

N° 4195

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 26 mai 2021

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020* (n° 4090),

PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 43

TRAVAIL ET EMPLOI

Rapporteuse spéciale : MME MARIE-CHRISTINE VERDIER-JOUCLAS

Députée

SOMMAIRE

	Page
SYNTHÈSE	7
RECOMMANDATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE	9
SUIVI DES RECOMMANDATIONS DES ANNÉES PRÉCÉDENTES	11
INTRODUCTION	13
PREMIÈRE PARTIE : UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE MARQUÉE PAR LA CRISE SANITAIRE	15
I. LE PROGRAMME 102 ACCÈS ET RETOUR À L'EMPLOI	16
A. UNE SOUS-EXÉCUTION DE L'ALLOCATION SPÉCIFIQUE DE SOLIDARITÉ.....	18
B. UNE SUREXÉCUTION INHABITUELLE DES CONTRATS AIDÉS.....	18
C. UN SOUTIEN RÉSOLU À L'INSERTION PAR L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE ET AUX ENTREPRISES ADAPTÉES	19
1. La mobilisation du fonds de développement de l'inclusion au service des structures de l'IAE	19
2. Une adaptation du fonds d'accompagnement à la transformation des entreprises adaptées.....	20
D. L'EXPÉRIMENTATION TERRITOIRES ZÉRO CHÔMEUR DE LONGUE DURÉE (TZCLD).....	21
E. L'AIDE EXCEPTIONNELLE AUX CONTRATS DE PROFESSIONNALISATION.....	22
F. UN RENFORCEMENT DES MOYENS HUMAINS DE PÔLE EMPLOI.....	23
1. L'exécution budgétaire	23
2. Les emplois	24
II. LE PROGRAMME 103 ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES ET DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI	25
A. D'IMPORTANTES RETRAITS D'ENGAGEMENTS JURIDIQUES BUDGÉTAIRES.....	26

B. LA POURSUITE DE LA TRANSFORMATION DE L'AGENCE POUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES ADULTES.....	28
C. LE PLAN D'INVESTISSEMENT DANS LES COMPÉTENCES	29
D. DES EFFORTS CONTINUS EN FAVEUR DE L'APPRENTISSAGE	31
E. UNE SOUS-EXÉCUTION DES DÉPENSES LIÉES AUX EXONÉRATIONS DE COTISATIONS SOCIALES.....	31
F. L'APPUI AUX FILIÈRES, BRANCHES, ENTREPRISES	32
G. UNE SUBVENTION VERSÉE À L'ASP.....	32
III. LE PROGRAMME 111 AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'EMPLOI ET DES RELATIONS DU TRAVAIL	33
A. UNE EXÉCUTION SATISFAISANTE AU REGARD DE LA PROGRAMMATION AJUSTÉE DES DÉPENSES.....	33
B. DES ÉCARTS PAR ACTION QUI S'EXPLIQUENT	35
IV. LE PROGRAMME 155 CONCEPTION, GESTION ET ÉVALUATION DES POLITIQUES DE L'EMPLOI	37
A. LA QUESTION DES EMPLOIS À L'HEURE DE LA CRISE SANITAIRE	39
1. La dépense de titre 2	39
2. Des renforts exceptionnels.....	39
B. L'EXÉCUTION HORS TITRE 2	42
V. LES DÉPENSES FISCALES	44
A. UN MONTANT QUI REPRÉSENTE 40 % DU COÛT CONSOLIDÉ DE LA MISSION.....	44
B. UNE ÉVALUATION TOUJOURS INSUFFISANTE	46
C. UN PLAN D'ACTION À METTRE EN ŒUVRE.....	46
DEUXIÈME PARTIE – THÈME D'ÉVALUATION : LA POLITIQUE D'INCLUSION PAR LES COMPÉTENCES	49
I. LES ENTREPRISES ADAPTÉES.....	49
A. UNE RÉFORME AU SERVICE D'AMBITIONS FORTES	49
B. UNE APPROPRIATION EN COURS.....	51
1. Des emplois qui tardent à prendre leur essor.....	51
2. Un accompagnement nécessaire	53
a. La mobilisation du FATEA.....	53
i. Une enveloppe résiduelle attribuant plusieurs types d'aides.....	54
ii. Un outil au service de projets ambitieux	55
b. Le rôle des comités de suivi	56

