



N° 4524

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 octobre 2021.

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 2022** (n° 4482),

PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 42

TRAVAIL ET EMPLOI

Rapporteuse spéciale : Mme MARIE-CHRISTINE VERDIER-JOUCLAS

Députée

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE..	5
DONNÉES CLÉS	7
INTRODUCTION	9
I. LE PROGRAMME 102 ACCÈS ET RETOUR À L'EMPLOI	10
A. LA MOBILISATION DU FONDS D'INCLUSION DANS L'EMPLOI.....	10
1. Les contrats aidés.....	10
2. L'insertion par l'activité économique.....	11
3. Les entreprises adaptées.....	12
B. LA GARANTIE JEUNES	12
1. De nouveaux objectifs quantitatifs et de nouvelles modalités.....	12
2. Une dotation portée à un montant inédit.....	13
C. LES RESSOURCES DE PÔLE EMPLOI.....	17
D. L'EXPÉRIMENTATION « TERRITOIRES ZÉRO CHÔMEUR DE LONGUE DURÉE »	18
E. L'ÉPIDE	18
F. LES MAISONS DE L'EMPLOI	20
II. LE PROGRAMME 103 ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES ET DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI.....	22
A. UNE BAISSSE DES DÉPENSES LIÉES À LA COMPENSATION DES EXONÉRATIONS DE COTISATIONS SOCIALES.....	22
B. LES EMPLOIS FRANCS	23
C. UNE ÉVOLUTION CONTRASTÉE DES DÉPENSES LIÉES À L'APPRENTISSAGE.....	25
D. LES ÉCOLES DE PRODUCTION.....	26
E. LA POURSUITE DE LA TRANSFORMATION DE L'AFPA	27
F. FRANCE COMPÉTENCES	27
G. LE PLAN D'INVESTISSEMENT DANS LES COMPÉTENCES.....	28

III. LES CRÉDITS DE LA MISSION <i>PLAN DE RELANCE</i>	31
A. LE FNE-FORMATION ET LE DISPOSITIF TRANSITIONS COLLECTIVES...	32
B. LES AIDES EXCEPTIONNELLES AUX EMPLOYEURS D'APPRENTIS ET AUX CONTRATS DE PROFESSIONNALISATION	34
C. L'AUGMENTATION DU NOMBRE DE JEUNES ACCOMPAGNÉS EN GARANTIE JEUNES	35
D. LE PLAN D'INVESTISSEMENT DANS LES COMPÉTENCES	36
E. LA PROMOTION DE L'ALTERNANCE (DISPOSITIF PRO A)	36
F. LA REVALORISATION DE LA RÉMUNÉRATION DES STAGIAIRES DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE.....	38
IV. LE PROGRAMME 111 <i>AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'EMPLOI ET DES RELATIONS DU TRAVAIL</i>	39
A. DES VARIATIONS LIÉES AU CYCLE NORMAL DES DÉPENSES.....	40
1. Une stabilisation des crédits de la santé et de la sécurité au travail.....	40
2. Une légère baisse des crédits l'action 2 <i>Qualité et effectivité du droit</i>	42
3. Une forte baisse des crédits de l'action 3 <i>Dialogue social et démocratie sociale</i> ..	43
B. UNE NOUVELLE ACTION, AU SERVICE DE LA PRÉVENTION EN SANTÉ AU TRAVAIL.....	45
1. Une réforme à la mise en œuvre progressive.....	45
2. Des crédits programmés dans le cadre de plan de relance.....	46
a. La sous-action <i>Accompagnement de la modernisation des services de prévention et de santé au travail (SPST)</i>	46
b. La sous-action <i>Intégration des Aract à l'Anact</i>	47
c. La sous-action <i>Renforcement du Fonds pour l'amélioration des conditions de travail</i>	47
d. La sous-action <i>Accompagnement des actions du Plan Santé au travail 4 et des Plans régionaux de santé au travail</i>	47
V. LE PROGRAMME 155 <i>CONCEPTION, GESTION ET ÉVALUATION DES POLITIQUES DE L'EMPLOI ET DU TRAVAIL</i>	48
A. UNE HAUSSE DES DÉPENSES DE PERSONNEL.....	49
1. Les crédits budgétaires.....	49
2. Les emplois	49
B. UNE HAUSSE DES CRÉDITS HORS TITRE 2.....	51
EXAMEN EN COMMISSION	53
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE	55
CONTRIBUTIONS ÉCRITES REÇUES	56

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, **16 %** des réponses relatives à la mission étaient parvenues à la commission des finances.

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

Les crédits demandés pour la mission *Travail et emploi* atteignent un montant total de 14,741 milliards d'euros en autorisations d'engagement, en hausse de 440 millions d'euros (+ 3,1 %), et de 13,402 milliards d'euros en crédits de paiement, en baisse de 140 millions d'euros (- 1 %). S'y ajoutent des montants de 498,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 3,248 milliards d'euros en crédits de paiement portés par la mission *Plan de relance*. À l'heure de la reprise, les moyens sont mobilisés pour faire de celle-ci une chance pour chaque demandeur d'emploi et chaque salarié.

Sont notamment renforcées les dotations des dispositifs d'insertion par l'activité économique, pour financer 16 000 aides au poste supplémentaires, les crédits des contrats aidés, pour financer 100 000 nouvelles entrées en parcours emploi compétence et 45 000 nouvelles entrées en contrats initiative emploi, et les dotations relatives à la garantie jeunes et aux missions locales pour financer 200 000 nouvelles entrées en Garantie jeunes et 80 000 entrées supplémentaires pour le PACEA. Les crédits mobilisés en faveur de l'expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée progressent également, marquant l'entrée de celle-ci dans une nouvelle phase à la suite de l'entrée en vigueur de la loi du 14 décembre 2020. Parallèlement, l'apprentissage poursuit son essor, qu'illustrent notamment la mobilisation de l'aide exceptionnelle aux employeurs d'apprentis et la hausse des dépenses liées à la compensation des exonérations applicables aux contrats d'apprentissage, tandis que le dispositif des emplois francs monte en puissance.

Conformément à leur nature cyclique, les crédits du programme 111 *Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail* connaissent une très forte baisse en autorisations d'engagement, mais leurs crédits de paiement se maintiennent. La principale nouveauté du programme est l'apparition d'une nouvelle action destinée à financer les dépenses résultant des dispositions de la loi n° 2021-1018 du 2 août 2021 visant à renforcer la prévention en santé au travail.

Sous le double effet de la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État et du renforcement des services déconcentrés pour faire face à la crise, gérer le dispositif d'activité partielle et déployer le plan de relance, la réduction des effectifs du ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion cesse.

En ce qui concerne les opérateurs, plusieurs sources de financement permettent à Pôle emploi de disposer des ressources suffisantes pour mener à bien sa mission. En revanche, si France compétences bénéficie d'un renforcement bienvenu de ses effectifs, sa situation financière incite à lever la « règle d'or » adoptée en loi de finances pour 2021.

Les dispositifs et les crédits de la mission pourront en outre être renforcés par voie d'amendements. Le Gouvernement propose ainsi de renforcer de 500 millions d'euros en autorisations d'engagement et 689 millions d'euros en crédits de paiement les montants alloués à la formation des salariés et des demandeurs d'emploi. Le plan d'investissement dans les compétences, qui poursuit son déploiement, s'en trouvera conforté. De même, dans la continuité du plan « 1 jeune, 1 solution », le Gouvernement propose la mise en place d'un contrat d'engagement jeune qui offre aux jeunes les plus en difficulté un accompagnement intensif de bout en bout et individualisé.

DONNÉES CLÉS

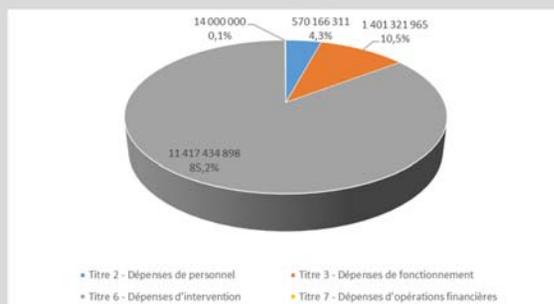
ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION TRAVAIL ET EMPLOI

(en euros)

Programme	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2021	Demandées pour 2022	Variation 2022/2021	Ouverts en LFI pour 2021	Demandés pour 2022	Variation 2022/2021
102 – Accès et retour à l'emploi	6 819 265 608	7 577 732 461	+ 11,12 %	6 734 865 608	7 278 012 645	+ 8,06 %
103 – Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	6 699 447 756	6 457 967 120	- 3,60 %	6 090 319 682	5 389 233 677	- 11,51 %
111 – Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	149 152 815	57 397 043	- 61,52 %	88 710 549	92 425 496	+ 4,19 %
155 – Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	634 230 292	648 787 568	+ 2,3 %	628 694 080	643 251 356	+ 2,32 %
Total pour la mission	14 302 096 471	14 741 884 192	+ 3,07 %	13 542 589 919	13 402 923 174	- 1,03 %

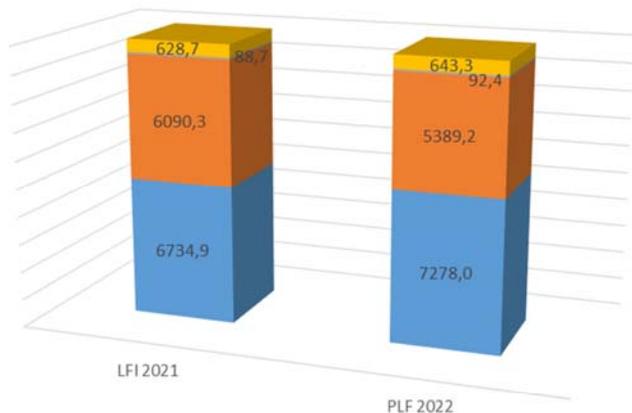
Source : projet annuel de performance pour 2022 de la mission Travail et emploi.

CRÉDITS DE PAIEMENT PAR NATURE



Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performance pour 2022.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT PAR DESTINATION



- 155 – Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail
- 111 – Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail
- 103 – Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi
- 102 – Accès et retour à l'emploi

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performance pour 2022.

INTRODUCTION

La mission *Travail et emploi* se compose de quatre programmes, dont les deux premiers portent les crédits de la politique de l'emploi :

– le programme 102 *Accès et retour à l'emploi*, qui structure l'aide aux demandeurs d'emploi, notamment de longue durée pour leur permettre de retrouver un emploi de qualité, est doté de 7,578 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 7,278 milliards d'euros en crédits de paiement (CP) ;

– le programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi*, qui vise à accompagner les actifs et les entreprises dans leurs phases de transition et de montée en compétences, à accompagner les restructurations sur les territoires, à stimuler l'emploi et la compétitivité et à financer les opérateurs nationaux de la formation professionnelle, est doté de 6,458 milliards d'euros en AE et de 5,389 milliards d'euros en CP ;

– le programme 111 *Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail*, qui vise à l'amélioration des conditions d'emploi et de travail des salariés du secteur concurrentiel par la qualité du droit et sa diffusion, le contrôle de sa mise en œuvre, le conseil et l'appui au dialogue social, est doté de 57,397 millions d'euros en AE et de 92,425 millions d'euros en CP ;

– le programme 155 *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail*, programme d'appui et de soutien aux politiques publiques du ministère du travail, de l'emploi, et de l'insertion, est doté de 648,79 millions d'euros en AE et de 643,25 millions d'euros en CP.

Ainsi, les crédits demandés pour la mission *Travail et emploi* atteignent un montant total de 14,742 milliards d'euros en AE, en hausse de 440 millions d'euros, soit 3,1 %, et de 13,403 milliards d'euros en CP, en légère baisse de 140 millions d'euros (- 1 %). Des mesures de soutien à l'accès à l'emploi ambitieuses restent déployées pour répondre aux besoins des jeunes et des personnes les plus éloignées du marché du travail, le programme 102 prenant pour partie le relais des financements de la mission *Plan de relance*. Celle-ci perdure cependant et continue de financer des actions dans le champ de l'emploi et de la formation professionnelle ; elle porte notamment les crédits de paiement de dépenses engagées en 2021.

I. LE PROGRAMME 102 ACCÈS ET RETOUR À L'EMPLOI

En 2022, les crédits demandés pour le programme 102 *Accès et retour à l'emploi* sont supérieurs de 758,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 543,1 millions d'euros en crédits de paiement à ceux inscrits en loi de finances initiale pour 2021, soit **une hausse de 11,12 % en AE et de 8,06 % en CP**.

ÉVOLUTION EN 2022 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 102 PAR RAPPORT À LA LFI POUR 2021

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2021	PLF 2022	Évolution	LFI 2021	PLF 2022	Évolution
01 – Amélioration de l'efficacité du service public de l'emploi	3 461,96	3 404,26	- 1,67 %	3 461,96	3 404,26	- 1,67 %
02 – Amélioration des dispositifs en faveur de l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail	2 545,56	3 596,62	+ 41,29 %	2 487,59	3 194,68	+ 28,42 %
03 – Plan d'investissement des compétences	811,75	576,86	- 28,94 %	785,32	679,07	- 13,53 %
04 – Aide exceptionnelle contrat pro	0	0	–	0	0	-
Totaux	6 819,27	7 577,73	+ 11,12 %	6 734,87	7 278,01	+ 8,06 %

Source : projet annuel de performance pour 2022.

