



N° 1302

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2018.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2019** (n° 1255),

PAR M. JOËL GIRAUD,
Rapporteur Général
Député

ANNEXE N° 43

TRAVAIL ET EMPLOI

**FINANCEMENT NATIONAL DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA
MODERNISATION DE L'APPRENTISSAGE**

Rapporteuse spéciale :
MME MARIE-CHRISTINE VERDIER-JOUCLAS

Députée

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE	5
DONNÉES CLÉS	7
I. UNE BAISSÉ DES CRÉDITS DU PROGRAMME 102 EN RAISON DU REDIMENSIONNEMENT DES EMPLOIS AIDÉS	9
1. Les crédits alloués au programme 102	10
a. La refonte de la politique des contrats aidés	11
b. Un renforcement inédit des moyens de l’insertion par l’activité économique prévu par le plan pauvreté (IAE)	13
c. Le financement de la garantie jeunes, des missions locales et les crédits du plan d’investissement dans les compétences (PIC).....	14
d. Le financement de l’EPIDE, l’établissement pour l’insertion dans l’emploi	16
e. Un soutien plus important à l’emploi des personnes en situation de handicap	17
f. L’expérimentation visant à résorber le chômage de longue durée.....	17
b. Le versement des allocations de solidarité : une stabilité en 2019.....	20
c. La suppression des crédits dévolus aux maisons de l’emploi (MDE)	21
II. UNE BAISSÉ DES DOTATIONS DU PROGRAMME 103 PRINCIPALEMENT LIÉE À LA FIN DE LA PRIME EMBAUCHE-PME	22
1. Les dépenses d’intervention au profit des TPE/PME	22
a. La fin de l’aide Embauche PME.....	22
b. L’appui aux filières, aux branches et aux entreprises.....	23
c. Les emplois francs : un engagement au service des habitants des quartiers prioritaires de la ville.	24
2. Les crédits consacrés aux outils d’accompagnement des mutations économiques et à l’AFPA	25
a. Le maintien des crédits destinés à l’activité partielle	25
b. Le contrat de sécurisation professionnelle (CSP).....	26
c. Le financement de l’AFPA	27

d. L'ACCRES (aide aux créateurs ou repreneurs d'entreprise).....	27
3. Le financement public de l'alternance.....	28
a. Les exonérations de cotisations sociales en faveur de l'alternance.....	28
b. L'aide unique pour les employeurs d'apprentis.....	29
c. L'aide TPE – Jeunes apprentis.....	29
4. Le maintien à un haut niveau de dépenses de l'exonération pour l'aide à domicile en faveur des personnes fragiles.....	29
III. LES CRÉDITS DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE FONDS NATIONAL DE DÉVELOPPEMENT ET DE MODERNISATION DE L'APPRENTISSAGE (CAS FNDMA).....	33
IV. UNE BAISSÉ CONJONCTURELLE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 111.	34
A. LA SANTÉ ET LA SÉCURITÉ AU TRAVAIL.....	36
B. LA POURSUITE DE LA MESURE DE LA REPRÉSENTATIVITÉ DES ORGANISATIONS SYNDICALES ET PATRONALES.....	37
V. LA NÉCESSITÉ D'INVESTIR DANS LA CONDUITE DU CHANGEMENT ET LA TRANSFORMATION DU MINISTÈRE DU TRAVAIL (PROGRAMME 155).....	38
A. UNE MASSE SALARIALE ET DES EFFECTIFS EN PROFOND RENOUVELLEMENT QUI POSE LA QUESTION DES MISSIONS.....	38
B. LES CRÉDITS DÉVOLUS À LA DARES ET AU CEREQ.....	39
VI. LES AMÉLIORATIONS EN COURS ET À VENIR DES POLITIQUES DE L'EMPLOI POUR 2018-2019.....	40
A. UNE RÉFORME AMBITIEUSE DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE.....	40
B. L'OUVERTURE DE L'ASSURANCE CHÔMAGE AUX DÉMISSIONNAIRES ET AUX INDÉPENDANTS: UN PROGRÈS NOTABLE EN FAVEUR DE LA FLEXISÉCURITÉ.....	41
EXAMEN EN COMMISSION.....	43
<i>Article 39 et état B.....</i>	47
<i>Article 84: Modification du dispositif d'allocation d'activité partielle relatif au délai de réclamation et au régime de recouvrement.....</i>	53
<i>Article 41 et état D.....</i>	58
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE.	59

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 92 % des réponses relatives à la mission étaient parvenues à la rapporteure spéciale.

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA RAPPORTEUSE SPÉCIALE

LE BUDGET TRAVAIL EMPLOI : UN BUDGET EMBLÉMATIQUE DE LA TRANSFORMATION DE L'ACTION PUBLIQUE

La politique du travail et de l'emploi est au cœur des priorités du Président de la République, du Gouvernement et de la majorité qui ont fixé un objectif ambitieux de **création nette d'un million d'emplois d'ici à la fin du quinquennat**, ce qui représentera un taux de chômage ramené de 10 à 7,5 % de la population active entre aujourd'hui et 2022.

Cette politique s'appuie sur **deux piliers**. D'une part, la **réforme du droit du travail** qui offre une plus grande souplesse aux entreprises et aux branches pour négocier au plus près du terrain avec les salariés et leurs représentants, tout en renforçant la mobilité professionnelle et la protection des travailleurs. D'autre part, la **transformation de l'action publique en matière de soutien à l'emploi**, grâce à la réforme de la formation professionnelle et de l'apprentissage, en particulier pour les jeunes et les actifs les moins qualifiés, et à la généralisation de l'assurance chômage aux indépendants, aux commerçants, aux artisans et aux personnes qui choisissent de démissionner (dans la limite d'une fois par période de cinq années). **L'objectif demeure de former un million de jeunes et un million de demandeurs d'emplois sur la durée du quinquennat.**

Ces réformes permettront l'émergence d'un **modèle français de « flexisécurité »**, en partie inspiré des modèles scandinaves, qui allie souplesse pour les entreprises et haut niveau de protection pour les salariés : ce n'est plus l'emploi qui sera protégé mais bien le salarié ou le travailleur, tout au long de sa vie professionnelle. Il s'agit bien de le remettre au centre des dispositifs.

La rapporteure spéciale se félicite des orientations prises par le ministère sur ce budget qui est central dans le cap fixé par le Président de la République. Depuis un an, les résultats sont encourageants avec une baisse de 1,2 % du nombre de chômeurs inscrits en catégorie A et une augmentation du taux d'activité que l'on note à 72 %. Le cap doit être tenu.

La prévision de crédits pour la mission *Travail et Emploi* dans le PLF 2019 s'inscrit dans une volonté de **réorientation et de développement des crédits de la mission vers les dispositifs les plus efficaces et qui ont fait leurs preuves en matière de formation professionnelle, d'acquisition de compétences et d'insertion des publics les plus éloignés de l'emploi**. L'objectif est de cesser de subventionner des emplois qui se sont éloignés de l'objectif premier du retour à l'emploi pérenne et qui enferment leurs détenteurs dans des situations précaires au lieu de leur permettre d'acquérir les moyens de se former pour s'insérer durablement dans le marché du travail.

Les crédits ouverts sur la mission *Travail et emploi* sont donc redimensionnés en conséquence, mais aussi pour tenir compte d'une conjoncture favorable : ils évoluent ainsi de 15,36 milliards d'euros en loi de finances initiale (LFI) pour 2018 à 12,41 milliards d'euros dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2019, soit une baisse de presque 3 milliards d'euros, mais de deux milliards d'euros seulement à périmètre constant. Les autorisations d'engagement demeurent en revanche plus stables : elles représentent 13,37 milliards d'euros en PLF 2019 contre 13,87 milliards d'euros en LFI 2018.

Il faut donc préciser que près d'un tiers de cette baisse, soit un milliard d'euros, résulte de mouvements de périmètre, qu'il s'agisse du transfert à l'éducation nationale des contrats aidés pour l'accompagnement des élèves en situation de handicap (160 millions d'euros) ou surtout de la fin de la compensation des exonérations de cotisations sociales pour les apprentis du fait de la transformation du CICE en baisse pérenne de cotisations. Les deux milliards d'euros de baisse de dotations restants se décomposent entre la diminution des prescriptions en matière de contrats aidés (- 850 millions d'euros), la baisse de la subvention accordée à Pôle emploi (- 80 millions d'euros), ainsi que la fin de la reconduction de la prime à l'embauche pour les PME décidée par le précédent Gouvernement (- 1 milliard d'euros).

D'autres dispositifs sont en revanche confortés : les crédits de l'insertion par l'activité économique (IAE) progressent de 50 millions d'euros pour atteindre 889 millions d'euros ; les crédits visant à l'insertion des personnes en situation de handicap sont renforcés à hauteur de 400 millions d'euros en PLF 2019, ainsi que les crédits destinés à la garantie jeunes (270 millions d'euros pour 100 000 nouvelles entrées dans le dispositif en 2019).

Le PLF 2019 prévoit également la montée en charge du dispositif des emplois francs, conçu comme une réponse innovante aux barrières à l'emploi que rencontrent de nombreux habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). L'exercice 2019 constitue ainsi la première année pleine de la mesure, avec un budget prenant en compte le coût de contrats signés en 2018 et en 2019 pour 237 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 70,85 millions d'euros de crédits de paiement, permettant de couvrir le coût d'environ 25 000 contrats d'ici la fin de l'expérimentation.

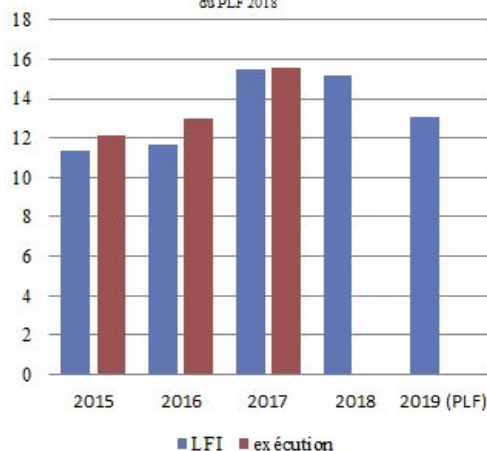
Par ailleurs, un des points importants de la mission, conformément à ce qui était prévu, est la mise en place du plan d'investissement compétences (PIC), qui va permettre de déployer 3 milliards d'euros en 2019 : 1,5 milliard d'euros sur les programmes 102 et 103 de la mission *Travail et emploi*, et 1,5 milliard d'euros qui viendront abonder les dispositifs de la mission par voie de fonds de concours, *via* la nouvelle agence France compétences.

La rapporteure spéciale souligne par ailleurs la baisse généralisée des cotisations sociales opérée par le projet de loi de financement de la sécurité sociale.

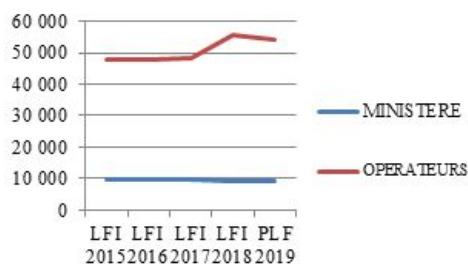
DONNÉES CLÉS

Exécution et prévisions budgétaires de la mission Travail et Emploi (en milliards d'euros)

NB: les chiffres 2017 et 2018 sont présentés d'après le périmètre du PLF 2018

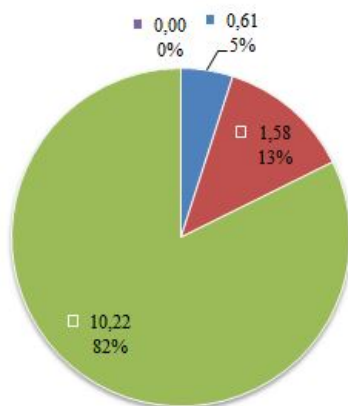


Évolution du plafond d'emplois (au périmètre du PLF 2018)



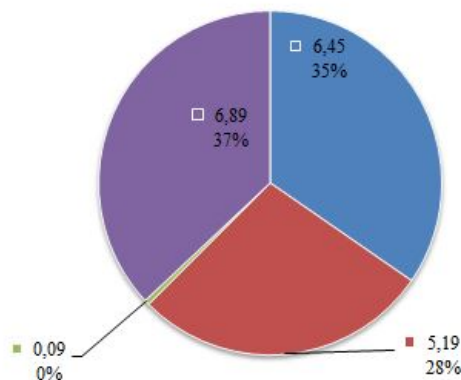
Répartition de la dépense (par titre - en milliards d'euros)

■ titre 2 ■ titre 3 ■ titre 6 ■ titre 7



Répartition de la dépense (par programme - en milliards d'euros)

■ P 102 ■ P 103 ■ P 111 ■ P 155



I. UNE BAISSÉ DES CRÉDITS DU PROGRAMME 102 EN RAISON DU REDIMENSIONNEMENT DES EMPLOIS AIDÉS

Le budget de la mission *Travail et emploi* atteindra 12,4 milliards d'euros en 2019 (15,3 milliards d'euros en LFI 2018). Toutefois, il convient de souligner qu'après neutralisation des effets de périmètre évoqués en introduction, les autorisations d'engagement sont en réalité en hausse de **4 % (500 millions d'euros)** et les CP connaissent une diminution moindre (- 2,07 milliards d'euros, soit - 14 %). La baisse de 1,1 milliard d'euros sur les crédits de paiement résulte de la fin du dispositif embauche PME et 560 millions d'euros de la fin du stock des emplois d'avenir).

En outre, parmi les effets de périmètre, on note les effets suivants :

– transfert au ministère de l'éducation nationale du financement des contrats aidés dédiés à l'accompagnement des élèves en situation de handicap (- 124,3 millions d'euros pour 30 000 postes), l'objectif fixé étant de faire plutôt des embauches pérennes, ce dont tout le monde peut se féliciter ;

– « bascule » de certaines exonérations spécifiques de cotisations vers le régime de droit commun des allègements généraux renforcé en 2019 (960 millions d'euros pour les contrats d'apprentissage et 970 millions d'euros pour la majoration de l'aide à domicile).

Cette trajectoire de réduction des crédits est supérieure à ce qui était prévu par la programmation triennale (12,89 milliards d'euros en 2019 puis à 12,57 milliards d'euros en 2020), du fait de la transformation non anticipée du CICE en baisse pérenne de cotisations sociales qui a un impact budgétaire sur la compensation des exonérations de cotisations.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION TRAVAIL ET EMPLOI SELON LA LPFP

(en milliards d'euros)

Crédits de paiement	LFI pour 2017	2018	2019	2020
Travail et emploi	16,68	15,17	12,96	12,68

Source : loi de programmation des finances publiques 2018-2022.

1. Les crédits alloués au programme 102

Le programme 102 *Accès et retour à l'emploi* regroupe l'ensemble des dispositifs visant à favoriser l'insertion des personnes les plus éloignées de l'emploi, ainsi que les crédits du service public de l'emploi.

PRÉVISION ET EXÉCUTION DES CRÉDITS SUR LES PROGRAMMES 102 ET 103

(en millions d'euros)

Programme et libellé	Exécution 2017	LFI 2018	LPFP	PLF 2019	Écart PLF/LFI 2018	% d'évolution / LFI2018
	CP	CP	CP	CP	CP	CP
102 – Accès et retour à l'emploi	7 688,3	7 833,3	6 547,9	6 449,8	- 1 383,5	- 18 %
103 – Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	7 120,2	6 758,4	5 834,7	5 188,8	- 1 569,6	- 23 %
Total P102 + P103	14 808,5	14 591,7	12 382,6	11 638,6	- 2 953,1	- 20 %

Source : ministère du travail.

Numéro et intitulé de l'action / sous-action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Titre 2 Dépenses de personnel	Autres titres	Total	Titre 2 Dépenses de personnel	Autres titres	Total
01 – Amélioration de l'efficacité du service public de l'emploi		3 597 422 600	3 597 422 600		3 597 422 600	3 597 422 600
01-01 – Indemnisation des demandeurs d'emploi		2 224 725 100	2 224 725 100		2 224 725 100	2 224 725 100
01-02 – Coordination du service public de l'emploi		1 372 697 500	1 372 697 500		1 372 697 500	1 372 697 500
02 – Amélioration des dispositifs en faveur de l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail		2 102 490 329	2 102 490 329		2 273 040 884	2 273 040 884
02-01 – Insertion dans l'emploi au moyen de contrats aidés		477 958 819	477 958 819		648 509 374	648 509 374
02-02 – Accompagnement des publics les plus en difficultés		1 624 531 510	1 624 531 510		1 624 531 510	1 624 531 510
03 – Plan d'investissement des compétences		586 243 947	586 243 947		579 325 267	579 325 267
Total		6 286 156 876	6 286 156 876		6 449 788 751	6 449 788 751

Source : PAP 2019 mission Travail emploi.