C. DES EXPÉRIMENTATIONS À POURSUIVRE.....	57
1. Le lancement du CDD Tremplin et de l'entreprise adaptée de travail temporaire	58
2. Une expérimentation en suspens : l'entreprise adaptée pro-inclusive	59
3. L'EA en milieu pénitentiaire	59
D. LES DIFFICULTÉS DU PIC EA.....	60
II. LES PARCOURS EMPLOI COMPÉTENCES	61
A. UN ACCOMPAGNEMENT RÉEL.....	61
1. Un accompagnement par les prescripteurs	61
a. Le diagnostic	61
b. L'entretien tripartite.....	61
c. Le suivi.....	62
d. L'entretien de sortie.....	62
2. Des employeurs sélectionnés	62
B. UNE PRISE EN CHARGE FINANCIÈRE PAR L'ÉTAT.....	64
C. UN DISPOSITIF MOBILISÉ AU SERVICE DES PERSONNES LES PLUS ÉLOIGNÉES DE L'EMPLOI	65
D. DES SORTIES POSITIVES	65
E. UN CHANGEMENT D'ÉCHELLE FACE À LA CRISE	65
III. LA GARANTIE JEUNES	67
A. UN ACCOMPAGNEMENT INTENSIF ET CONTRACTUALISÉ	67
1. L'enjeu du repérage d'un public très précaire	67
2. La modalité la plus intensive du PACEA	68
a. Une dimension collective	68
b. Un parcours individualisé : l'approche « work first » ou « emploi d'abord » et les formations	69
c. Une allocation.....	69
B. UN FORT SOUTIEN BUDGÉTAIRE.....	70
1. Les crédits d'accompagnement.....	71
2. Les crédits d'allocation.....	72
C. UN CHANGEMENT D'ÉCHELLE.....	73
1. Des objectifs ambitieux pour l'année 2021	73
2. Des assouplissements réglementaires bienvenus	74
3. Vers la garantie jeunes universelle	74

IV. LES PACTES RÉGIONAUX D'INVESTISSEMENT DANS LES COMPÉTENCES	75
A. UNE DÉMARCHÉ CONTRACTUELLE QUI PORTE SES FRUITS	75
1. Une réussite sur le plan quantitatif.....	75
2. De premiers effets sur le plan qualitatif.....	76
a. Un meilleur accès des publics vulnérables à la formation	76
b. Une progression de la part des formations qualifiantes et préparatoires	76
B. DES PACTES ADAPTÉS AU CONTEXTE DE LA RELANCE	77
C. UN SOUTIEN BUDGÉTAIRE MASSIF CONDITIONNÉ PAR L'ATTEINTE DES OBJECTIFS	77
D. UNE ÉVALUATION ATTENDUE	78
V. LA PRÉPA APPRENTISSAGE	80
A. DEUX APPELS À PROJETS DU PIC	80
B. UN « SAS » AUJOURD'HUI PLEINEMENT OPÉRATIONNEL	81
1. Le public visé.....	81
2. Un financement bénéficiant d'une importante subvention	81
3. Des formes variées.....	82
4. Un taux de sorties positives élevé.....	82
C. DES DIFFICULTÉS EN GRANDE PARTIE RÉSOLUES	83
1. L'impact de la crise sanitaire	83
2. La question de la rémunération.....	83
3. Les périodes de mise en situation en milieu professionnel.....	83
D. DES PISTES D'AMÉLIORATION	84
1. Une communication à renforcer.....	84
2. La possibilité d'une entrée avant l'âge de seize ans	84
E. UN DISPOSITIF À PÉRENNISER	84
1. Une évaluation en cours.....	84
2. Des pistes pour une pérennisation	85
EXAMEN EN COMMISSION	87
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE	89
SOURCES UTILISÉES	93

SYNTHÈSE

ANALYSE DE L'EXÉCUTION 2020

En 2019, le montant des crédits de paiement consommés par la mission *Travail et emploi* s'élevait à 14,192 milliards d'euros. En 2020, il a progressé de plus de 545 millions d'euros pour s'établir à 14,737 milliards d'euros.

Les programmes 102 *Accès et retour à l'emploi* et 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi*, qui portent la politique de l'emploi, ont naturellement été affectés par les mesures prises pour faire face à la pandémie, notamment le premier confinement. Le ministère a su faire preuve de réactivité en prenant des mesures de soutien aux entreprises adaptées et aux structures de l'insertion par l'activité économique. Des marges de manœuvre dégagées par des sous-consommations et des ouvertures de crédits en loi de finances rectificatives ont contribué au financement de mesures nouvelles, telles l'aide à l'embauche des jeunes de moins de vingt-six ans et l'aide exceptionnelle à l'apprentissage, tandis qu'était renforcé le FNE Formation.

Si le dispositif exceptionnel d'activité partielle ne relève pas des programmes de la mission *Travail et emploi*, sa gestion a en revanche justifié, dans le cadre du programme 155 *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail*, un renforcement des effectifs des services déconcentrés.

L'évaluation des dépenses fiscales, qui continuent de représenter 40 % du coût consolidé de la mission, reste défailante.

Pôle emploi a bénéficié d'un relèvement de son plafond d'emplois.

LA POLITIQUE D'INCLUSION PAR LES COMPÉTENCES

– Les parcours emploi compétences marquent une transformation qualitative des emplois aidés, que traduisent les sorties positives nombreuses.

– La réforme des entreprises adaptées ne porte pas encore tous ses fruits mais l'appui du fonds d'accompagnement à la transformation des entreprises adaptées (FATEA) pourra permettre une accélération.

– Les conditions d'éligibilité et les modalités de la garantie jeunes sont l'objet d'assouplissements attendus et bienvenus.

– La prépa apprentissage accueille 21 241 jeunes répartis entre environ 1 000 sites d'accueil. Ce sont 64 % des bénéficiaires ayant suivi la totalité du parcours qui sont en « sortie positive ».