Comme en loi de finances initiale pour 2021, l'action 4 ne porte pas de crédits, l'aide exceptionnelle aux contrats de professionnalisation étant financée par le programme 364 *Cohésion* de la mission *Plan de relance*. La rapporteure spéciale a accordé une attention particulière à quelques-uns des multiples dispositifs de la palette des outils au service de l'accès et du retour à l'emploi.

A. LA MOBILISATION DU FONDS D'INCLUSION DANS L'EMPLOI

Le fonds d'inclusion dans l'emploi finance principalement les contrats aidés, l'insertion par l'activité économique et l'aide au poste des entreprises adaptées.

1. Les contrats aidés

En hausse de 300 millions d'euros en AE et 150 millions d'euros en CP par rapport aux crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2021 dans le cadre de la mission *Travail et emploi*, **les crédits alloués aux contrats aidés permettent le financement de 100 000 nouvelles entrées en parcours emploi compétences (PEC)**, dans le secteur non marchand, **et de 45 000 nouvelles entrées en contrats initiative emploi (CIE)**, dans le secteur marchand, dans la continuité des mesures mises en place par le plan de relance en 2021.

2. L'insertion par l'activité économique

Afin de soutenir la stratégie de croissance du secteur de l'insertion par l'activité économique (IAE), les moyens déployés par l'État ont été significativement augmentés dès l'année 2019 et intensifiés en 2020 et 2021. Le projet de loi de finances pour 2022 conforte cette dynamique en assurant le financement de l'IAE à hauteur de 1,3 milliard d'euros⁽¹⁾, en hausse de 124 millions d'euros.

La rapporteure spéciale appelle toutefois l'attention du Gouvernement sur la question de l'aide au poste des entreprises de travail temporaire d'insertion. Aux termes du Pacte d'engagements pour développer le travail temporaire d'insertion comme passerelle à l'emploi durable, une baisse de deux fois 5 % du montant de l'aide au poste qui leur est allouée était prévue. Il convient cependant que chacune des parties à ce pacte, y compris l'État, tienne ses engagements ; à défaut, il conviendrait que la trajectoire de l'aide au poste soit révisée et que le Gouvernement revienne sur la baisse prévue en 2022.

L'entreprise d'insertion par le travail indépendant

L'article 83 de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel⁽²⁾ prévoyait que l'État puisse expérimenter, pendant une durée de trois ans, l'élargissement des formes d'insertion par l'activité économique au travail indépendant. Il s'agissait de permettre à des personnes sans emploi, rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières, d'exercer une activité professionnelle en bénéficiant d'un service de mise en relation avec des clients et d'un accompagnement par une entreprise d'insertion par le travail indépendant. Cohérente avec la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté, cette expérimentation participe, dans le contexte d'une crise économique inédite, de l'effort des pouvoirs publics pour multiplier le nombre de solutions d'accompagnement à la création d'activité à destination des publics de l'inclusion.

À ce jour, dix-huit EITI ont été créées. Le ministère du travail confirme que l'EITI constitue ainsi un levier intéressant dans un contexte où environ 200 000 indépendants, soit 0,8 % des actifs occupés et 6,9 % des indépendants, recourent, exclusivement ou non, à un intermédiaire pour entrer en contact avec leurs clients. Elle permet en outre d'offrir une solution à certaines situations personnelles difficilement conciliables avec un cadre de travail salarié classique.

L'extinction de l'expérimentation doit intervenir le 23 décembre 2021, ce sur quoi la rapporteure spéciale a appelé l'attention du Gouvernement. Celui-ci a déposé un amendement⁽³⁾, en vue de l'examen en séance des crédits de la mission *Travail et emploi*. Ce sera l'occasion de repousser de deux ans le terme de cette expérimentation pour prolonger la dynamique amorcée autour de cet outil d'inclusion pertinent.

(1) Dans la suite du présent rapport, lorsqu'ils ne sont pas distingués, les montants respectifs des AE et des CP sont identiques.

(2) Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

(3) Amendement II-2197 du Gouvernement.

3. Les entreprises adaptées

En 2022, comme en 2021, ce sont 425 millions d’euros qui sont prévus pour le financement de l’aide au poste des entreprises adaptées.

La crise sanitaire et économique de 2020 a freiné le déploiement des expérimentations prévues dans le cadre de la réforme des entreprises adaptées, en raison de la baisse de l’activité économique, malgré la dynamique observée dans le nombre d’habilitations à participer à ces expérimentations. Leur mise en œuvre et l’appropriation par les entreprises adaptées de la réforme se sont révélées plus longues qu’attendu et ont nécessité un temps d’accompagnement puis de montée en puissance. Le comité interministériel du handicap a donc préconisé le prolongement des expérimentations du contrat à durée déterminée tremplin, dite CDD Tremplin, et de l’entreprise adaptée de travail temporaire (EATT) jusqu’au 31 décembre 2023, ce qui impliquera une modification des articles 78 et 79 de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel. Cette année supplémentaire donne de la visibilité au secteur afin d’encourager la poursuite des expérimentations.

B. LA GARANTIE JEUNES

Expérimentée sur quelques territoires dès 2013, la garantie jeunes est devenue, avec la loi du 8 août 2016 ⁽¹⁾, un droit pour tous les jeunes de 16 à 25 ans révolus, en situation de précarité et prêts à s’engager dans le parcours. Généralisée en 2017, elle constitue une modalité spécifique, la plus intensive, du parcours contractualisé vers l’emploi et l’autonomie (PACEA). Elle constitue la garantie d’une première expérience professionnelle et de ressources.

1. De nouveaux objectifs quantitatifs et de nouvelles modalités

À la suite de la crise sanitaire et dans le cadre du plan de relance, l’objectif de 100 000 entrées en garantie jeunes qui était retenu pour l’année 2020 a été doublé pour atteindre une cible d’entrées en 2021 de 200 000. Un décret du 26 mai 2021 ⁽²⁾ a en outre permis un certain nombre d’assouplissements des critères d’éligibilité et des modalités de mise en œuvre de la garantie jeunes. Il prévoit plus particulièrement :

– l’appréciation des ressources du jeune sur trois ou six mois avant son entrée dans le dispositif, selon ce qui lui est plus favorable ;

– l’entrée sur dérogation pour les jeunes dont les ressources dépassent le plafond fixé de 30 %, sur décision de la mission locale, et pour les jeunes dont les ressources dépassent le plafond de 100 %, sur décision de la commission locale ;

(1) Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

(2) Décret n° 2021-664 du 26 mai 2021 relatif à la garantie jeunes.

– la possibilité d’entrée en garantie jeunes, au cas par cas, selon l’évaluation de la situation par les conseillers, pour les jeunes issus de foyers impossibles mais en rupture avec leur famille et pour les jeunes travailleurs précaires ;

– la possibilité de moduler la durée du parcours entre neuf et douze mois et de le renouveler jusqu’à dix-huit mois sur avis de la mission locale.

En outre, des assouplissements du cahier des charges ont été rendus possibles avec la possibilité de recourir à des entretiens et cours collectifs à distance, d’adapter la taille des cohortes, etc. Les missions locales ont su ainsi s’adapter pour faire face à l’importante montée en charge de ce dispositif et, **à la date du 30 septembre 2021, 113 243 jeunes étaient entrés dans un parcours garantie jeunes depuis le début de l’année**, contre 58 701 à la même date de l’année 2020 et 70 825 à la même date de l’année 2019. **Le mouvement devrait se confirmer au cours des quatre derniers mois de l’année 2021**, la saisonnalité observée du dispositif faisant apparaître un nombre d’entrées particulièrement important à cette période de l’année.

2. Une dotation portée à un montant inédit

La subvention de fonctionnement versée aux missions locales par le programme 102 *Accès et retour à l’emploi* couvre :

– le financement des activités du réseau en faveur de l’accès à l’emploi (accueil, accompagnement et placement des jeunes en difficulté) et des moyens humains qui s’y rapportent en s’appuyant sur des conventions pluriannuelles d’objectif (CPO) signées par les directions régionales de l’économie, de l’emploi, du travail et des solidarités (DREETS) avec les missions locales ;

– le financement des associations régionales de missions locales (ARML) et de leurs équipes d’animation ;

– des actions spécifiques comme le parrainage.

En outre, dans le cadre de l’appel à projets du plan d’investissement dans les compétences (PIC) visant à « repérer et mobiliser les publics invisibles et en priorité les plus jeunes d’entre eux », 111 projets sur un total de 237 sélectionnés en 2019 et 2020 sont portés directement par une mission locale ou une association régionale de missions locales, tandis que d’autres projets impliquent des missions locales de manière subsidiaire, dans le cadre de la mobilisation du service public de l’emploi ou de consortiums. Cet appel à projet est financé par le plan d’investissement dans les compétences à hauteur d’un montant total de 60 millions d’euros sur deux ans pour la première vague de sélection. Un second appel à projets de 38 millions d’euros a été lancé en 2021, qui peut permettre à d’autres missions locales de présenter leur candidature.

La subvention de fonctionnement des missions locales est répartie sur deux lignes budgétaires, « CPO missions locales » et « accompagnement garantie jeunes ». Même si ces deux lignes subsistent, du fait du suivi spécifique nécessaire pour les crédits liés au PIC, elles sont en réalité totalement fusionnées en gestion depuis 2019, afin de prendre en compte à titre pérenne la garantie jeunes dans l'activité globale de la mission locale, de conforter le décloisonnement de l'offre de services, de simplifier les circuits de financement et d'alléger les charges administratives.

Depuis l'exercice 2020, cette subvention de fonctionnement intègre également le financement de la mise en œuvre de l'obligation de formation instaurée par la loi pour une école de la confiance ⁽¹⁾, sur une base de 20 millions d'euros par année pleine de mise en œuvre. Cette mesure inscrite dans la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté vise à ce que tous les jeunes âgés de 16 à 18 ans se trouvent soit dans un parcours de formation, soit en emploi, en service civique ou en parcours d'accompagnement ou d'insertion sociale et professionnelle. Les missions locales participent à la mise en œuvre de l'obligation de formation qui est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2020 et doivent assurer le contrôle de son respect par les jeunes mineurs.

Pour l'exercice 2021, les moyens en faveur des missions locales ont été augmentés, afin de renforcer les offres d'accompagnement PACEA et Garantie jeunes dans le cadre du plan de relance #1jeune1solution présenté par le Premier ministre le 23 juillet 2020. Ces crédits supplémentaires ont également été globalisés en gestion, même si une partie apparaît au sein du programme 364 *Cohésion* de la mission *Plan de relance*.

En 2022, les crédits des missions locales atteindront 694,26 millions d'euros en AE et 601,78 millions d'euros en CP.

Si la rapporteure spéciale salue l'ampleur de l'effort budgétaire, elle n'en estime pas moins qu'il serait opportun que chaque mission locale dispose d'une enveloppe de crédits en régie directe pour remédier à des difficultés ponctuelles de jeunes entrant en garantie jeunes ou en parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (PACEA). Un montant très modeste suffirait pour résoudre un problème d'hébergement de quelques nuits, permettre de payer un titre de transport, etc.

Par ailleurs, il pourrait être remédié aux difficultés de certaines missions locales par un renforcement de leur tête de réseau.

Il convient enfin de noter que les moyens des missions locales devraient être renforcés dans le cadre de la mise en place du contrat d'engagement jeunes.

(1) Loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance.

LE FINANCEMENT DES MISSIONS LOCALES ET DE LA GARANTIE JEUNES DEPUIS 2019*

(Crédits de paiement)

(en millions d'euros)

	2019		2020		2021	2022
	LFI	Exécuté	LFI	Exécuté	LFI	PLF
Fonctionnement des ML (dont ARML)	197,88	203,05	371,94	344,11	411,83	596,78
Garantie jeunes	153,08	193,38				
Plan de relance					100,00	
Parrainage	5	5,16	5	4,67	5	5
Total	355,96	401,60	376,94	348,78	516,83	601,78

(*) Hors appels à projets du PIC.

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

S'ajoutent à ces montants 692,2 millions d'euros au titre de l'allocation Garantie jeunes pour l'accompagnement de 200 000 jeunes.

Le Gouvernement proposera, par voie d'amendement, un renouvellement de cet accompagnement, sous la forme du contrat d'engagement jeune. Le versement d'une allocation différentielles aux jeunes placés en contrat d'engagement sera l'objet d'un abondement de crédits par voie d'amendement d'un montant de 140 millions d'euros.

Le contrat d'engagement jeune

Le 2 novembre 2021, le Président de la République a annoncé la mise en place du contrat d'engagement jeune, à compter du 1^{er} mars 2022. Ce contrat offrira un accompagnement profondément renouvelé avec un objectif d'entrée plus rapide dans l'emploi. Il consistera en un programme intensif et individualisé de 15 à 20 heures par semaine au minimum, avec une mise en activité systématique et régulière du jeune du premier au dernier jour, pendant une période pouvant aller jusqu'à douze mois – dix-huit mois sous conditions. Chaque jeune aura un référent unique tout au long de son parcours, conseiller de mission locale ou de Pôle emploi, une application facilitant les échanges. Le contrat d'engagement sera proposé par l'ensemble du service public de l'emploi : les missions locales, Pôle emploi, des acteurs publics et privés, y compris associatifs.

La gamme des solutions qui pourront être proposées au jeune pendant son parcours est vaste : préparations à l'entrée en formation (prépa apprentissage, prépa compétences), formation qualifiante ou pré-qualifiante, mission d'utilité sociale, mises en situation en emploi, alternance.