On note que **les restes à payer** inscrits sur les programmes 102 et 103 s'élevaient au 31 décembre 2017 à près de **8,8 milliards d'euros** (4,67 milliards d'euros sur le programme 102 et 4,11 milliards d'euros sur le programme 103). Ils concernent l'ensemble des engagements des années antérieures, et en particulier les aides aux entreprises, les contrats aidés et les dépenses de formation professionnelle (type plan de 500 000 formations supplémentaires). **Malgré le redimensionnement d'un certain nombre de dispositifs, la rapporteure spéciale veillera à s'assurer que le niveau programmé des crédits de paiement demeure suffisant pour honorer les engagements de l'État dans les années à venir.**

a. La refonte de la politique des contrats aidés

Le programme 102 regroupe désormais une grande partie des dépenses en faveur des publics en difficulté d'insertion professionnelle dans un Fonds d'inclusion dans l'emploi (FIE), qui rassemble les dotations destinées aux contrats aidés ainsi qu'à l'insertion par l'activité économique. Il vise une plus forte efficacité des moyens publics et une efficacité accrue à travers une possibilité d'adaptation aux réalités territoriales, en laissant l'autonomie aux acteurs concernés, autonomie nécessaire pour réussir.

Plus précisément, le Fonds d'inclusion dans l'emploi :

– **recentre les contrats aidés vers leur finalité de lutte contre le chômage par la création des parcours emploi compétences et par la pérennisation des emplois** : les mises en situation professionnelle dans le cadre de ces contrats sont systématiquement complétées par un accompagnement dédié ainsi qu'un accès facilité à la formation et à l'acquisition de compétences. Des contrats qui répondent donc à une exigence et à une finalité de qualification ;

– réaffirme l'IAE dans son rôle central de lutte contre le chômage de longue durée ;

– **globalise au niveau régional les crédits des contrats aidés et de l'IAE**. Le fonds offre à chaque Préfet de région les marges de manœuvre pour favoriser une articulation plus fine de ces outils destinés à la construction de parcours individualisés d'accès à l'emploi en fonction des besoins. Cette globalisation doit permettre une meilleure cohérence de l'offre d'insertion avec les spécificités des territoires et les besoins des populations. Elle permet d'établir une stratégie régionale d'insertion dans l'emploi durable des personnes éloignées du marché du travail, en lien avec le service public de l'emploi et l'ensemble des employeurs bénéficiaires des dispositifs.

En ce qui concerne les contrats aidés, le recentrage de ces aides vers le secteur non marchand est confirmé, dans le prolongement des orientations retenues en 2018 au profit des publics et des secteurs d'activité les plus nécessaires. **429,72 millions d'euros en autorisations d'engagement et 600,27 millions d'euros en crédits de paiement sont prévus en PLF 2019, soit une diminution de 850 millions d'euros par rapport à la LFI pour 2018.** Ces crédits serviront à couvrir les dépenses liées :

– aux entrées 2019 en contrats aidés dans le secteur non marchand : les parcours emplois compétences (PEC) pour 380,89 millions d'euros en autorisations d'engagement et 189,58 millions d'euros en crédits de paiement ;

– au stock des contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE), des contrats initiative emploi (CIE) et des emplois d'avenir (EA) conclus antérieurement et produisant encore des effets en 2019, pour un montant total de 48,83 millions d'euros en autorisations d'engagement (dus à un décalage entre la réalisation du contrat et sa facturation à l'État) et 410,69 millions d'euros en crédits de paiement.

Les emplois d'avenir et les CIE du secteur marchand ne prévoient plus aucune nouvelle entrée. On constate ainsi une baisse du total des entrées (700 000 en 2016, 550 000 en 2017, 400 000 maximum en 2018) et donc des effectifs pic à 530 000 fin 2016, 390 000 fin 2017, moins de 300 000 fin 2018).

Il est important de noter que le volume 2019 ne tient plus compte désormais des parcours emplois compétences (PEC) prescrits pour l'accompagnement des élèves en situation de handicap. De l'ordre de 30 000, ils seront financés à compter de 2019 par le programme 230 géré par le ministère de l'éducation nationale pour une meilleure adéquation entre le pilotage des objectifs et des moyens de cette politique publique. **La rapporteure spéciale se réjouit de cette décision car les enfants en situation de handicap et les personnes qui les accompagnent méritent mieux qu'un contrat aidé dans leur quotidien.** Aussi, le volume de nouveaux PEC programmés pour l'année 2019 est proche des perspectives 2018 de prescriptions hors Éducation nationale, sachant que ce volume pourra être ajusté région par région dans le cadre global des moyens du FIE.

Selon les premières évaluations, on constate que le profil des bénéficiaires des PEC est assez proche de ceux des contrats d'accompagnement dans l'emploi (genre, âge, ancienneté au chômage) mais le ciblage est un peu plus fort sur les plus éloignés de l'emploi : moins de diplômés de niveau égal ou supérieur au bac (moins 4 points), plus de travailleurs handicapés (18 points contre 16 pour les CAE) plus de personnes issues de quartiers prioritaires de la ville (15 contre 13).

La rapporteure spéciale est consciente des difficultés temporaires que cette nouvelle orientation peut entraîner pour certaines collectivités territoriales, en particulier dans le secteur de la petite enfance. Elle rappelle cependant que les associations bénéficieront en 2019 de l'allègement des charges patronales lié à la transformation du CICE, ce qui représentera des moyens supplémentaires à hauteur de 1,4 milliard d'euros pour le secteur.

b. Un renforcement inédit des moyens de l'insertion par l'activité économique prévu par le plan pauvreté (IAE)

La réforme du financement du secteur de l'insertion par l'activité économique entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2014 pour les entreprises d'insertion (EI) et entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI), et le 1^{er} juillet 2014 pour les associations intermédiaires (AI) et les ateliers et chantiers d'insertion (ACI), a permis de renforcer ce secteur particulièrement utile pour l'insertion professionnelle des publics les plus en difficulté.

Le budget consacré à l'insertion par l'activité économique augmente cette année passant de 840,27 millions d'euros à 908,78 millions d'euros entre la LFI 2018 et le PLF 2019 (+ 8,9 %). Cette augmentation permettra une progression des aides aux postes dans les structures de l'insertion par l'activité économique de 5 000 emplois dans le cadre des engagements du plan de lutte contre la pauvreté. **Au total, ce sont 76 000 ETP qui seront financés sous forme d'aides au poste, et près de 134 000 personnes qui seront aidés.**

Le Plan pauvreté a pour objectif d'aider 230 000 personnes pour un total de 1,17 milliard d'euros, soit un investissement inédit dans ce secteur au service des plus précaires. Pour atteindre cet objectif, le Gouvernement doit engager une concertation avec les structures de l'IAE afin de favoriser des passages plus efficaces et plus courts par les structures d'insertion.

La rapporteure spéciale se réjouit de cette évolution favorable des moyens de l'IAE en 2018 en raison de l'utilité économique et sociale grandissante de ce secteur.

Elle note cependant que l'augmentation sera plus importante pour les Entreprises d'Insertion et les Entreprises de Travail Temporaire d'insertion (+ 11 % et + 17 %) que pour les Associations Intermédiaires (AI ; + 7 %) et les Ateliers et Chantiers d'Insertion (ACI ; + 4 %).

Les ACI accueillent pourtant un public plus éloigné de l'emploi qui peine à reprendre une activité malgré la reprise économique et la baisse du chômage qui s'amorce. En effet, la reprise économique bénéficie d'abord aux personnes les moins éloignées de l'emploi et exclue d'autant plus celles qui en sont loin. De même, les AI jouent un rôle essentiel dans l'accueil dynamique et inconditionnel du public qui n'est pas forcément prescrit par Pôle Emploi, contrairement aux trois autres types de structures. Dans les zones rurales les AI jouent même un rôle dans le maintien du lien social.

Ce rôle d'accueil, d'orientation et de conseil n'est pourtant pas compris dans le calcul de l'aide au poste. Toute la phase d'avant mise à disposition et donc d'entrée dans l'activité de la personne accueillie n'est pas comprise dans le calcul de l'aide au poste que reçoit l'AI.

PLF 2019 – MONTANT DES AIDES AU POSTE

(en euros)

AI	1 361
ACI	20 118
EI	10 478
ETTI	4 453

Il faut en revanche préciser que le PLF 2018 a prévu la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et du crédit d'impôt de taxe sur les salaires (CITS) en allègement pérenne de cotisations sociales patronales à compter de 2019. Les structures de l'insertion par l'activité économique non fiscalisées, qui ne bénéficiaient pas du CICE, pourront, au contraire, bénéficier de l'allègement structurel de cotisations sociales. **Ce dispositif permettra un rééquilibrage pour ces associations. Cela sera un point de vigilance pour la rapporteure spéciale lors de la Commission d'évaluation des politiques publiques de la mission.**

Enfin, la rapporteure spéciale pense qu'il conviendrait de permettre aux structures détenant l'agrément ESUS⁽¹⁾ de bénéficier d'avantages fiscaux, notamment de la possibilité d'accéder aux financements privés (mécénat) en leur permettant de délivrer des reçus fiscaux. Ce système aurait la double vertu d'accroître l'impact social des fondations et fonds philanthropiques français, en conservant les avantages fiscaux associés, tout en permettant aux entrepreneurs sociaux de diversifier leurs ressources pour changer d'échelle.

c. Le financement de la garantie jeunes, des missions locales et les crédits du plan d'investissement dans les compétences (PIC)

Dans la continuité de l'année 2018, qui a marqué une première étape dans le déploiement du Plan d'investissement dans les compétences (PIC) avec pour objectif la formation de 1 million de jeunes d'ici 2022, **le PLF 2019 intègre le financement de 100 000 nouvelles entrées en Garantie jeunes, avec un accompagnement intensif proposé par les missions locales.**

Ce rythme de 100 000 entrées annuel est un outil majeur de lutte contre la pauvreté des jeunes et s'inscrit de ce fait dans la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté. Portée par le PIC, la Garantie jeunes s'inscrit dans le cadre de l'initiative européenne pour la jeunesse (IEJ) dont l'objectif est d'amener les jeunes en situation de grande précarité à l'autonomie en garantissant, d'une

(1) *Entreprise solidaire d'utilité sociale (ESUS).*

part l'accès à des expériences professionnelles et de formation, permettant de bâtir un projet professionnel et, d'autre part, une garantie de ressources en soutien de cet accompagnement.

Le PLF 2019 vise ainsi à donner une pleine traduction à ce droit ouvert depuis le 1^{er} janvier 2017 à tous les jeunes de 16 à 25 ans qui vivent hors du foyer de leurs parents ou au sein de ce foyer sans recevoir de soutien financier de leur part, 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. Les jeunes en Garantie jeunes bénéficient d'une allocation d'un montant maximal équivalent au revenu de solidarité active (RSA), hors forfait logement. Cette allocation est versée pendant un an renouvelable. Elle est dégressive. Cette dégressivité s'effectue à partir du moment où le jeune déclare un revenu supérieur à 300 euros net par mois. L'allocation est nulle lorsque le revenu net du jeune atteint 80 % du SMIC brut.

Le coût total du dispositif, c'est-à-dire la part accompagnement et la part allocation s'élève pour 2019 à 496,61 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 489,69 millions d'euros en crédits de paiement. Ce coût s'inscrit dans le cadre du Plan d'investissement dans les compétences (PIC).

Le coût prévu au PLF 2019 pour **la partie accompagnement de la Garantie jeunes est de 160 millions d'euros en autorisations d'engagement et 153,08 millions d'euros en crédits de paiement.** Une fusion des lignes Missions locales-CPO et Garantie jeunes-accompagnement sera mise en œuvre au cours de l'année 2019. Pour l'instant, les crédits liés à l'accompagnement se trouvent toujours au sein du programme 102 *Accès et retour à l'emploi*, dans deux actions distinctes :

– les crédits « Missions locales – CPO » se situent dans l'action 2 *amélioration des dispositifs*, sous-action 2 *accompagnement des publics en difficulté* pour un montant de 197,88 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement ;

– les crédits « Garantie jeunes – accompagnement » sont dans l'action 3 *Grand plan d'investissement*.

Les missions locales recevront donc au total des crédits de 357,88 millions d'euros en autorisations d'engagement et 350,96 millions d'euros en crédits de paiement en 2019 pour assurer leurs missions, et leur pleine mobilisation dans la mise en œuvre des orientations stratégiques du Gouvernement.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS D'ACCOMPAGNEMENT DES MISSIONS LOCALES

(en millions d'euros)

		Exécution 2017	LFI 2018	PLF 2019
Missions locales – CPO	AE	212,81	206,13	197,88
	CP	213,29	206,13	197,88
Garantie Jeunes – Accompagnement	AE	120,28	160	160
	CP	100,37	148,68	153,08
Total Accompagnement des Missions locales	AE	333,09	366,13	357,88
	CP	313,66	254,81	350,96

Source : ministère du travail.

Enfin, le Plan d'investissement dans les compétences porte plusieurs mesures innovantes en faveur de l'emploi des jeunes qui accroîtront l'efficacité des dispositifs précités. Plusieurs appels à projets porteront notamment sur des actions de repérage des « invisibles » qui viseront à assurer l'accompagnement effectif de tout jeune mineur en situation de décrochage durable. Les actions de pré-apprentissage permettant de renforcer les capacités des jeunes à suivre une formation en apprentissage, et donc de diminuer le taux d'échec dans ces filières, feront également l'objet d'un financement dédié *via* le plan.

d. Le financement de l'EPIDE, l'établissement pour l'insertion dans l'emploi

L'EPIDE, placé sous la triple tutelle des ministres chargés de l'emploi, de la ville et de la défense, s'adresse aux jeunes de métropole sans diplôme, sans qualification ou en voie de marginalisation et qui se portent volontaires pour entrer dans le dispositif. Les jeunes retenus par l'EPIDE signent un contrat de volontariat (contrat de droit public) qui leur permet de bénéficier d'une formation comportementale, générale et professionnelle délivrée dans les centres fonctionnant sous le régime de l'internat, gérés et administrés par l'établissement. Le contrat est souscrit pour une durée initiale de huit mois et dans la majorité des cas prolongé jusqu'à douze mois. Les capacités d'accueil de l'établissement sont renforcées depuis 2015 et en 2017, un nouveau centre a été inauguré à Toulouse. L'année 2019 traduit une consolidation dans l'activité de l'EPIDE qui doit mener à bien son projet d'ouverture de son vingtième centre à Alès, dont l'inauguration est prévue en 2020.

Le PLF 2019 prévoit ainsi 54 millions d'euros pour le financement de l'EPIDE dont l'action est saluée et reconnue par le Gouvernement comme par la rapporteure spéciale pour sa réussite dans le domaine de l'insertion professionnelle et de la cohésion sociale, notamment à travers une attention particulière portée au savoir-être.

e. Un soutien plus important à l'emploi des personnes en situation de handicap

Le projet de loi de finances pour l'année 2019 constitue également le support de la mise en œuvre de la réforme des entreprises adaptées (EA) menée en concertation avec le secteur au cours de l'année 2018 qui a trouvé sa traduction dans la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

Pour réduire l'écart de taux de chômage des personnes en situation de handicap, qui est le double du taux moyen, le Gouvernement a effectivement engagé une transformation profonde de la politique d'emploi des travailleurs handicapés sur l'ensemble de ses segments : simplification de l'obligation d'emploi ; refondation de la politique d'offre de service aux travailleurs handicapés et aux entreprises ; développement des compétences à travers notamment du plan d'investissement dans les compétences ; et enfin soutien au secteur adapté (3 % de l'emploi des travailleurs en situation de handicap aujourd'hui) dans une approche renouvelée.

La réforme des entreprises adaptées, qui s'accompagne d'un effort budgétaire important de l'État – avec un financement de 400 millions d'euros en AE et CP dès 2019 (y compris les plans régionaux pour l'insertion des travailleurs handicapés – PRITH), vise plus particulièrement à :

– ancrer les EA dans la logique d'entreprise avec un renforcement de leur responsabilité économique et du caractère inclusif de leur modèle ;

– développer l'emploi durable « inclusif » des personnes handicapées dans les EA et dans les autres entreprises par l'innovation et l'expérimentation qui faciliteront les passerelles entre « entreprises adaptées » et employeurs « classiques » ;

– permettre aux plus éloignés du marché du travail un accès à l'emploi durable, soit au sein des EA, soit au sein d'entreprises « classiques » après une expérience professionnelle en EA.

