens d'une plus grande intégration, comme l'avait recommandé la Cour des comptes dans un référé du 24 mai 2019<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, *L'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (Anact) et ses relations avec le réseau des Aract*, référé du 24 mai 2019.



## LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté **6 amendements**.

**L'amendement n° II-1847** déposé par la députée Sandrine Mörch et adopté avec un avis favorable de la rapporteure spéciale et du Gouvernement, rehausse de **2 millions d'euros en AE et en CP** les crédits du programme n° 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi », en faveur des **écoles de production**. Il est gagé à due concurrence en AE et en CP sur le programme n° 102 « Accès et retour à l'emploi ».

**L'amendement n° II-2240** déposé par la rapporteure spéciale Marie-Christine Verdier-Jouclas, adopté avec un avis favorable du Gouvernement, rehausse de **6 millions d'euros en AE et en CP** les crédits du programme n° 102 « Accès et retour à l'emploi » en faveur du financement de **l'expérimentation « Territoires zéro chômeur de longue durée »**. Il est gagé à due concurrence en AE et en CP sur le programme n° 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi ».

**L'amendement n° II-1253** déposé par la rapporteure spéciale Marie-Christine Verdier-Jouclas, adopté avec un avis favorable du Gouvernement, ainsi que **les amendements identiques n° II-2232** du député Boris Vallaud, **n° II-2385** du député Didier Baichère et **n° II-2401** de la députée Valérie Six rehaussent de **5 millions d'euros en AE et en CP** les crédits du programme n° 102 « Accès et retour à l'emploi » en faveur du financement des **maisons de l'emploi**. Il est gagé à due concurrence en AE et en CP sur le programme n° 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi ».



## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 4 novembre 2020, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a examiné le rapport de M. Emmanuel Capus et Mme Sophie Taillé-Polian, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Travail et emploi ».

**M. Claude Raynal, président.** – Je salue notre collègue Frédérique Puissat, rapporteur pour avis pour la commission des affaires sociales.

**M. Emmanuel Capus, rapporteur spécial.** – Comme à l'accoutumée, ma collègue Sophie Taillé-Polian et moi-même allons présenter à deux voix notre rapport sur les crédits demandés pour la mission « Travail et emploi ». Malgré nos divergences, nous pouvons dans certains cas porter des constats communs.

En premier lieu, nous ne pouvons que nous satisfaire de la hausse substantielle de ces crédits, qui s'élèveraient, en 2021, à 14,1 milliards d'euros en autorisations d'engagement et à 13,4 milliards d'euros en crédits de paiement. Cela représente une hausse d'environ 3 %, en rupture avec la tendance observée les années précédentes de baisse importante, puis de stabilité des crédits.

Cette augmentation apparaît d'autant plus nécessaire que la situation du marché du travail s'est brutalement dégradée. Pour ne donner qu'un chiffre, le nombre de demandeurs d'emploi en catégorie A a déjà progressé de près de 10 % sur un an. Tous les indicateurs sont au rouge : augmentation des plans sociaux et du nombre de personnes en sous-emploi notamment. La situation est cependant trop instable pour que je vous livre des estimations précises de l'impact de la crise sur l'emploi à ce stade. Les prévisions – déjà pessimistes – que nous évoquons dans notre rapport avaient elles-mêmes été établies avant la décision du second confinement. Une certitude cependant : les ajustements à ces chocs sur le marché du travail touchent en premier lieu les jeunes et les salariés les plus précaires. L'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) relève ainsi, à titre d'exemple, que seulement 76 % de l'emploi intérimaire, où ces publics sont surreprésentés, détruit à fin avril 2020 avait été recréé à fin août.

Pour faire face à la crise, la mission « Plan de relance » prévoit d'allouer près de 10 milliards d'euros supplémentaires à la politique de l'emploi. Ces crédits permettront de venir renforcer des dispositifs existants d'ores et déjà financés par la mission, comme les Parcours emploi compétence (PEC) ou la Garantie jeunes. Ce choix est, selon moi, le bon : l'heure n'était pas à l'improvisation de mesures nouvelles dans la précipitation. Le principal enjeu est bien d'être en mesure de déployer les actions le plus rapidement et le plus puissamment possible.