Reprenant le fonctionnement de la garantie jeunes, le contrat d'engagement offrira une garantie de ressources d'un montant maximal de 500 euros.

Il représente un investissement de 2,6 milliards d'euros, dont 2,05 milliards d'euros qui mobilisent les solutions du plan #1jeune1solution et 550 millions d'euros supplémentaires qui viendront abonder les crédits de la mission *Travail et emploi* pour intensifier l'accompagnement.

La création du contrat d'engagement jeune marque un changement profond. Il s'agit non pas d'inventer un nouveau dispositif mais de renforcer les dispositifs existants et de pratiquer « l'aller vers ». C'est d'ailleurs pourquoi, au-delà de Pôle emploi et des missions locales, le déploiement du contrat d'engagement jeune implique de travailler aussi avec le secteur associatif et de renforcer les écoles de production, les écoles de la seconde chance et l'Épide.

Tous les jeunes qui souhaiteront s'engager doivent pouvoir bénéficier de ce contrat, aucun n'étant laissé « au bord de la route ».

C. LES RESSOURCES DE PÔLE EMPLOI

D'un montant de 1,064 milliard d'euros, la subvention pour charges de service public (SCSP) de Pôle emploi pour 2022 diminue de 85,4 millions d'euros, conformément à la trajectoire fixée par convention tripartite 2019-2022 signée avec les partenaires sociaux au mois de décembre 2019. Elle est néanmoins complétée par une subvention de 175 millions d'euros sur le programme 364 *Cohésion* pour tenir compte des conséquences de la crise sanitaire sur le financement de l'opérateur ; le montant de la contribution de l'Unédic en 2022 est effectivement calculé sur celui des cotisations recouvrées en 2020, fortement affecté par la crise sanitaire et l'activité partielle.

Au total, selon les informations transmises par Pôle emploi à la rapporteure spéciale le 20 octobre 2021, malgré la forte baisse – d'un montant de 330,8 millions d'euros par rapport à 2021 et de 539 millions d'euros par rapport aux estimations de l'Unédic disponibles avant la crise sanitaire – de la contribution de l'assurance chômage, **les ressources de l'opérateur devraient être quasi stables en 2022**, n'accusant qu'une diminution de 0,2 %, par rapport à celles de 2021.

En effet, pour compenser la baisse de la contribution de l'Unédic, les financements suivants seront mobilisés en 2022 :

- une enveloppe de 175 millions d'euros sera financée par l'État dans le cadre du plan de relance, en complément de la SCSP de 1,064 milliard d'euros précédemment évoquée ;

- des financements européens « REACT UE » permettront, d'une part, de financer le renforcement de l'accompagnement intensif des jeunes depuis 2021 (+ 1 300 ETPT, soit un total de 1 740 ETPT) et d'intensifier l'accompagnement global dans le cadre du plan pauvreté (+ 150 ETPT, soit un total de 1 230 ETPT) et, d'autre part, de couvrir une partie de la baisse de la contribution de l'Unédic en finançant des dépenses-socle d'intervention et 100 % des conseillers chargés de l'accompagnement intensif des jeunes et de l'accompagnement global en 2021 et 2022, pour un montant total de 132 millions d'euros dont 86 millions d'euros en 2022 et 46 millions d'euros au titre de 2021 ;

- un prélèvement sur fonds de roulement de près de 300 millions d'euros, rendu possible du fait des résultats positifs de 2020, grâce à des économies réalisées en lien avec la crise sanitaire, et de 2021.

Ces ressources permettent de couvrir les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'intervention nécessaires au fonctionnement de Pôle emploi en 2022. La mise en œuvre du contrat d'engagement jeune justifiera par ailleurs un abondement supplémentaire, auquel il est prévu de procéder par voie d'amendement.

D. L'EXPÉRIMENTATION « TERRITOIRES ZÉRO CHÔMEUR DE LONGUE DURÉE »

La loi du 14 décembre 2020 ⁽¹⁾ avait notamment pour objet d'ouvrir une deuxième phase de l'expérimentation « territoires zéro chômeur de longue durée », permettant son extension à cinquante nouveaux territoires. En application de celle-ci, un décret du 30 juin 2021 ⁽²⁾ définit :

– les modalités de mise en œuvre de l'expérimentation, notamment les règles d'organisation et de fonctionnement de l'association gestionnaire du fonds national d'expérimentation ;

– les modalités de versement des aides aux entreprises participant à l'expérimentation ;

– les modalités d'évaluation de l'expérimentation.

Il sera précisé par un décret rectificatif portant sur :

– la validité des décisions du conseil d'administration de l'association gestionnaire du fonds, la composition des comités locaux pour l'emploi ainsi que les règles déterminant la validation de leurs décisions ;

– le périmètre des emplois ouvrant droit à une contribution au développement de l'emploi ;

– des précisions relatives aux dotations d'amorçage des entreprises à but d'emploi.

D'un point de vue budgétaire, **atteignant 33,2 millions d'euros, la dotation prévue pour l'expérimentation est supérieure de 4,6 millions d'euros aux montants inscrits en loi de finances pour 2021**, soit une hausse de plus de 16 %. Le Gouvernement marque ainsi sa détermination à assurer l'extension de l'expérimentation à un plus grand nombre de territoires.

E. L'ÉPIDE

Créé en 2005, l'Établissement pour l'insertion de la défense (Épide), communément appelé Établissement pour l'insertion dans l'emploi, vise à insérer des jeunes, appelés volontaires, âgés de seize à vingt-cinq ans sortis du système scolaire sans diplôme ni qualification professionnelle. Placé sous la triple tutelle des ministres chargés des armées, de la ville et de l'emploi, il forme environ 3 200 stagiaires chaque année au sein de dix-neuf centres dans un cadre inspiré du service militaire adapté des départements d'outre-mer. Cela implique la remise à niveau de connaissances dans les matières fondamentales, voire leur acquisition, ainsi que la consolidation de compétences sociales et civiques.

(1) Loi n° 2020-1577 du 14 décembre 2020 relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi par l'activité économique et à l'expérimentation « territoires zéro chômeur de longue durée ».

(2) Décret n° 2021-863 du 30 juin 2021 relatif à l'expérimentation « territoires zéro chômeur de longue durée ».

Sur la proposition de la rapporteure spéciale et en application du 2° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances, la Cour des comptes a été saisie le 23 juin 2020 par la commission des finances de l'Assemblée nationale d'une demande d'enquête relative à cet établissement. Au terme de celle-ci, la Cour a publié une communication, qu'elle a également présentée dans le cadre d'une réunion de la commission des finances, le 26 mai 2021.

La Cour des comptes relève que l'Épide offre « un cadre de prise en charge strict mais bienveillant à des jeunes en grande difficulté ». Elle note que « nombre de volontaires de l'Épide se distinguent par leur très grande vulnérabilité : aux lacunes dans les savoirs de base et au manque de motivation s'ajoutent des situations personnelles compliquées, de grandes difficultés matérielles, voire l'absence de logement et des troubles psychologiques et sociaux ».

Elle note encore que « les caractéristiques de l'accueil en centre Épide sont bien adaptées aux jeunes les plus vulnérables », notamment parce que l'internat « redonne un lieu de vie, éloigne d'un cadre familial parfois non bénéfique et offre un toit à de plus en plus de jeunes qui n'en ont plus ». Malheureusement, les centres n'assurent pas d'hébergement le week-end, ce qui conduit parfois des jeunes à renoncer à ce dispositif. Or, relève la Cour, « ceux qui renoncent pour cette raison sont précisément ceux qui ont le plus besoin de l'Épide ».

Certes, « la direction générale de l'Épide, récemment renouvelée, a pris la mesure des limites actuelles de l'offre de l'établissement et se déclare déterminée à conduire une politique volontariste en matière d'hébergement et de communication [...]. Selon l'Épide, un hébergement sept jours sur sept limiterait le décrochage des jeunes qui perdent leur logement ou qui sont logés de manière précaire, ainsi que celui des volontaires qui doivent assumer des trajets longs ou coûteux pour rentrer chez eux ». La Cour estime pour sa part que « l'hébergement de certains jeunes le week-end répond[rait] à un besoin » et marquerait « un saut qualitatif majeur pour l'établissement ».

Il s'agit de donner à l'Épide les moyens de cette ambition. Or **la subvention pour charges de service public versée à l'Épide au titre de la mission *Travail et emploi* ⁽¹⁾ reste d'un montant, inchangé par rapport à la loi de finances pour 2021, de 62,4 millions d'euros. La rapporteure spéciale a donc déposé un amendement ⁽²⁾ dont l'objet est de relever celui-ci de 2,5 millions d'euros.** Une dotation supplémentaire de cette ampleur serait déjà de nature à permettre d'héberger plusieurs dizaines de volontaires sept jours sur sept.

(1) L'Épide reçoit également une subvention pour charges de service public du programme 147 Politique de la ville de la mission Cohésion des territoires. Son montant en 2022 serait, comme en 2021, de 31,2 millions d'euros.

(2) Amendement II-1960 de Mme Verdier-Jouclas.

F. LES MAISONS DE L'EMPLOI

Fort de 1 500 salariés, le dispositif souple et agile des maisons de l'emploi est un acteur essentiel, au niveau territorial, de certaines politiques de l'emploi et en faveur des compétences, comme le prouve le succès qu'ont rencontré les Maisons de l'emploi dans les appels à projets nationaux lancés dans le cadre du plan d'investissement dans les compétences. L'État s'appuie en outre sur les Maisons de l'emploi pour déployer des politiques publiques prioritaires, comme la clause sociale. De même, les maisons de l'emploi sont investies dans des projets visant à la montée en compétences des acteurs de la transition énergétique.

La rapporteure spéciale estime que l'État a donc tout intérêt à soutenir et développer leurs actions, d'autant qu'elles ont conclu une convention cadre de partenariat avec Pôle Emploi, qui a permis de relancer une dynamique territoriale.

La rapporteure spéciale estime qu'il convient, comme la représentation nationale l'a fait les années précédentes, d'apporter un soutien financier aux maisons de l'emploi. Elle a donc déposé un amendement ⁽¹⁾ visant à abonder de 5 millions d'euros leur financement dans le cadre de la mission *Travail et emploi*, que la commission des finances a adopté.

(1) Amendement II-CF364 de Mme Verdier-Jouclas et plusieurs de ses collègues.

Les Maisons de l'emploi et Pôle emploi : un partenariat largement décliné

Un protocole national a été signé avec Alliance Villes Emploi (AVE), qui anime le réseau des plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE) et des Maisons de l'emploi (MDE). Ce protocole, qui couvre une période s'étendant du mois de décembre 2020 jusqu'à la fin de l'année 2023, vise à renforcer la collaboration entre Pôle emploi, les PLIE et les MDE, en travaillant à la complémentarité des offres de services afin d'accélérer le retour à l'emploi des personnes qui en sont le plus éloignées.

Si ce protocole n'a pas vocation à être décliné par Pôle emploi avec chaque membre d'AVE, il l'a cependant assez largement été. Ainsi, à la date du 12 octobre 2021, 59 conventions locales avec des PLIE étaient référencées par l'outil PartnCo de suivi des conventions partenariales de Pôle emploi. À la même date, 38 conventions locales avec des MDE étaient référencées. Il convient de noter que le nombre réel de conventions est sans doute supérieur, car il arrive que certaines conventions ne soient pas immédiatement référencées, ou que certaines conventions expirées ne soient pas renouvelées immédiatement, sans que cela empêche les structures de continuer à travailler ensemble.

La plupart de ces conventions ont un contenu opérationnel correspondant aux grandes lignes du protocole national :

- partage des diagnostics territoriaux et participation de Pôle emploi aux actions territoriales de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences mises en place par les PLIE et MDE ;

- information mutuelle sur les services, les événements et les recrutements programmés sur le territoire ;

- recensement des demandeurs d'emploi qui pourraient bénéficier d'opportunités dans le cadre d'une clause sociale ;

- orientation de demandeurs d'emploi vers les services respectifs de Pôle emploi et des PLIE et MDE ;

- actions locales de lutte contre les discriminations, de promotion de l'égalité professionnelle ;

- délégation de prescriptions des périodes de mise en situation en milieu professionnelle (PMSMP) ;

- accès à l'application Opus de Pôle emploi, « webzine » de recrutement.

Ces actions sont construites et suivies au niveau local.

II. LE PROGRAMME 103 ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES ET DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI

Les autorisations d'engagement du programme 103 subissent une baisse modérée de 3,6 % pour s'établir à 6,46 milliards d'euros. Les CP connaissent une baisse plus prononcée de 11,5 %, pour atteindre un montant de 5,39 milliards d'euros.

ÉVOLUTION EN 2022 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 103 PAR RAPPORT À LA LFI POUR 2021

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2021	PLF 2022	Évolution	LFI 2021	PLF 2022	Évolution
01 – Anticipation et accompagnement des conséquences des mutations économiques sur l'emploi	389,47	463,75	+ 19,07 %	186,56	240,14	+ 28,71 %
02 – Amélioration de l'insertion dans l'emploi par l'adaptation des qualifications et la reconnaissance des compétences	1 746,42	2 221,9	+ 27,23 %	1 546,77	1 585,65	+ 2,51 %
03 – Développement de l'emploi	3 652,38	3 462,07	- 5,21 %	3 650,87	3 466,63	- 5,05 %
04 – Plan d'investissement des compétences	911,17	310,25	- 65,95 %	706,12	96 809,42	- 86,29 %
05 – Aide exceptionnelle apprentissage	0	0		0	0	
Totaux	6 699,45	6 457,97	- 3,60 %	6 090,32	5 389,23	- 11,51 %

Source : projet annuel de performance pour 2022.