Aussi, ce sont 40 000 personnes supplémentaires qui doivent être accueillies en plus dans le secteur adapté à l'horizon 2022.

f. L'expérimentation visant à résorber le chômage de longue durée

La loi n° 2016-231 du 29 février 2016 a instauré une expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée. Cette expérimentation, réalisée pour une durée de cinq ans sur dix territoires, a pour objet de favoriser la création d'emplois sous forme de contrats à durée indéterminée, en faveur des chômeurs de longue durée, dans des entreprises de l'économie sociale et solidaire (entreprises à but d'emploi – EBE).

En redéployant les dépenses sociales existantes (« activation » des dépenses « passives »), elle vise à ne pas générer de dépenses supplémentaires pour les collectivités. L'expérimentation vise les personnes privées d'emploi depuis plus d'un an malgré l'accomplissement d'actes positifs de recherche d'emploi et domiciliées depuis au moins six mois sur l'un des dix territoires expérimentateurs.

La prise en charge d'une partie des rémunérations versées par les entreprises aux salariés embauchés dans ce cadre expérimental est effectuée sous la forme d'une « contribution au développement de l'emploi » versée par un fonds national d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée, géré sous la forme d'une association loi 1901 afin de mettre en œuvre l'expérimentation.

Dans le PLF 2019, il est prévu d'accompagner la poursuite de l'expérimentation avec un budget de 22,37 millions d'euros soit 4,2 millions d'euros supplémentaires par rapport à la LFI 2018. Il permettra le financement de 1 270 ETP, soit environ 1 550 bénéficiaires. En 2018, l'État participe au financement de l'association et de la rémunération des salariés à hauteur de 101 % du SMIC. À ce jour, 565 salariés ont été recrutés sur 10 territoires qui représentent un potentiel de recrutement de 2 000 salariés maximum.

Les résultats de l'évaluation du comité scientifique prévue par la loi portant expérimentation doivent être consolidés fin de 2019 en vue de la rédaction du rapport final à remettre au début de l'année 2020.

2. L'évolution des moyens de la politique publique de l'emploi et de l'allocation de solidarité

Le PLF pour 2019 prévoit, comme en 2018, une diminution de la dotation de Pôle emploi, qui sera largement compensée par l'augmentation de ses ressources dynamiques. En revanche, les maisons de l'emploi connaissent une remise en cause de leur dotation (10,5 millions d'euros en LFI 2018), en raison de leurs performances inégales sur le territoire.

a. La dotation de Pôle emploi connaît une légère diminution compensée par des ressources dynamiques

Les ressources Pôle emploi sont constituées majoritairement d'une subvention pour charges de service public de l'État (programme 102) et d'une contribution de l'organisme gestionnaire du régime d'assurance chômage (Unédic).

La contribution d'assurance chômage (3,4 milliards d'euros) et la subvention pour charges de service public de l'État (1,37 milliard d'euros) représentent 94 % du total des produits (budget 2019). Ces ressources permettent le financement des dépenses d'intervention (prestations externalisées d'accompagnement, formation, aides à la mobilité pour les demandeurs d'emploi...) et des dépenses de fonctionnement de l'établissement Pôle emploi (masse salariale, loyer, achats...).

D'autres ressources significatives peuvent lui être versées par l'État pour financer des plans spécifiques (par exemple pour la formation des demandeurs d'emploi) ou par l'État et l'Unedic pour des dispositifs spécifiques (par exemple l'accompagnement dans le cadre du contrat de sécurisation professionnelle).

Enfin, Pôle emploi bénéficie d'autres financements, notamment de la part du fonds social européen.

Pour 2019, le montant de la subvention prévue dans le PLF s'élève à 1 372 millions d'euros (1 456 millions d'euros en LFI pour 2018), soit une baisse de 84 millions d'euros (- 6 %). Compte tenu de la dynamique de l'emploi actuellement observée, avec près de 300 000 créations nettes d'emploi sur douze mois, les ressources dynamiques de Pôle emploi devraient cependant augmenter de 103 millions d'euros, ce qui compenserait plus que largement la baisse de la dotation.

En 2018 et 2019, de nouvelles ressources s'additionnent au budget prévu par le PLF, notamment les produits et les charges relatifs au plan d'investissement dans les compétences (PIC), lequel comprend les dispositifs suivants mis en œuvre par Pôle emploi en 2018 :

- le plan d'amorçage du PIC ;
- le co-financement des OPCA pour les frais pédagogiques des POEC jusqu'alors pris en charge par le FPSPP ;
- la prestation « Valoriser son image pro », destinée à appréhender les différentes dimensions du savoir-être professionnel ;
- la formation au numérique via l'aide au projet d'inclusion des compétences numériques (APICN) et la préparation opérationnelle à l'emploi collective (POEC) dans les métiers du numérique ;
- l'accompagnement et la formation de bénéficiaires de la protection internationale dans le cadre du dispositif HOPE destiné aux réfugiés.

Au total, ces financements supplémentaires pourraient représenter un montant de 365 millions d'euros, répartis entre 2018 et 2019.

L'année 2019 verra par ailleurs le lancement d'un nouveau cycle pour Pôle emploi. Les orientations stratégiques de l'établissement pour la période 2019-2022 seront définies dans la convention tripartite État-Unedic-Pôle emploi. Les négociations de cette nouvelle convention n'ayant pas encore débuté, il est, naturellement, trop tôt pour en tirer une feuille de route précise pour l'année 2019, dont les premiers mois constitueront une période de transition entre deux cycles stratégiques.

La rapporteure spéciale souligne toutefois que les profonds changements dans l'offre de services et l'organisation de Pôle emploi continuent de porter leurs fruits, comme l'attestent les résultats 2017 des 14 indicateurs de performance de la convention tripartite : tous les objectifs fixés ont été atteints. À la fin du premier semestre 2018, 72,8 % de demandeurs d'emploi étaient satisfaits de l'accompagnement (+ 8,6 points depuis 2014) et 74,5 % de l'indemnisation % (+ 6,4 points).

Concernant l'accompagnement global, qui mobilise des travailleurs sociaux aux côtés des conseillers Pôle emploi dans le cadre d'un partenariat avec les conseils départementaux : **la moyenne aujourd'hui est de 46 demandeurs d'emploi accompagnés par conseiller, soit un niveau inférieur aux 70 demandeurs d'emploi par conseiller fixés comme limite supérieure (ce résultat est cependant inégal selon les territoires).** Pôle emploi est par ailleurs un acteur majeur du PIC tant au niveau de la quantité que de la qualité des formations proposées aux demandeurs d'emploi.

Les effectifs sous plafond pour 2019 sont de 46 045 ETPT, en baisse de – 400 ETPT par rapport à la LFI pour 2018. Les effectifs hors plafond sont de 2 269 ETPT. Ces effectifs correspondent principalement aux ressources affectées à l'accompagnement global, à l'accompagnement intensif en faveur des jeunes (AIJ) et à l'initiative emploi des jeunes (IEJ) dans le cadre de la programmation FSE, à l'accompagnement dans le cadre du contrat de sécurisation professionnelle (CSP), aux conventions de recettes partenariales, aux contrats d'apprentissage et aux contrats aidés.

b. Le versement des allocations de solidarité : une stabilité en 2019

Les allocations dites de solidarité sont versées aux demandeurs d'emploi qui ne peuvent bénéficier du régime d'assurance chômage. Elles sont désormais intégralement financées par une subvention de l'État versée à Pôle emploi, en raison de la suppression en 2018 du Fonds de solidarité et de la contribution exceptionnelle de solidarité dont ce dernier assurait la collecte.

Un montant de 2 266,35 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement est prévu au titre des crédits d'intervention de cette action. Ils couvrent la participation de l'État :

– au financement du régime de solidarité d'indemnisation du chômage (2 060,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement) ;

– au financement de la rémunération de fin de formation (201,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement) ;

– au financement de l'allocation équivalent retraite (4,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement) ;

– à l'indemnisation de certaines catégories de publics : allocation complémentaire (0,16 million d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement).

S'agissant de la rémunération de fin de formation (R2F), jusqu'en 2018, cette allocation est financée par l'État et le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) et versée par Pôle emploi. À compter de 2019, la prise en charge du dispositif est assurée en totalité par l'État sur le programme 102, compte tenu de la suppression du FPSPP portée par la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel. Cette prise en charge à 100 % par l'État explique l'augmentation des crédits entre 2018 et 2019, lesquels sont inscrits sur le **Plan d'investissement dans les compétences (PIC)**. **Sur la base des prévisions de Pôle emploi, le coût total estimé pour 2019 de la R2F est de 201,20 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.**

c. La suppression des crédits dévolus aux maisons de l'emploi (MDE)

Les MDE ont été créées à l'initiative Jean-Louis Borloo en 2004 alors que l'UNEDIC et l'ANPE n'avaient pas encore fusionnées pour créer Pôle emploi et alors que les outils numériques d'aide à la recherche d'emploi n'étaient pas aussi développés qu'à l'heure actuelle.

L'ensemble des réformes structurelles et de méthodes intervenues depuis ont réduit le besoin de service fourni par les MDE. En outre, des évaluations ont montré que les performances de ces dernières étaient très inégales sur le territoire. Certaines peuvent mener une action concertée et utile avec l'ensemble des acteurs locaux de l'emploi tandis que d'autres n'apportent pas réellement de valeur ajoutée et contribuent à la dispersion des moyens du service public de l'emploi. La suppression des dotations de l'État doit entraîner leur rattachement à des structures régionales ou locales.

II. UNE BAISSÉ DES DOTATIONS DU PROGRAMME 103 PRINCIPALEMENT LIÉE À LA FIN DE LA PRIME EMBAUCHE-PME

Le programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* porte les crédits destinés à financer l'apprentissage (en complément du compte d'affectation spéciale *Fonds national pour le développement et la modernisation de l'apprentissage* qui sert à répartir le produit de la taxe d'apprentissage entre les régions), les aides à l'embauche pour les TPE et PME, les crédits relatifs à l'activité partielle, à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ou encore au contrat de sécurisation professionnelle (CSP).

Les crédits du programme 103 sont en diminution de 1,6 milliard d'euros en PLF 2019 par rapport à la LFI 2018 (de 6,7 milliards d'euros à 5,1 milliards d'euros). Pour près d'un milliard d'euros, cette baisse est occasionnée par la fin de la prime à l'embauche en faveur des PME, mise en œuvre par le précédent Gouvernement.

1. Les dépenses d'intervention au profit des TPE/PME

a. La fin de l'aide Embauche PME

Ce dispositif, créé par le décret n° 2016-40 du 25 janvier 2016 et qui a pris fin en flux au 1^{er} juillet 2017, consistait en une aide versée à l'entreprise pour toute embauche en CDI ou en CDD d'au moins 6 mois, dont la rémunération prévue au contrat était inférieure ou égale à 1,3 SMIC. Son montant maximal était de 4 000 euros, à raison de 500 euros par trimestre exécuté du contrat. L'aide ne pouvait se cumuler avec une autre aide de l'État à l'insertion, à l'accès et au retour à l'emploi versée au titre du même salarié. Cependant, les contrats de professionnalisation étaient éligibles à l'aide.

Les embauches concernées, qui étaient initialement celles prenant effet entre le 18 janvier et le 31 décembre 2016 ont été prolongées au 1^{er} semestre 2017 et ont donc couru jusqu'au 1^{er} juillet 2017 (décret du 28 décembre 2016).

Au total, 2 084 474 demandes d'aides ont été adressées à l'Agence de services et de paiement (ASP), gestionnaire du dispositif, depuis janvier 2016. Au 31 juillet 2018, l'ASP en avait validé 1 836 699. Les demandes validées concernent en majorité des embauches en CDI (69 %). Pour les CDD, leur durée moyenne est de 10,2 mois. La durée hebdomadaire moyenne des contrats est de 32 heures.

Une dotation de 90,07 millions d'euros en crédits de paiement est prévue en PLF 2019 pour couvrir les paiements qui restent à effectuer au titre des aides validées antérieurement.

b. L'appui aux filières, aux branches et aux entreprises

Les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) et les directions des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi en Outre-mer (DIECCTE), services déconcentrés du ministère chargé de l'emploi, disposent d'une enveloppe budgétaire leur permettant de mettre en œuvre une offre de services RH à destination des TPE et des PME.

L'offre de services regroupe différents dispositifs que les DIRECCTE mobilisent et articulent au regard des besoins et priorités territoriales :

– les engagements de développement de l'emploi et des compétences (EDEC), conclus entre l'État et les branches professionnelles et dont l'objectif est d'anticiper les effets sur l'emploi des mutations économiques, de prévenir les risques d'inadaptation à l'emploi des actifs occupés et de répondre aux besoins de développement des compétences des salariés. Une partie de ces EDEC est financée par une enveloppe dédiée des CPER.

– un dispositif de conseil en ressources humaines ciblé notamment sur les entreprises qui ne sont pas dans le champ de la négociation obligatoire sur la GPEC, afin de faciliter l'élaboration et la mise en œuvre par ces entreprises d'une politique RH adaptée à leurs besoins.

– des conventions de formation et d'adaptation du Fonds national pour l'emploi. Le « FNE-Formation » peut être mobilisable soit dans le cadre d'une opération individuelle (convention avec une entreprise), soit dans le cadre d'une opération collective (convention avec un groupement d'employeur ou un OPCA, souvent en complémentarité d'un EDEC).

Des EDEC peuvent également être conclus entre l'État et des branches professionnelles au niveau national, avec des crédits gérés directement par la DGEFP. Les EDEC conclus par les directions régionales doivent l'être en complémentarité des actions nationales.

Enfin, de manière exceptionnelle, l'État peut également financer :

– des cellules de reclassement permettant l'accompagnement de salariés licenciés pour motif économique,

– des dispositifs d'accompagnement renforcé (DAR) permettant à l'État d'intervenir en réponse à une situation d'urgence sociale dans des entreprises en redressement ou en liquidation judiciaire qui mettent en œuvre des licenciements collectifs de grande ampleur (plus de 500 salariés).

Une dotation de 51,02 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 58,61 millions d'euros en crédits de paiement est prévue sur cette ligne budgétaire qui regroupe désormais les dotations, auparavant individualisées, de chacun des dispositifs.

c. Les emplois francs : un engagement au service des habitants des quartiers prioritaires de la ville.

Le dispositif des emplois francs a été conçu comme une réponse innovante aux barrières à l'emploi que rencontrent de nombreux habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). **En effet, dès lors qu'ils consistent en une aide bénéficiant aux résidents d'un territoire, et non pas aux employeurs établis sur ce territoire, les emplois francs permettent d'encourager la mobilité professionnelle sur l'ensemble d'un bassin d'emploi et non au sein des seuls quartiers visés.**

Ainsi, une entreprise ou une association, **quel que soit l'endroit où elle est située sur le territoire national**, bénéficie d'une prime pour l'embauche en contrat à durée indéterminée (à hauteur de 5 000 euros par an sur 3 ans maximum) ou en contrat à durée déterminée de plus de six mois (à hauteur de 2 500 euros par an sur 2 ans maximum) d'un demandeur d'emploi résidant dans l'un des QPV couverts par l'expérimentation. Le montant de l'aide, qui est versé semestriellement à terme échu, est le cas échéant proratisé en fonction de la quotité de travail et la durée effective du contrat.

Introduit par l'article 175 de la loi de finances pour 2018, sous la forme d'une expérimentation courant du 1^{er} avril 2018 au 31 décembre 2019, le dispositif des emplois francs est ciblé sur des QPV situés dans les départements suivants : Nord, Essonne, Seine-et-Marne, Seine-Saint-Denis, Val-d'Oise, Maine-et-Loire, Vaucluse et Bouches-du-Rhône. Il est prévu une évaluation de cette phase pilote, qui fera l'objet d'un rapport remis au Parlement au plus tard le 15 septembre 2019, avant la décision sur la généralisation du dispositif à l'échelle du territoire national.

L'exercice 2019 constitue la première année pleine de la mesure, avec un budget prenant en compte le coût de contrats signés en 2018 et en 2019. Dans un contexte de montée en charge de l'expérimentation, il est ainsi prévu en PLF 2019 une dotation de 237,06 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 70,85 millions d'euros en crédits de paiement, permettant de couvrir le coût d'environ 25 000 contrats d'ici la fin de l'expérimentation.