– Les pactes régionaux poursuivent leur déploiement.

RECOMMANDATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

La rapporteure spéciale recommande :

– que de nouveaux territoires soient rapidement habilités à déployer l'expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée, et, pour ce faire, que les textes d'application de la loi n° 2020-1577 du 14 décembre 2020 relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi soient bien publiés avant le 30 juin 2021;

– que soit précisé, dans le rapport annuel de performances de la mission *Travail et emploi*, pour chaque action de chaque programme, le montant exact de la consommation réelle des autorisations d'engagement ;

– que la transformation de l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes soit menée à bien ;

– que soient instaurées des aides susceptibles de favoriser l'embauche des apprentis à l'issue de leur contrat d'apprentissage ;

– que soient maintenus, jusqu'au retour à la normale, les renforts recrutés dans les services déconcentrés

– que soient sanctuarisés, voire renforcés selon les besoins, les moyens humains de l'administration centrale du ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion ;

– que soit évaluée l'efficacité des dépenses fiscales en faveur des services à la personne ;

– que soient clarifiés et assortis d'indicateurs de performance les objectifs des dépenses fiscales ;

– que soit poursuivie la transformation du modèle des entreprises adaptées ;

– que soient renforcés, dans les services déconcentrés, les effectifs affectés à la question des entreprises adaptées ;

– que soit poursuivi le déploiement des expérimentations du contrat à durée déterminée tremplin et de l'entreprise adaptée de travail temporaire ;

– que soit mise en œuvre l'expérimentation de l'entreprise adaptée pro-inclusive ;

– que les entreprises adaptées, *via* leur chef de réseau associatif, soient plus étroitement associées à la mise en œuvre et à la gouvernance du volet du plan d’investissement dans les compétences qui leur est dédié ;

– que soit examinée la possibilité, dans le cadre des parcours emploi compétences, d’un taux de prise en charge renforcé pour les personnes en situation de handicap ;

– que soit examinée la possibilité d’une enveloppe modeste à la main des missions locales pour leur permettre ainsi qu’aux jeunes bénéficiaires de faire face à des frais imprévus ;

– que la qualité de « NEET » (*Not in education, employment or training* : ni en études, ni en emploi, ni en formation) ne soit plus une condition d’éligibilité à la garantie jeunes ;

– que soit instaurée une garantie jeunes universelle ;

– que la communication relative à la prépa apprentissage soit renforcée ;

– que la prépa apprentissage soit accessible dès l’âge de quinze ans.

SUIVI DES RECOMMANDATIONS DES ANNÉES PRÉCÉDENTES

Recommandation	Mise en œuvre	Point de vue de la rapporteure spéciale
Évaluer les dépenses fiscales liées aux services à la personne	Mise en œuvre incomplète Cette recommandation, empruntée à la Cour des comptes, est l'objet de développements spécifiques du présent rapport.	Recommandation à mettre en œuvre dans le cadre de la loi de loi de finances pour 2022
Clarifier les objectifs des dépenses fiscales et les assortir d'indicateurs de performance	Mise en œuvre incomplète Cette recommandation, empruntée à la Cour des comptes, est l'objet de développements spécifiques du présent rapport.	Recommandation maintenue
Poursuivre la transformation de l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes	Mise en œuvre en cours	Recommandation maintenue
Soutenir entreprises adaptées et structures d'insertion par l'activité économique pour leur permettre de faire face à la crise	Recommandation mise en œuvre Les crédits ouverts au titre des aides au poste mais non consommés ont pu être mobilisés dans le cadre d'aides d'urgence.	La rapporteure spéciale prend acte avec satisfaction de la mise en œuvre de cette recommandation. Elle souhaite que les marges de manœuvre qui résulteraient d'éventuelles nouvelles sous-exécutions donnent lieu à des redéploiements analogues.
Optimiser le dispositif Territoires zéro chômeur de longue durée	Mise en œuvre en cours	Recommandation maintenue, mais sa mise en œuvre complète est attendue pour le 30 juin 2022
Renforcer les effectifs de France compétences	France compétences a obtenu un premier renforcement de ses effectifs en loi de finances pour 2021. Il sera nécessaire d'aller plus loin lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2022.	Recommandation maintenue
Renforcer les effectifs de Pôle emploi	Pôle emploi a bénéficié du renfort de 2 150 conseillers supplémentaires dans le cadre du plan de relance.	La rapporteure spéciale prend acte avec satisfaction du renforcement intervenu.
Sanctuariser, dans le contexte actuel de crise, les crédits et préserver les effectifs de la mission <i>Travail et emploi</i>	Les services déconcentrés ont été renforcés pour gérer le dispositif d'activité partielle. La DGEFP et la DGT n'ont bénéficié d'aucun renfort particulier, simplement d'une exonération de baisse de leurs effectifs.	Recommandation maintenue et reformulée

INTRODUCTION

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

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

En première partie, **la présente annexe** au rapport sur la loi de règlement et d'approbation des comptes pour 2020 **analyse la consommation des crédits de ces programmes en 2020 et l'atteinte des objectifs de performance** par rapport aux prévisions du projet annuel de performances de la mission annexé au projet de loi de finances pour 2020.