Je relève cependant qu'au strict plan de la lisibilité budgétaire, la situation n'est pas vraiment optimale. Prenons l'exemple de l'activité partielle : alors que le dispositif de droit commun relevait de la mission « Travail et emploi », les 21 milliards d'euros débloqués au titre des lois de finances rectificatives en 2020 ont été retracés sur un programme *ad hoc* de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire ». En 2021, aucun crédit ne figure sur ce programme puisque le dispositif sera financé par la mission « Plan de relance ».

Cette architecture permet donc difficilement aux parlementaires de connaître avec précision l'effort budgétaire que le Gouvernement entend déployer en faveur de la politique de l'emploi, pourtant cruciale pour l'année à venir. En gestion, les modalités précises du pilotage du plan de relance, qui fait intervenir la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) et la direction du budget, ne sont pas encore parfaitement clarifiées.

Sur le fond des politiques menées, la stratégie est sensiblement la même que les années précédentes et me semble être la bonne : concentrer les moyens sur les publics les plus fragiles grâce à des dispositifs ciblés, tout en conduisant dans le même temps des efforts structurels, notamment en matière d'effectifs.

Pour ne prendre que quelques exemples, on constate que, pour la seconde année consécutive, les crédits alloués au secteur de l'insertion par l'activité économique (IAE), qui emploie des personnes rencontrant des difficultés particulièrement importantes d'accès au marché du travail, dépassent le milliard d'euros. Les crédits mobilisés en faveur des travailleurs en situation de handicap au titre des aides aux postes dans les entreprises adaptées progressent également. On relève aussi une augmentation des moyens octroyés au dispositif des emplois francs, qui vise à favoriser l'emploi des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville, même si la complète évaluation du dispositif et de ses effets d'aubaine potentiels reste à faire.

En tout état de cause, les publics concernés par ces dispositifs sont frappés de plein fouet par la crise. Plus préoccupant encore, l'expérience des crises passées indique qu'ils ne bénéficieront pas spontanément des effets de la reprise lorsqu'elle aura lieu. Il faudra les accompagner dans la durée ; ce sera notre rôle de rapporteurs spéciaux d'y veiller.

Le budget qui nous est proposé, renforcé par les crédits du plan de relance, apparaît, dans l'ensemble, sérieux et nécessaire. Je vous propose donc d'adopter les crédits de la mission « Travail et emploi ».

**Mme Sophie Taillé-Polian, rapporteure spéciale.** – Mon appréciation du budget qui nous est proposé pour la mission « Travail et emploi » diffère de celle portée par mon collègue.

L'augmentation de 3 % des crédits demandés pour 2021 va naturellement dans le bon sens, même s'il ne faut pas en exagérer la portée, puisqu'elle ne fait que se conformer à la trajectoire prévue dans la loi de programmation des finances publiques votée en 2018.

Je partage le constat relatif au manque de lisibilité budgétaire, avec des crédits issus de deux missions distinctes. Cela a néanmoins la vertu de mettre en évidence, au-delà du renfort ponctuel de crédits issus du plan de relance, les moyens que le Gouvernement entend structurellement allouer aux politiques du travail et de l'emploi. Force est de constater qu'ils sont insuffisants et restent même nettement inférieurs à leur niveau de 2017, où ils s'élevaient à près de 17 milliards d'euros.

Un bon exemple de cette tendance concerne le financement de Pôle emploi à qui l'État donne d'une main, *via* le plan de relance, des crédits supplémentaires qu'il lui reprend partiellement de l'autre, en abaissant la subvention pour charges de service public financée par la mission « Travail et emploi ». On peut également déplorer que, dans le même temps, la contribution de l'Unedic au financement de Pôle emploi reste fixée à 11 %, dans la continuité de la hausse observée en 2020. On ne dira jamais assez que cette mesure revient *in fine* à faire supporter aux chômeurs le coût du service public de l'emploi, car c'est la nécessité d'améliorer les comptes de l'assurance-chômage, déjà lourdement affectés par la crise et la prise en charge du chômage partiel, qui, je le crains, viendra demain servir de justification à une nouvelle restriction de leurs droits.

