

N° 743

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 7 juillet 2021

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020,

Par M. Jean-François HUSSON,
Rapporteur général,
Sénateur

TOME II

CONTRIBUTIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

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, Mme Nadine Bellurot, M. Christian Bilhac, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canévet, 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^{ème} législ.) : 4090, 4195 et T.A. 628

Sénat : 699 (2020-2021)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	5
I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2020	7
1. <i>L'évolution des crédits de la mission en 2020</i>	<i>7</i>
2. <i>Une consommation des crédits ouverts en baisse</i>	<i>10</i>
II. LES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX	11
1. <i>Une exécution marquée par d'importantes ouvertures de crédits décidées dans le contexte de la crise sanitaire</i>	<i>11</i>
2. <i>L'évolution des dépenses de personnel et des emplois</i>	<i>14</i>
3. <i>Les opérateurs de la mission « Travail et emploi » : les cas particuliers de Pôle emploi et de l'AFPA</i>	<i>16</i>
a) <i>Une baisse de la subvention pour charges de service public allouée à Pôle emploi, mais une augmentation de ses moyens humains</i>	<i>16</i>
b) <i>Le versement d'une nouvelle dotation exceptionnelle en faveur de l'AFPA</i>	<i>16</i>
4. <i>Les maisons de l'emploi : un soutien financier de l'État à conserver.....</i>	<i>18</i>
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	19

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

1. En loi de finances initiale (LFI) pour 2020, les crédits votés au titre de la mission « Travail et emploi » s'élevaient à 15,4 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 14,6 milliards d'euros en crédits de paiements (CP), fonds de concours et attributions de produits inclus.

2. En exécution 2020, les crédits consommés se sont finalement élevés à 12,9 milliards d'euros en AE, ce qui correspond à une sous-exécution de 15,9 % et à une diminution de 11,8 % par rapport à l'exécution 2019, et à 14,7 milliards d'euros en CP, soit un niveau légèrement supérieur à l'autorisation budgétaire initiale (+ 0,8 %) et en hausse de 3,8 % par rapport à l'exécution 2019. La très forte sous-exécution apparente des AE sur ce programme s'explique entre autres par l'intégration de 2,5 milliards d'euros de retraits d'engagements juridiques et budgétaires (REJB).

3. Le taux de consommation des crédits ouverts est de 78,3 % en AE et 89,9 % en CP sur l'ensemble de la mission, soit un total en nette diminution par rapport à l'année précédente (95,7 % en AE et 97,2 % en CP). Il tient notamment aux sous-exécutions constatées sur le plan d'investissement dans les compétences (PIC), qui s'élèvent à 718 millions d'euros, ainsi qu'à une diminution de la consommation des crédits des dispositifs d'insertion dans l'emploi liés à un ralentissement des entrées dans le contexte de la crise sanitaire.

4. Il est cependant difficile de porter un jugement global sur la consommation des crédits de la mission en 2020 dans la mesure où, du fait de la crise, les différentes lignes budgétaires ont été affectées de façon différenciée, avec d'une part des sous-exécutions liées à de moindres entrées dans certains dispositifs, et d'autre part le financement de nouveaux dispositifs *ad hoc* intégrés au plan de relance (aide à l'embauche des jeunes, aides aux employeurs d'apprentis et en contrat de professionnalisation...), qu'il conviendra d'évaluer rigoureusement.

5. Le rapporteur spécial Emmanuel Capus souligne que le budget de la mission « Travail et emploi » est marqué par le souci d'apporter une réponse immédiate à la crise, en finançant des actions qui trouvent leur prolongement en 2021 au sein de la mission « Plan de relance ». 3,2 milliards d'euros en AE et 0,7 milliard d'euros de crédits supplémentaires ont été ouverts en loi de finances rectificative, même si l'on peut regretter qu'une part significative soit reportée sur 2021, au détriment du principe de sincérité budgétaire. En parallèle, les efforts structurels, notamment de maîtrise des effectifs, doivent se poursuivre.

6. La rapporteure spéciale Sophie Taillé-Polian salue également la mobilisation d'importants moyens pour répondre à l'impact de la crise sur l'emploi. Elle relève cependant que 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. 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.