2. Les crédits consacrés aux outils d'accompagnement des mutations économiques et à l'AFPA

Les actions de reclassement des salariés dont les crédits prévus dans le PLF 2019 s'élèvent à 166,35 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement regroupent :

- l'activité partielle, pour un montant de 88,50 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement ;

- les cellules d'appui à la sécurisation professionnelle, pour un montant consolidé de 1,4 million d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement ;

- l'allocation temporaire dégressive (ATD) pour un montant de 6 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement ;

- le contrat de sécurisation professionnelle (CSP) pour un montant de 49,50 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement ;

- les dispositifs d'exonérations de cotisations sociales en bassins d'emploi à redynamiser (BER) et en zones de restructuration de la Défense (ZRD), pour un montant de 20,95 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

a. Le maintien des crédits destinés à l'activité partielle

L'allocation d'activité partielle est cofinancée par l'État et l'Unedic selon la répartition suivante :

- l'Unedic finance 2,90 euros par heure chômee ;

- la prise en charge par l'État s'établit à 4,84 euros par l'heure chômee pour les entreprises de moins de 250 salariés et 4,33 euros par heure chômee pour les entreprises de 250 salariés et plus.

Le remboursement à l'employeur atteint ainsi un montant total de 7,74 euros par heure chômee pour les entreprises de moins de 250 salariés et 7,23 euros pour les entreprises de 250 salariés et plus.

L'article 84 du présent projet de loi de finances prévoit de réduire de quatre à un an le délai durant lequel l'employeur peut solliciter le paiement de son allocation (voir commentaire de l'article). Cela tend à mieux prendre en compte la logique du dispositif d'activité partielle, lequel vise essentiellement à accompagner de manière temporaire une entreprise confrontée à une crise ou à des difficultés conjoncturelles et urgentes. Le même article tend également, en cas de fraude ou de fausse déclaration, à instaurer un régime de sanction et à conférer aux autorités administratives compétentes un pouvoir de recouvrement.

La prévision de dépenses pour 2019 pour l'État est établie à hauteur de 88,50 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Au-delà des demandes qui seront déposées tout au long de l'année par les entreprises, et qui dépendent pour une large part de la conjoncture économique, le montant des crédits 2019 prend en compte les conséquences des crises de nature diverse intervenues en 2018.

Cela devrait permettre de financer environ 18 millions d'heures d'activité partielle en 2019.

b. Le contrat de sécurisation professionnelle (CSP)

Le contrat de sécurisation professionnelle est un dispositif d'accompagnement visant à favoriser le reclassement professionnel des salariés des entreprises de moins de 1 000 salariés, licenciés pour motif économique.

Il s'adresse aux salariés qui disposent des droits suffisants pour prétendre à l'allocation de retour à l'emploi (ARE) et dont le licenciement économique est envisagé dans une entreprise non soumise à l'obligation de proposer un congé de reclassement. En cas de défaut de proposition de l'employeur, Pôle emploi peut proposer le CSP au salarié qui vient s'inscrire comme demandeur d'emploi.

Ce contrat, d'une durée maximale de 12 mois, a pour objet le suivi d'un parcours de sécurisation professionnelle pouvant comprendre des mesures d'accompagnement, des périodes de formation et des périodes de travail au sein d'entreprises ou d'organismes publics.

Pendant la durée de ce contrat, et en dehors des périodes durant lesquelles il exerce une activité rémunérée, le titulaire du CSP, qui avait un an d'ancienneté dans son entreprise au moment de son licenciement, perçoit une « allocation de sécurisation professionnelle » (ASP) égale à 80 % du salaire brut moyen perçu au cours des 12 mois précédant la conclusion du CSP.

Le coût prévisionnel pour l'État en 2019 est de 49,50 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, permettant l'accompagnement de près de 10 970 nouveaux salariés.

c. Le financement de l'AFPA

L'agence nationale pour la formation professionnelle des adultes a été créée au 1^{er} janvier 2017 pour reprendre, dans un cadre rénové, les missions assurées auparavant par l'association pour la formation professionnelle des adultes. L'agence exerce à la fois des missions de service, pour le compte de l'État ou des régions, et des activités concurrentielles de formation des demandeurs d'emploi. Les missions nationales de service public qui font l'objet des compensations financières qui composent la subvention pour charges de service public sont les suivantes :

- l'ingénierie de certification professionnelle,
- l'ingénierie de formation aux compétences et aux métiers émergents,
- le développement d'une expertise prospective en didactique professionnelle permettant d'anticiper l'évolution des compétences,
- le conseil et l'accompagnement des opérateurs de l'insertion et de l'égal accès à l'emploi des personnes les plus éloignées de l'emploi.

La subvention pour charges de service public de l'État à l'AFPA s'élève pour 2019 à 110 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

d. L'ACCRES (aide aux créateurs ou repreneurs d'entreprise)

Dénoté ACCRES et limité jusqu'en 2018 aux seuls chômeurs qui créaient ou reprenaient une entreprise, ce dispositif a été élargi, à compter de l'année 2019, par l'article 13 de la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2018. Ainsi, au 1^{er} janvier 2019, l'ensemble des cotisations de Sécurité sociale dont sont redevables les créateurs et repreneurs d'entreprise au titre de leur début d'activité seront exonérées. Plus précisément, le créateur ou repreneur d'entreprise bénéficie d'une exonération de cotisations sociales pour la fraction de son revenu n'excédant pas 1,2 SMIC au titre de sa nouvelle activité. Cette exonération concerne les cotisations patronales et salariales d'assurance maladie, maternité, vieillesse, invalidité, décès et d'allocations familiales.

Ce dispositif bénéficiera à tous les travailleurs indépendants déclarant leur revenu au réel et ayant un revenu annuel net inférieur à 40 000 euros au titre de la première année d'activité. **Une dotation de 527,55 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement est prévue en PLF 2019 au titre de la compensation à la Sécurité sociale de cette exonération.**

3. Le financement public de l'alternance

Les crédits d'intervention relatifs au développement de l'alternance s'élèvent à 1 511,47 millions d'euros en autorisations d'engagement et 881,40 millions d'euros en crédits de paiement et permettent le financement de :

– l'exonération pour les contrats d'apprentissage, pour un montant de 467,74 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement,

– l'aide unique pour les employeurs des apprentis, pour un montant de 922,76 millions d'euros en autorisations d'engagement et 220,96 millions d'euros en crédits de paiement,

– de l'aide TPE-Jeunes apprentis pour un montant de 120,96 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 192,70 millions d'euros en crédits de paiement,

a. Les exonérations de cotisations sociales en faveur de l'alternance

À compter de 2019, la transformation du crédit impôt pour la compétitivité et l'emploi en allègements supplémentaires de charges a conduit à une revue générale de l'ensemble des dispositifs d'exonérations spécifiques.

Ainsi, les exonérations spécifiques de cotisations sociales patronales dont bénéficiaient les contrats de professionnalisation ainsi que les employeurs privés d'apprentis sont supprimées au 1^{er} janvier 2019 par le projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2019, au profit des allègements généraux renforcés qui deviennent plus avantageux. Bien que l'accroissement des allègements généraux pour les contrats de droit commun entre en vigueur en deux temps, pour partie au 1^{er} janvier 2019 et pour partie au 1^{er} octobre 2019, les contrats d'alternance bénéficieront de l'intégralité de l'accroissement dès le 1^{er} janvier 2019.

Les employeurs publics d'apprentis n'étant pas éligibles aux allègements généraux de cotisations sociales, leur exonération spécifique est quant à elle maintenue et continue de faire l'objet d'une compensation à la Sécurité sociale par des crédits du budget de l'emploi.

Enfin, l'exonération de cotisations salariales dont bénéficiaient les apprentis est maintenue et adaptée pour la nouvelle catégorie d'apprentis rémunérés au moins au niveau du SMIC.

Une dotation de 467,74 millions d'euros est prévue en PLF 2019 en autorisations d'engagement et en crédits de paiement au titre de la compensation de l'exonération de cotisations patronales des employeurs publics d'apprentis et de l'exonération de cotisations salariales des apprentis.

b. L'aide unique pour les employeurs d'apprentis

La loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel prévoit le remplacement, à compter du 1^{er} janvier 2019, de quatre dispositifs d'aide aux employeurs d'apprentis (crédit d'impôt apprentissage, prime à l'apprentissage, aide au recrutement d'un apprenti supplémentaire, aide TPE-Jeunes apprentis) par une nouvelle aide unique, ciblée sur les entreprises de moins de 250 salariés et sur les apprentis préparant un diplôme ou un titre à finalité professionnelle équivalant au plus au baccalauréat (niveau IV ou V).

Cette aide a vocation à apporter de la lisibilité et à simplifier les démarches des entreprises puisqu'elle regroupe plusieurs dispositifs existants versés à la fois par l'État et les régions selon des critères différents.

Une dotation de 922,76 millions d'euros en autorisations d'engagement et 172,33 millions d'euros en crédits de paiements est prévue en PLF 2019 pour assurer la première année de montée en charge de cette nouvelle aide.

c. L'aide TPE – Jeunes apprentis

L'aide TPE-Jeunes apprentis concerne l'ensemble des embauches d'apprentis mineurs effectuées par les entreprises de moins de 11 salariés depuis le 1^{er} juin 2015. L'aide, d'un montant maximum de 4 400 euros, est versée sur un an, à raison de 1 100 euros par trimestre exécuté du contrat.

La réforme des aides à l'apprentissage portée par la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel prévoit la suppression de l'aide TPE-Jeunes apprentis pour les contrats entrant en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2019, au profit de l'aide unique aux employeurs d'apprentis, mentionnée supra. Cette suppression sera mise en œuvre par décret d'ici fin 2018.

Aussi, la dotation de 120,96 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 192,70 millions d'euros en crédits de paiement prévue en PLF 2019 pour financer ce dispositif ne prévoit-elle que la couverture du coût du stock de contrats signés jusqu'au 31 décembre 2018.

4. Le maintien à un haut niveau de dépenses de l'exonération pour l'aide à domicile en faveur des personnes fragiles

Le dispositif d'exonération en faveur des services d'aide à domicile employée par un particulier « fragile » (emploi direct ou mandataire) vise à favoriser le maintien à leur domicile des personnes en situation de dépendance et à développer l'emploi déclaré dans le secteur des services à la personne.

L'exonération totale ou partielle du paiement de cotisations patronales est accordée, quelles que soient la forme et la durée du contrat de travail, aux particuliers employeurs « fragiles », au sens de l'article L. 241-10 du code de la sécurité sociale :

- les personnes âgées de 70 ans ou plus ;
- les parents d'enfant handicapé ouvrant droit au complément de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé ;
- les personnes titulaires de la prestation de compensation du handicap (PCH) ;
- les personnes percevant une majoration pour tierce personne au titre d'une invalidité ;
- les personnes âgées bénéficiant de la prestation spécifique dépendance - PSD (prestation versée aux personnes dépendantes avant la mise en place de l'allocation personnalisée d'autonomie - APA) ;
- les personnes remplissant la condition de perte d'autonomie requise pour prétendre à l'APA, indépendamment de l'âge et des ressources (GIR 1 à 4).

L'exonération des cotisations patronales de sécurité sociale, à l'exclusion des cotisations AT-MP, est totale pour les personnes âgées dépendantes ou les personnes handicapées, sans plafond de rémunération. Elle est partielle, limitée à 65 fois le SMIC horaire par mois, lorsque le travailleur intervient auprès d'une personne âgée de 70 ans ou plus non dépendante.

Cette exonération a fait l'objet d'une compensation par l'État pour la première fois en 2017. Une dotation de 794,98 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement est prévue en PLF 2019 au titre de cette compensation.

Il existe également d'autres exonérations en faveur de services d'aide à domicile employée par une association ou une entreprise auprès d'un particulier « fragile » (prestataire). Afin de compenser aux employeurs la perte du CICE (crédit d'impôt compétitivité emploi) ou du CITS (crédit d'impôt de taxe sur les salaires), tous deux supprimés au 1^{er} janvier 2019 par loi de finances initiale pour 2018, ce dispositif est modifié.

Le projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2019 prévoit ainsi, au 1^{er} janvier 2019, que soit appliquée une exonération totale de cotisations sociales jusqu'à 1,1 SMIC, puis une dégressivité, similaire à celle des allègements généraux de cotisations sociales, jusqu'à 1,6 SMIC. Dès lors que les allègements généraux sont dégressifs dès que la rémunération dépasse le niveau du SMIC, ce dispositif réaménagé sera plus favorable que le droit commun.

Cette nouvelle exonération spécifique portera, comme les allègements généraux de cotisations sociales, sur l'ensemble des cotisations et contributions dues par tous les employeurs : les cotisations dues au titre de la part mutualisée du risque AT-MP (0,84 %), les cotisations d'assurance vieillesse complémentaire (6,01 %) la contribution d'assurance chômage (4,05 %), la contribution au fonds national d'action pour le logement (0,1 % sur les salaires plafonnés pour les employeurs de moins de 20 salariés et 0,5 % dans les autres cas) et la contribution de solidarité pour l'autonomie (0,3 %).

Une dotation de 1 009,29 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement est prévue en PLF 2019 au titre de cette compensation.

5. L'édification d'une société de la compétence par le grand plan d'investissement

La mission *Travail et emploi* porte la majeure partie du Plan d'investissement dans les compétences (PIC), sous-partie du Grand plan d'investissement consacrée à la formation : 13,8 milliards d'euros seront engagés sur le champ de la mission au titre des programmes 102 et 103 sur cinq ans, dont 11 milliards d'euros pour la formation et 2,8 milliards d'euros pour financer un volume de 100 000 entrées annuelles dans le dispositif de la garantie jeunes.

L'année 2018 a constitué la première année de mise en œuvre du plan. Près de 16 programmes ont été engagés au cours de l'exercice, ainsi que 215 000 entrées en formation et 151 000 prestations d'accompagnement financées. L'année 2018 verra également la finalisation des négociations avec les régions pour la contractualisation des Pactes pluriannuels d'investissement dans les compétences.

L'année 2019 doit constituer l'année de la pleine montée en charge des actions, lesquelles se répartissent en cinq axes stratégiques :

– **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.**

Une enveloppe financière globale de 848,67 millions d’euros en autorisations d’engagement et de 387,75 millions d’euros en crédits de paiements est prévue sur le programme 103 pour financer l’ensemble de ces actions, à laquelle s’ajoutent les financements fléchés sur le programme 102 et le programme 155.

Ces crédits serviront notamment à renforcer :

– les formations destinées à répondre à des besoins immédiats de l’économie sur des secteurs en tension mises en œuvre par les OPCA (100 millions d’euros) ou par les autres acteurs (100 millions d’euros) ;

– les actions d’accompagnement avant, pendant et après la formation (150 millions d’euros), les SAS préparatoires à l’apprentissage (50 millions d’euros) ;

– les parcours liant accompagnement, formation et emploi pour les outils de la politique d’emploi (150 millions d’euros en 2019) ;

– les expérimentations : 150 millions d’euros sous forme d’appels à projets compétitifs sur des problématiques ciblées (retour à l’emploi dans les QPV par exemple) ;

– la modernisation des systèmes d’information de la formation professionnelle (interface CPF, interopérabilité des SI, modernisation, certification) : 20 millions d’euros.

Un fonds de concours d’un montant de 1,5 milliard d’euros en provenance de France compétences complétera cette dotation budgétaire en 2019, en application de l’article L. 6123-5 du code du travail. Au total, ce sont 3 milliards d’euros en autorisations d’engagement et 2,5 milliards d’euros en crédits de paiement qui sont prévus pour 2019, soit un doublement de la capacité d’engagement 2019 permettant une pleine montée en charge du plan.

III. LES CRÉDITS DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE FONDS NATIONAL DE DÉVELOPPEMENT ET DE MODERNISATION DE L'APPRENTISSAGE (CAS FNDMA)

Si le nombre de contrats d'apprentissage conclus a sensiblement progressé sur la période 2014-2017, le nombre d'entrées en apprentissage de 2012 n'est aujourd'hui pas encore atteint. Les efforts doivent donc être poursuivis afin de développer le recours à l'apprentissage au bénéfice des jeunes, des entreprises, des territoires et du développement économique

Aussi, la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel met en place un système de formation par alternance plus efficient et transparent, qui vise à favoriser la réussite éducative et professionnelle des jeunes tout en répondant aux besoins de compétences des entreprises.