La poursuite obstinée de l'effort de réduction des effectifs du ministère du travail m'a davantage étonnée encore. L'exercice 2021 se traduirait à nouveau par un schéma d'emploi fortement négatif, fixé à 221 équivalents temps plein (ETP) en moins, et à périmètre constant, le plafond d'emploi serait inférieur de plus de 1 100 EPT par rapport à 2017.

Pour faire face aux besoins urgents liés à la crise sanitaire, il nous a été indiqué que, comme cette année, le ministère pourrait recourir en 2021 au recrutement d'agents vacataires pour colmater les brèches, notamment dans les services déconcentrés. Ces renforts seront bienvenus, mais la méthode retenue envoie le signal paradoxal d'un ministère chargé de l'amélioration de la qualité de l'emploi, mais créateur de précarité pour ses propres agents. La forte dégradation attendue du marché du travail et ses conséquences sociales de long terme appellent, à l'inverse, une augmentation pérenne et structurelle des effectifs.

De même, on peut s'interroger sur l'urgence qu'il y avait à mener la réforme de l'organisation territoriale de l'État (OTE) qui concerne tout particulièrement les ministères sociaux. Je crains qu'elle n'entraîne une certaine désorganisation, à l'heure où les services doivent être entièrement occupés à la gestion des conséquences de la crise.

Il y a certes des points positifs dans ce budget, avec des moyens conséquents octroyés en faveur de l'inclusion dans l'emploi des publics les plus fragiles, notamment pour le secteur de l'IAE, même si la question de la capacité à proposer des solutions de long terme à ses bénéficiaires à l'issue des contrats d'insertion reste posée. Je pense aussi à la montée en puissance de l'expérimentation territoires zéro chômeur de longue durée (TZCLD), que je défends de longue date et qu'une proposition de loi en cours d'examen doit permettre d'étendre. Les conclusions de la commission mixte paritaire sur ce texte doivent être examinées cet après-midi au Sénat.

En dépit de certaines avancées, la trajectoire de baisse des effectifs du ministère indique que l'esprit d'austérité semble encore dominer, en décalage de plus en plus flagrant avec la situation sociale du pays. Pour cette raison, je vous proposerai de rejeter les crédits de la mission « Travail et emploi ».

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur pour avis de la mission « Travail et emploi » pour la commission des affaires sociales.** – Je remercie les deux rapporteurs spéciaux qui, avec les mêmes chiffres, livrent un panel de propositions très différentes. Notre commission des affaires sociales, en phase d'auditions, n'a pas encore conclu sur les crédits de la mission, lesquels, à court terme, s'inscrivent dans une logique de continuité. Le plan de relance semble, s'agissant des mesures relatives à l'emploi, satisfaire les partenaires sociaux comme nos autres interlocuteurs. Des inquiétudes demeurent toutefois concernant l'équilibre des comptes sociaux et de l'Unedic. À cet égard, une réflexion sur la dissociation de la dette classique et de celle liée à la pandémie nous semble pertinente. La commission rendra son avis lors de sa réunion du 25 novembre.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Tout en les remerciant pour leur travail, je constate que nos deux rapporteurs spéciaux continuent d'avoir des positions divergentes sur les crédits de la mission. Dans le troisième projet de loi de finances rectificative, la commission des finances avait poussé à la création d'une prime à l'embauche dans le secteur marchand, pour soutenir le recrutement dans les petites et moyennes entreprises (PME). Le Gouvernement avait retenu l'idée, mais avec des critères différents : elle est destinée à toutes les entreprises, mais seulement pour les jeunes. Disposez-vous d'une première évaluation du dispositif ?