I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2020

1. L'évolution des crédits de la mission en 2020

En loi de finances initiale (LFI) pour 2020, les crédits votés au titre de la mission « Travail et emploi » s'élevaient à **15,4 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et à **14,6 milliards d'euros en crédits de paiements (CP)**, fonds de concours et attributions de produits inclus.

Pour mémoire, la mission comporte 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 ;

- 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, contribuer à la revitalisation des territoires et au reclassement des salariés licenciés pour motif économique, faciliter l'insertion dans l'emploi par le développement de l'alternance et enfin édifier une société de compétences, notamment via le volet « formation » du Plan d'investissement dans les compétences (PIC). Il est à noter que les programmes 102 et 103 comprennent environ 95 % des crédits de la mission ;

- le **programme 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations de travail »** vise notamment à améliorer les conditions d'emploi et de travail des salariés du secteur privé concurrentiel, 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 ;

- 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'intégralité des dépenses de personnel (titre 2) de la mission.

Il est à noter que les programmes 102 et 103, qui relèvent de la politique de l'emploi *stricto sensu*, représentent à eux deux 95 % des crédits de la mission. Ils concentrent ainsi l'essentiel des dépenses d'intervention, qui représentent elles-mêmes 85 % des crédits de la mission.

Évolution des crédits de la mission « Travail et emploi » en 2020

(en millions d'euros et en pourcentage)

		2019			2020		Exécution / prévision 2020		Exécution 2020 / 2019	
		Prévision	Exécution		Prévision	Exécution	<i>en volume</i>	<i>en %</i>	<i>en volume</i>	<i>en %</i>
102 - Accès et retour à l'emploi	AE	6 276,5	5 788,8	- 7,8 %	6 387,6	6 312,2	- 75,3	- 1,2 %	+ 523,4	+ 9,0 %
	CP	6 440,2	6 408,9	- 0,5 %	6 355,3	6 313,5	- 41,8	- 0,7 %	- 95,4	- 1,5 %
103 - Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	AE	7 918,8	8 143,0	+ 2,8 %	8 229,6	5 879,0	- 2 350,6	- 28,6 %	- 2 263,9	- 27,8 %
	CP	6 766,2	7 031,9	+ 3,9 %	7 486,2	7 662,9	+ 176,7	+ 2,4 %	+ 630,9	+ 9,0 %
111 - Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	AE	57,0	46,0	- 19,2 %	69,5	54,4	- 15,0	- 21,6 %	+ 8,4	+ 18,3 %
	CP	88,0	74,1	- 15,8 %	99,1	82,8	- 16,3	- 16,5 %	+ 8,6	+ 11,6 %
155 - Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	AE	699,5	686,5	- 1,9 %	679,2	683,4	+ 4,2	+ 0,6 %	- 3,1	- 0,5 %
	CP	697,9	677,8	- 2,9 %	678,2	676,9	- 1,3	- 0,2 %	- 0,9	- 0,1 %
Total mission	AE	14 951,8	14 664,4	- 1,9 %	15 365,9	12 929,1	- 2 436,8	- 15,9 %	- 1 735,3	- 11,8 %
	CP	13 992,3	14 192,8	+ 1,4 %	14 618,8	14 736,0	+ 117,3	+ 0,8 %	+ 543,3	+ 3,8 %

AE : autorisations d'engagement. CP : crédits de paiement. Prévision : prévision en loi de finances initiale, y compris les prévisions de fonds de concours (FDC) et attributions de produits (ADP). Exécution : consommation constatée dans le projet de loi de règlement.

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

L'évolution des crédits de la mission entre la LFI 2019 et la LFI 2020 devait traduire les changements qui ont affecté la politique de l'emploi. Ainsi, l'augmentation des AE (+ 2,8 %) comme des CP (+ 4,5 %) devait permettre le renforcement des moyens alloués aux priorités gouvernementales en matière d'insertion (telles que le PIC, ou l'insertion pour l'activité économique - IAE), ainsi que le dynamisme des dispositifs de mesures de compensation d'exonérations sociales portées par la mission dans une logique de baisse du coût du travail ou de promotion de l'activité, à l'instar d'un dispositif comme l'aide à la création et la reprise d'entreprise (+ 266 millions d'euros)

En exécution 2020, les crédits se sont finalement élevés à **12,9 milliards d'euros en AE**, ce qui correspond à une sous-consommation de 15,9 % et à une diminution de 11,8 % par rapport à l'exécution 2019, et à **14,7 milliards d'euros en CP**, soit à un niveau légèrement supérieur à l'autorisation budgétaire initiale (+ 0,8 %) et en hausse de 3,8 % par rapport à l'exécution 2019.