Pour les entreprises, la réforme vise à lever l'ensemble des freins au recrutement des apprentis, notamment à travers la mise en place d'une aide unique aux employeurs d'apprentis à partir du 1^{er} janvier 2019.

La réforme vise aussi la construction d'un nouveau statut de l'apprenti plus attractif : il sera ouvert aux jeunes jusqu'à vingt-neuf ans révolus et une aide financière sera octroyée aux jeunes d'au moins 18 ans en apprentissage pour faciliter le passage du permis de conduire. Les jeunes qui souhaitent s'orienter vers l'apprentissage mais ne disposent pas d'une claire connaissance des métiers, de leurs conditions d'enseignement et de l'environnement de la formation en alternance auront par ailleurs accès à des « préparations à l'apprentissage ».

Enfin, la réforme confie aux branches professionnelles la responsabilité du développement de l'apprentissage. Elles détermineront le niveau de prise en charge pour chaque formation, en tenant compte notamment des priorités de recrutement des entreprises et de la gestion professionnelle des emplois et des compétences (GPEC) de branche. Un système de péréquation et de régulation interprofessionnelle assuré par l'organisme France compétences, garantira que tous les contrats seront financés.

Le compte d'affectation spéciale sera donc supprimé en 2020 au profit d'une dotation pérenne passant par l'agence France compétences. Toutefois, dans le cadre du présent PLF, la structure demeure identique.

On note pour 2019 une progression des crédits du programme 790 *Correction financière des disparités régionales de taxe d'apprentissage et incitations au développement de l'apprentissage* qui passent de 242,7 millions d'euros en LFI 2018 à 325,1 millions d'euros en PLF 2019. Cette augmentation est due au dynamisme de la taxe d'apprentissage et permettra de verser davantage d'aides sur l'année 2019.

IV. UNE BAISSÉ CONJONCTURELLE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 111

Le programme 111 *Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations de travail* porte les moyens ciblés sur le développement de la démocratie sociale, des prud'hommes et de la mesure de l'audience syndicale. Il est mis en œuvre essentiellement par la Direction générale du Travail (DGT) dont les missions se sont élargies sous l'impact des récentes législations.

Le programme, qui se caractérise par des dépenses cycliques et fortement variables, bénéficiera en 2019 de 57 millions d'euros en AE (154 millions d'euros en LFI 2018) et de 88 millions d'euros en CP (86 millions d'euros en LFI pour 2018). Cette forte baisse des AE est liée, notamment, à la mesure de la représentativité syndicale qui entre désormais dans sa troisième année.

L'année 2019 verra par ailleurs le déploiement des mesures figurant dans la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel et visant, d'une part, à mettre fin aux écarts de rémunération entre les femmes et les hommes dans l'entreprise et, d'autre part, à lutter contre les violences sexuelles et les agissements sexistes au travail. S'agissant de l'objectif d'égalité de rémunération, sa prise en compte conduira les entreprises d'au moins cinquante salariés à publier des indicateurs relatifs aux écarts de rémunération et à devoir définir, le cas échéant, des mesures de rattrapage, y compris salarial. À défaut, elles pourront se voir appliquer des pénalités financières.

L'année 2019 sera également marquée par ailleurs par la mise en œuvre des dispositions adoptées dans le cadre du projet de loi relatif à la croissance et à la transformation des entreprises en matière d'épargne salariale, d'intéressement et de participation (PACTE). Les principales orientations proposées visent à encourager la diffusion des dispositifs d'épargne salariale dans les entreprises de moins de 50 salariés, développer la conclusion d'accords d'intéressement pour les entreprises de moins de 250 salariés, favoriser l'appropriation des plans d'épargne salariale et stimuler l'actionnariat salarié dans les entreprises. Il s'agira d'adopter les décrets d'application nécessaires et d'accompagner les entreprises, partenaires sociaux et services déconcentrés dans l'appropriation des nouvelles dispositions.

L'année 2019 sera enfin consacrée à la mise en œuvre de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance. Elle consacre notamment la Direction générale du travail comme l'autorité centrale de l'inspection du travail, chargée :

- de veiller au respect des droits, garanties et obligations des agents de l'inspection du travail ;
- de déterminer les règles encadrant l'exercice des missions et d'assurer leur respect ;

– de veiller à l’application du code déontologie du service public de l’inspection du travail.

Par ailleurs, l’instauration d’un droit à l’erreur et la simplification des relations avec l’entreprise mobilisent les services de l’inspection du travail pour mettre en œuvre :

– le « droit au contrôle » pour les entreprises souhaitant s’assurer de leur conformité au droit du travail, les conclusions devenant opposables, à la manière d’un rescrit ;

– l’utilisation du simple avertissement pour certaines infractions sans intention frauduleuse, plutôt que la sanction ;

– la limitation de la durée cumulée des contrôles pour les PME à 9 mois sur 3 années, toutes administrations confondues, sous réserve des prérogatives de l’inspection du travail découlant de la convention n° 81 de l’Organisation internationale du travail (OIT).

Autre chantier d’importance majeure en 2019, la DGT est chargée du développement et de la mise à disposition au 1^{er} janvier 2020 du code du travail numérique. Ce projet, issu de l’ordonnance n° 2017-1387 du 22 septembre 2017 relative à la prévisibilité et la sécurisation des relations de travail, a pour objectif de permettre aux usagers, salariés et employeurs, d’accéder de façon gratuite, autonome, simplifiée et dématérialisée aux réponses et textes juridiques traitant du droit du travail applicables à leur situation. L’employeur ou le salarié pourra se prévaloir des informations obtenues et sera, en cas de litige, présumé de bonne foi. Les questions relatives au travail dissimulé, au travail en perruque (c’est-à-dire pour un but personnel mais dans le cadre de l’entreprise) ou encore au travail clandestin trouveront ainsi plus facilement leur réponse, tant du côté des employeurs que des salariés.

Ce projet essentiel est mené par une équipe composée de membres de la Direction générale du travail, de la Direction des systèmes d’information du Secrétariat général des ministères sociaux (DSI), de la Direction interministérielle des systèmes d’information et de communication de l’État (DINSIC) et de partenaires externes experts, en collaboration avec les services de renseignements des DIRECCTE.

A. LA SANTÉ ET LA SÉCURITÉ AU TRAVAIL

En matière de santé et sécurité au travail, les crédits inscrits en PLF 2019 sont stables par rapport à la LFI 2018.

LES CRÉDITS DES AGENCES POUR LA SANTÉ ET LES CONDITIONS DE TRAVAIL

(en milliers d'euros)

Opérateur	AE PLF 2019	CP PLF 2019
ANACT - Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (P111)	11 980	11 980
Subvention pour charges de service public	9 980	9 980
Transferts	2 000	2 000
ANSÉS - Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail (P206)	8 395	8 395
Subvention pour charges de service public	8 395	8 395
ANSP - Agence Nationale de Santé Publique (P204)	970	970
Transferts	970	970
Total	21 345	21 345
Total des subventions pour charges de service public	18 375	18 375
Total des dotations en fonds propres		
Total des transferts	2 970	2 970

Source : PAP 2019 Mission Travail emploi.

Les crédits de fonctionnement de l'action n° 1 sont destinés au versement d'une subvention pour charges de service public aux deux opérateurs du programme :

– l'Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) à hauteur de 8,40 millions d'euros ;

– l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT), à hauteur de 9,98 millions d'euros.

Les crédits d'intervention, 5,75 millions d'euros d'AE et 6,05 millions d'euros de CP, permettent de financer les études destinées à la connaissance des risques professionnels ainsi que les interventions du Fonds pour l'amélioration des conditions de travail (FACT) doté de 2 millions d'euros et géré par l'ANACT.

Enfin, conformément aux dispositions de l'article L. 1442-1 du code du travail, l'État organise et finance la formation des conseillers prud'hommes.

Pour l'année 2019, le montant de l'ensemble des dépenses relatives à la formation continue des conseillers prud'hommes est estimé à **12,78 millions d'euros en AE et en CP**. Ces crédits permettront de financer environ 64 000 jours conventionnés de formation, le renouvellement des conseillers prud'hommes ayant eu lieu en décembre 2017.

B. LA POURSUITE DE LA MESURE DE LA REPRÉSENTATIVITÉ DES ORGANISATIONS SYNDICALES ET PATRONALES

L'année 2019 est la troisième année du troisième cycle de mesure de l'audience des organisations syndicales (2017-2020).

Le système d'information lié à la représentativité a permis la mesure de l'audience des organisations syndicales à l'issue du 1^{er} cycle 2009-2012 et du 2^e cycle 2013-2016, complétée par la mesure de la représentativité des organisations professionnelles à l'occasion du premier cycle 2013-2016. L'année 2017 correspond au lancement du troisième cycle de la mesure de l'audience des organisations syndicales et au deuxième cycle de la mesure de la représentativité des organisations professionnelles, avec une connaissance des résultats attendue au début de l'année 2021.

Compte tenu du traitement continu des procès-verbaux d'élections dans les entreprises de 11 salariés et plus, le projet « MARS » est le seul projet nécessitant des crédits en 2017 et en 2018. Les projets « TPE » et « Représentativité patronale » mobiliseront une part importante des crédits consacrés au SI Représentativité à partir de 2019 et ce jusqu'en 2021.

Enfin, les travaux liés au scrutin TPE qui aura lieu fin 2020 seront lancés en 2019, avec l'appui d'une assistance à maîtrise d'ouvrage, transverse à l'ensemble des projets, et d'une maîtrise d'œuvre dédiée. Le montant total du projet s'élève à 39,10 millions d'euros.

V. LA NÉCESSITÉ D'INVESTIR DANS LA CONDUITE DU CHANGEMENT ET LA TRANSFORMATION DU MINISTÈRE DU TRAVAIL (PROGRAMME 155)

Le **programme 155** *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail* est le programme support de la mission. Il finance principalement les dépenses de personnel du ministère.

La Direction des finances, des achats et des services (DFAS) est responsable du programme. Le programme porte également les crédits d'études et statistiques (*via* la DARES), de communication, et de systèmes d'information et la subvention de l'Institut national du travail, de l'emploi, et de la formation professionnelle (INTEFP), opérateur qui assure la formation des agents.

A. UNE MASSE SALARIALE ET DES EFFECTIFS EN PROFOND RENOUVELLEMENT QUI POSE LA QUESTION DES MISSIONS

Le plafond d'emplois de la mission *Travail et emploi* pour 2019 est fixé à 9 012 ETPT, en baisse de 239 ETPT par rapport à la LFI 2018.

Cette baisse résulte essentiellement de la poursuite de l'effort de maîtrise des effectifs de l'État sur le quinquennat qui se traduit par une réduction de 236 ETPT se décomposant ainsi :

– extension en année pleine du schéma d'emplois 2018 sur 2019 : - 101 ETPT ;

– impact du schéma d'emplois 2019 sur 2019 : - 135 ETPT.

Les rapporteurs spéciaux observent qu'entre 2009 et 2019, ces effectifs sont passés de 10 603 à 9 012 ETP soit - 1 591 ETP. Cette réduction conséquente des effectifs de la mission ne peut se poursuivre sans réfléchir en profondeur aux missions qui peuvent être attribuées au ministère du Travail.

D'ores et déjà, quelques réformes d'ampleur ont été conduites, telles que la réforme de l'inspection du travail et, en administration centrale, la création d'un secrétariat général commun aux ministères sociaux. À cet égard, un effort de réduction des effectifs portant sur les directions rattachées au secrétariat général des ministères sociaux (DRH, DFAS, DSI, Dicom, division des cabinets) a déjà été conduit au cours des dernières années.

Il pourrait enfin être souhaitable d'harmoniser les statuts des différents personnels travaillant dans les ministères sociaux tout comme il est nécessaire de poursuivre l'effort de formation des agents du ministère.

B. LES CRÉDITS DÉVOLUS À LA DARES ET AU CEREQ

Au sein du programme 155 (*Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail*) les crédits de la DARES sont portés par l'action 12 « Études, statistiques, évaluation et recherche ». Plus précisément, l'action 12 se décompose en 3 composantes : DARES, SESE et CEREQ. Les crédits de la DARES sont :

(en millions d'euros)

Crédits de statistiques et d'études générales - Action 12		2017		2018*		2019	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI / PLF	DARES	7,50	7,41	7,22	6,82	6,86	6,46
	SESE	0,86	0,88	0,49	0,49	0,49	0,49
	SCSP CEREQ	1,01	1,01	0,91	0,91	0,91	0,91
Crédits effectivement disponibles après mise en réserve	DARES	6,93	6,82	7,00	6,61	nc	nc
	SESE	0,79	0,81	0,48	0,48	nc	nc
	CEREQ	0,98	0,98	0,90	0,90	nc	nc
Exécution	DARES	6,21	6,35	2,38	1,84	nc	nc
	SESE	0,32	0,31	0,09	0,06	nc	nc
	CEREQ	0,98	0,98	0,45	0,45	nc	nc

* pour 2018, exécution au 1^{er} semestre

nc : non connu à ce jour

Les effectifs notifiés à la DARES sont de 167 ETP en 2017 et 2018.

VI. LES AMÉLIORATIONS EN COURS ET À VENIR DES POLITIQUES DE L'EMPLOI POUR 2018-2019

A. UNE RÉFORME AMBITIEUSE DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

La loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel porte une ambition de simplification et de meilleure lisibilité de la formation pour les actifs – son accès, son efficacité, son financement. Pôle emploi s'est résolument engagé dans l'amélioration de l'information sur la formation et de l'aide au choix du demandeur d'emploi, en mettant à disposition plusieurs services :

– sur l'Emploi store, La Bonne Formation présente les taux de retour à l'emploi et le service ANOTEA, « TripAdvisor » de la formation, enrichit le catalogue d'e-learning ;

– sur www.pole-emploi.fr, Trouver ma formation présente également les taux de retour à l'emploi, permet au demandeur d'emploi de visualiser son compte CPF, de comparer facilement plusieurs formations, de simuler le financement si la formation n'est pas conventionnée et de réserver une place de formation directement en ligne ;

– enfin l'appli « Ma Formation » permet au demandeur d'emploi de retrouver tous ces services sur son smartphone.

La loi rend éligible au compte personnel de formation (CPF) toute formation financée par Pôle emploi, les Régions et l'Agefiph, et elle responsabilise plus clairement les demandeurs d'emploi en les rendant co-financiers de la formation achetée par Pôle emploi/Région/Agefiph lorsqu'ils ont du CPF. Ceci devant accroître les attentes et les exigences des demandeurs d'emploi pour s'assurer que la formation proposée est efficace et répond à leurs besoins de développement de compétences.

Une simplification essentielle est aussi apportée au dispositif du CPF, qui sera bénéfique à la qualité de la relation entre le conseiller Pôle emploi et le demandeur d'emploi et source d'efficience pour Pôle emploi :

– le demandeur d'emploi peut mobiliser directement son CPF, sans devoir passer obligatoirement par Pôle emploi comme c'était le cas jusqu'à présent ;

– cette évolution importante garantit ainsi au demandeur d'emploi qui a un projet individuel de formation et qui dispose d'un montant pour se former avec son CPF, qu'il peut mobiliser son CPF en autonomie et se tourner vers Pôle emploi ou la Région pour solliciter un complément de financement.

La loi confirme à ce titre la nécessité pour les organismes de formation d'informer Pôle emploi du parcours de formation des demandeurs d'emploi (entrée, assiduité, bilan), ce qui constitue un axe essentiel du pilotage des parcours et de l'impact des formations achetées.

Enfin, il est laissé à la région la compétence première sur la formation. Son accord préalable à l'achat par Pôle emploi de formations collectives, est désormais prévu. Pôle emploi assume déjà cette responsabilité dans toutes les régions où le Conseil régional lui permet d'acheter en collectif, et dans les trois régions dans lesquelles les exécutifs des collectivités n'ont pas souhaité s'engager dans le pré-PIC : ARA, PACA, Mayotte.

B. L'OUVERTURE DE L'ASSURANCE CHÔMAGE AUX DÉMISSIONNAIRES ET AUX INDÉPENDANTS : UN PROGRÈS NOTABLE EN FAVEUR DE LA FLEXISÉCURITÉ

Promesse de campagne du Président de la République, la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel ouvre le bénéfice d'un revenu de remplacement aux démissionnaires et aux indépendants. Les démissionnaires pourront percevoir l'allocation-chômage d'aide au retour à l'emploi sous réserve de remplir des conditions particulières, et une nouvelle allocation est créée pour les travailleurs indépendants qui sera forfaitaire, limitée dans le temps (6 mois) et sous conditions de durée d'activité antérieure et de ressources. Par ailleurs, en application des nouvelles dispositions législatives, Pôle emploi se voit transférer le pouvoir de sanction sur le revenu de remplacement en situation de manquements répétés de la part du demandeur d'emploi ou de fraudes.