Comme en loi de finances initiale pour 2021, l'action 5 ne porte pas de crédits, l'aide exceptionnelle à l'apprentissage étant financée par le programme 364 *Cohésion* de la mission *Plan de relance*.

A. UNE BAISSÉ DES DÉPENSES LIÉES À LA COMPENSATION DES EXONÉRATIONS DE COTISATIONS SOCIALES

Le montant des dépenses liées à la compensation des exonérations de cotisations sociales des services à domicile et des exonérations dites **zonées connaît une baisse de 287,3 millions d'euros** par rapport à la loi de finances initiale pour 2021. Cela résulte principalement de la modification des modalités de compensations de la réduction de cotisations d'assurance maladie, une affectation d'une part du produit de la taxe sur la valeur ajoutée se substituant à des crédits budgétaires.

B. LES EMPLOIS FRANCS

Dispositif d'aide à l'embauche qui vise à remédier à certaines inégalités dans l'accès à l'emploi subies par certains de nos concitoyens, les emplois francs consistent en une aide financière versée à tout employeur privé qui recrute un demandeur d'emploi ou un jeune suivi par une mission locale résidant dans un quartier prioritaire de la politique de la ville, dans le cadre d'un contrat à durée indéterminée (CDI) ou d'un contrat à durée déterminée (CDD) d'au moins six mois. Le montant de l'aide s'élève, pour un emploi à temps plein, à 15 000 euros sur trois ans pour une embauche en CDI et 5 000 euros au maximum sur deux ans pour une embauche en CDD d'au moins six mois. Ce montant a été revalorisé, du 15 octobre 2020 au 31 mai 2021, pour les jeunes de moins de 26 ans, à hauteur de 7 000 euros pour la première année pour une embauche en CDI, et 5 500 euros pour la première année pour une embauche en CDD. Le montant de l'aide, versée semestriellement, est calculé en fonction du temps de travail et de la durée du contrat.

ENVELOPPES BUDGÉTAIRES DES EMPLOIS FRANCS

(en millions d'euros)

Exercice	LFI		Exécution	
	AE	CP	AE	CP
Emplois francs (Programme 103)				
2018	180,08	11,72	20,7	3,76
2019	217,42	51,22	27,8	23,2
2020	224,09	70,23	210,23	67,95
LFI 2021	317,09	107,23		
PLF 2022	387	163,5		
Emplois francs + (Programme 364)				
LFI 2021	8,1	3,8		
PLF 2022	-	3,6		

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

L'écart entre les crédits prévus et consommés en 2018 et 2019 tient d'abord au fait qu'il s'agit d'une dépense de guichet, par nature incertaine. L'année 2018 correspond en outre à l'année de démarrage du dispositif : un temps d'appropriation par les différentes parties prenantes au déploiement des emplois francs a été nécessaire. En ce qui concerne l'année 2019, le projet de loi de finances avait été élaboré avant que de premiers retours ne soient disponibles sur le dispositif. Une loi de finances rectificative avait cependant permis de prendre en compte ces retours au cours de l'année 2019. Concernant les autorisations d'engagement, la sous-exécution s'expliquait également par une difficulté technique en fin de gestion qui n'avait pas permis de procéder à l'engagement nécessaire. Les crédits correspondants avaient été reportés en 2020.

En 2020, l'exécution a été conforme à la programmation. Dans un contexte de montée en charge, 21 500 entrées étaient prévues. Après un démarrage dynamique de l'aide au premier trimestre 2020, laissant présager une trajectoire de 25 000 à 27 000 entrées, la crise sanitaire et le premier confinement ont provoqué un fort ralentissement des entrées. Après une reprise progressive durant l'été, le rythme d'entrées s'est stabilisé, pour atteindre un total de 22 371 entrées sur l'année.

En 2021, un objectif de 29 200 emplois francs a été fixé pour accompagner le développement du dispositif. La dynamique enregistrée depuis le début de l'année est légèrement supérieure aux prévisions : 16 079 emplois francs ont été signés entre le 1^{er} janvier et le 8 août 2021, et un nombre de 32 500 entrées est attendu d'ici à la fin d'année.

Au 8 août 2021, 58 039 emplois francs ont été signés en cumul depuis le 1^{er} avril 2018, dont 16 079 depuis le 1^{er} janvier 2021. Par ailleurs, entre le 15 octobre 2020 et le 31 mai 2021, 5 192 « emplois francs + » ont été signés dans le cadre du plan de relance. **Le dispositif favorise l'emploi durable** grâce au montant bonifié pour les recrutements en CDI, qui représentent 79,5 % des emplois francs signés.

Le projet de loi de finances pour 2022 permet de financer 36 000 nouvelles entrées en 2022, pour un montant total de 387 millions d'euros en AE et de 163,5 millions d'euros en CP.

VENTILATION RÉGIONALE DES EMPLOIS FRANCS*

Région	Nombre de demandes acceptées	
	Cumul	dont Emplois francs +
Auvergne-Rhône-Alpes	2 260	357
Bourgogne-Franche-Comté	933	135
Bretagne	616	76
Centre-Val de Loire	1 168	145
Corse	58	12
Grand Est	2 858	344
Guadeloupe	353	33
Guyane	700	106
Hauts-de-France	13 032	1 073
Île-de-France	17 042	979
Martinique	142	5
Mayotte	255	29
Normandie	1 356	217
Nouvelle Aquitaine	1 726	249
Occitanie	2 897	356
Pays de la Loire	2 173	207
Provence-Alpes-Côte d'Azur	7 380	494
La Réunion	3 078	375
Saint-Martin	-	-
Total	58 039	5 192

(*) Données arrêtées au 8 août 2021

Source : SISP - Pôle emploi.

C. UNE ÉVOLUTION CONTRASTÉE DES DÉPENSES LIÉES À L'APPRENTISSAGE

Les dépenses liées à la compensation des exonérations de cotisations sociales applicables aux contrats d'apprentissage connaissent une forte hausse de 343,7 millions d'euros, cohérente avec la très forte augmentation de 40 % des entrées en apprentissage observée en 2020. Au contraire, l'aide unique aux employeurs d'apprentis connaît une baisse de 304 millions d'euros en CP par rapport à la loi de finances initiale pour 2021, qui résulte principalement de la prolongation de l'aide exceptionnelle à l'apprentissage, dont les crédits sont inscrits dans le cadre de la mission *Plan de relance*.

La dynamique de l'apprentissage semble se confirmer en 2021. Les dernières estimations communiquées à la rapporteure spéciale dans le cadre des réponses au questionnaire budgétaire mettent en évidence une croissance de 8,6 % entre 2020 et 2021.

D. LES ÉCOLES DE PRODUCTION

L'article 25 de la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté pour choisir son avenir professionnel définit ainsi les écoles de production :

« Les écoles de production sont des écoles techniques privées reconnues par l'État [...], gérées par des organismes à but non lucratif. Les écoles de production permettent notamment de faciliter l'insertion professionnelle de jeunes dépourvus de qualification.

« Les écoles de production dispensent sous statut scolaire un enseignement général et un enseignement technologique et professionnel, en vue de l'obtention d'une qualification sanctionnée par un diplôme ou un titre à finalité professionnelle enregistré au répertoire national des certifications professionnelles [...]. Elles mettent en œuvre une pédagogie adaptée qui s'appuie sur une mise en condition réelle de production. »

Les écoles de production facilitent chaque année l'insertion de 1 100 jeunes dépourvus de qualification professionnelle et en situation de décrochage scolaire. Le public visé est celui des jeunes âgés de quinze à dix-huit ans qui, à la sortie du collège, ne trouvent pas leur voie, des jeunes pour qui le lycée professionnel accorde encore trop de place à la théorie et pas assez à la pratique et pour qui l'apprentissage peut ne pas être une solution, parce qu'ils peuvent éprouver des difficultés à respecter les codes de l'entreprise.

Les entreprises et les branches professionnelles soutiennent ce dispositif qui contribue efficacement à former des jeunes à des métiers en tension, notamment ceux de l'industrie (usinage des métaux, chaudronnerie, métallerie, soudure, scierie, textile), ceux du bâtiment (menuiserie, charpente, construction bois...), du service (restauration, maintenance automobile, travaux paysagers) et du développement durable (maraîchage bio).

Le projet de loi de finances prévoit d'allouer un montant de 2,84 millions d'euros aux écoles de production. Compte tenu des financements budgétaires qui leur avaient précédemment été accordés pour ces écoles – 4,75 millions en 2020 et 4,88 millions d'euros en 2021 –, **il a paru opportun à la commission des finances d'accentuer le soutien financier prévu** par le projet de loi de finances pour le porter à 7,5 millions d'euros et atteindre l'objectif d'un doublement du nombre d'écoles de production d'ici à la fin 2023. Aussi propose-t-elle **d'abonder de 4,66 millions d'euros le financement de ces établissements** ⁽¹⁾.

(1) Amendement II-605 de la commission des finances, issu d'un amendement II-CF371 de M. Thomas Rudigoz et plusieurs de ses collègues, cosigné par la rapporteure spéciale.

E. LA POURSUITE DE LA TRANSFORMATION DE L'AFPA

Selon la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, après une année 2020 particulièrement difficile, la reprise de la trajectoire de redressement de l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp) semble se confirmer. L'État confirme son soutien, y compris financier, à l'Afp et à ses équipes, ainsi que l'objectif d'un équilibre financier de l'Afp à l'horizon de l'année 2023.

En 2021, l'opérateur poursuit la mise en œuvre de son plan de transformation. L'année est marquée par une amélioration de la situation financière de l'opérateur, la rénovation de sa politique immobilière avec l'adoption du schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) et la poursuite de l'expérimentation Adoma – partenariat de cession et réhabilitation de l'hébergement des sites– et la prochaine signature du contrat d'objectifs et de performance 2020-2023.

La mise en œuvre du plan de transformation de l'opérateur devrait se poursuivre en 2022. Pour la première fois depuis plusieurs années, l'Afp devrait retrouver un excédent brut d'exploitation nul ou positif. Par ailleurs, l'année devrait être marquée par le déploiement de plusieurs chantiers structurants, comme l'externalisation de la restauration et son ouverture à des partenaires de l'économie sociale et solidaire ou la poursuite de la modernisation de ses systèmes d'information.

La subvention pour charges de service public versée à l'opérateur, stable, s'élève en 2022 à 110 millions d'euros.

F. FRANCE COMPÉTENCES

La rapporteure spéciale constate avec satisfaction que le projet de loi de finances prévoit d'accorder 12 ETP supplémentaires à France compétences, portant le nombre de ses emplois à 86 ETP.

D'un point de vue financier, alors que le budget initial pour 2021 approuvé par le conseil d'administration de l'opérateur le 17 décembre 2020 prévoyait un résultat déficitaire à hauteur de 1,128 milliard d'euros, de nouvelles projections ont été présentées au conseil d'administration du 24 juin 2021, aboutissant à des rehaussements de 996 millions d'euros du niveau des dépenses concernant l'apprentissage et de 857 millions d'euros des dépenses relatives au compte personnel de formation. Le déficit prévisionnel a ainsi été réévalué à 3,041 milliards d'euros.

Dans ces conditions, la situation de trésorerie de l'opérateur devrait se dégrader très fortement à partir du mois de décembre 2021 malgré un emprunt de 1,725 milliard d'euros levé auprès de cinq établissements bancaires.

Or l'article 239 de la loi de finances pour 2021 subordonnait le versement d'une subvention de 750 millions d'euros à France compétences « au vote par le conseil d'administration de l'institution, au plus tard le 30 novembre 2021, d'un budget à l'équilibre pour 2022 ». Il convient donc de supprimer cette condition pour permettre à France compétences de recevoir la deuxième partie de la dotation d'un montant de 375 millions d'euros au mois de décembre 2021. **La loi de finances rectificative de fin de gestion devrait être l'occasion d'abroger cet article.** Des subventions supplémentaires pourront en outre être requis pour faire face à la dynamique de l'apprentissage ; elles pourraient prendre la forme d'ouvertures de crédits en loi de finances rectificative.