La très forte sous-exécution apparente des AE sur ce programme s'explique par l'intégration de 2,5 milliards d'euros de retraits d'engagements juridiques et budgétaires (REJB) sur le programme 103 au titre de l'aide à l'embauche TPE-PME de 2016. Si l'on neutralise cette opération, les AE consommées sur ce programme s'élèvent à 8,3 milliards d'euros, soit une légère sur-exécution par rapport à l'autorisation initiale.

Les dispositifs d'intervention de la mission « Travail et emploi »

(en millions d'euros et en pourcentage)

En CP en M€	Exéc. 2018	Exéc. 2019	LF2020	Exéc. 2020
Dépenses de guichet	8 381	7 301	7 611	7 711
<i>Dont : Insertion par l'activité économique (exonérations)</i>	226	30	22	21
ASS	2 358	2 052	2 301	2 154
autres allocations	100	163	2	2
Aide aux employeurs de salariés bénéficiaires de contrats de professionnalisation			0	140
Sous-total programme 102	2 685	2 245	2 325	2 317
<i>Exonérations contrats d'apprentissage et de professionnalisation</i>	1 327	582	590	557
Activité partielle	85	55	91	87
Emplois francs	4	23	70	68
<i>Exonération de cotisations sociales aide à domicile</i>	1 792	1 985	1 949	1 821
Exonérations TEPA	581	570	560	538
Exonérations ACCRE	295	644	794	762
Aide TPE jeunes apprentis	188	184	1	6
Contrat de génération	55	23	8	4
Aide embauche TPE-PME	762	150	20	0
Contrat de sécurisation professionnelle	57	56	0	1
Rémunération des stagiaires	0	0	2	0
Aide exceptionnelle aux employeurs d'apprentis				630
Aide unique aux employeurs d'apprentis	0	221	662	409
Déduction forfaitaire services à la personne	405	410	408	390
Autres exonérations (ZRD, BER, ZRR, ZRR-OIG)	136	143	119	114
Sous-total programme 103	5 688	5 047	5 271	5 387
Programme 111 (formation CPH, conseiller du salarié, défenseur syndical)	8,8	9,4	15,3	7,4
Dépenses discrétionnaires	3 967	4 379		4 431
<i>dont contrats aidés / PEC (y compris DOM)</i>	1 192	525	365	300
<i>Insertion par l'activité économique (aides aux postes et subventions)</i>	899	908	983	1 039
<i>Dispositifs en faveur des travailleurs handicapés</i>	396	375	403	440
Garantie jeunes	464	578	524	560
Autres mesures "Jeunes" et SPE	251	307	306	303
Expérimentation chômeurs de longue durée	9	10	29	11
Sous-total programme 102	3 211	2 703	2 610	2 652
Plan 500 000 formations et sa prolongation	255	0		0
Plan d'investissement dans les compétences	391	1 575		1 383
Actions en faveur de la formation	18	19		6
Actions en faveur du reclassement des salariés (DGR, ATD, CASP)	8	6		6
Aides en faveur des seniors (AFSNE, CATS, aides seniors)	5	5		4
Appui aux mutations économiques (appui conseil RH, GPEC, CPE, DLA, fonds de cohésion sociale, FNRT)	72	65		371
Sous-total programme 103	749	1 670		1 770
Programme 111 (études, FACT et soutien négo collective)	7,4	5,7	9,8	8,4
Dépenses réglementées (programme 111 - paritarisme)	34,0	33,0	34,6	34,7
Total des dépenses d'intervention	12 382	11 713		12 176

Source : Cour des comptes

Au total, l'exécution 2020 s'établit, hors fonds de concours et contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », à 12,9 milliards d'euros de CP, soit un **excédent par rapport au plafond prévu par la programmation triennale** de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2018-2022¹ (12,6 milliards d'euros au format PLF 2020²).