S'agissant du secteur de l'IAE, le Gouvernement s'est engagé à accompagner la création de plus de 100 000 postes supplémentaires sur cinq ans. Par ailleurs, le plan de relance prévoit d'en financer 35 000 pour la seule année 2021, exclusivement réservés à des jeunes. Est-ce bien réaliste ?

Ma troisième question porte sur les emplois francs imaginés au début du quinquennat précédent, puis abandonnés faute de succès. Après une tentative de relance, le dispositif semble à nouveau marquer le pas. Serait-ce une fausse bonne idée ?

**M. Antoine Lefèvre.** – Je regrette l’insuffisance des crédits destinés à l’emploi dans une période si tendue. L’an dernier, nous avons longuement débattu des missions locales et des maisons de l’emploi, sujet auquel je demeure attentif. Le Président de la République a annoncé donner la priorité à la jeunesse, mais les crédits destinés à ces structures semblent encore trop limités. La troisième vague de l’appel à projets 100 % inclusion est, hélas, décalée. Toutefois, il convient de saluer l’augmentation de 1,3 % des crédits du plan « 1 jeune, 1 solution ». Les difficultés demeurent également concernant la Garantie jeunes : seuls 60 % des objectifs annuels sont remplis. Pourquoi, dès lors, ne pas l’élargir au-delà de la seule exonération d’impôt pour le foyer du jeune ? En effet, de nombreux jeunes se trouvent, du fait de la crise, en grande difficulté. La politique de l’emploi favorise les solutions de court terme et comporte trop de dispositifs empilés : il serait utile de les concentrer davantage et de les rendre plus lisibles pour les demandeurs d’emploi comme pour les entreprises.

**M. Éric Jeansannetas.** – Je remercie nos rapporteurs spéciaux pour leurs analyses. Je salue l’effort budgétaire conséquent réalisé en faveur de l’accès à l’emploi, notamment au travers de l’IAE et du renforcement du plan d’investissement dans les compétences (PIC), et pour l’insertion des jeunes. Comme président des missions locales de la Creuse, je témoigne de l’engagement du personnel pour accompagner les jeunes sans qualification qui, avec la crise, affluent en nombre. Je suis particulièrement attaché aux outils locaux de la politique de l’emploi. Les missions locales ont été dotées de 100 millions d’euros supplémentaires ; je m’en réjouis. Leur action vous semble-t-elle efficace ? Le nombre de parcours contractualisés d’accompagnement vers l’emploi et l’autonomie (Pacea) et de garanties jeunes devrait augmenter, cela sera-t-il suffisant ?

Les maisons de l’emploi, hélas, ne bénéficieront en revanche pas de crédits supplémentaires, alors qu’il s’agit d’un outil intéressant, malgré des dysfonctionnements observés dans certains territoires : pour quelle raison ?

À la faveur du plan de relance, les effectifs de Pôle emploi, dont le rôle apparaît primordial en période de crise, augmenteront. Cette croissance, fondée sur des embauches sur contrat à durée déterminée (CDD), sera-t-elle pérenne ? Il le faudrait pour accompagner les chômeurs sur le long terme. Les relations entre l’opérateur et les missions locales semblent satisfaisantes, tout comme l’évolution des objectifs du Gouvernement : alors que l’ancien Premier ministre évoquait une fusion, l’actuelle ministre du travail préfère parler de coopération. Chaque opérateur peut, ainsi, travailler plus sereinement.

Je fais partie de ceux qui croient à l’utilité des emplois aidés pour favoriser l’insertion. J’approuve leur augmentation, mais, une fois de plus, cet effort sera-t-il suffisant ?

Je remercie enfin Frédérique Puissat pour ses éclairages. Les partenaires sociaux apparaissent effectivement réceptifs aux mesures du plan de relance. Il faut maintenant espérer une pérennisation de ces crédits.

**M. Jérôme Bascher.** – Pour les crédits de cette mission, le niveau satisfaisant serait nul. De fait, ils augmentent comme le chômage... Le Gouvernement, compte tenu de la dégradation de la situation depuis l'établissement du présent projet de loi de finances, a-t-il prévu d'amender les crédits de la mission ?