En seconde partie, sont présentées les conclusions du travail d'évaluation mené par la rapporteure spéciale sur **la politique d'inclusion par les compétences**.

PREMIÈRE PARTIE : UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE MARQUÉE PAR LA CRISE SANITAIRE

Le montant total des crédits ouverts en loi de finances initiale (LFI) pour 2020 s'élevait à 13,732 milliards d'euros en AE et 12,984 milliards d'euros en CP, auquel il convenait d'ajouter un fonds de concours de 1,581 milliard d'euros en provenance de France compétences destiné à financer le plan d'investissement dans les compétences (PIC). Au regard des montants initialement programmés, l'exécution, en progression de 545 millions d'euros, est satisfaisante.

L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION POUR 2020

(en millions d'euros)

Programmes	Crédits demandés		Crédits exécutés		Écart en valeur absolue et en %	
	AE	CP	AE*	CP	AE	CP
102 – Accès et retour à l'emploi	6 388	6 355	6 336	6 314	- 52 - 0,81 %	- 42 - 0,66 %
103 – Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	8 230	7 486	8 340	7 663	110 1,34 %	177 2,36 %
111 – Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	69	99	55	83	- 15 - 21,50 %	- 16 - 16,48 %
155 – Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi	679	678	685	677	6 0,88 %	- 1 - 0,19 %
Total	15 366	14 619	15 415	14 736	49 0,32 %	117 0,80 %

* : sont présentés dans cette colonne les montants de la consommation réelle des AE, après retraitement des données du système d'information budgétaire de l'État Chorus ⁽¹⁾.

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances et le rapport du contrôleur budgétaire et comptable ministériel.

Le taux d'exécution des montants prévus en LFI est supérieur à 99 %, tant en CP qu'en AE. La gestion 2020, affectée par la pandémie et les mesures prises pour y faire face ou remédier à ses conséquences économiques, n'en aura pas moins été atypique. Ainsi la crise sanitaire aura-t-elle, à l'échelle de la mission *Travail et emploi*, suscité deux effets contraires. D'une part, des dispositifs habituels auront vu leur consommation refluer.

(1) La question des retraits d'engagements juridiques budgétaires est détaillée dans les développements relatifs au programme 103 Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi, qui est l'objet des plus substantiels REJB.

D'autre part, témoignant de la réactivité du ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion en général et de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) en particulier, des dépenses nouvelles sont intervenues, financées par le redéploiement de crédits non consommés ou l'ouverture de crédits en lois de finances rectificatives qui ont substantiellement renforcé les montants alloués en dotation initiale. Ont ainsi été ouverts :

– par la troisième loi de finances rectificative (LFR) de l'année ⁽¹⁾ : 2,151 milliards d'euros en AE et 467 millions d'euros en CP pour le financement des aides exceptionnelles aux employeurs de jeunes en contrats de professionnalisation et d'apprentis, et de la prime à l'embauche des jeunes de moins de 26 ans ;

– par la LFR de fin de gestion ⁽²⁾ : 1,005 milliard d'euros en AE et 284 millions d'euros en CP, pour renforcer l'aide à l'embauche des jeunes et des apprentis, financer la formation des salariés placés en activité partielle via le fonds national pour l'emploi (FNE-Formation) et ouvrir les crédits relatifs à l'acte II de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté.

Au-delà des crédits budgétaires, il convient de rappeler que les dépenses fiscales représentent 40 % du coût consolidé de la mission.

Hors du champ de la mission *Travail et emploi*, a été créé, dans le cadre de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*, objet du rapport spécial de MM. Éric Woerth et Laurent Saint-Martin ⁽³⁾, le programme 356 *Prise en charge du dispositif exceptionnel de chômage partiel à la suite de la crise sanitaire*. Placé sous la responsabilité du délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle, responsable des programmes de la politique de l'emploi, et mis en œuvre, au niveau déconcentré, par des contractuels rémunérés par le programme 155 *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi*, ce programme aura consommé en 2020 17,81 milliards d'euros.

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

En 2020, le montant des crédits de paiement exécutés s'établit à 6,314 milliards d'euros, soit un montant très proche de celui de 6,355 milliards d'euros prévu par la loi de finances initiales. Le taux d'exécution atteint 99,2 % en AE et 99,3 % en CP.

Il convient cependant de noter que rapporter les montants exécutés à l'autorisation parlementaire donnée en loi de finances initiales conduit à faire abstraction de l'ouverture en troisième loi de finances rectificatives des substantiels

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

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

(3) Annexe n° 46 au rapport n° 4195 de M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général, sur le projet de loi de règlement pour 2020, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 26 mai 2021.

montants ouverts au titre de l'aide exceptionnelle aux contrats de professionnalisation, partiellement reportés sur l'exercice 2021 dans la perspective du transfert de leur gestion vers le programme *Cohésion* de la mission *Relance*. Ont en outre été ouverts, en LFR de fin de gestion, 328 millions d'euros en AE et 175 millions d'euros en CP au titre de la stratégie nationale de prévention et d'action contre la pauvreté, qui ont intégralement été reportés.