¹ Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

² Projet annuel de performance de la mission « Travail et emploi » annexé au projet de loi de finances pour 2020.

2. Une consommation des crédits ouverts en baisse

On constate un **taux de consommation des crédits ouverts de 78,3 % en AE et 89,9 % en CP sur l'ensemble de la mission**, soit un total en nette diminution par rapport à l'année précédente (95,7 % en AE et 97,2 % en CP).

Mouvements de crédits en gestion au cours de l'exercice 2020

(en millions d'euros et en pourcentage)

Programme budgétaire		LFI 2020	Reports entrants	Fonds de concours et attributions de produits	Virements et transferts	Décrets d'annulation	LFR	Total crédits ouverts	Crédits consommés	Taux de consommation des crédits ouverts
102	AE	6 344,8	65,5	67,8	- 2,3	0,0	730,0	7 205,8	6 312,2	80,3 %
	CP	6 312,5	20,5	67,8	- 2,3	0,0	142,8	6 541,3	6 313,5	98,0 %
103	AE	6 648,5	107,8	1 581,1	- 10,5	- 4,4	2 428,7	10 751,2	5 879,0	75,7 %
	CP	5 905,0	355,4	1 581,1	- 10,0	- 4,4	615,0	8 442,1	7 662,9	83,3 %
111	AE	69,5	0,0	0,0	0,0	0,0	- 3,4	66,1	54,4	69,6 %
	CP	99,1	2,0	0,0	0,0	0,0	- 4,7	96,4	82,7	76,9 %
155	AE	668,9	8,8	12,9	7,0	0,0	1,0	698,6	683,4	98,3 %
	CP	668,0	22,8	12,9	4,0	0,0	- 1,8	705,9	676,9	96,0 %
Total	AE	13 731,7	182,1	1 661,8	- 5,8	- 4,4	3 156,4	18 721,7	12 929,0	78,3 %
	CP	12 984,6	400,7	1 661,8	- 8,3	- 4,4	751,3	15 785,7	14 736,0	89,9 %

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

Taux de consommation des crédits ouverts en 2019 et en 2020

(en pourcentage)

Programme budgétaire		2019	2020
102	AE	91,9 %	80,3 %
	CP	99,7 %	98,0 %
103	AE	98,3 %	75,7 %
	CP	95,2 %	83,3 %
111	AE	94,1 %	69,6 %
	CP	91,4 %	76,9 %
155	AE	97,5 %	98,3 %
	CP	95,6 %	96,0 %
Total	AE	95,7 %	78,3 %
	CP	97,2 %	89,9 %

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

Cet écart doit être quelque peu nuancé pour ce qui concerne les AE sur le programme 103, au vu de l'importance des REJB opérés cette année (voir *supra*), même s'il tient pour une bonne partie aux sous-exécutions constatées sur le **plan d'investissement dans les compétences (PIC)**, qui s'élève à **718 millions d'euros**.

Sur le programme 102, ils s'expliquent par une diminution de la consommation des crédits des dispositifs d'insertion dans l'emploi liés à un ralentissement des entrées dans le contexte de la crise sanitaire.

II. LES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

1. Une exécution marquée par d'importantes ouvertures de crédits décidées dans le contexte de la crise sanitaire

En 2020, la mission « Travail et emploi » a notamment été marquée par **d'importantes ouvertures de crédits en lois de finances rectificatives**.

La **troisième loi de finances rectificative pour 2020¹** a prévu l'ouverture de crédits de **2,2 milliards d'euros en AE** et **467 millions d'euros en CP**, essentiellement pour financer des mesures relevant du plan de relance :

- une **aide à l'embauche des jeunes de moins de 26 ans en contrat à durée indéterminée ou en contrat à durée déterminée** de plus de trois mois (1 milliard d'euros en AE et 100 millions d'euros en CP sur le programme 103) ;

- une **prime à l'embauche exceptionnelle aux employeurs d'apprentis**, se substituant à l'aide unique à l'apprentissage pour la première année des contrats d'apprentissage dans les entreprises de moins de 250 salariés (400 millions d'euros en AE et 200 millions d'euros en CP sur le programme 103) ;

- une **prime à l'embauche exceptionnelle aux employeurs de salariés en contrat de professionnalisation** (744 millions d'euros en AE et 160 millions d'euros en CP sur le programme 102).