La mise en œuvre des nouvelles dispositions implique pour Pôle emploi :

– des développements informatiques conséquents, s'agissant de deux nouveaux dispositifs ;

– d'assurer une appropriation exhaustive par l'ensemble des conseillers en contact avec le public pour les informer et traiter les dossiers même si l'allocation pour les travailleurs indépendants est centralisée à Pôle emploi services ;

– la mise à la disposition des demandeurs d'emploi d'informations sur pole-emploi.fr, de notices actualisées, d'un simulateur de droits sur pole-emploi.fr et au sein de l'espace personnel du demandeur d'emploi ;

– la mise à disposition d'éléments de langage pour les conseillers afin d'explicitier les nouveaux droits.

Pour financer ces mesures, deux éléments sont à prendre en considération : d'une part, le solde de l'Unédic pourrait devenir excédentaire à hauteur de 1,1 milliard d'euros en 2020 ; d'autre part, ainsi que le précise le document de cadrage adressé par le Premier ministre aux partenaires sociaux le 25 septembre

2018, la nouvelle convention d'assurance chômage devra permettre de dégager entre 1 et 1,3 milliard d'euros d'économies en moyenne annuelle, soit 3 à 3,9 milliards d'ici 2022.

À cet égard, la rapporteure spéciale rappelle qu'il est difficile, avant la négociation, de présenter une évaluation précise de son coût. L'inspiration de cette mesure, comme de l'ensemble des réformes conduites par le Gouvernement, est toutefois positive puisqu'elle permet un renforcement majeur des droits attachés à la personne du travailleur et non au poste de travail en lui-même, ce qui s'inspire directement d'un nouveau modèle social alliant flexibilité de l'emploi et sécurité des travailleurs.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du mardi 30 octobre 2018, la commission des Finances examine les crédits de la mission Travail et emploi, ainsi que l'article 84 rattaché, et les crédits du compte spécial Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage.

Mme Marie-Christine Verdier-Jouclas, rapporteure spéciale. Le développement de l'activité et de l'emploi est au cœur des préoccupations du Gouvernement et de la majorité. Depuis un an, les résultats sont encourageants, avec une baisse de 1,2 % du nombre de chômeurs inscrits en catégorie A et une augmentation du taux d'activité, qui s'établit à 72 %.

Si les chiffres sont parfois capricieux, la tendance de fond est indéniable. Les embauches depuis deux mois, hors intérim, atteignent un nouveau pic au troisième trimestre 2018, avec une hausse globale de 2,7 % et le nombre de contrats à durée indéterminée connaît une augmentation de 2,6 %.

Dans cette volonté de développement de l'emploi, les crédits de la mission *Travail et emploi* sont un des éléments de la stratégie mise en œuvre par le Gouvernement et notre majorité. Ils s'inscrivent dans une politique d'ensemble qui consiste à baisser le coût du travail avec la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en baisse pérenne de cotisations sociales, à développer un système de formation professionnelle plus innovant et plus efficace, conformément à la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, et à permettre aux entreprises davantage de flexibilité dans leur gestion quotidienne, conformément aux ordonnances de l'an passé sur le travail. Ce n'est que dans ce cadre d'ensemble que l'on peut appréhender les évolutions budgétaires sur la mission *Travail et emploi*, redimensionnée pour tenir compte à la fois de l'évolution de la conjoncture économique et des réformes déjà entreprises, notamment en ce qui concerne le coût du travail. C'est ce qui explique la baisse apparente de 3 milliards d'euros sur la mission entre la loi de finances initiale de 2018 et le projet de loi pour 2019 sur les crédits de paiement, soit 2 milliards d'euros à périmètre constant, tout en ayant des autorisations d'engagement stables.

S'agissant de la baisse des crédits de paiement, plusieurs éléments sont à souligner. En premier lieu, plus d'un tiers de la baisse relève d'effets de périmètre – à hauteur de 1,1 milliard d'euros pour être précis. Ces effets sont liés à la fin de la compensation des exonérations de cotisations sociales pour les apprentis du fait de la transformation du CICE en baisse pérenne de cotisations et du transfert à l'éducation nationale des contrats aidés pour l'accompagnement des élèves en situation de handicap, ce qui représente environ 30 000 emplois aidés.

Nous constatons une diminution des prescriptions en matière de contrats aidés. Nous assumons pleinement cette politique de recentrage des aides vers le secteur non marchand, dans le prolongement des orientations retenues en 2018, et nous prévoyons le financement de 100 000 parcours emploi compétences (PEC) afin de continuer à aider les personnes sans qualification, les travailleurs handicapés et les personnes issues des quartiers prioritaires de la ville.

Par ailleurs, la subvention accordée à Pôle emploi baisse de 85 millions d'euros, mais cette baisse est largement compensée par l'évolution des ressources dynamiques

versées par l'UNEDIC – entre 103 et 105 millions d'euros –, ce qui fait en fin de compte une augmentation d'environ 20 millions d'euros.

Enfin, c'est la fin de la reconduction de la prime à l'embauche pour les petites et moyennes entreprises qui, je le rappelle, avait été pensée comme un dispositif transitoire mis en œuvre un peu avant l'élection présidentielle, et qui n'avait donc pas vocation à être pérenne. Cela représentait une dépense de 1 milliard d'euros qui s'éteindra en 2019.

Vous l'aurez compris, notre volonté est de mieux dépenser l'argent public en étant plus efficace. C'est pourquoi nous investissons dans les dispositifs d'accompagnement qui fonctionnent et qui ont produit leurs effets. Ce sont ainsi 50 millions d'euros de plus qui serviront à financer 5 000 aides au poste supplémentaires dans le cadre de l'insertion par l'activité économique (IAE), soit au total 889 millions pour 76 000 aides au poste (exprimées sous forme d'équivalents temps plein) et 134 000 bénéficiaires, pour atteindre, avec le plan pauvreté, 1,2 milliard d'euros et 230 000 personnes bénéficiaires en 2022, investissement inédit dans ce secteur de service des plus précaires.

Notre volonté est également de tenir compte des spécificités territoriales. Ces fonds, ainsi que ceux destinés aux contrats aidés, sont fusionnés dans un fonds d'inclusion pour l'emploi qui permettra une fongibilité des crédits entre ces deux dispositifs. Ce sont ainsi 25 000 contrats en emplois francs qui seront signés entre le 1^{er} avril 2018 et le 31 décembre 2019 pour aider les habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Dernier argument de taille : le déploiement du plan d'investissement dans les compétences (PIC), dont je rappelle qu'il représente près de 15 milliards d'euros sur cinq ans. Il permettra de déployer 3 milliards d'euros sur la mission *Travail et emploi* dès 2019, avec 100 000 nouvelles entrées en garantie jeunes, des parcours de formation sur les secteurs en tension ou encore l'accompagnement des personnes éloignées de l'emploi, dont 1 300 000 jeunes sans diplôme ni qualification.

Avant de conclure, je voudrais également mentionner trois évolutions particulières remarquables dans le budget de la mission : premièrement, s'agissant de l'apprentissage, la nouvelle aide unique ciblée sur les entreprises de moins de 250 salariés et sur les apprentis, qui représente une dotation de 922 millions d'euros en autorisations d'engagement ; deuxièmement, le dispositif de soutien à la reprise ou à la création d'une entreprise dénommé aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise (ACCRES) et autrefois réservé aux chômeurs est élargi à l'ensemble des créateurs ou repreneurs d'entreprise. Troisièmement, la progression remarquable des crédits en faveur des travailleurs handicapés. Afin de réduire l'écart de taux de chômage des personnes en situation de handicap, qui est le double de la population active, le Gouvernement a engagé une transformation profonde de la politique d'emploi des travailleurs handicapés, avec une simplification de l'obligation d'emploi et une refondation de la politique d'offre de services aux travailleurs handicapés et aux entreprises. Ce sont près de 400 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement qui sont inscrits dès 2019 pour accompagner cet engagement, afin de remplir l'objectif d'accompagner 40 000 personnes supplémentaires dans le secteur adapté à l'horizon 2022.

M. Jean-Louis Bricout. Nous venons d'examiner plusieurs missions, notamment la mission *Cohésion des territoires*. Au fil de l'examen de ces missions, je vois de nombreux dispositifs disparaître : ainsi le Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce et des contrats de ruralité pourtant utiles aux commerces de proximité. Et lors de l'examen de la mission *Économie*, on a vu que les chambres de commerce, dont on connaît le rôle en termes de développement, dans nos territoires ruraux notamment, seront appelées à connaître des restructurations assez importantes et une baisse de 100 millions d'euros. Tout cela n'arrange pas nos territoires.

Pour ce qui est de la mission que nous examinons ce soir, on ne parle plus de plateformes territoriales telles que les maisons de l'emploi. Mais ce qui m'inquiète le plus, ce sont les missions locales. Vous parlez d'une expérimentation de mutualisation, peut-être d'absorption par Pôle emploi. Or les missions locales sont un outil indispensable de retour à l'emploi pour notre jeunesse. Elles apportent un accompagnement professionnel, mais aussi quelquefois personnel. Les entreprises que vous rencontrez doivent certainement vous dire que le comportement de certains jeunes pose problème ; or les missions locales mènent des actions très spécifiques liées au comportement de ces jeunes dans l'entreprise. Le travail effectué par les missions locales auprès des jeunes est souvent méconnu alors qu'elles ont une connaissance beaucoup plus précise de ce public, notamment dans les territoires les plus difficiles, que Pôle emploi où les jeunes ne se sentent pas toujours suffisamment accompagnés.

Mme la rapporteure spéciale. En ce qui concerne les maisons de l'emploi, nous avons fait le choix l'année dernière de leur consacrer 10 millions d'euros, et il était prévu de ne rien leur donner cette année. En effet, si ces maisons de l'emploi ont fait un travail nécessaire à une certaine époque, leur maintien n'est plus justifié dès lors que Pôle emploi a été créé. En revanche, comme ce dispositif fonctionnait bien dans certains territoires, les maisons locales sont restées, mais ce sont les collectivités locales qui en ont repris le financement.

En ce qui concerne les missions locales, je ne comprends pas très bien votre propos : il n'est pas question de les supprimer. Il s'agit seulement de fusionner leur budget au titre de l'accompagnement. Elles continuent à exister, à remplir leurs missions et à déployer la garantie jeunes.

M. Benjamin Dirx. Concernant l'apprentissage, les entreprises ont accès à une nouvelle aide unique à l'embauche. Si j'ai bien compris ce qui figure dans le rapport, on table sur une augmentation de 5 % du nombre de jeunes qui entreraient en apprentissage. Sur quoi se fonde-t-on ? Sur les places vides constatées dans les centres de formation d'apprentis, ou bien sur les données fournies par les branches ? Ma question est probablement compliquée. Peut-être pourrez-vous y répondre ultérieurement.

Mme Véronique Louwagie. Je vous remercie, madame la rapporteure spéciale, pour ces éléments.

Vous avez cherché à nous rassurer en nous affirmant qu'il n'était pas question de supprimer les missions locales. Or je vous rappelle que dans un communiqué en date du 18 juillet, qui a fait suite aux ateliers « Action publique 2022 », le Gouvernement a proposé aux collectivités volontaires de fusionner les structures des missions locales au sein de Pôle emploi avec une gouvernance adaptée – autrement dit de mettre fin aux missions locales. Effectivement, c'est cette orientation qui inquiète les missions locales puisque le communiqué indique clairement une volonté de fusionner, autrement dit de mettre fin aux missions locales.

Ma question concerne l'apprentissage et les organismes de formation au regard de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel. Il semble qu'un certain nombre de décrets soient en attente et que ces opérateurs soient aujourd'hui en difficulté pour mettre en œuvre certaines directives dès le mois de janvier 2019. En savez-vous plus quant à la date de parution des décrets ?

M. le président Éric Woerth. Comme toujours, la politique de l'État est faite d'allers-retours. Les maisons de l'emploi ont été créées pour essayer de fédérer l'ensemble des acteurs autour de l'emploi ; c'était une belle idée qui a dû être efficace dans certains territoires et inefficace dans d'autres – cela dépend surtout des gens qui les animent. Je peux comprendre que dans une période de croissance et de création d'emplois, on puisse

considérer qu'il y a moins de tension entre Pôle emploi et les maisons de l'emploi et que l'opérateur public Pôle emploi peut jouer seul ce rôle.

Le problème est assez différent en ce qui concerne les missions locales. Je rejoins mes collègues pour dire que la garantie jeunes passe beaucoup par elles. Les collectivités locales sont très impliquées dans leur fonctionnement, là aussi avec les caractéristiques de nos différents territoires. Je pense que beaucoup de missions locales ne se ressemblent pas. Il faut prendre garde à ne pas les casser, même si l'on peut sans doute les moderniser, les rationaliser.

Mme la rapporteure spéciale. Le rapport CAP 2022 contient une série de préconisations issues d'un groupe de travail transpartisan. La fusion des structures des missions locales peut effectivement être une option dans certains territoires où elles sont moins efficaces. En tout état de cause, le budget ne remet à aucun moment en cause l'utilité de la mission locale : j'en veux pour preuve que les crédits sont maintenus.

En ce qui concerne l'apprentissage, je sais que davantage de taxes ont été collectées. La réforme devrait se traduire par une hausse significative du nombre d'entrées en apprentissage l'année prochaine, avec un objectif de 22 000 entrées supplémentaires. L'adaptation de l'offre de formations en apprentissage et le renforcement de l'attractivité de cette formation pour les jeunes nous permettent de tabler sur une augmentation des demandes. France compétences est l'instance unique qui versera l'aide à l'employeur dès lors qu'un contrat sera signé entre l'apprenti, l'entreprise et le centre de formation.

M. le président Éric Woerth. L'année dernière, nous avons eu un débat sur les aides à l'insertion des personnes en situation de handicap, notamment sur les aides au poste. On s'était aperçu que le montant de ces aides diminuait quand on le rapportait au nombre de bénéficiaires. Considérez-vous que les choses sont rentrées dans l'ordre aujourd'hui ?

Mme la rapporteure spéciale. L'aide au poste en entreprise adaptée fait partie des dispositifs qui ont prouvé leur efficacité. Le but du Gouvernement est effectivement de mettre de l'argent dans les dispositifs qui fonctionnent et qui sont efficaces, et d'en mettre moins là où l'efficacité n'est pas démontrée.

Le montant des aides au poste dans les entreprises adaptées connaît une augmentation significative de 400 millions d'euros. D'ici à 2022, 40 000 aides au poste supplémentaires en entreprises adaptées seront créées.

M. le président Éric Woerth. Autrement dit, le Gouvernement répond à la demande.

Mme la rapporteure spéciale. Tout à fait.

Madame Louwagie, vous m'avez interrogée sur la parution des décrets d'application de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel. C'est vrai, ces décrets se font attendre un peu, mais je n'en sais pas davantage. C'est une question que nous pourrions poser à Mme la ministre ou à son cabinet.

M. Jean-Louis Bricout. S'agissant des personnes handicapées, vous nous avez rappelé les différents dispositifs. Le Fonds de gestion des congés individuels de formation prend-il en charge le reste à charge de l'employeur en ce qui concerne les contrats d'apprentissage ?

Mme la rapporteure spéciale. Je n'ai pas connaissance de ce point.

M. le président Éric Woerth. Une réponse vous sera apportée en séance publique.

La commission en vient à l'examen des amendements.

Article 39 et état B

La commission examine l'amendement II-CF806 de Mme Christine Pires Beauce.

M. Jean-Louis Bricout. Le budget prévoit de diminuer de 84,3 millions d'euros la subvention pour charges de service public attribuée à Pôle emploi. Le Gouvernement impose d'ailleurs à Pôle emploi une diminution de 800 postes en 2019. Nous contestons cette baisse, surtout dans le contexte actuel de chômage en France. Cela nous paraît plutôt contradictoire avec l'ampleur des besoins d'accompagnement et d'indemnisation des demandeurs d'emploi. Six cents postes ont déjà été supprimés en 2018.

De plus, une telle baisse est un mauvais signal envoyé au personnel de Pôle emploi, dont je salue le travail et l'engagement au quotidien.

Mme la rapporteure spéciale. Peut-être vais-je être un peu longue dans ma réponse, mais je crois que le sujet le mérite. On peut penser que, facialement, les crédits alloués à Pôle emploi baissent, mais je vais essayer de vous démontrer qu'il s'agit au contraire d'une augmentation et d'une restructuration.