PROGRAMMATION INITIALE ET EXÉCUTION DU PROGRAMME 102 EN 2021

(en millions d'euros)

Actions	Crédits prévus en LFI		Crédits exécutés		Écart en valeur absolue et en %	
	AE	CP	AE*	CP	AE	CP
1 – Amélioration de l'efficacité du service public de l'emploi	3 543,8	3 543,9	3 374,9	3 375,1	- 168,9 - 4,8 %	- 168,8 - 4,8 %
2 – Amélioration des dispositifs en faveur de l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail	2 211,5	2 179,2	2 189,3	2 165,2	- 22,2 - 1 %	- 14,0 - 0,6 %
3 – Plan d'investissement dans les compétences	632,3	632,3	631,7	633,5	- 0,6 - 01 %	1,2 0,2 %
4 – Aide exceptionnelle contrat pro	0	0	140	140	140 -	140 -
Total	6 387,6	6 355,4	6 335,9	6 313,8	- 51,7 - 0,8 %	- 41,6 - 0,7 %

* : sont présentés dans cette colonne les montants de la consommation réelle des AE, non les montants extraits de Chorus.

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances et les réponses de la DGEFP.

Les crédits ouverts en LFI 2020 non utilisés ont pu être réalloués vers des dispositifs de crise ou du plan de relance, ou vers des actions supports du programme pour faciliter le déploiement de ces aides. De nombreux dispositifs ont été maintenus malgré le contexte sanitaire : la subvention pour charges de service public de Pôle emploi, les crédits de l'allocation du parcours d'accompagnement contractualisé vers l'emploi et l'autonomie, de la garantie jeunes ⁽¹⁾, des écoles de la deuxième chance (E2C) et de l'établissement public pour l'insertion dans l'emploi (EPIDE), ces quatre derniers dispositifs entrant dans le champ du plan d'investissement dans les compétences.

(1) Pour de plus amples développements sur la garantie jeunes, cf. infra, pp. 64-72.

A. UNE SOUS-EXÉCUTION DE L'ALLOCATION SPÉCIFIQUE DE SOLIDARITÉ

Deux facteurs expliquent une sous-exécution à hauteur de 147 millions d'euros⁽¹⁾ de l'allocation spécifique de solidarité (ASS) :

– la prolongation de l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) pour les demandeurs d'emploi arrivés en fin de droit durant les périodes de mars à mai 2020 et d'octobre 2020 à mars 2021 a entraîné un report des entrées en ASS qui a réduit la dépense ;

– le report de l'entrée en vigueur de la réforme de l'assurance chômage a entraîné un plus grand nombre de rechargements des droits à l'ARE.

B. UNE SUREXÉCUTION INHABITUELLE DES CONTRATS AIDÉS

La cible des contrats aidés pour l'année 2020 était fixée à 83 000 PEC dont 18 000 parcours emploi compétences (PEC) en outre-mer. L'exécution 2020 s'élève à 310 millions d'euros en AE et de 283 millions d'euros en CP, soit une sur-exécution de 73 millions d'euros en AE et de 65 millions d'euros en CP. Ce montant a permis de financer au total 76 308 PEC sur l'année, notamment 18 400 PEC jeunes à un taux de prise en charge de 65 % du SMIC brut prescrits à partir du mois d'octobre dans le cadre du plan de relance, ainsi que le stock des contrats de 2018 et de 2019 toujours en cours.

La crise sanitaire aura eu au moins deux effets sur les entrées en PEC :

– une sous-réalisation du nombre de PEC au premier semestre 2020 par rapport au premier semestre 2019, marquée par une baisse de 22 % de réalisation par rapport à la même période de l'année 2019 et une durée moyenne mensuelle de prise en charge des contrats signés au premier semestre légèrement moindre ;

– le financement des mesures d'urgence comme la création d'une enveloppe PEC jeunes à 65 % de taux de prise en charge du SMIC brut sur tout le territoire national dans le cadre d'une circulaire de mise en œuvre du plan #IjeuneIsolution sur les contrats aidés daté du 28 septembre 2020⁽²⁾.

En ce qui concerne spécifiquement les contrats initiative emploi (CUI-CIE), contrats aidés du secteur marchand, l'exécution 2020 s'élève à 14,2 millions d'euros en AE et 1,33 million d'euros en CP. Ont ainsi été financés 3 369 CIE ainsi que le coût du stock des contrats de 2018 et 2019 toujours en cours en 2020.

(1) Lorsqu'ils ne sont pas distingués dans la présente annexe, les montants respectifs des autorisations d'engagement et des crédits de paiement sont identiques.

(2) Circulaire N° DGEFP/MIP/MPP/2020/163 du 28 septembre 2020 relative à la mise en œuvre des mesures du plan #IjeuneIsolution concernant les parcours emploi compétences, complétant la circulaire N° DGEFP/MIP/METH/MPP/2020/32 du 28 février 2020 relative au fonds d'inclusion dans l'emploi en faveur des personnes les plus éloignées du marché du travail (parcours emploi compétences, insertion par l'activité économique, entreprises adaptées, groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification).