La **quatrième loi de finances rectificative pour 2020²** a ensuite prévu une **annulation nette de crédits de 17 millions d'euros en AE et de 14 millions d'euros en CP**, qui se décompose de la façon suivante :

- au titre du **plan de relance**, des ouvertures de crédits sur le programme 103 à hauteur de 1,0 milliard d'euros en AE et 300 millions d'euros en CP afin de compléter les besoins de financements relatifs aux aides exceptionnelles instituées par la troisième loi de finances

¹ Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

² Loi n° 2020-1473 du 30 novembre 2020 de finances rectificative pour 2020.

rectificative ainsi que la prise en charge des salariés placés en activité partielle *via* le FNE-Formation ;

- au titre de l' « acte II » de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, des ouvertures de crédits sur le programme 102 à hauteur de 330 millions d'euros en AE et de 176,5 millions d'euros en CP permettant notamment de financer un renforcement des aides au poste dans le secteur de l'insertion pour l'activité économique (IAE), des aides à la mobilité, des moyens dédiés à la mise en place du service public de l'insertion et de l'emploi (SPIE) ;

- au titre du schéma de fin de gestion, une annulation de crédits de 344 millions d'euros en AE et 193,7 millions d'euros en CP sur le programme 102, liée à la sous-consommation de nombreux dispositifs dans le contexte de la crise sanitaire (voir *infra*) ainsi que des annulations de crédits plus modestes sur les programmes 111 et 155.

Ces mesures ne prennent pas en compte le financement du dispositif exceptionnel d'activité partielle, bien que sa gestion opérationnelle ait été assurée par les services de la direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle (DGEFP).

Au cours de l'exercice 2020, 22,6 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 élevé¹. La part de l'État est retracée 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)².

En exécution, le montant des crédits consommés s'est élevé à 17,8 milliards d'euros.

¹ 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 d'activité partielle. L'impact global du dispositif sur les finances publiques pourrait ainsi s'élever à plus de 45 milliards d'euros ».

² Loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020.

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 travail¹. 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'ordonnances² et de mesures réglementaires³ 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 2020⁴ a prévu le placement en activité partielle à compter du 1^{er} mai 2020 des salariés vulnérables ou cohabitant avec des personnes vulnérables ainsi que les parents d'enfants de moins de seize ans sans solution de garde, jusqu'ici couverts par le régime des indemnités journalières financé par l'employeur et l'assurance maladie.

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

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

² Ordonnance n° 2020-346 du 27 mars 2020 portant mesures d'urgence en matière d'activité partielle ; ordonnance n° 2020-386 du 1^{er} 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.

³ 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 indemnisables 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.

⁴ Loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.

Les observations des rapporteurs spéciaux

Les rapporteurs spéciaux soulignent la difficulté de porter un jugement global sur la consommation des crédits de la mission en 2020. En effet, dans le contexte, de la crise, les différentes lignes budgétaires ont été affectées de façon différenciée, avec d'une part des sous-exécutions liées à de moindres entrées dans certains dispositifs (contrats aidés...), et d'autre part le financement de nouveaux dispositifs *ad hoc* intégrés au plan de relance (aide à l'embauche des jeunes, aides aux employeurs d'apprentis et en contrat de professionnalisation...), qu'il conviendra d'évaluer rigoureusement. La sous-exécution des crédits du PIC semble quant à elle structurelle, bien que la crise ait également pu l'affecter.

Ils ne peuvent cependant que déplorer les très importantes ouvertures de crédits en fin de gestion pour financer une partie de l' « acte II » de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté ou encore compléter le financement des dispositifs du plan de relance, crédits qui ont intégralement été reportés sur l'exercice 2021. Une telle pratique est contraire au principe de sincérité budgétaire.

2. L'évolution des dépenses de personnel et des emplois

Les dépenses de personnel (titre 2) se sont montées en 2020 à **602,9 millions d'euros**, soit un niveau équivalent à celui de l'exécution 2019 et qui dépasse très légèrement l'autorisation initiale (601,7 millions d'euros).