Sophie Taillé-Polian a évoqué la situation de Pôle emploi qui bénéficie de recrutements supplémentaires tout en accusant une réduction structurelle de ses effectifs. Cela pose un problème de sincérité budgétaire. D'autres petits établissements publics existent en matière de politique de l'emploi, notamment dans le domaine de la formation, sans être financés par la présente mission. Leur fusion est-elle envisagée, afin de dégager quelques économies ?

Je partage, par ailleurs, les interrogations de notre rapporteur général sur les emplois francs. Enfin, la loi du 1<sup>er</sup> décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion a créé les contrats uniques d'insertion, dont le pluriel semble quelque peu anachronique. Ne serait-il pas temps de revoir les différents contrats d'insertion créés depuis ?

**Mme Sylvie Vermeillet.** – Les effectifs du ministère du travail, après avoir diminué en 2019 et en 2020, enregistreront la suppression de 221 ETP en 2021. Or, le contrôle du dispositif d'activité partielle a nécessité le recrutement de 300 vacataires, par nature moins expérimentés que les agents titulaires. Avez-vous un retour sur les opérations de contrôle ? J'ai été saisie de cas d'abus ; je pense notamment au secteur du prêt-à-porter.

**M. Marc Laménie.** – Je remercie à mon tour nos rapporteurs spéciaux. La mission « Travail et emploi », avec 13,4 milliards d'euros de crédits de paiement, comporte un enjeu financier important. Je m'interroge, pour ma part, sur les effectifs des opérateurs, notamment de Pôle emploi, qui enregistrent une augmentation, alors que le ministère continue de supprimer des postes. Cette politique est-elle efficace sur le terrain ?

Je m'intéresse également à l'égalité entre les hommes et les femmes dans le monde du travail, sujet fréquemment évoqué par la délégation sénatoriale. Observe-t-on une évolution positive dans ce domaine ? Des moyens humains sont-ils spécifiquement dédiés à cette politique ?

J'aimerais enfin savoir si un effort serait, compte tenu de la crise sanitaire, réalisé au bénéfice des services de santé au travail, dont les effectifs sont très réduits.

**Mme Christine Lavarde.** – Le plan de relance injecte des milliards d’euros pour la rénovation thermique des bâtiments. Le secteur a besoin de main d’œuvre pour répondre à la demande ; il convient d’organiser des formations en conséquence. Les cinq axes du PIC indiqués dans votre rapport spécial me laissent, hélas, à penser que nous ne serons prêts que dans cinq ou six ans : il s’agit d’abord de financer des études prospectives et des expérimentations... Investissons-nous réellement dans l’emploi ?

**M. Sébastien Meurant.** – Quel bilan tirez-vous de la fusion des missions locales dans les grandes agglomérations ? A-t-elle été efficace ? Disposez-vous, par ailleurs, de retours d’expérience sur le dispositif TZCLD ?

**M. Michel Canevet.** – Le dispositif TZCLD suscite de nombreuses attentes de la part des territoires : cinquante d’entre eux devraient rejoindre l’expérimentation en cours. Pour combien de nouveaux territoires les crédits qui y sont consacrés en 2021 permettront de lancer l’expérimentation ? Par ailleurs, le plan de retour à l’équilibre de l’Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) est-il bien avancé ? Votre rapport spécial évoque enfin la réorganisation des services déconcentrés chargés de la politique de l’emploi. Qu’en est-il concrètement ? Quel serait le calendrier de cette réforme ?

**M. Christian Bilhac.** – Nous savons que les difficultés et le coût du retour à l’emploi des chômeurs s’amplifient avec le temps. Aussi, au risque d’une lapalissade, il convient d’éviter le chômage de longue durée. Il existe à cet effet plusieurs dispositifs, mais la mesure TZCLD ne bénéficie qu’à quelques territoires et ses crédits restent insuffisants.