Comme je l'ai dit tout à l'heure, les ressources de Pôle emploi sont constituées d'une subvention pour charges de service public (SCSP) versée par de l'État et d'une contribution de l'organisme gestionnaire du régime d'assurance chômage, à savoir l'UNEDIC. Effectivement, pour 2019 le montant de la SCSP prévu dans le projet de loi de finances s'élève à 1,372 milliard d'euros, soit, vous l'avez dit, une baisse de 84 millions d'euros. Compte tenu de la reprise de l'emploi actuellement observée, avec près de 300 000 créations nettes d'emplois sur douze mois, les ressources dynamiques de Pôle emploi devraient augmenter de 103 millions d'euros, pour atteindre 3,52 milliards d'euros, ce qui compenserait plus que largement la baisse de la dotation. En fin de compte, Pôle emploi bénéficierait en 2019 de 20 millions d'euros supplémentaires en raison justement de ces ressources dynamiques.

Ces nouvelles ressources s'additionnent au budget prévu par le projet de loi de finances, notamment celles issues du plan d'investissement dans les compétences, pour un montant de 365 millions d'euros sur ces deux années. Ces crédits permettront de financer notamment les organismes paritaires collecteurs agréés, le plan d'amorçage pour la formation professionnelle, la prestation « valoriser son image pro » destinée à appréhender les différentes dimensions du savoir-être professionnel, ou encore la formation au numérique *via* l'aide au projet d'inclusion des compétences numériques, et enfin la préparation opérationnelle à l'emploi collective dans les métiers du numérique.

Mais il faut savoir aussi qu'il sera acteur dans l'application des réformes en cours sur l'assurance chômage, la mise en œuvre des modalités pour la recherche d'emploi ainsi que sur le champ de la formation professionnelle et l'alternance. Pôle emploi, dont j'ai auditionné le directeur général, M. Jean Bassères, n'est pas inquiet de l'évolution de sa dotation. La baisse de la SCSP tient compte notamment des efforts de productivité engagés par l'opérateur dans l'exercice de ses attributions, notamment l'optimisation des traitements des plateformes de *back-office* et des fonctions support ainsi que la digitalisation accrue de l'accompagnement des demandeurs d'emploi les plus autonomes.

Je me suis rendue personnellement dans une agence Pôle emploi de ma circonscription et j'ai pu échanger avec tous les acteurs, qui m'ont confirmé la modernisation de leur emploi et leur optimisation possible. Il y a des expérimentations qui fonctionnent, et qui sont généralisées, par exemple l'entretien sans curriculum vitae, fondé uniquement sur les compétences et qui est utile surtout en cas de reconversion. Les entreprises adhèrent de plus en plus et les résultats sont là. On est bien sûr de nouveaux schémas et déploiements dont il faut tenir compte.

Sur les quatorze indicateurs de performance de la convention tripartite, tous les objectifs fixés ont été atteints – le fait est assez rare pour être signalé. Le plus connu est le suivi moyen de demandeurs d'emploi par conseiller, dont la moyenne est aujourd'hui de quarante-six demandeurs d'emploi accompagnés par conseiller. Certes, il y a des disparités territoriales, mais nous pouvons largement optimiser cette moyenne au vu de tout ce que j'ai énoncé plus haut.

Avis défavorable sur l'amendement.

M. Jean-Louis Bricout. Je vous remercie pour vos explications.

Pour fréquenter quelquefois Pôle emploi avec des demandeurs d'emploi, notamment des jeunes, je peux vous dire que le parcours peut être assez compliqué. J'ai suivi plus particulièrement une personne qui était en situation de handicap, et j'ai pu constater que Cap Emploi, les missions locales et Pôle emploi se renvoient parfois un peu la balle. Et le tout numérique pose quelques problèmes pour des jeunes qui n'ont pas nécessairement un ordinateur chez eux. J'ai eu aussi connaissance de quelques bugs, notamment de rendez-vous reportés d'un mois, tout simplement faute de réponse retour.

En tout cas, Pôle emploi fait des efforts pour que le suivi des demandeurs d'emploi soit plus individualisé, mieux adapté, plus numérisé et c'est tant mieux. Mais la baisse des moyens ne se justifie pas, surtout lorsque l'on s'adresse à des populations qui ont besoin d'une attention plus particulière, plus dynamique et plus proactive dans leur relation avec l'entreprise.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle est saisie, en discussion commune, des amendements II-CF822 et II-CF808 de Mme Christine Pires Beaune.

M. Jean-Louis Bricout. En 2016, le nombre d'emplois aidés s'élevait à 460 000, contre 350 000 en 2017 et 200 000 en 2018. Et aujourd'hui, vous proposez encore une baisse de 100 000. Pour notre part, nous proposons de rétablir ces contrats aidés : la baisse de leur nombre a des conséquences dans les territoires qui sont loin d'être négligeables. Bon nombre de personnes parfois proches de la retraite, et qui ne sont pas forcément en situation de handicap, ont des difficultés pour aller travailler dans le secteur marchand ; elles se voient tout simplement renvoyées à la case départ, à la case revenu de solidarité active.

La baisse du nombre de contrats aidés affecte les départements, comme on l'a vu lors de l'examen de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, avec les droits de mutation à titre onéreux, et a parfois des impacts sur l'acceptabilité des mesures écologiques. On a imposé aux petits villages, et c'est normal, le désherbage manuel ; encore faut-il qu'ils aient des ressources pour le financer : il arrive un moment où les communes ne parviennent plus à faire face à leurs charges et les contrats aidés leur permettaient d'avoir une main-d'œuvre moins chère. C'est pourquoi nous demandons leur rétablissement. L'amendement II-CF822 propose la création de 100 000 contrats aidés supplémentaires en 2019 et l'amendement II-CF808 la création de 100 000 PEC, avec un taux de prise en charge par l'État à hauteur de 70 % du SMIC.

Mme la rapporteure spéciale. Je l'ai dit, et je le répète, nous assumons cette politique de recentrage des contrats aidés vers le secteur non marchand, dans le prolongement des orientations retenues en 2018.

Il faut savoir que le Gouvernement transfère 30 000 contrats aidés sur le budget de l'éducation nationale, destinés aux auxiliaires de vie scolaire (AVS) qui s'occupent des enfants en situation de handicap. Je crois que nous pouvons tous nous féliciter de ce transfert, le but étant que ces AVS deviennent des emplois pérennes, et non plus des contrats

aidés, ce qui permettrait que les enfants en situation de handicap aient le même interlocuteur sur une longue durée.

Je suis tout à fait consciente des difficultés que peuvent rencontrer des associations. Ce fut surtout le cas en 2018 avec l'arrêt des contrats aidés. Mais il ne faut pas oublier qu'à partir du 1^{er} janvier, le CICE sera transformé en allègement de charges pérennes. Avec cette nouvelle mesure, les associations pourront prétendre à bénéficier d'allègements de cotisations pérennes lorsqu'elles embauchent.

Il est écrit, dans l'exposé sommaire de votre amendement, que 2 % des associations sportives vont disparaître en 2018. J'ai un peu de mal à le croire, notre rôle de député étant d'alerter le préfet sur les situations un peu délicates de certaines associations, en attendant la transformation, en 2019, du CICE en allègement de charges.

La création du fonds d'inclusion pour l'emploi permet d'avoir une enveloppe commune entre les contrats d'insertion par l'activité économique, les contrats aidés, et les PEC. Ainsi, on pourra tenir compte des spécificités territoriales et utiliser à un endroit davantage d'IAE et moins de PEC et à un autre endroit moins d'IAE et plus de PEC, etc. Mais il faut en finir avec les contrats aidés qui ont démontré par a + b qu'ils n'étaient pas efficaces.

Jusqu'à présent, on a moins eu recours au PEC parce que l'obligation de qualification et d'accompagnement est beaucoup plus exigeante qu'avec le contrat aidé. Avec le contrat aidé, on a oublié complètement la personne qui l'a utilisé, pour qui cela devait déboucher sur un travail pérenne, tandis qu'avec le PEC, on revient à une démarche sensée qui remet la personne au centre du dispositif. Ce faisant, on dépense mieux l'argent public, de façon plus efficace, là où ça fonctionne. Je ne peux donc que donner un avis défavorable sur vos amendements.

M. le président Éric Woerth. Les contrats aidés, c'est une longue histoire avec la République française ; ils ont eu des tas de noms différents... Les gouvernements qui se sont succédé avaient tous la même volonté : mieux insérer les gens. Il s'agit là d'une nouvelle tentative.

La commission rejette successivement les amendements.

Elle en vient à l'amendement II-CF807 de Mme Christine Pires Beaune.

M. Jean-Louis Bricout. Si l'enveloppe destinée aux missions locales au titre de l'accompagnement et du suivi de la garantie jeunes est en hausse, celle du budget global est en baisse de 8,12 millions d'euros.

Lors de la présentation du plan pauvreté, le Président de la République a affirmé vouloir quintupler le nombre de garanties jeunes. Pourtant votre budget ne se fixe comme objectif que 100 000 nouveaux jeunes entrants pour 2019, ce qui correspond à peine aux ambitions portées depuis sa création.

Le Président de la République affirme vouloir être attentif à la situation des jeunes, qui ne sont pas épargnés par la pauvreté, et votre budget diminue les crédits des opérateurs censés la combattre. Nous pensons que c'est incohérent, et c'est pourquoi nous proposons de rétablir les crédits alloués aux missions locales à hauteur de ce qu'ils étaient en 2018, sachant que la garantie jeunes est un très bon dispositif financé en partie par l'Europe.

Mme la rapporteure spéciale. Je voudrais d'abord souligner que le taux de sorties positives vers l'emploi des jeunes ayant bénéficié de la garantie jeunes n'a cessé de progresser, passant de 55 % en 2016 à 64 % en 2017 et à 69 % en 2018. Le choix du Gouvernement et du Président de la République de conforter ce dispositif est donc légitime.

À cet égard, le coût total du dispositif, c'est-à-dire la part accompagnement et la part allocation, a progressé de plus de 20 millions d'euros, encore augmentés de 35 millions d'euros, comme en 2018, issus du Fonds social européen.

Cela permettra 100 000 nouvelles entrées en garantie jeunes en 2019. Comme vous l'avez rappelé, le Président de la République a par ailleurs annoncé un quintuplement du nombre de garantie jeunes dans le cadre du plan pauvreté. Une partie importante des crédits du PIC doit servir à financer cette montée en puissance qui interviendra dès 2020.

Enfin, sur le volet accompagnement, les crédits destinés au fonctionnement des missions locales au titre des conventions pluriannuelles d'objectifs sont ajoutés au montant prévu dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2019 au titre de l'accompagnement de la garantie jeunes.

Les deux lignes seront ainsi globalisées et les missions locales recevront donc au total des crédits de 357,88 millions d'euros en autorisations d'engagement et 350,96 millions d'euros en crédits de paiement en 2019 pour assurer leurs missions.

Cette fusion des lignes est une bonne chose : si l'individualisation de l'accompagnement trouvait sa raison d'être lors du démarrage du dispositif, celui-ci est désormais devenu une grande part de l'activité des missions locales, qui le maîtrisent mieux qu'à ses débuts. Il est donc pertinent de leur permettre de mobiliser indistinctement leurs crédits en fonction de la totalité de leurs missions, dont la garantie jeunes. Une fois de plus, on trouve une certaine cohérence pour répondre à la spécificité de chaque territoire en fonction du public qui passe le pas de la mission locale.

J'émet donc un avis défavorable sur cet amendement.

M. le président Éric Woerth. La garantie jeunes est un dispositif assez coûteux, qui doit être bien suivi par les responsables des différentes missions locales.

M. Jean-Louis Bricout. En zone rurale, les missions locales se retrouvent à devoir supporter des charges supplémentaires : il faut parfois organiser les garanties jeunes au plus proche, et cela induit des frais de déplacement qui ne sont pas les mêmes qu'en ville, alors que l'accompagnement est le même.

M. le président Éric Woerth. Il doit y avoir des possibilités d'adaptation locale par le préfet ou la direction du travail.

La commission rejette l'amendement.

Elle en vient à l'amendement II-CF811 de Mme Christine Pires Beune.

M. Jean-Louis Bricout. Votre budget pour 2019 prévoit 3 millions d'euros pour la mise en œuvre du compte personnel d'activité (CPA) et du compte personnel de formation (CPF), contre 8 millions l'année dernière. La baisse de ces crédits nous inquiète pour la mise en œuvre de la réforme de la formation professionnelle et de l'application CPA-CPF dont vous vous êtes largement fait le porte-parole pendant l'examen du projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel. Il y a une incohérence entre vos annonces et les moyens alloués pour développer ces dispositifs.

Mme la rapporteure spéciale. À fin août 2018, 1,6 million de dossiers CPF ont été validés, dont 940 000 au profit des demandeurs d'emploi. La généralisation suit donc son cours à un bon rythme. Il ne faut pas vous inquiéter à propos de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, dans la mesure où l'instauration de France compétences devra faciliter l'utilisation du CPF.

Il est vrai que, pour le déploiement du système d'information associé au CPA comme au CPF, une dotation de 3 millions d'euros en autorisations d'engagement et en

crédits de paiement est prévue en PLF 2019 ; cette dotation sera complétée d'un financement du grand plan d'investissement. Cette dotation complémentaire s'effectuera notamment à travers l'opérateur France compétences dont la mise en place sera effective à partir du 1^{er} janvier 2019.

À ce titre, je vous rappelle que près de 1,5 milliard d'euros seront reversés en 2019 sur la mission *Travail et emploi* par le biais d'un versement de fonds de concours de la part de France compétences. Il s'agit ainsi de donner les moyens au nouvel opérateur de conduire les actions pour lesquelles il est compétent et qui sont définies par la loi que nous venons de voter sur la liberté de choisir son avenir professionnel.

Il ne s'agit donc en aucun cas d'un recul de l'engagement du Gouvernement pour transformer l'accès à la formation professionnelle, mais bien au contraire d'un effort de cohérence dans le travail de réforme et de transformation que nous menons depuis plus de quinze mois. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement II-CF810 de Mme Christine Pires Beaune.

M. Jean-Louis Bricout. Le fonds de cohésion sociale a été créé par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005. Il a pour objet de garantir à des fins sociales des prêts à des personnes physiques ou morales et des prêts à des demandeurs d'emploi ou titulaires de minima sociaux créant leur entreprise.

Les crédits passent certes de 14 millions d'euros en 2018 à 17 millions d'euros en 2019, mais ils étaient de 22 millions en 2017. La justification qui avait été avancée l'an dernier était une sous-exécution chronique. Pourtant la sous-consommation n'est pas, en l'espèce, une justification suffisante dans la mesure où les crédits sont une garantie qui permet la levée de fonds. Il est nécessaire d'encourager la création d'entreprises par des demandeurs d'emploi et donc d'augmenter les crédits du fonds pour les maintenir à 22 millions d'euros, comme en 2017. C'est un dispositif important pour les gens qui ont des difficultés financières pour lancer leur entreprise.

Mme la rapporteure spéciale. Je ne reviendrai pas sur la définition du fonds de cohésion sociale ni sur la baisse de crédits cette année, vous avez bien expliqué tout cela. Mais vous oubliez de mentionner que la loi de financement de la sécurité sociale a élargi l'ACCRE à tous les créateurs ou repreneurs, alors qu'elle était jusque-là réservée aux chômeurs. C'est un changement d'échelle majeur et un accompagnement sans précédent, notamment pour les personnes titulaires de minima sociaux.

Ce sont ainsi 527 millions d'euros qui sont inscrits dans le PLF 2019 à ce titre, alors qu'en 2018, l'ACCRE ne représentait que 217 millions d'euros. Pour l'accompagnement à la création ou à la reprise d'entreprise, le PLF 2019 consacre ainsi près de 300 millions d'euros supplémentaires sur ce dispositif. Compte tenu de cet effort, je ne peux que donner un avis défavorable à cet amendement.

M. Jean-Louis Bricout. Si la baisse de crédits est largement compensée par l'élargissement du dispositif ACCRE, je retire l'amendement.

L'amendement est retiré.

La commission est saisie de l'amendement II-CF809 de Mme Christine Pires Beaune.

M. Jean-Louis Bricout. Nous proposons d'attribuer 2 millions d'euros supplémentaires pour les dispositifs locaux d'accompagnement (DLA) des milieux associatifs et d'économie sociale et solidaire.