En 2020, la prescription de CIE était autorisée dès le début de l'année dans les DOM grâce à la fongibilité des CUI-CAE vers les CUI-CIE ainsi que dans le cadre d'expérimentation dans les Hauts-de-France et en Occitanie. Au total, 1 162 CIE, hors jeunes à un taux de 47 % à partir du mois d'octobre dans le cadre du plan de relance, ont été financés sur l'année.

La sous-réalisation des contrats PEC au premier semestre 2020 a également permis de financer une mesure d'urgence relative aux CUI-CIE. Les mesures du plan #1jeune1solution ont fixé un objectif de 10 000 CIE en 2020. À partir du mois d'octobre, les CIE jeunes ont pu être prescrits sur l'ensemble du territoire à un taux de prise en charge fixe de 47 % du SMIC brut. Au total 2 207 CIE jeunes ont été financés par le biais de cette mesure.

C. UN SOUTIEN RÉSOLU À L'INSERTION PAR L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE ET AUX ENTREPRISES ADAPTÉES

Le placement des salariés en activité partielle, particulièrement au cours du premier confinement, a entraîné une sous-consommation des aides au poste tant dans le secteur de l'insertion par l'activité économique (IAE) qu'au sein des entreprises adaptées (EA).

Le Gouvernement a fait preuve de réactivité en décidant de déployer un dispositif de soutien exceptionnel aux structures de l'IAE (SIAE) et aux EA. Ce fut notamment l'objet de l'instruction ministérielle prise le 14 août 2020 ⁽¹⁾ qui visait le double objectif de consolider les entreprises sociales inclusives et d'accompagner le changement d'échelle des entreprises adaptées et des structures de l'IAE (SIAE).

1. La mobilisation du fonds de développement de l'inclusion au service des structures de l'IAE

La sous-exécution des ETP – 63 000 contre 83 000 prévus en LFI –, entraînant une sous-consommation de 193 millions d'euros des aides au poste, aura permis une mobilisation plus substantielle du fonds de développement de l'inclusion (FDI). L'instruction du 14 août 2020 prévoyait notamment :

– des mesures forfaitaires d'urgence devant permettre de couvrir partiellement, d'une part, les pertes d'exploitation résultant des charges fixes ainsi que le maintien de l'accompagnement socio-professionnel et, d'autre part, les charges liées au maintien de l'activité des SIAE dans le contexte du confinement ;

– des mesures de soutien sur projet en faveur du développement et de la transformation des structures de l'IAE.

(1) Instruction N° DGEFP/SDPAE/MIP-METH/2020/140 du 14 août 2020 relative à la mobilisation des fonds de développement de l'inclusion et du fonds d'accompagnement à la transformation des entreprises adaptées en soutien aux entreprises sociales inclusives.

La sous-exécution des lignes budgétaires finançant les différentes SIAE et la mobilisation de crédits disponibles sur les contrats aidés ont permis d'abonder le FDI. Au total, ce sont ainsi 223 millions d'euros qui ont été redéployés vers cette aide d'urgence.

2. Une adaptation du fonds d'accompagnement à la transformation des entreprises adaptées

Les crédits finançant l'aide au poste des entreprises adaptées s'élevaient en LFI 2020 à 402,86 millions d'euros.

La crise sanitaire a conduit les entreprises adaptées à placer de nombreux salariés en activité partielle, notamment lors du premier confinement. Comme pour les SIAE, un dispositif de soutien exceptionnel a été mis en place par l'instruction du 14 août 2020 précitée articulé autour de deux axes :

- la compensation partielle des pertes économiques liées à l'interruption du cycle d'exploitation et des surcoûts liés au maintien de l'activité dans le contexte de confinement ;

- des mesures de soutien au développement des entreprises adaptées dans le cadre d'un appel à projets.

Une enveloppe totale de 101,7 millions d'euros a ainsi été allouée au fonds d'accompagnement à la transformation des entreprises adaptées (FATEA)⁽¹⁾, déterminée sur le fondement des paramètres suivants : des pertes estimées à 79,1 millions d'euros, une sous-exécution des expérimentations⁽²⁾ estimée à hauteur de 16,9 millions d'euros ; le montant de 5,7 millions d'euros prévu initialement pour le FATEA. Finalement, la consommation de cette aide de crise s'est élevée à 106,4 millions d'euros et l'exécution des dépenses – aides au poste et FATEA – à 437 millions d'euros.

Ces crédits ont permis de financer, en moyenne sur l'année 2020, 21 715 ETP en aide au poste classique, 23 ETP en mise à disposition et 652 ETP en CDD tremplin, soit au total 22 402 ETP.

(1) *Le FATEA est l'objet de plus amples développements dans la partie thématique du présent rapport, cf. infra, pp. 53-57.*

(2) *Pour de plus amples détails sur les expérimentations dans le cadre des entreprises adaptées, cf. infra, pp. 57-59.*

La mobilisation des outils de droit commun par les entreprises adaptées face à la crise sanitaire

– Pour maintenir les salariés en emploi, **82 % des entreprises adaptées ont déposé une demande d'activité partielle et ont bénéficié d'une allocation** en 2020. Ainsi, 645 établissements ont bénéficié d'une indemnisation soit une dépense de 41,4 millions d'euros.