Je soutiens le recours aux contrats PEC, dont l’usage est bien maîtrisé par les élus locaux. Hélas, l’État ne participe plus à leur financement qu’à hauteur de 50 %. Au nombre de 450 000 il y a quatre ans, ils ne sont plus désormais que 100 000. Souvent critiqués, ces contrats ont le mérite de maintenir dans l’emploi et, partant, dans la dignité. J’en ai signé plusieurs pour ma commune et je déplore que les maires ne puissent plus apporter de réponse à ceux qui souhaitent travailler. Sur les dix employés de ma commune, six sont passés par un contrat aidé avant de devenir fonctionnaires titulaires : je pense avoir, sans ruiner l’État, fait œuvre sociale et de professionnalisation. Nous avons un peu rapidement jeté l’opprobre sur ces contrats...

**Mme Sophie Taillé-Polian, rapporteure spéciale.** – Je vous remercie pour vos nombreuses questions et de votre mobilisation sur ces sujets majeurs.

Jérôme Bascher, cette mission ne finance pas seulement la politique de lutte contre le chômage, mais également la santé au travail et l’inspection du travail : même en l’absence de demandeurs d’emploi, il existera toujours une mission « Travail et emploi » ! Il est difficile d’évaluer à ce stade le

dispositif d'aide à l'embauche des jeunes dans toutes les entreprises, qui vient d'être lancé. L'OFCE nous alerte cependant sur le fait que les mesures en faveur de l'emploi mériteraient d'être davantage ciblées ; cela doit nous interroger. Les objectifs fixés à l'IAE ne pourront être atteints que si nous accompagnons les structures dans leur diversité, y compris donc plus modestes et sur l'ensemble du territoire, et si nous les aidons à résister à la crise. Le montant de l'aide au poste prévue par le projet de loi de finances reste sans doute trop faible pour certains types de structures.

De nombreuses questions portent sur les missions locales. Je rappelle que les structures qui ont pris la décision de fusionner étaient volontaires. Elles nous ont fait part de leur mobilisation et des difficultés rencontrées pendant la crise et à venir, au vu de la hausse très forte des besoins d'accompagnement qui est attendue. Elles s'interrogent, en outre, sur l'évolution des indicateurs de la mission : le taux de sortie positive du parcours d'accompagnement, auquel est lié leur niveau de financement, ne prendrait plus en compte les sorties en formation professionnelle, ce qui paraît effectivement difficile à comprendre.

Avec la crise, les opérateurs ont été largement mis à contribution, mais demeurent fragilisés. L'AFPA, notamment, a joué, grâce à son offre dématérialisée de formation, un rôle important. Pourtant, la réforme et le plan social se poursuivent : 313 postes seront supprimés en 2021. M. Bascher a évoqué les autres petites structures. La mutualisation de celles œuvrant dans le domaine de la santé au travail a été évoquée par le rapport Lecocq et annoncée dans le cadre d'un prochain projet de loi sur le sujet. Nous serons donc amenés à en débattre. L'Agence nationale des conditions de travail (Anact) a, quant à elle, perdu 10 % de ses effectifs. Les petites structures sont fragilisées, alors qu'elles constituent des outils efficaces. L'Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP) a, par exemple, produit dans l'urgence les protocoles sanitaires. Nous avons besoin de ces organismes spécialisés en période de crise. Les inspecteurs du travail verront également leur nombre reculer, ce qui limitera d'autant leurs interventions, y compris pour contrôler l'application du dispositif d'activité partielle.

S'agissant de l'OTE, un premier volet de la réforme a déjà été mis en œuvre : certaines enveloppes financières concernant les moyens matériels des services et l'immobilier du ministère du travail ont été versées au ministère de l'intérieur. Au 1<sup>er</sup> janvier, les moyens humains seront mutualisés, ce qui pourrait poser des difficultés en matière de mobilité des agents. Seront ensuite créées, au 1<sup>er</sup> avril, les directions régionales en charge de l'économie, du travail, de l'emploi et des solidarités (DRETS) et les directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS). Je l'interroge sur l'intérêt de poursuivre cette réforme à marche forcée, alors que les services de l'État sont mobilisés par la crise. Il conviendra de veiller à ce que le système d'inspection du travail continue à

dépendre du ministère du travail et non de celui de l'intérieur, conformément aux engagements de la France dans le cadre de l'OIT.