Mme la rapporteure spéciale. Pour abonder les crédits des DLA, il faudrait le faire dans le cadre de la mission budgétaire *Écologie*. Je me bornerai donc à indiquer que ces crédits ont été reconduits dans le PLF 2019 au même niveau qu'en loi de finances initiale pour 2018.

M. le président Éric Woerth. Il faut réorienter !

M. Jean-Louis Bricout. Je le retire... pour le réorienter.

L'amendement est retiré.

La commission est saisie de l'amendement II-CF813 de Mme Christine Pires Beaune.

M. Jean-Louis Bricout. Notre groupe regrette que les crédits alloués au défenseur syndical baissent de 900 000 euros pour 2019. Ce dernier intervient au nom d'une organisation syndicale pour assister ou représenter les parties devant les conseils de prud'hommes. Réduire les crédits alloués à une telle mission est un très mauvais signal envoyé à ces défenseurs dont les attentes et les besoins sont pourtant nombreux, notamment en termes de formations. Rappelons que le nombre d'heures pour exercer, dix heures, reste faible et que le temps de formation est lui aussi faible, deux semaines par mandat.

Mme la rapporteure spéciale. C'est une dépense obligatoire, qui ne saurait prêter à polémique dans le budget : si les crédits baissent, c'est au vu de ce qui a été consommé l'année dernière. Il y aura bien deux semaines de formation et dix heures par mois de représentation, conformément aux équilibres arrêtés lorsque vous avez voté la loi. Cela permettra aussi de financer le maintien de salaire pendant les heures de délégation pour l'exercice de leur fonction, ou encore des autorisations d'absence pour les besoins de formation. Ces modalités sont définies par un décret, mais, je le redis, il s'agit d'une dépense obligatoire. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Enfin, elle examine l'amendement II-CF812 de Mme Christine Pires Beaune.

Mme la rapporteure spéciale. Avis défavorable. Nous avons voté une loi habilitant le Gouvernement à légiférer par ordonnance sur le droit du travail ; laissons à chaque entreprise, chaque syndicat, chaque collègue de salariés le soin de s'organiser en conséquence. Cette réforme progresse vite, le nombre de branches se réduit, pour un dialogue social plus efficace.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte les crédits de la mission Travail et emploi, sans modification.

Elle en vient à l'examen de l'article 84, rattaché.

Article 84

Modification du dispositif d'allocation d'activité partielle relatif au délai de réclamation et au régime de recouvrement

Le dispositif d'activité partielle permet de réduire ou de suspendre temporairement l'activité des salariés d'une entreprise lorsque cette dernière fait face à des difficultés économiques conjoncturelles, à un sinistre, à une intempérie ou à toute circonstance à caractère exceptionnel. Il constitue un outil de prévention des licenciements économiques et de maintien dans l'emploi. Reposant d'une part sur un principe de compensation de la perte de revenu occasionnée pour les salariés, du fait de la réduction de leur temps de travail en deçà de la durée légale, conventionnelle ou contractuelle, et d'autre part sur une aide aux employeurs pour financer cette compensation, **le dispositif a bénéficié à 147 786 salariés en 2017.**

Tout en préservant le dispositif, **le présent article vise à mieux encadrer les délais de réclamation de l'aide** (aujourd'hui de quatre ans, avec pour objectif de le ramener à un an pour rendre réel le caractère d'urgence) et à **s'assurer que les versements effectués dans ce cadre puissent être interrompus en cas de fraude ou de fausse déclaration, ce qui n'est étrangement pas le cas à l'heure actuelle.**

L'adoption du présent article aurait pour conséquence de diminuer la dotation budgétaire que l'État verse à l'Agence de services et de paiement (ASP) d'où son rattachement au projet de loi de finances. En effet, les reversements des sommes indûment versées aux entreprises concernées seront directement recouverts par l'ASP ; en contrepartie de cette recette perçue par l'ASP, l'État minorera la dotation qu'il lui verse. Une telle disposition dans son ensemble trouve sa place en seconde partie de la loi de finances conformément au b du 7° du II de l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) aux termes duquel « *la loi de finances de l'année comporte les dispositions relatives aux ressources de l'État qui affectent l'équilibre budgétaire* », notamment en ce qui concerne les opérateurs.

En outre, **l'article aura également pour effet de diminuer le montant des crédits consacrés au versement de l'allocation au titre de l'activité partielle compte tenu de la modification du délai de prescription.** Cette baisse devrait toutefois être modérée (de l'ordre de 2,5 millions d'euros).

I. LE FONCTIONNEMENT DU DISPOSITIF D'ACTIVITÉ PARTIELLE

La procédure d'activité partielle est intégralement dématérialisée. L'employeur dépose, *via* le portail « Activité partielle », une demande d'autorisation préalable de recours au dispositif auprès de l'unité départementale de la Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) compétente. La DIRECCTE prend une décision favorable ou défavorable dans un délai de quinze jours. Si l'entreprise a déjà eu recours à l'activité partielle dans les 36 mois précédents, elle doit se conformer à des engagements spécifiques (maintien en emploi, formation, etc.).

Les heures chômées ouvrent droit au versement de l'allocation d'activité partielle dans la limite de deux contingents fixés par un arrêté du 13 août 2013 :

– cas général : 1 000 heures par an et par salarié (sauf dérogation accordée par arrêté des ministres en charge de l'emploi et du budget) ;

– cas particulier : 100 heures par an et par salarié pour le motif « *transformation, restructuration ou modernisation de l'entreprise* ».

L'allocation versée à l'entreprise est cofinancée par l'État et l'Unédic à hauteur de 7,74 euros par heure chômée par salarié, dont 4,84 euros sont à la charge de l'État, pour les entreprises de moins de 250 salariés, et de 7,23 euros par heure chômée par salarié, dont 4,33 euros à la charge de l'État, pour les entreprises de 250 salariés et plus.

Les salariés bénéficient, pendant les heures chômées, d'une indemnité horaire, versée par leur employeur, égale à 70 % de leur salaire brut horaire (environ 84 % du salaire net horaire) et au minimum au SMIC.

Ainsi, dès lors que l'employeur dispose d'une décision d'autorisation de recours à l'activité partielle délivrée par DIRECCTE compétente, il peut solliciter le versement de l'allocation d'activité partielle prévue par l'article L. 5122-1 du code du travail à compter du premier jour qui suit le mois pendant lequel le salarié a été placé en activité partielle.

Toutefois, l'employeur conserve la faculté de demander le versement de ladite allocation dans un délai de quatre ans à partir du premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle un salarié a été placé en activité partielle, conformément au régime de prescription quadriennale prévu par la loi n° 68-1250 du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'État, les départements, les communes et les établissements publics.

Ainsi, en pratique, certaines entreprises peuvent, sur une même demande d'activité partielle, produire plusieurs demandes d'indemnisation, au fur et à mesure de la consommation, et d'autres, au contraire, vont attendre la fin de la période pour réaliser une demande d'indemnisation unique ; compte tenu de la prescription quadriennale, ces demandes peuvent intervenir jusqu'au

31 décembre de la quatrième année suivant le premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle le salarié a été placé en activité partielle.

II. LES PROBLÈMES POSÉS PAR UN DÉLAI DE RÉCLAMATION TROP IMPORTANT AINSI QUE PAR L'ABSENCE DE SANCTIONS

A. UN RÉGIME DE CRÉANCES SOUMIS AU DROIT COMMUN QUI POSE UN PROBLÈME AU REGARD DU TEMPS ÉCONOMIQUE

L'application de la prescription quadriennale aux demandes de paiement ou d'indemnisation au titre de l'activité partielle pose, en premier lieu, des **difficultés opérationnelles dès lors qu'elle entraîne une complexité accrue de la gestion du paiement des indemnités et du suivi des enveloppes budgétaires.**

En effet, la comparaison, année après année, du dispositif d'heures autorisées rapportées aux crédits consommés par l'État la même année est par nature faussée. Par exemple, les crédits dépensés en 2017 englobent l'indemnisation d'heures autorisées sur les exercices précédents (2016, voire 2015 de manière résiduelle). La définition d'un taux de consommation certain ne peut donc intervenir qu'à l'issue de la période de quatre ans résultant de la règle de la prescription quadriennale (soit au 31 décembre 2019 pour les demandes intervenues en 2015 et au 31 décembre 2020 pour les demandes intervenues en 2016) ce qui rend très difficile l'estimation effective des besoins budgétaires, alors même que l'activité partielle est un dispositif de réponse à des situations de crise dont la mobilisation ne devrait pas donner lieu à indemnisation plus d'un an après.

En second lieu, d'un point de vue économique, il apparaît qu'un délai de réclamation trop long affaiblit l'effet et dénature le dispositif. Ainsi, le raccourcissement dudit délai permettrait, d'une part, de recentrer le dispositif sur les entreprises qui en ont le plus besoin et sollicitent ainsi le paiement des indemnités dans des délais réduits et, d'autre part, d'éviter d'éventuels effets d'aubaine en cas d'amélioration de la situation financière des entreprises concernées.

B. LA SUSPENSION DES VERSEMENTS D'AIDES AU TITRE DE L'ACTIVITÉ PARTIELLE NE FIGURE PAS, DANS LE RÉGIME DES SANCTIONS POUR FRAUDE OU FAUSSE DÉCLARATION

Autre problème majeur, s'agissant du régime de recouvrement et de sanction administrative, **il n'existe pas à ce jour de régime de sanction en matière de fraude ou de fausse déclaration en ce qui concerne l'allocation d'activité partielle.**

En effet, les dispositions prévues à l'article L. 5124-1 du code du travail ne s'appliquent qu'aux dispositifs de maintien et de sauvegarde dans l'emploi. Elles prévoient que *« sauf constitution éventuelle du délit d'escroquerie, défini et sanctionné à l'article 313-1, au 5° de l'article 313-2 et à l'article 313-3 du code pénal, le fait de bénéficier ou de tenter de bénéficier frauduleusement des allocations*

mentionnées à l'article L. 5123-2 du présent code est puni des peines prévues à l'article 441-6 du code pénal. Le fait de faire obtenir frauduleusement ou de tenter de faire obtenir frauduleusement ces allocations est puni de la même peine ».

En outre, l'article R. 5122-10 du code du travail prévoit uniquement que « l'autorité administrative demande à l'employeur le remboursement des sommes perçues au titre de l'allocation d'activité partielle en cas de non-respect par l'entreprise, sans motif légitime, des engagements mentionnés dans la décision d'autorisation ». Il n'est pas fait mention, en revanche, des cas de fraude ou de fausse déclaration.

La législation en vigueur ne permet donc pas aux DIRECCTE, aujourd'hui gestionnaires du dispositif d'activité partielle, de solliciter le remboursement de l'allocation d'activité partielle en cas de fraude ou de fausse déclaration.

Cela apparaît contraire à l'article L. 8272-1 du code du travail qui dispose que « lorsque l'autorité administrative a connaissance d'un procès-verbal relevant une des infractions constitutives de travail illégal mentionnées à l'article L. 8211-1, elle peut, eu égard à la gravité des faits constatés, à la nature des aides sollicitées et à l'avantage qu'elles procurent à l'employeur, refuser d'accorder, pendant une durée maximale de cinq ans, certaines des aides publiques en matière d'emploi, de formation professionnelle et de culture à la personne ayant fait l'objet de cette verbalisation ».

Le présent article entend corriger cette situation en incluant expressément l'allocation d'activité partielle dans le champ de l'article L. 5124-1 du code du travail.

III. L'IMPACT BUDGÉTAIRE DE LA RÉFORME

Les données relatives aux exercices 2015 et 2016 font apparaître que les entreprises de plus de 250 salariés affichent un taux global de consommation (calculé au regard des demandes d'indemnisations) de 25 % des heures autorisées. 20,1 % sont effectivement utilisées en première année. Cela signifie que 80 % des heures autorisées sont consommées la première année, et que 20 % sont consommées après la première année. **Or, dans le temps économique, si des difficultés urgentes légitiment un recours à l'activité partielle, le caractère d'urgence devient moins évident après 12 mois.**

En France, en 2017, les heures autorisées au titre de l'activité partielle représentaient une enveloppe globale de 608,5 millions d'euros dont 30 % pour les entreprises de plus de 250 salariés. En appliquant le niveau de consommation constaté les années précédentes, **les heures non indemnisées dans la première année suivant la décision d'autorisation représentent une enveloppe de 8,9 millions d'euros dont 5,4 millions d'euros à la charge de l'État** (au titre de la convention financière État-Unédic du 1^{er} novembre 2014, l'État prend à sa

charge 4,33 euros sur le taux horaires de 7,23 euros appliqué aux entreprises de plus de 250 salariés).

Si une accélération des demandes d'indemnisation peut être anticipée du fait de l'entrée en vigueur des dispositions du présent article, il peut être considéré que les entreprises qui n'ont pas un besoin réel en la matière et qui peuvent déposer des demandes d'indemnisation jusqu'à deux ans après l'autorisation de recourir à l'activité partielle seraient concernées par ce délai de prescription.

De manière conservatrice, on peut ainsi estimer qu'une moindre dépense annuelle de 2,5 millions d'euros résulterait de l'application du présent article.

En outre, s'agissant du régime de recouvrement et de sanction administrative, les 11 cas identifiés recensés en 2017 représentent un montant de 138 178 euros. Par ailleurs, l'Agence des services et paiements a procédé, sur la même année, à des recouvrements liés à des cas de fraude, sans régime de sanction dédié, à hauteur de 394 360 euros.

Ainsi, on peut estimer, dans une hypothèse basse, tous les cas de fraudes n'ayant pas fait l'objet de signalement par les DIRECCTE, à 500 000 euros par an les recettes découlant de la mise en œuvre du recouvrement dans le cadre du nouveau régime de sanction, correspondant à une moindre dotation budgétaire de l'État à due concurrence au profit de l'ASP.

En matière de possibilité de recours de l'autorité administrative, le présent article vise à étendre le champ de la disposition pénale figurant à l'article L. 5124-1 du code du travail, permettant ainsi de conférer à l'autorité gestionnaire de l'allocation de l'activité partielle un pouvoir de sanction et de recouvrement des sommes indûment perçues au titre de l'activité partielle, le cas échéant par voie d'exécution forcée.

Le recouvrement serait opéré par l'Agence de services et de paiement (ASP) qui verse les indemnisations aux entreprises au titre de l'activité partielle après validation de la demande par les DIRECCTE et DIECCTE. Le projet d'article vise également à conférer à l'autorité gestionnaire, lorsqu'elle constate l'existence d'un procès-verbal relevant une des infractions constitutives de fraude ou de fausse déclaration, le pouvoir de refuser le bénéfice de l'allocation d'activité partielle dans les conditions prévues par les articles L. 8272-1 et suivants du code du travail.

IV. LA POSITION DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

Le but poursuivi par la réforme est donc à la fois de limiter les effets d'aubaine et de permettre les recours en cas de fraude ou de fausse déclaration pour l'obtention des aides prévues. Ces deux objectifs conduisent à

un impact budgétaire limité tant pour les finances publiques que pour les entreprises (environ 3 millions d'euros au total).

Les dispositions du présent article ne sont ainsi pas de nature à conduire à un rétrécissement du recours à l'activité partielle, outil utile et pertinent d'accompagnement des mutations économiques et de lutte contre le chômage. Le dispositif d'activité partielle sera au contraire renforcé par son recentrage au profit des entreprises qui en ont le plus besoin, ainsi que par sa soumission aux règles juridiques qui encadrent la totalité des dispositifs d'aides publiques en cas de fraude ou de fausses déclarations.

*

* *

La commission adopte l'article 84, sans modification.

Article 41 et état D

La commission adopte les crédits du compte spécial Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage, sans modification.

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

Pôle emploi : M. Jean Bassères, directeur général, M. Paul Bazin de Jessey, directeur de la stratégie et des affaires institutionnelles

Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) : Mme Carine Chevrier, inspectrice générale des affaires sociales, Mme Carole Bousquet-Berard, sous-directrice en charge de la sous-direction financement et modernisation

Direction générale du travail (DGT) : M. Régis BAC, chef de service, Mme Catherine Pernet, cheffe de service DPSIT-DGT, M. Denis Hennequin, chef du bureau budget

Ministère du travail - Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (DARES) : Mme Selma Mahfouz, directrice, Mme Hélène Furnon Petrescu, sous-directrice action régionale

Alliance Villes Emploi : Marie-Pierre Establie d'Argencé, déléguée générale

Yohan David, Président de la maison de l'emploi de Bordeaux

Isabelle Montarini, Présidente de la Maison de l'Emploi et de la Formation Professionnelle du Pays de Brest