G. LE PLAN D'INVESTISSEMENT DANS LES COMPÉTENCES

En 2022, le plan d'investissement dans les compétences poursuit son déploiement. Doté de 13,6 milliards d'euros sur la période 2018-2022, il doit permettre de former et d'accompagner 2 millions de jeunes et demandeurs d'emploi peu ou pas qualifiés, tout en accélérant, par l'investissement, la transformation du système de formation professionnelle continue. La rapporteure spéciale estime qu'**il convient dès à présent d'envisager les modalités de la poursuite, au-delà de l'année 2022, de la transformation engagée et du déploiement des formations et dispositifs mis en place.**

Elle considère en outre que **le pilotage d'un plan d'une telle ampleur justifierait que le haut-commissariat aux compétences dispose d'un emploi supplémentaire.**

PRINCIPAUX OBJECTIFS D'ENTRÉE EN FORMATION POUR L'ANNÉE 2022

(en nombre de bénéficiaires)

Dispositif	2022
Préparations opérationnelles à l'embauche, individuelles (POEI) et collectives (POEC)	45 000
Pactes	280 000
Hébergement Orientation Parcours vers l'Emploi (HOPE)	1 500
Insertion par l'activité économique (IAE)	60 000
Groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ)	9 000
Entreprises adaptées (EA)	1 000
Validation des acquis de l'expérience (VAE) collective pour les primo-arrivants	700
VAE sortant d'un Parcours emplois compétences (PEC)	3 000
	40 000
École de la 2 ^{ème} chance (E2C) / Établissement pour l'insertion dans l'emploi (EPIDE)	1 700
Parcours d'intégration par l'acquisition de la langue (PIAL)	4 000
Appel à projets Intégration professionnelle des réfugiés	6 800
Prépa'Apprentissage	30 000
Sportifs de Haut Niveau (SHN)	500
Formations vers les métiers du numérique (PE-GEN)	7 000
Total Formations	490 200
Valoriser son Image	70 000
Appel à projets 100 % Inclusion	10 700
Garantie jeunes	100 000
Parcours contractualisé d'accompagnement adapté vers l'emploi et l'autonomie (PACEA)	185 000
Total Accompagnement	365 700
Total PIC	855 900

Source : projet annuel de performance pour 2022.

Des financements multiples sont mobilisés. Au total, ce sont 2,71 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 2,7 milliards d'euros en crédits de paiement qui sont prévus en 2022 dans le cadre du plan d'investissement dans les compétences, sur le périmètre initial de la mission.

La rapporteure spéciale appelle toutefois l'attention du Gouvernement sur les difficultés auxquelles semble se heurter le déploiement du volet du PIC relatif à l'insertion par l'activité économique, géré par les opérateurs de compétences (OPCO). Il pourrait notamment être judicieux de désigner un OPCO ensemblier ou chef de file pour que les entreprises d'insertion bénéficient d'un interlocuteur unique.

RESSOURCES DU PLAN D'INVESTISSEMENT DANS LES COMPÉTENCES EN 2022

(Hors reports et recyclages d'AE)

(en millions d'euros)

	AE	CP
Crédits budgétaires	1 222,8	1 348,1
<i>dont Programme 102</i>	<i>576,9</i>	<i>679,1</i>
<i>dont P102-Allocation PACEA</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>
<i>dont P102-Garantie Jeunes</i>	<i>470,4</i>	<i>550,4</i>
<i>dont P102-Programmes nationaux</i>	<i>6,5</i>	<i>28,7</i>
dont Programme 103	310,3	96,8
dont Programme 155	11,8	11,8
dont Programme 364	323,8	560,4
<i>dont crédits supplémentaires Plan de relance</i>	<i>195,8</i>	<i>327,4</i>
<i>dont crédits périmètre PIC initial</i>	<i>128,0</i>	<i>232,9</i>
Fonds de concours Programme 103	1 684,0	1 684,0
<i>dont fonds de concours de France compétences</i>	<i>1 684,0</i>	<i>1 684,0</i>
Total	2 906,8	3 032,1
Total PIC périmètre initial	2 711,0	2 704,7
Crédits supplémentaires <i>Plan de relance</i>	195,8	327,4

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performance pour 2022.

III. LES CRÉDITS DE LA MISSION *PLAN DE RELANCE*

La mission *Plan de relance* étant l'objet du rapport spécial de MM. Éric Woerth et Laurent Saint-Martin, respectivement président et rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, le lecteur désireux d'une information complète pourra s'y reporter avec fruit ⁽¹⁾. Un certain nombre des dispositifs et mesures que finance cette mission concourent néanmoins aux politiques de l'emploi et de la formation professionnelle.

Dans le cadre du programme 364 *Cohésion* de la mission *Plan de relance*, **des montants de 498,8 millions d'euros en AE et 3,248 milliards d'euros en CP sont inscrits au titre des politiques de l'emploi pour 2022**. Ces crédits sont **principalement affectés aux restes à payer d'actions lancées en 2021**. En accord avec la logique pluriannuelle du plan de relance, ces crédits seront complétés par le report des crédits non consommés en 2021 nécessaires à la poursuite des actions engagées.

Les engagements portent essentiellement sur la subvention accordée à Pôle emploi (cf. *supra*), la compensation versée au titre de la revalorisation de la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle et le plan d'investissement dans les compétences, notamment le plan fonderie. Les crédits de paiement concernent un plus grand nombre de dispositifs.

(1) Annexe n° 45 de MM. Éric Woerth et Laurent Saint-Martin au rapport n° 4524 de M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général, sur le projet de loi de finances pour 2022, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 7 octobre 2021.

**CONCOURS DE LA MISSION *PLAN DE RELANCE* AUX DISPOSITIFS
DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE**

(en millions d'euros)

Dispositif	AE	CP
PEC Jeunes	-	165,6
CIE Jeunes	-	78,3
Allocation Garantie Jeunes	-	116,1
Volontariat territorial en entreprise (VTE) vert	-	1,5
Emplois francs + Jeunes	-	3,6
Aide exceptionnelle contrat de professionnalisation	-	267,7
Aide exceptionnelle à l'apprentissage	-	1 625,9
PIC- Parcours qualifiants- Entrées en formation Jeunes	-	233,8
PIC- Cléa numérique	-	0,0
Prime à l'embauche jeune	-	94,7
Aide à l'embauche des travailleurs handicapés	-	5,7
Pôle Emploi	175,0	175,0
Revalorisation des rémunérations des stagiaires de la formation professionnelle - Adultes	195,8	93,6
Promotion de l'alternance (PRO A)	-	108,0
Dotation complémentaire allouée aux associations « Transitions pro » (ATpro) pour le financement des projets de transition professionnelle	-	0,0
FNE formation	-	45,4
PIC-Expérimentation / Innovation / Prospective	103,0	207,9
PIC-Plan fonderie	10,0	10,0
PIC-Évaluation Cléa	15,0	15,0

Source : commission des finances, d'après des réponses de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle.

A. LE FNE-FORMATION ET LE DISPOSITIF TRANSITIONS COLLECTIVES

En 2022, le FNE-Formation doit permettre de poursuivre l'effort d'accompagnement des parcours de formation, engagé en 2021, pour les salariés placés en activité partielle ou en activité partielle de longue durée, ceux des entreprises en mutation ou en reprise et ceux des salariés des entreprises en difficultés. Sont ainsi prévus, en 2022, au titre du FNE Formation et du dispositif Transitions collectives 45,4 millions d'euros en CP au titre des engagements de 2021. Les crédits non consommés de la mission *Plan de relance* sur ces dispositifs du fait d'un rythme de dépenses plus lent qu'attendu seront pour leur part reportés.

Le dispositif Transitions collectives

Déployé depuis le 15 janvier 2021, Transitions collectives permet d'anticiper les mutations économiques de l'entreprise en accompagnant les salariés volontaires vers une reconversion. Tout en conservant leur rémunération et leur contrat de travail, ceux-ci bénéficient d'une formation financée par l'État, dans le but d'accéder à un métier porteur dans le même bassin de vie. L'État prend en charge, tout ou partie, de la rémunération des salariés (y compris les charges sociales légales et conventionnelles) et du coût pédagogique des formations certifiantes d'une durée maximale de 24 mois.

Plusieurs acteurs sont impliqués dans le dispositif : les opérateurs de compétences (OPCO), les associations Transition Pro, les services déconcentrés de l'État et les conseillers en évolution professionnelle (CEP).

Source : dossier de presse du plan de réduction des tensions de recrutement (ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion).

Il convient de noter que, dans le cadre du plan de réduction des tensions de recrutement d'un montant de 1,4 milliard d'euros sur la période 2021-2023, annoncé par le Premier ministre le 27 septembre 2021, **le Gouvernement a déposé un amendement de crédits II-2205 en vue de l'examen en séance publique des crédits de la mission Travail et emploi du projet de loi de finances pour 2022**. Il tend à abonder de 150 millions d'euros en AE et 384 millions d'euros en CP le financement de la formation des salariés, et de 350 millions d'euros en AE et 305 millions d'euros en CP celui de la formation des demandeurs d'emploi, soit **un effort supplémentaire de 500 millions d'euros en AE et 689 millions d'euros en CP au total**.

Par ailleurs, le Gouvernement a également prévu d'inscrire au profit de la formation des salariés des montants de 450 millions d'euros en AE et 225 millions d'euros en CP dans le cadre du deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2021, tandis que le même montant en AE et un montant de 204 millions d'euros en CP devraient abonder le financement de la formation des demandeurs d'emploi de longue durée.

La rapporteure spéciale constate avec satisfaction que succède au « quoi qu'il en coûte » nécessaire au soutien de l'économie face à la crise sanitaire une intensification de l'action en faveur de l'emploi pour faire de la reprise de l'activité économique une chance pour chaque salarié, chaque demandeur d'emploi et chaque entreprise.

B. LES AIDES EXCEPTIONNELLES AUX EMPLOYEURS D'APPRENTIS ET AUX CONTRATS DE PROFESSIONNALISATION

Il n'est pas prévu de nouvelles autorisations d'engagement au titre de l'aide exceptionnelle aux employeurs d'apprentis et aux contrats de professionnalisation. Sont en revanche inscrits, **en crédits de paiement, 1,626 milliard d'euros au titre de l'aide exceptionnelle aux employeurs d'apprentis et 267,7 millions d'euros au titre de l'aide exceptionnelle aux contrats de professionnalisation.**

Afin de lutter contre les conséquences de la crise sanitaire sur le plan économique, le Gouvernement a décidé d'instaurer en 2020 un dispositif d'aide exceptionnelle pour les employeurs d'alternants, dans le cadre du plan de relance. Cette aide exceptionnelle concerne les contrats d'apprentissage et les contrats de professionnalisation conclus initialement entre le 1^{er} juillet 2020 et 28 février 2021. **La mesure a depuis été prolongée jusqu'au 30 juin 2022. La rapporteure spéciale estime qu'il pourrait être nécessaire de la prolonger jusqu'au 31 décembre.**

Cette aide est l'objet de deux décrets :

– le décret n° 2020-1085 du 24 août 2020 relatif à l'aide aux employeurs d'apprentis⁽¹⁾ prévue à l'article 76 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 ;

– le décret n° 2020-1084 du 24 août 2020 relatif à l'aide aux employeurs de salariés bénéficiaires d'un contrat de professionnalisation⁽²⁾ prévue au même article 76 de la loi du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

L'aide exceptionnelle, pour les contrats d'apprentissage comme pour les contrats de professionnalisation, est gérée et versée par l'Agence de services et de paiement (ASP) pour le compte de l'État. L'entreprise bénéficie de l'aide exceptionnelle pour la première année du contrat seulement. Son montant annuel s'élève à 5 000 euros pour le recrutement d'un alternant mineur et 8 000 euros pour celui d'un alternant majeur.

L'aide exceptionnelle s'applique aux contrats d'apprentissage visant un diplôme ou un titre à finalité professionnelle équivalent au plus haut niveau 7 du cadre national des certifications professionnelles. Pour les contrats de professionnalisation, elle s'applique également à ceux visant l'acquisition de certificats de qualification professionnelle ainsi que les contrats de professionnalisation expérimentaux, qui visent l'acquisition de compétences précises.

(1) Décret n° 2020-1085 du 24 août 2020 relatif à l'aide aux employeurs d'apprentis prévue à l'article 76 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

(2) Décret n° 2020-1084 du 24 août 2020 relatif à l'aide aux employeurs de salariés bénéficiaires d'un contrat de professionnalisation prévue à l'article 76 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

L'aide exceptionnelle s'adresse aux entreprises de moins de 250 salariés sans autres conditions et aux entreprises de plus de 250 salariés, sous conditions.

Une nouvelle disposition à destination des collectivités territoriales et de leurs établissements publics est venue renforcer les dispositifs d'aide à l'apprentissage, réservés jusqu'à présent aux employeurs privés : le décret du 29 mars 2021 ⁽¹⁾ fixe les modalités de versement de l'aide exceptionnelle pour le recrutement d'apprentis par les collectivités territoriales et leurs établissements publics, pour chaque contrat d'apprentissage conclu entre le 1^{er} juillet 2020 et le 31 décembre 2021. L'aide financière exceptionnelle, versée en une seule fois par l'ASP, s'élève à 3 000 euros pour chaque contrat d'apprentissage. Les établissements publics dont l'activité revêt un caractère industriel et commercial ne sont pas éligibles.

La rapporteure spéciale a par ailleurs appelé l'attention du Gouvernement sur une difficulté à laquelle risquent de se heurter les organismes auxquels est versée la part de 13 % de la taxe d'apprentissage, destinée à accompagner des formations initiales technologiques et professionnelles. La collecte auprès des entreprises de cette fraction de 13 % de la taxe d'apprentissage due au titre de l'année 2021 et son versement aux structures bénéficiaires ont eu lieu en 2021. En revanche, la collecte de la même fraction de 13% de la taxe d'apprentissage due au titre de l'année 2022 auprès des entreprises et son versement aux structures bénéficiaires n'auront lieu qu'en 2023, en application de l'ordonnance du 23 juin 2021 ⁽²⁾. Il en résulte que les structures bénéficiaires n'auront aucun versement en 2022, celui-ci n'intervenant en 2023. Une telle « année blanche » risque d'entraîner un manque à gagner significatif pour les organismes concernés et pourrait les contraindre à relever le montant des frais de scolarité demandés.