Les **emplois consommés** s'élèvent à **8 643 ETPT** en exécution 2020, respectant ainsi le plafond d'emplois fixé en loi de finances initiale (8 683 ETPT). Une **diminution des emplois consommés de (- 126 ETPT)** peut ainsi être constatée par rapport à l'exécution 2019. Le **schéma d'emplois** (solde net entre les entrées et les sorties entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre) s'est quant à lui établi à **- 274 ETP**, soit un niveau inférieur à la prévision (- 226 ETP).

Les observations des rapporteurs spéciaux

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 2020¹, pour un coût total de 1,7 million d'euros. **Leur appréciation diverge néanmoins quant à l'évolution des dépenses de personnels et du schéma d'emplois :**

- **pour le rapporteur spécial Emmanuel Capus**, la poursuite de la trajectoire de diminution des effectifs du ministère du travail traduit la continuation d'un effort structurel de maîtrise des finances publiques, sans remettre en cause la nécessaire réponse conjoncturelle à la crise qui a le cas échéant se traduire par le recrutement d'agents contractuels ;

- **pour la rapporteure spéciale Sophie Taillé-Polian**, 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. 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.

¹ 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.

3. Les opérateurs de la mission « Travail et emploi » : les cas particuliers de Pôle emploi et de l'AFPA

a) Une baisse de la subvention pour charges de service public allouée à Pôle emploi, mais une augmentation de ses moyens humains

En loi de finances initiale pour 2020, la **subvention pour charges de service public** allouée à Pôle emploi avait été fixée à **1 235,9 millions d'euros, soit une diminution de près de 10 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2019**. En exécution, celle-ci s'est élevée à **1214,7 millions d'euros**.

En 2020, le nombre d'emplois sous plafond rémunérés par l'opérateur s'est élevé à 47 661 ETPT soit une augmentation de 1 737 ETPT par rapport à 2019. Pôle emploi a ainsi dépassé de 666 le plafond d'emploi prévu par la loi de finances initiale pour 2020, conformément aux dispositions de la quatrième loi de finances rectificative, qui a ouvert 2 150 ETPT sous plafond supplémentaires pour Pôle emploi dès 2020. Un recrutement de 1 500 conseillers a ainsi été autorisé pour permettre à Pôle emploi de faire face à la hausse importante du nombre de demandeurs d'emplois, ainsi qu'un recrutement de 650 ETP pour la montée en charge de l'accompagnement intensif des jeunes dans le cadre du plan de relance.

b) Le versement d'une nouvelle dotation exceptionnelle en faveur de l'AFPA

La subvention pour charges de service public allouée à l'Agence pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) au titre du programme 103, fixée à **110 millions d'euros** en LFI 2020, a été exécutée à hauteur de 108 millions d'euros, soit au même niveau qu'en 2019.

Au vu des importantes difficultés financières de l'AFPA, l'exercice a cependant été marqué par le versement d'une subvention exceptionnelle de 211,5 millions d'euros. Celle-ci a été financée par des reports de crédits en fin de gestion et par un virement en provenance du programme 102. Le plan de transformation présenté par la direction générale de l'établissement en octobre 2018 a pris du retard en raison d'un contentieux devant les tribunaux et administratifs judiciaires. L'homologation du plan de sauvegarde de l'emploi a ainsi été annulée par une décision du tribunal administratif de Montreuil du 23 juillet 2020. En décembre 2020, la cour d'appel de Versailles a confirmé l'annulation de cette homologation.

L'agence a néanmoins pu jouer en 2020 un rôle notable dans le contexte de la crise sanitaire et du premier confinement, avec la mise en place de modules de formations en ligne. L'AFPA a en outre mis son service d'hébergement à la disposition de 1 900 personnes, dont 600 réfugiés bénéficiant du programme du PIC « Hébergement orientation parcours vers l'emploi » (HOPE).

Les observations du rapporteur spécial Emmanuel Capus

La diminution de la subvention pour charges de service public allouée à Pôle emploi est permise par des efforts en gestion, qui ont impliqué la recherche d'importants gains de productivité, notamment grâce au numérique. Le bilan de la stratégie numérique réalisé par la Cour des comptes¹ est toutefois en demi-teinte. Une attention accrue doit être portée à la détection en amont des personnes en difficulté face au numérique, malgré les efforts importants déployés par l'opérateur en la matière.