Le nombre d'EA en activité partielle a diminué au fil des mois avec un rebond des demandes déposées par les structures à la suite des annonces gouvernementales d'octobre, avec 160 nouvelles demandes sur les mois de novembre et décembre contre une moyenne de 30 nouvelles demandes par mois de juillet à septembre. Sur l'ensemble des périodes d'activité partielle validées, 75 % ont pris fin en 2020. Les autres demandes s'étendent sur l'année 2021.

– **Les prêts garantis par l'État ont été très peu sollicités.** La délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle indique que leur situation financière leur permet en effet rarement de recourir à l'emprunt.

D. L'EXPÉRIMENTATION TERRITOIRES ZÉRO CHÔMEUR DE LONGUE DURÉE (TZCLD)

La dépense pour l'expérimentation TZCLD s'élève à 13,99 millions d'euros en autorisations d'engagement et 11,12 millions d'euros en crédits de paiement. De plus, 1,54 million d'euros en AE et CP du programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* ont contribué à l'amorçage des entreprises à but d'emploi (EBE), leur permettant d'investir et de se doter en trésorerie.

L'écart par rapport aux 28,5 millions d'euros inscrits en LFI s'explique par une sous-réalisation résultant de la crise sanitaire, la prise en charge d'une partie des dépenses par le programme 103 et une budgétisation initiale trop importante au regard du nombre de territoires expérimentaux. Au 31 décembre 2020, le volume d'ETP conventionnés s'élevait à 674 contre 681 au 31 décembre 2019, pour 759 salariés. Cette légère baisse du nombre d'ETP conventionnés par rapport à 2019 s'explique notamment par les effets de la crise sanitaire.

Dans le cadre de l'édition 2020 du Printemps de l'évaluation, la rapporteure spéciale avait recommandé **une optimisation de cette expérimentation** ⁽¹⁾. Ce fut l'objet de la proposition de loi dont elle était rapporteure, adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale. La **loi du 14 décembre 2020 relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi** ⁽²⁾ prévoit ainsi que **l'expérimentation sera mise en place dans soixante territoires, dont les dix territoires habilités dans le cadre de la loi du 29 février 2016.**

(1) Cf. annexe n° 43 au rapport n° 3011 de M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général, sur le projet de loi de règlement pour 2020, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 27 mai 2020.

(2) 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 ».

L'habilitation des territoires s'effectuera sur la base d'un cahier des charges et « au fil de l'eau » au cours des trois premières années de l'expérimentation (2021-2023) ; lorsque le nombre maximal de territoires sera atteint, des territoires supplémentaires pourront éventuellement être habilités, à titre dérogatoire, par décret en Conseil d'État – c'est l'objet de la « clause de revoyure » introduite lors de l'examen du texte par la commission mixte paritaire.

Le ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion a confirmé à la rapporteure spéciale que les textes d'application seraient publiés au plus tard le 30 juin 2021. La rapporteure spéciale appelle dès lors à entamer rapidement l'habilitation de nouveaux territoires.

Recommandation : habiliter rapidement de nouveaux territoires à déployer l'expérimentation TZCLD.

E. L'AIDE EXCEPTIONNELLE AUX CONTRATS DE PROFESSIONNALISATION

Dans le cadre de la troisième loi de finances rectificative pour 2020 précitée et du plan #1jeune1solution, le Gouvernement a mis en place une aide exceptionnelle au recrutement des alternants en contrat de professionnalisation de moins de 30 ans, jusqu'au niveau master et pour toutes les entreprises. Mise en œuvre par le décret du 24 août 2020 ⁽¹⁾, elle est versée aux entreprises de moins de 250 salariés, sans condition, et aux entreprises de 250 salariés et plus à la condition qu'elles s'engagent à atteindre un seuil de contrats d'alternance ou de contrats favorisant l'insertion professionnelle. Son montant, pour la première année d'exécution de chaque contrat de professionnalisation, est de 5 000 euros pour un alternant de moins de 18 ans et de 8 000 euros pour un alternant majeur, jusqu'à 29 ans révolus.

La loi de finances rectificative a ouvert 744 millions d'euros en AE et 160 millions d'euros en CP afin de financer cette aide exceptionnelle. Ont été consommés 140 millions d'euros en AE et en CP. L'écart aux crédits ouverts s'explique notamment par le transfert en 2021 de la gestion de l'aide exceptionnelle aux contrats de professionnalisation vers le programme 364 *Cohésion* de la mission *Relance*. Il a été décidé de ne pas réaliser les engagements nécessaires sur ce dispositif sur le programme 102 afin d'éviter d'effectuer des mouvements techniques de retraits d'engagement en début de gestion 2021.

(1) 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.

F. UN RENFORCEMENT DES MOYENS HUMAINS DE PÔLE EMPLOI

L'année 2020 a été marquée par plusieurs événements ayant un impact significatif sur les comptes de l'opérateur. En outre, ses emplois ont été renforcés.