C. L'AUGMENTATION DU NOMBRE DE JEUNES ACCOMPAGNÉS EN GARANTIE JEUNES

En 2022, les crédits permettant le maintien de 200 000 nouveaux jeunes accompagnés sont inscrits sur le programme 102 *Accès et retour à l'emploi*. Les crédits prévus dans le cadre de la mission *Plan de relance* sont donc de 116,06 millions d'euros en CP uniquement afin de couvrir les fins de parcours des 50 000 jeunes supplémentaires entrés en 2021.

(1) Décret n° 2021-340 du 29 mars 2021 modifiant le décret n° 2020-1622 du 18 décembre 2020 relatif aux modalités de versement de l'aide financière exceptionnelle pour le recrutement d'apprentis par les collectivités territoriales et les établissements publics en relevant.

(2) Ordonnance n° 2021-797 du 23 juin 2021 relative au recouvrement, à l'affectation et au contrôle des contributions des employeurs au titre du financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage.

D. LE PLAN D'INVESTISSEMENT DANS LES COMPÉTENCES

Le programme 364 *Cohésion* de la mission *Plan de relance* financera, en 2022, des dépenses de transformation de la formation professionnelle du plan d'investissement dans les compétences, notamment les dispositifs France formation innovante numérique (DEFFINUM) et Tiers-lieux, à hauteur de 100 millions d'euros en AE et 200 millions d'euros en CP, 100 millions d'euros étant déjà engagés en 2021 au titre de DEFFINUM.

Il financera également, tant en AE qu'en CP, à hauteur de 10 millions d'euros le plan fonderie, qui vient en aide aux salariés de fonderies du secteur automobile souhaitant se reconvertir, ou encore, à hauteur de 15 millions d'euros, le dispositif de certification Évaluation Cléa.

S'y ajouteront 233,80 millions d'euros de CP correspondant à des restes à payer sur les 700 millions d'euros d'AE exécutées en 2021 au titre des 100 000 formations qualifiantes supplémentaires portées par les pactes régionaux dans le cadre du plan 1 jeune 1 solution. En effet, ces 100 000 nouvelles entrées en formation ont été initialement réparties entre les années 2021, à hauteur de 70 000, et 2022, à hauteur de 30 000. Des avances ont ainsi été versées aux régions en 2021 et de nouveaux versements sont prévus en 2022 en fonction de la constatation des dépenses régionales 2021.

E. LA PROMOTION DE L'ALTERNANCE (DISPOSITIF PRO A)

Créée par la loi n° 2018-771 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, la reconversion ou promotion par alternance vise à faciliter, pour les salariés, un changement de métier ou de profession, ou une promotion sociale ou professionnelle, grâce à l'obtention d'une certification professionnelle, à l'issue d'une formation en alternance. Ce dispositif se révèle être un réel levier pour le maintien dans l'emploi dans les secteurs confrontés à de fortes mutations.

Le dispositif Pro-A est destiné :

- aux salariés en contrat de travail à durée indéterminée (CDI) ;
- aux salariés bénéficiaires d'un parcours emploi compétences (PEC) à durée indéterminée ;
- aux salariés, sportifs ou entraîneurs professionnels, en contrat de travail à durée déterminée (CDD) ;
- aux salariés placés en activité partielle.

Pour pouvoir accéder à ce dispositif, ces salariés ne doivent pas avoir atteint un niveau de qualification sanctionné par une certification professionnelle enregistrée au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) et correspondant au grade de la licence.

La formation organisée au titre de la Pro-A repose sur l’alternance entre des actions de formation ou des actions permettant de faire valider les acquis de l’expérience délivrés par l’organisme de formation – formation dite théorique – et des activités professionnelles en entreprise, en lien avec la formation suivie – formation dite pratique. Un avenant au contrat de travail du salarié doit être conclu pour la période de Pro-A.

Depuis sa création, les bases juridiques de ce dispositif ont été revues :

– une ordonnance du 21 août 2019 ⁽¹⁾ a notamment permis de recentrer le type de certifications éligibles à la Pro-A autour des compétences des branches professionnelles et des impératifs de mutations des secteurs d’activité. En effet, la liste des certifications professionnelles éligibles à la Pro-A doit depuis être définie au sein d’un accord collectif de branche étendu. L’extension de cet accord est subordonnée au respect des critères de forte mutation de l’activité et de risque d’obsolescence des compétences ;

– un décret du 16 mars 2020 ⁽²⁾ a, par ailleurs, permis de supprimer l’obligation initialement prévue de préparer une certification d’un niveau nécessairement égal ou supérieur au niveau d’entrée du bénéficiaire en Pro-A. Ainsi, le salarié peut désormais réaliser une Pro-A aboutissant à une certification d’un niveau inférieur à son niveau initial : la logique de reconversion est renforcée. Ce décret a également permis de prévoir que l’opérateur de compétence peut prendre en charge la rémunération des salariés en Pro-A.

Ces modifications sont apparues nécessaires à la bonne mise en œuvre du dispositif. Ses bases juridiques sont ainsi stabilisées depuis le mois de mars 2020.

Dans le cadre du plan de relance, le Gouvernement renforce les crédits permettant de financer la mobilisation du dispositif. Pour sa deuxième année de mise en œuvre, la mission *Plan de relance* prévoit **108 millions d’euros en crédits de paiement pour ce dispositif pour financer des entrées dans le dispositif en 2022.**

(1) Ordonnance n° 2019-861 du 21 août 2019 visant à assurer la cohérence de diverses dispositions législatives avec la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

(2) Décret n° 2020-262 du 16 mars 2020 relatif à la mise en œuvre et au financement de la reconversion ou promotion par alternance.

F. LA REVALORISATION DE LA RÉMUNÉRATION DES STAGIAIRES DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Le niveau de la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle peut avoir un effet désincitatif à l'entrée en formation. De fortes disparités des conditions d'accès et des niveaux de rémunération, des démarches administratives lourdes et des pertes financières liées à l'entrée en formation peuvent effectivement avoir des effets d'éviction sur l'accès à la formation.

Par conséquent, le plan de relance prévoit une revalorisation de la rémunération des stagiaires. Sont inscrits à ce titre dans le cadre du projet de loi de finances pour 2022 des montants de 195,8 millions d'euros en AE et de 93,6 millions d'euros en CP.

IV. LE PROGRAMME 111 AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'EMPLOI ET DES RELATIONS DU TRAVAIL

Les crédits du programme 111 *Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail*, traditionnellement le moins doté de la mission *Travail et emploi*, connaissent **une forte baisse de 61,52 % en AE et une hausse modérée de 4,19 % en CP**.

ÉVOLUTION EN 2022 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 111 PAR RAPPORT À LA LFI POUR 2021 (en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2021	PLF 2022	Évolution	LFI 2021	PLF 2022	Évolution
1 – Santé et sécurité au travail	23,86	24,33	+ 1,99 %	24,15	24,03	- 0,52 %
2 – Qualité et effectivité du droit	17,59	16,78	- 4,57 %	17,59	16,78	- 4,57 %
3 – Dialogue social et démocratie sociale	107,7	4,5	- 95,83 %	46,97	39,82	- 15,21 %
4 – Lutte contre le travail illégal	0	0	–	0	0	–
6 – Renforcement de la prévention en santé au travail (nouvelle action)	0	11,79	–	0	11,79	–
Totaux	149,15	57,4	- 61,52 %	88,71	92,43	+ 4,19 %

Source : projet annuel de performance pour 2022.

Les besoins de crédits du programme connaissent des cycles qui expliquent que les montants inscrits en loi de finances puissent fortement varier d'une année à l'autre. À cet égard, les années 2020 et 2021 constituaient chacune une année haute du point des autorisations d'engagement. Cela s'expliquait essentiellement, pour l'année 2020, par la mise en œuvre des projets de mesure d'audience de la représentativité syndicale et patronale et, pour l'année 2021, par le renouvellement de la convention triennale entre l'État et le fonds paritaire pour le financement du dialogue social, ainsi qu'avec les organismes chargés de la formation syndicale, pour un total de 102 millions d'euros en AE.

La principale singularité de la programmation de l'année 2022 est cependant l'apparition d'une nouvelle action, l'action 6⁽¹⁾, intitulée *Renforcement de la prévention en santé au travail*, à laquelle la rapporteure spéciale a souhaité accorder une attention particulière.

Peut également être noté, quoique son impact soit marginal, un transfert sortant d'un montant de 150 000 euros, tant en AE qu'en CP, à destination du programme 162 *Interventions territoriales de l'État*, dit PITE, au titre de la participation financière du ministère du travail au plan chlordécone IV (2021-2027). Celui-ci vise à poursuivre et renforcer les actions engagées afin de réduire l'exposition des populations à la pollution par la chlordécone en Guadeloupe et en Martinique, ainsi qu'à déployer des mesures d'accompagnement adaptées.

(1) Le programme 111 comprenait initialement une action 5 Fonds national de soutien relatif à la pénibilité supprimée en 2015, mais le système d'information d'édition des documents budgétaires Tango ne permet pas de réutiliser cette numérotation. C'est pourquoi la nouvelle action porte le numéro 6.

A. DES VARIATIONS LIÉES AU CYCLE NORMAL DES DÉPENSES

L'évolution, de la loi de finances initiale pour 2021 au projet de loi de finances pour 2022, des crédits des actions préexistantes se caractérise par :

- une relative stabilité des crédits de l'action 1 *Santé et sécurité au travail* ;
- une légère baisse, tant en AE qu'en CP, des crédits l'action 2 *Qualité et effectivité du droit*, due à une baisse des crédits rattachés aux dépenses liées au renouvellement des conseillers prud'hommes, conformément au caractère cyclique du financement de ce dispositif ;
- une très forte baisse des AE associée à une moindre baisse des CP de l'action 3 *Dialogue social et démocratie sociale*. Le renouvellement des conventions triennales relatives au paritarisme et à la formation syndicale en 2021 pour 102 millions d'euros n'exige pas l'ouverture de nouvelles autorisations d'engagement en 2022.

1. Une stabilisation des crédits de la santé et de la sécurité au travail

Tout en progressant légèrement de près de 2 % en AE, les crédits de l'action 1 *Santé et sécurité au travail* diminuent de 0,52 % en CP, pour atteindre 24,3 millions d'euros en AE et 24 millions d'euros en CP.

La crise sanitaire a mis en lumière l'importance de la prévention des risques en milieu professionnel, une dimension clé de la santé et sécurité au travail. En outre, la dynamique née de la reprise de l'activité économique appelle le déploiement de moyens budgétaires suffisants en 2022.

En ce qui concerne les crédits de la sous-action *Recherches et études en santé*, d'un montant de 4,35 millions d'euros en AE et 4,05 millions d'euros en CP, les problématiques liées à la sécurité et la santé au travail, pilotées en administration centrale, constituent un enjeu de premier plan, auquel sont consacrés 2,1 millions d'euros en AE et 2,4 millions d'euros en CP. Environ 40 % de ces montants sont destinés aux services déconcentrés. La direction générale du travail rappelle que l'ancrage territorial de ces dépenses est essentiel pour répondre aux spécificités et aux problématiques locales en matière de risques professionnels, surtout dans le contexte de crise déjà évoqué.

Par ailleurs, pour que la SCSP de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) reste à un niveau suffisant pour préserver la place du champ travail dans son activité, un accord dérogatoire à la norme de réduction des SCSP des opérateurs a été trouvé dans le cadre du triennal 2020-2022. Le montant de cette SCSP est donc de 8,27 millions d'euros en AE et en CP.

Le quatrième plan santé au travail

Le plan santé au travail (PST) est le document stratégique de la politique de santé au travail qui associe l'État, la sécurité sociale, les organismes de prévention et opérateurs en santé au travail et les partenaires sociaux. L'année 2022 sera la première année de mise en œuvre effective du PST 4 2021-2025.

Les travaux d'élaboration ont été lancés dès le début 2021. Au cours du premier semestre de l'année 2021, le groupe permanent d'orientation du comité d'orientation des conditions de travail s'est réuni pour évoquer les contours et les questions structurant le prochain plan : indicateurs, calendrier, pilotage, financement, champs. La direction générale a instruit ces travaux et prépare les productions qui constitueront le PST 4 en lien avec le comité de pilotage.

Cependant, le contexte de la négociation interprofessionnelle sur la santé au travail, qui s'est achevée le 9 décembre 2020 par la signature d'un accord national interprofessionnel, puis l'examen d'une proposition de loi pour renforcer la prévention en santé au travail (cf. *infra*) ont ralenti les travaux. Une partie des partenaires sociaux a en effet souhaité que certains thèmes ne soient abordés qu'après l'adoption de la loi. Aussi, les travaux se poursuivaient-ils à la mi-octobre en vue d'aboutir avant la fin de l'automne. Chaque région pourra ensuite décliner des actions spécifiques dans son plan régional (PRST), au plus tard à la fin du premier trimestre de l'année 2022.

Le PST 4 tiendra compte des enseignements du bilan du PST 3, des plans régionaux et des thématiques qui doivent être renouvelées, comme l'accent mis sur la prévention primaire – qui agit en amont – et l'identification de risques prioritaires. Il intégrera aussi de nouveaux enjeux, comme les crises, les conséquences de l'épidémie de covid-19, le nécessaire renforcement des liens entre santé au travail, santé publique et santé environnementale ou des sujets sociétaux comme les inégalités de genre. Il reflétera aussi le contenu de l'accord national interprofessionnel sur la santé au travail et les évolutions législatives.