L'accroissement temporaire des moyens humains de l'opérateur est par ailleurs bienvenu dans un contexte de dégradation de la situation sur le marché du travail.

L'AFPA poursuit sa réforme, indispensable pour redresser sa situation financière. L'État est dans son rôle en maintenant à niveau inchangé sa subvention pour charges de service public. Si l'octroi d'une subvention exceptionnelle était nécessaire pour éviter à l'opérateur une situation de cessation de paiement, la situation de l'AFPA constitue l'un des principaux risques budgétaires pesant sur la mission « Travail et emploi ».

Les observations de la rapporteure spéciale Sophie Taillé-Polian

L'année 2020 s'inscrit malheureusement pour Pôle emploi dans la continuité des années précédentes, avec une baisse marquée de la subvention pour charges de service public. Cette trajectoire ne lui permet pas de faire face aux importants besoins d'accompagnement des demandeurs d'emploi les plus en difficulté, fortement fragilisés par la crise, ni d'être à la hauteur en matière de prévention des risques psycho-sociaux des agents, soumis à une charge de travail croissante.

Il convient par ailleurs de rappeler que la nouvelle hausse des emplois de l'opérateur constatée en 2020 n'a pu être atteinte que grâce à la hausse de 1 point de la contribution de l'Unédic (portée à 11 % de ses ressources) au financement de l'opérateur. L'État, qui a par ailleurs imposé une réforme de l'assurance-chômage restreignant considérablement les droits des demandeurs d'emploi, fait ainsi supporter aux chômeurs eux-mêmes le coût du service public de l'emploi.

Les difficultés de l'AFPA sont la conséquence attendue de l'intégration dans le champ concurrentiel, prévue par l'ordonnance n° 2016-1519 du 10 novembre 2016, des missions de service public qu'elle exerce. Le plan de transformation affaiblira encore l'opérateur et se traduira par une baisse de la qualité du service rendu, ainsi que par une diminution de sa présence sur le territoire : dans certains départements, on ne compte aujourd'hui plus aucun centre AFPA. Le plan de transformation emporte également de lourds risques sur la santé des personnels de l'AFPA. La forte dégradation des indicateurs socio-sanitaires traduit en effet une situation alarmante à laquelle il convient que les autorités apportent une réponse. C'est d'autant plus dommageable que l'agence 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.

¹ Cour des comptes, « Les services numériques de Pôle emploi : une transformation stratégique, des défis importants », Rapport public annuel 2020.

4. Les maisons de l'emploi : un soutien financier de l'État à conserver

Portée par le programme 102, l'enveloppe allouée aux maisons de l'emploi a été dotée de **5 millions d'euros en AE et en CP** en 2020. Elle a été consommée à hauteur de **4,7 millions d'euros**.

Les observations des rapporteurs spéciaux

Les rapporteurs spéciaux avaient consacré en 2018 un rapport de contrôle à la question des maisons de l'emploi (MDE)¹. 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* ».

Les projets de lois de finances initiales pour 2019 et pour 2020 avaient pourtant successivement prévu la suppression de l'enveloppe allouée aux maisons de l'emploi. Celle-ci a été rétablie en première lecture à l'Assemblée nationale, à hauteur de 5 millions d'euros en AE et en CP. Au Sénat, **les rapporteurs spéciaux avaient proposé de porter ce financement à hauteur de 10 millions d'euros**, considérant qu'un montant de 5 millions d'euros serait insuffisant pour permettre un soutien effectif des MDE et se traduirait par un risque de « saupoudrage » ou de nouvelles fermetures de structures ayant pourtant fait leurs preuves, mais, en 2019 comme en 2020, la ligne de crédit issue de leur amendement adopté par le Sénat a été supprimée en nouvelle lecture.

Le financement par l'État des maisons de l'emploi doit être pérennisé et renforcé.

¹ « *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.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

M. Bruno LUCAS, directeur général de l'emploi et de la formation professionnelle (DGEFP)