Les crédits alloués en 2021 permettront à cinquante nouveaux territoires de lancer l'expérimentation TZCLD. Des interrogations subsistent sur les crédits destinés à la gestion du fonds, mais cela ne semble pas bloquant. Le texte issu de la CMP permet d'aller au-delà de 50 nouveaux territoires. Il faudra bien entendu que les crédits budgétaires suivent le cas échéant.

Enfin, je rejoins Christian Bilhac sur les contrats aidés, outils indispensables pour les petites collectivités territoriales et le tissu associatif. On peut toutefois regretter que le taux de prise en charge de ces contrats soit encore insuffisamment élevé. Le plan de relance permet de le relever en 2021, mais uniquement pour les publics jeunes...

**M. Emmanuel Capus, rapporteur spécial.** – Le rapporteur général m'interroge sur l'aide à l'embauche. Nous avons eu ce débat au Sénat : un tel dispositif doit-il - plutôt viser l'embauche de personnes peu qualifiées dans les PME ou, comme l'a choisi le Gouvernement, les jeunes ? Les économistes que nous avons entendus en commission des finances il y a quinze jours semblaient d'accord pour considérer que les aides à l'embauche constituent un outil efficace en bas de cycle économique. Pour ce qui concerne plus précisément le public à cibler, ils tendaient à donner raison au Sénat : le critère pertinent serait plutôt l'absence de qualification, bien que les publics soient en réalité proches, puisque les jeunes éloignés de l'emploi manquent souvent de qualification. Le dispositif s'applique à tous les CDD de plus de trois mois et aux contrats à durée indéterminée (CDI) pour les jeunes de moins de vingt-six ans. Le dispositif est bien lancé et le décret afférent a bien été pris le 5 août dernier, mais nous ne disposons d'aucune évaluation à ce stade. Du reste, toutes les entreprises ne connaissent pas l'existence de la prime : il faudra en faire la promotion dans les territoires. Le système apparaît assez généreux, puisque la prime est renouvelée avec le CDD, y compris passé l'âge de vingt-six ans, et si un contrat d'apprentissage a été signé préalablement avec le salarié.

S'agissant de l'IAE, l'objectif est la création de 100 000 postes en cinq ans, auxquels s'ajoutent les 35 000 postes financés par le plan de relance pour l'année 2021. Cela semble ambitieux, alors que les structures compétentes ne sont pas spécialisées sur ces publics. Méfions-nous d'une politique du chiffre... En cas de sous-consommation, les crédits restants pourront abonder, comme cette année, le fonds d'aide aux structures.

L'évaluation des emplois francs apparaît également complexe. Un premier système a échoué sous un gouvernement précédent, puis les critères ont été assouplis et la liste des quartiers éligibles étendue, permettant un démarrage sensible début 2020, que le premier confinement a cassé net. Cet

outil correspond aux besoins actuels, mais il conviendra d'être vigilant, dans le futur, à d'éventuels effets d'aubaine.

Éric Jeansannetas, nous souhaitons le rétablissement des crédits des maisons de l'emploi au sein de la mission et avons bon espoir que, comme l'an passé, l'Assemblée nationale leur consacre une ligne de 5 millions d'euros. Nous réfléchissons alors pour la porter à 10 millions d'euros, car il s'agit d'un outil utile, comme nous l'avions montré dans un précédent rapport.