D'un point de vue budgétaire, le financement des actions reposera sur :

– le budget du ministère du travail (programme 111) ;

– les budgets des organismes de prévention, de sécurité sociale et agences d'expertise qui concourent à la mise en œuvre des actions, pour la plupart liés à la direction générale du travail par des contrats d'objectifs et de performance, des conventions budgétaires et des programmes de travail annuels ;

– des budgets complémentaires, le cas échéant, dans les territoires.

À titre exceptionnel, dans le cadre du financement de la réforme de la santé au travail par le plan de relance, des crédits à hauteur de 3 millions d'euros sur les années 2022 et 2023 pourront venir financer certaines actions du PST 4 ou des PRST 4, en tant qu'elles participent à la mise en œuvre de la réforme.

De même, un accord dérogatoire à la norme de réduction des SCSP des opérateurs a été trouvé avec l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (Anact) dans le cadre du triennal 2020-2022. Cette SCSP est donc d'un montant de 9,84 millions d'euros en 2022¹. En outre, en ce qui concerne les crédits alloués à l'Anact pour la gestion du fonds d'amélioration des conditions de travail (Fact), après plusieurs années de diminution de cette deuxième subvention pour résorber l'excédent de trésorerie du fonds, le niveau annuel de 2 millions d'euros arrêté en 2019 est reconduit pour le triennal 2020-2022.

ÉVOLUTION DES SUBVENTIONS POUR CHARGE DE SERVICE PUBLIC DE L'ANSES ET DE L'ANACT

ANACT			
	2020	2021	2022
Quinquennal 18-22 application norme autorisations budgétaires 2018-2022	9,52	9,27	9,03
SCSP versée, en dérogation à la norme autorisations budgétaires 2018-2022	9,91	9,84	9,77
ANSES			
	2020	2021	2022
Quinquennal 18-22 application norme autorisations budgétaires 2018-2022	8,14	8,07	8,02
SCSP versée, en dérogation à la norme autorisations budgétaires 2018-2022	8,33	8,25	8,20

Source : direction générale du travail

2. Une légère baisse des crédits l'action 2 Qualité et effectivité du droit

Tant en AE qu'en CP, les crédits de l'action 2 *Qualité et effectivité du droit* diminuent de 4,6 % pour s'établir à près de 16,8 millions d'euros.

L'ordonnance n° 2020-388 du 1^{er} avril 2020 a reporté le prochain renouvellement général des conseils de prud'hommes en le fixant au plus tard au 31 décembre 2022. Elle prolonge ainsi d'un an le mandat des conseillers prud'hommes actuellement en place et octroie aux conseillers des autorisations d'absence, dans la limite de six jours par an, pour leurs besoins au titre de la formation continue prud'homale, pour cette année de mandat supplémentaire. En conséquence, il a été décidé, pour les crédits relatifs à la formation continue des conseillers prud'hommes, de prolonger par avenant les conventions cadres engagées en 2018. Ainsi, le montant de 11,04 millions d'euros en AE et en CP inscrit au budget en 2021 est reconduit en 2022.

L'opération de renouvellement des conseillers prud'hommes se fonde elle-même sur les résultats de la mesure de l'audience des partenaires sociaux, support du nouveau mode de désignation des conseillers qui a succédé au principe électif en 2017. La programmation 2022, à hauteur de 0,73 million d'euros en AE et CP, correspond aux moyens nécessaires au pilotage, aux évolutions et à la maintenance des systèmes d'information qui seront utilisés pour la procédure de renouvellement des conseillers prud'hommes.

(1) La norme de réduction de la SCSP des opérateurs de l'État a été communiquée à la Ministre du travail par une lettre du Premier ministre datée du 7 août 2017, relative aux autorisations de dépenses pour la période 2018-2022. L'application de cette norme et son assouplissement ont été revus chaque année dans le cadre des différentes conférences budgétaires pour l'élaboration du PLF, tant pour l'Anact que pour l'Anses.

Les crédits de la sous-action *Conseiller du salarié et subventions aux groupements et associations* sont pour leur part stables, d'un montant de 1,3 million d'euros en AE et CP. Ils sont, à 90 %, à la main des DREETS et se fondent sur les besoins du terrain.

Enfin, si le dispositif du défenseur syndical n'exige pas de financement complémentaire, le responsable du programme a souhaité que sa budgétisation demeure stable à hauteur de 3,71 millions d'euros en AE et en CP, pour deux raisons principales.

D'une part, la décision rendue par le Conseil constitutionnel le 14 septembre 2021 ⁽¹⁾, qui censure l'exclusivité de la désignation des défenseurs syndicaux par les organisations syndicales représentatives et habilite toute organisation syndicale à proposer à l'autorité administrative l'inscription de défenseurs syndicaux sur la liste régionale, peut avoir pour conséquence une hausse notable du nombre de défenseurs syndicaux ainsi qu'un accroissement des dépenses. Alors que seules 21 organisations syndicales étaient habilitées à désigner des défenseurs syndicaux, ce sont ainsi 264 organisations qui peuvent désormais en désigner. L'impact budgétaire de la décision du Conseil constitutionnel, s'il ne peut être précisément estimé, ne devrait certes pas conduire à une hausse excédant les moyens disponibles, dans la mesure où une part substantielle des interventions des défenseurs syndicaux ne donne pas lieu à une demande de prise en charge. Le maintien dans le temps des crédits affectés aux défenseurs syndicaux n'en est pas moins essentiel pour permettre un financement stable du dispositif sans demande de crédits supplémentaires qui viendrait s'imputer sur les ressources du programme 111.

D'autre part, si le contexte de crise sanitaire a entraîné la suspension partielle de l'activité prud'homale, un rebond de l'activité des défenseurs syndicaux pourrait être constaté au cours de l'année 2022.

3. Une forte baisse des crédits de l'action 3 *Dialogue social et démocratie sociale*

Les crédits de l'action 3 *Dialogue social et démocratie sociale* connaissent **une baisse de 95,8 % en AE et de 15,2 % en CP, pour s'établir à 4,5 millions d'euros en AE et 39,8 millions d'euros en CP.**

Au sein de cette action, la ligne budgétaire *Paritarisme et formation syndicale* porte les crédits de subvention attribués à l'Association de gestion du fonds paritaire national (AGFPN) et aux Instituts régionaux du travail (IRT) pour la formation économique, sociale et syndicale (FESS). En application du décret du 28 janvier 2015 relatif au financement mutualisé des organisations syndicales de salariés et des organisations professionnelles d'employeurs, ces dépenses sont gérées par des organisations syndicales et patronales.

(1) *Décision n° 2021-928 QPC du 14 septembre 2021, Confédération nationale des travailleurs - solidarité ouvrière.*

L'objectif de transparence est tenu par la production par l'AGFPN d'un bilan annuel d'activité qui rend compte de l'utilisation des sommes versées et sa contribution au bilan annuel de la négociation collective. Le renouvellement de ces conventions a été réalisé en 2021 à un niveau financier identique à celui des cycles précédents, soit 102 millions d'euros en AE, pour couvrir les conventions triennales 2021-2023, et 34 millions d'euros en CP, au titre de l'annuité 2021. Le besoin de crédits est donc limité à 34 millions d'euros en CP au titre de l'annuité 2022.

La sous-action *Aide au développement de la négociation collective* dispose d'un montant de 2 millions d'euros par an. L'objectif pour les services déconcentrés reste de disposer des financements nécessaires et de préserver leurs moyens d'intervention dans le cadre de l'accompagnement de la sortie de crise sanitaire, de la facilitation de la reprise de l'activité économique, ainsi que pour mettre en œuvre des réformes structurelles, telles la mise en place du comité social et économique (CSE) ou l'index pour l'égalité professionnelle.

Quant à la sous-action *Représentativités syndicale et patronale*, dotée de 2,49 millions d'euros en AE et 3,82 millions d'euros en CP en 2022, elle finance les projets suivants :

- le système d'information (SI) MARS (Mesure de l'audience de la représentativité syndicale) qui repose sur le traitement et l'agrégation des résultats des procès-verbaux d'élections aux instances représentatives du personnel (IRP) dans les entreprises de 11 salariés et plus ;
- le SI TPE, qui mesure l'audience syndicale avec un scrutin organisé auprès des salariés des très petites entreprises (TPE) et employés à domicile ;
- le SI Représentativité patronale, qui mesure l'audience patronale.

Les audiences syndicale et patronale sont mesurées selon un cycle quadriennal. Seul le projet MARS doit recevoir des crédits chaque année. Au cours du second semestre 2021 a été mise en œuvre la refonte de ce projet initialement développé en 2010 pour le premier cycle, qui ne répond plus aux nouveaux besoins – notamment assurer le suivi statistique lié à la mise en place des CSE. Cette refonte du SI est budgétée à hauteur de 3,8 millions d'euros sur une période allant jusqu'en 2024.

B. UNE NOUVELLE ACTION, AU SERVICE DE LA PRÉVENTION EN SANTÉ AU TRAVAIL

Une nouvelle action 6 *Renforcement de la prévention en santé au travail* voit le jour en 2022, qui porte les crédits qui couvriront les dépenses occasionnées par les dispositions de la loi n° 2021-1018 du 2 août 2021 pour le renforcement de la prévention en santé au travail.

1. Une réforme à la mise en œuvre progressive

La concertation engagée en 2019 avec les partenaires sociaux, en vue d'identifier les contours d'une future réforme de la santé au travail, a débouché sur la conclusion d'un accord national interprofessionnel ⁽¹⁾. Ce texte a été transposé et enrichi dans le cadre de la loi n° 2021-1018 du 2 août 2021 pour renforcer la prévention en santé au travail, issue d'une proposition de loi déposée au mois de décembre 2020 à l'Assemblée nationale ⁽²⁾.

Cette réforme permet notamment de :

- renforcer la prévention des risques professionnels dans les entreprises, notamment grâce au document unique d'évaluation des risques ;
- moderniser et améliorer l'action des services de santé au travail auprès des entreprises ;
- mieux prendre en charge et orienter les salariés vulnérables ;
- faire évoluer la gouvernance du système de santé au travail ;
- renforcer les liens entre santé publique et santé au travail.

L'entrée en application de la plupart des dispositions de la loi est fixée au 31 mars 2022.

Le décret fixant les missions, la composition et le fonctionnement du Comité national de prévention et de santé au travail (CNPST) sera publié au cours dernier trimestre de l'année 2021, afin que cette nouvelle instance puisse être rapidement opérationnelle. Pour une part importante d'entre eux, les décrets relatifs à la prévention de la désinsertion professionnelle doivent également être pris d'ici la fin de l'année.

(1) *Accord national interprofessionnel du 9 décembre pour une prévention renforcée et une offre renouvelée en matière de santé au travail et conditions de travail.*

(2) *Proposition de loi n° 3718 pour renforcer la prévention en santé au travail, déposée par Mme Charlotte Parmentier-Lecocq et plusieurs de ses collègues, enregistrée à la présidence de l'Assemblée nationale le 23 décembre 2020 et renvoyée à la commission des affaires sociales.*

La plupart des autres décrets d'application de la loi, notamment ceux relatifs la prévention en entreprise, à l'organisation et au fonctionnement des services de prévention et de santé au travail (SPST), à la surveillance du marché ou au suivi des travailleurs à statut particulier – indépendants, travailleurs intérimaires, sous-traitants –, seront publiés pour l'entrée en application de la loi, soit au premier trimestre 2022.

Plusieurs décrets seront publiés plus tard au cours de l'année 2022 en raison de l'entrée en vigueur différée, prévue par la loi, de certaines dispositions :

– au deuxième trimestre, le décret d'application des dispositions relatives à l'agrément des SPST, à la certification et à la formation des infirmiers de santé au travail ;

– au troisième trimestre, le décret d'application des dispositions relatives aux médecins praticiens correspondants ;

– au dernier trimestre, le décret d'application des dispositions relatives à l'accès des professionnels de santé au travail au dossier médical partagé (DMP) et à la création d'un volet santé au travail au sein de celui-ci.

2. Des crédits programmés dans le cadre de plan de relance

L'action 6 *Renforcement de la prévention en santé au travail* est dotée de 11,8 millions d'euros. Les dispositifs financés n'ont pas vocation à être pérennes et les crédits sont programmés sur les exercices 2022 et 2023 dans le cadre du plan national de relance et de résilience (PNRR) afin d'accompagner le processus de modernisation des services de santé au travail et de financer les coûts transitoires relatifs à l'intégration des ARACT à l'ANACT.

L'action se décompose en quatre sous-actions.

a. La sous-action Accompagnement de la modernisation des services de prévention et de santé au travail (SPST)

Dotée de 3 millions d'euros, cette sous-action vise, d'une part à accompagner le processus de certification des SPST, avec la mobilisation d'un prestataire d'assistance à maîtrise d'ouvrage et, d'autre part, à financer des projets d'équipement des SPST. Il s'agira notamment d'équipements de visioconférence permettant un fonctionnement sécurisé de la télémédecine et d'équipements permettant une interopérabilité des systèmes d'information des différents SPST, afin de permettre la portabilité des dossiers médicaux en santé au travail.

b. La sous-action Intégration des Aract à l'Anact

Cette sous-action est dotée de 5,9 millions d'euros. La fusion de l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (Anact) et de ses agences régionales (Aract) permettra une meilleure gouvernance du système de santé au travail et un meilleur pilotage des actions sur le terrain. Un processus de mutualisation a été engagé mais seule une intégration du réseau faciliterait le pilotage des Aract et garantirait l'adéquation de leur offre de services avec les ambitions de la réforme de la santé au travail.

Cette fusion fait également suite à un référé de la Cour des comptes daté du 24 mai 2019, dans lequel celle-ci indique que le fonctionnement du réseau présente des fragilités juridiques et financières. La ministre du travail de l'époque, Mme Muriel Pénicaud, s'était engagée à y remédier en engageant une réforme du réseau pouvant mener à l'intégration des associations régionales au sein de l'Anact. L'article 38 de la loi pour renforcer la prévention en santé au travail permet précisément d'engager cette réforme en laissant la possibilité aux Aract d'intégrer l'Anact au plus tard le 1^{er} janvier 2023.

c. La sous-action Renforcement du Fonds pour l'amélioration des conditions de travail

Chaque année, le FACT, qui promeut et soutient des projets d'expérimentation sur le champ de l'amélioration des conditions de travail, est doté de 2 millions d'euros. Il s'agit de doubler ce montant dans le cadre du développement de la politique de prévention et de conseil aux entreprises. La sous-action est donc dotée de 2 millions d'euros en 2022.

d. La sous-action Accompagnement des actions du Plan Santé au travail 4 et des Plans régionaux de santé au travail

L'accompagnement des actions du PST 4 et des plans régionaux de santé au travail pour la période 2021-2025 se justifie en tant qu'ils mettent en œuvre la réforme et traduisent à la fois l'accord national interprofessionnel (ANI) du 9 décembre 2020 et la loi du 2 août 2021. Nombre des préconisations de l'ANI exigent une volonté partagée des acteurs de la prévention afin qu'elles puissent être mises en place sur le terrain, au-delà de textes réglementaires.

La mobilisation des fonds pourra passer à la fois par des appels à projets instruits par l'ANACT sur le fondement d'un cahier des charges, et par des financements octroyés par les DREETS aux SPST interentreprises dans le cadre de leurs contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM).

Cette sous-action est dotée de 900 000 euros.

V. LE PROGRAMME 155 CONCEPTION, GESTION ET ÉVALUATION DES POLITIQUES DE L'EMPLOI ET DU TRAVAIL

Le programme 155 *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail* est le « programme support » de la mission *Travail et emploi*. Il finance principalement les emplois du ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion, en cabinet, en administration centrale et dans les directions (régionales) des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DI(R)ECCTE), devenues directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS). **Tant les AE que les CP du programme connaissent une progression d'environ 2,3 %.**

ÉVOLUTION EN 2022 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 155 PAR RAPPORT À LA LFI POUR 2021

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2021	PLF 2022	Évolution	LFI 2021	PLF 2022	Évolution
01 – Soutien au plan d'investissement dans les compétences	11,8	11,8	–	11,8	11,8	–
07 – Fonds social européen - Assistance technique	0	0	–	0	0	–
08 – Fonctionnement des services	2,59	2,59	–	2,81	2,81	–
09 – Systèmes d'information	20,36	25,86	+ 27,01 %	15,86	21,36	+ 34,68 %
11 – Communication	3,42	3,42	–	3,49	3,49	–
12 – Études, statistiques évaluation et recherche	8,22	8,22	–	7,83	7,83	–
13 – Politique des ressources humaines	30,36	27,89	- 8,14 %	29,43	26,96	- 8,4 %
14 – Personnels mettant en œuvre les politiques d'accès et retour à l'emploi	66,55	65,69	- 1,3 %	66,55	65,69	- 1,3 %
15 – Personnels mettant en œuvre les politiques d'accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	80,14	98,21	+ 22,54 %	80,14	98,21	+ 22,54 %
16 – Personnels mettant en œuvre les politiques d'amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	322,57	317,63	- 1,53 %	322,57	317,63	- 1,53 %
17 – Personnels de statistiques, Études et recherche	19,87	19,95	+ 0,38 %	19,87	19,95	+ 0,38 %
18 – Personnels transversaux et de soutien	68,35	67,53	- 1,19 %	68,35	67,53	- 1,19 %
Totaux	634,23	648,79	+2,3 %	628,69	643,25	+ 2,32 %

Source : projet annuel de performance pour 2022.

Tant les dépenses de titre 2 que les dépenses hors titre 2 progressent.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 155 PAR TITRE

(en euros)

	Autorisations d'engagement (AE)			Crédits de paiement (CP)		
	LFI 2021	PLF 2022	Variation	LFI 2021	PLF 2022	Variation
Titre 2	558 636 812	570 166 311	+ 2,1 %	558 636 812	570 166 311	+ 2,1 %
Hors titre 2	75 593 480	78 621 257	+ 4,0 %	70 057 268	73 085 045	+ 4,3 %
Programme 155	634 230 292	648 787 568	+ 2,3 %	628 694 080	643 251 356	+ 2,3 %

Source : commission de finances, d'après le projet annuel de performance pour 2022.

A. UNE HAUSSE DES DÉPENSES DE PERSONNEL

En loi de finances initiale pour 2021, les dépenses de personnel, qui comptaient pour 88,9 % des crédits du programme 155, diminuaient de 6,7 % par rapport à 2020, en conséquence de l'application du schéma d'emploi et de transferts sortants. La combinaison de ces deux facteurs conduisait à abaisser de 795 ETPT le plafond d'emplois de la mission *Travail et emploi*. **La rapporteure spéciale constate avec satisfaction que le projet de loi de finances pour 2022 se signale par un arrêt de la réduction des effectifs du ministère du travail.**

1. Les crédits budgétaires

À périmètre constant, c'est-à-dire en retraitant la loi de finances initiale pour 2021 au périmètre du projet de loi de finances pour 2022, les crédits progressent de 2,4 %. À périmètre courant, compte tenu de l'impact de quatre transferts sortants, qui affectent le titre 2 du programme 155 à hauteur de 1,8 million d'euros – 1,25 million d'euros hors contribution au compte d'affectation spéciale *Pensions* –, la hausse reste de 2,1 %.

2. Les emplois

Le schéma d'emplois, c'est-à-dire le solde entre les entrées et les sorties au 31 décembre 2022, est stable (0 ETP), après plusieurs années de réduction des effectifs (- 221 ETP en 2021). Le plafond d'emplois 2022 est fixé à 8 058 ETPT, en hausse de 254 ETPT par rapport à 2021, dont une baisse de 33 ETPT au titre des transferts sortants.

Cette progression résulte de l'extension en année pleine du schéma d'emplois 2021, soit une baisse de 83 ETPT, de la stabilité des emplois en 2022 et d'un abondement de 370 ETPT. D'une part, 210 ETPT prolongent le renforcement des effectifs des services déconcentrés au titre de l'accompagnement des restructurations économiques et du plan de relance, pour 120 d'entre eux, ainsi que du contrôle de l'activité partielle, pour les 90 ETPT restants. D'autre part, 160 ETPT viennent couvrir les sureffectifs temporaires supportés par le ministère dans le cadre de la mise en œuvre de l'organisation territoriale de l'État.

Enfin, le plafond d'emplois pour 2022 intègre 33 transferts sortants, dont 10 au titre de l'achèvement de la réforme de l'organisation territoriale de l'État, à destination du ministère de l'intérieur :

- 10 ETPT relatifs au transfert d'agents exerçant des fonctions transversales de la région Île-de-France vers le nouveau secrétariat général aux moyens mutualisés de la préfecture de la région Île-de-France ;
- 20 ETPT vers les services de main-d'œuvre étrangère ;
- 2 ETPT au titre du support informatique des agents des DREETS.

Le renforcement des effectifs des services déconcentrés face à la crise

La crise sanitaire a affecté l'activité des services déconcentrés dès le début du premier confinement en 2020, la gestion du dispositif exceptionnel d'activité partielle instauré par le Gouvernement au mois mars 2020 rendant nécessaire un renfort d'effectifs. Un important programme de contrôle de l'activité partielle a également été déployé pour lutter contre les fraudes. Afin de renforcer les équipes en place, déjà redéployées au profit de ces dispositifs pour faire face à une crise d'ampleur exceptionnelle, près de 320 agents ont été recrutés en contrat à durée déterminée pour un impact sur le programme 155 estimé à 160 ETPT et à 4,2 millions d'euros sur l'ensemble de l'année.

En 2021, les DIRECCTE, devenues DREETS le 1^{er} avril 2021, ont poursuivi leur accompagnement des entreprises et des salariés face à une crise économique et sociale sans précédent. Cette action s'est articulée autour des axes suivants :

- instruire les demandes et payer l'activité partielle ;
- sécuriser la fonction de contrôle de l'activité partielle ;
- promouvoir le dispositif d'activité partielle de longue durée (APLD) et accompagner les entreprises pour favoriser son appropriation ;
- accompagner la mise en œuvre des plans de sauvegarde de l'emploi ;
- accompagner les branches professionnelles et les entreprises dans la préservation et le développement des compétences de leurs salariés ainsi que la sécurisation de leurs parcours professionnels ;
- plus largement mettre en œuvre les mesures gouvernementales adoptées dans le cadre du plan de relance, et en assurer le contrôle.

Un besoin de renfort à hauteur de 300 ETP pour 2021 a été pris en compte par le Premier ministre, qui a autorisé un dépassement du plafond d'emplois et des crédits évalué à 237 ETPT et 6,5 millions d'euros au titre de ces recrutements supplémentaires effectués dans les DREETS.

Compte tenu de la poursuite de la crise sanitaire, le projet de loi de finances pour 2022 intègre ce besoin de renfort d'effectifs en relevant le plafond d'emploi de 210 ETPT avec une masse salariale associée de 6 millions d'euros au titre de l'accompagnement des restructurations et du contrôle de l'activité partielle.

B. UNE HAUSSE DES CRÉDITS HORS TITRE 2

À périmètre constant, c'est-à-dire en retraitant la loi de finances initiale pour 2021 au périmètre du projet de loi de finances pour 2022, **les crédits hors titre 2 du programme 155 progressent 5,75 millions d'euros, soit une hausse de 8 % en AE et de 9 % en CP**. Cette augmentation des montants inscrits au projet de loi de finances correspond aux deux mesures nouvelles suivantes :

– une mesure nouvelle de 5,5 millions d'euros sur l'action *Systèmes d'information* pour renforcer la dématérialisation des systèmes d'information et le développement des produits et applicatifs numériques, ainsi que l'outillage des capacités de pilotage ;

– une mesure nouvelle de 250 000 euros sur l'action *Politique des ressources humaines*, au titre du développement de l'apprentissage dans la fonction publique (en administration centrale et dans les services déconcentrés).

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa troisième réunion du mercredi 20 octobre 2021, la commission a examiné les crédits de la mission Travail et emploi.

La [vidéo](#) et le [compte rendu](#) de cette réunion sont disponibles sur le site de l'Assemblée nationale.

*Suivant l'avis de la rapporteure spéciale, après avoir adopté trois amendements II-CF364 de la rapporteure spéciale tendant à abonder de 5 millions d'euros le financement des maisons de l'emploi (**amendement II-604**), II-CF371 de M. Thomas Rudigoz et plusieurs de ses collègues tendant à abonder de 4,66 millions d'euros le financement des écoles de production (**amendement II-605**) et II-CF423 de M. Philippe Chassaing et plusieurs de ses collègues tendant à accroître d'un million d'euros la dotation de l'État au fonds de cohésion sociale (**amendement II-606**), elle a **adopté** les crédits de la mission Travail et emploi ainsi **modifiés**.*

*

* *

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

Union Nationale des Associations Intermédiaires (UNAI)* :
M. Christian de Brunier, président et M. Christophe Cevasco, délégué général

Union nationale des missions locales (UNML) : M. Stéphane Valli, président, M. Jean-Raymond Lépinay, vice-président, Mme Sandrine Aboubadra-Pauly, déléguée générale

Fédération des entreprises d’insertion (FEI) * : M. Olivier Dupuis, secrétaire général, Mme Mathilde Ausort, chargée de plaidoyer

Délégation générale à l’emploi et à la formation professionnelle :
M. Bruno Lucas, délégué général, M. Samuel Berger, sous-directeur en charge du financement et de la modernisation, M. Fabrice Masi, sous-directeur en charge des parcours d’accès à l’emploi, M. Stéphane Remy, sous-directeur en charge des politiques de formation et du contrôle, M. Théophile Babaud de Monvallier, chef de la mission affaires financières, Mme Nora Mansour, adjointe au chef de la mission affaires financière

CMA France* : M. Joël Fourny, président

France compétences : M. Stéphane Lardy, directeur général

CCI France* : Mme Astrid Destombes, responsable du pôle formation, Mme Céline Petit, chargée de mission apprentissage, M. Pierre Dupuy, chargé de mission affaires publiques ultramarines et relations avec le Parlement

Haut-commissariat aux compétences : Mme Carine Seiler, haut-commissaire aux compétences, M. Renaud Damesin, directeur de cabinet, M. Étienne Martin, conseiller

Pôle emploi : M. Jean Bassères, directeur général, M. Maxime Djian, chargé des relations institutionnelles

** Ces représentants d’intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.*

CONTRIBUTIONS ÉCRITES REÇUES

À la demande de la rapporteure spéciale, lui ont envoyé des contributions écrites :

– M. le directeur général du travail Pierre Romain

– M. le directeur des finances, des achats et des services des ministères sociaux Francis Le Gallou

– Mme la directrice générale de l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes Pascale d'Artois

– Mme la déléguée générale d'Alliance Villes Emploi Lucie Becdelièvre