Sylvie Vermeillet, il est effectivement nécessaire de contrôler l'usage de l'activité partielle, qui bénéficie de montants exceptionnels. Durant l'été, 50 000 contrôles a posteriori ont été réalisés : 7 % ont fait l'objet d'une suspicion de fraude et, parmi eux, 580 ont conduit à l'engagement d'une procédure pénale. Le montant des fraudes est estimé à 225 millions d'euros. Il faut par ailleurs continuer de développer les contrôles a priori, notamment pour les entreprises qui déposent de nouvelles demandes. Les contrôles visent davantage les entreprises dont l'activité permet le télétravail.

Christine Lavarde, j'entends votre remarque. Il faut, bien entendu, que les formations soient rapidement utiles. J'ai bon espoir, car le PIC est géré par les régions qui, à l'exception de deux d'entre elles, ont contractualisé sur le sujet.

S'agissant des contrats aidés, je n'ai jamais été favorable à un recours massif à ce dispositif. Les 100 000 PEC prévus sont maintenus. Il est également prévu de relancer les contrats aidés dans le secteur marchand en 2021, qui pourront être des outils utiles pour véritablement favoriser un retour rapide à l'emploi. Le dispositif doit cependant rester temporaire et il faudra rester attentif aux effets d'aubaine.

Enfin, Marc Laménie m'a interrogé sur l'égalité entre les hommes et les femmes dans le monde du travail. L'Index de l'égalité professionnelle a été mis en place dans toutes les entreprises de plus de cinquante salariés depuis le 1<sup>er</sup> mars. Il s'agit d'une mesure tout à fait positive. Les sanctions sont, par ailleurs, élevées - jusqu'à 1 % de la masse salariale - en l'absence d'actions menées pour améliorer la situation des femmes au sein de l'entreprise.

**M. Claude Raynal, président.** – Nous vous remercions pour vos réponses.

**La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Travail et emploi ».**

\*

\* \*

**Réunie à nouveau le jeudi 19 novembre 2020, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission, après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, a confirmé sa décision de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission.**



## **LISTE DES PERSONNES ENTENDUES**

### **Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle**

- M. Bruno LUCAS, délégué général ;
- Mme Anne-Laure HOCHEDÉZ-PLANCHE, sous-directrice en charge du financement et de la modernisation ;
- M. Boris SUPIOT, adjoint à la sous-directrice en charge du financement et de la modernisation ;
- M. Théophile BABAUD DE MONVALLIER, adjoint au chef de la mission affaires financières.

### **Direction générale du travail**

- M. Laurent VILBOEUF, directeur adjoint ;
- Mme Stéphanie COURS, cheffe du bureau du pilotage du système d'inspection du travail ;
- M. David SAFFROY, chef du bureau du pilotage budgétaire et du contrôle de gestion.

### **Direction des finances, des achats et des services**

- Mme Valérie DELAHAYE-GUILLOCHEAU, directrice ;
- Mme Fanny VERMOREL, chef de bureau de la Synthèse et programmes soutien ;
- Mme Cendrine AMBROISE, adjointe au chef de bureau Emplois et masse salariale.

### **Union nationale des missions locales (UNML)**

- M. Jean-Raymond LEPINAY, vice-président.

### **Union des employeurs de l'économie sociale et solidaires (UDES)**

- M. Sébastien DAGUERRAND, directeur général.

### **Fédération des acteurs de la solidarité**

- Mme Coline DERREY-FAVRE, chargée de mission.

**Coorace**

- M. Éric BÉASSE, secrétaire général ;
- Mme Marie LOMBARD, chargée de plaidoyer.

**Association Territoires zéro chômeur de longue durée**

- M. Laurent GRANDGUILLAUME, président ;
- M. Antonin GREGORIO, directeur général.

**Fonds d'expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée**

- M. Michel DAVY DE VIRVILLE, vice-président ;
- Mme Christine HODEAU, directrice générale.

\*

**Contributions écrites**

- **Contribution commune des cabinets de Mme Élisabeth Borne, ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion et de Mme Brigitte Klinkert, ministre déléguée auprès de la ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion, chargée de l'insertion ;**
- **Pôle emploi ;**
- **Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail ;**
- **Union nationale des entreprises adaptées ;**
- **Observatoire français des conjonctures économiques.**