1. L'exécution budgétaire

Sont particulièrement notables en 2020 :

- des économies importantes au titre des frais de fonctionnement et des frais de gestion, conséquence des impacts de la crise sanitaire ;

- l'effet année pleine des 1 000 CDD de renfort recrutés à la fin de l'année 2019 pour répondre aux difficultés de recrutement des entreprises et le renfort de 2 150 ETP recrutés à partir de septembre 2020 dans le cadre du plan de relance ;

- une hausse des dépenses d'intervention par rapport à 2019 en lien principalement avec la prise en charge par Pôle emploi de l'aide relative à la rémunération de fin de formation (R2F) ;

- une contribution de l'Unédic en hausse par rapport à 2019 en lien avec l'évolution du taux de contribution de 10 % à 11 % et l'augmentation des contributions encaissées ;

- une baisse de la subvention pour charges de service public de l'État telle que prévue dans la convention tripartite ;

- la fin du financement accordé par l'État au titre du dispositif d'accompagnement des adhérents au contrat de sécurisation professionnelle (CSP).

Le bilan d'exécution budgétaire 2020 fait apparaître un résultat positif de 144,6 millions d'euros contre un budget voté à l'équilibre.

Ce résultat positif s'explique par :

- une sous-consommation de 150,3 millions d'euros des dépenses d'intervention financées par Pôle emploi et notamment au titre des formations, prestations sous-traitées et aides à la mobilité, moindres durant les périodes de confinement ;

- une R2F dont les dépenses sont inférieures de 43,3 millions d'euros au budget, en lien avec la baisse du volume des formations et du maintien des droits à l'assurance chômage pour les demandeurs d'emploi en fin de droit ;

- des économies de 27,2 millions d'euros sur les dépenses relatives aux frais de fonctionnement en raison de la crise sanitaire, toutefois atténuées par des achats en lien avec celle-ci – équipement des agents et des usagers en masques, gels, désinfectants, visières...–, le renforcement des prestations de nettoyage et les dépenses de sous-traitance liées au traitement des appels sortants des demandeurs d'emploi ;

– une baisse de 10,4 millions d’euros des frais de gestion en raison d’une baisse des contributions d’assurance chômage recouvrées au titre de 2020 servant d’assiette pour le calcul des frais de gestion et d’une diminution du taux de gestion appliqué dans le cadre de la convention avec l’Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS).

PÔLE EMPLOI : DU BUDGET À L’EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

Montants en M€	2020	2020	Arrêté 2020 vs Budget 2020	
	Budget	Arrêté	M€	Evol.
PRODUITS ENCAISSABLES	6 440,7	6 293,6	- 147,1	-2,3%
Contribution Assurance chômage	4 075,5	4 075,5	- 0,0	0,0%
Subvention Etat programme 102	1 214,8	1 214,8	-	0,0%
Accompagnement CSP	65,4	65,9	0,5	0,7%
Programmation FSE (hors formation CSP)	74,1	69,6	- 4,5	-6,0%
Autres produits	1 010,9	867,8	- 143,1	-14,2%
CHARGES SECTION III DECAISSABLES	2 019,1	1 719,8	- 299,4	-14,8%
Financement Pôle emploi	1 073,8	923,5	- 150,3	-14,0%
Financement particulier	945,4	796,3	- 149,1	-15,8%
CHARGES SECTION IV DECAISSABLES	4 268,8	4 233,2	- 35,7	-0,8%
Personnel	3 356,2	3 360,7	4,5	0,1%
Loyers et charges locatives	323,5	320,6	- 2,9	-0,9%
Frais de fonctionnement	545,1	517,8	- 27,2	-5,0%
Frais de gestion	44,1	33,7	- 10,4	-23,6%
Charges financières et charges exceptionnelles	-	0,4	0,4	
Charges non décaissables - Produits non encaissables	152,7	196,0	43,3	28,4%
RESULTAT	-	144,6	144,6	

Source : Pôle emploi.

2. Les emplois

LES EFFECTIFS DE PÔLE EMPLOI

	2020		
	LFI rectificative	Budget	Exécution budgétaire
ETPT sous plafond	47 945,00	46 995,00	47 661,27
ETPT hors plafond	-	2 156,09	2 183,46
Total	47 945,00	49 151,09	49 844,73

Source : Pôle emploi.

Les charges de personnel se fondent sur une base de 49 845 ETPT dont 47 661 ETPT sous plafond et 2 184 ETPT hors plafond.

Les effectifs sous plafond connaissent une légère sous consommation de -0,6 % ? soit 284 ETPT. La loi de finances rectificative de fin de gestion prévoyait un effectif sous plafond de 47 945 ETPT (contre 46 995 ETPT en LFI) pour tenir compte des renforts accordés à Pôle emploi dans le cadre du plan de relance, avec l’autorisation de recruter 2 150 ETP à partir du mois de septembre 2020, dont 650 ETP pour renforcer l’accompagnement intensif des jeunes.

Les effectifs hors plafond correspondent principalement aux ressources affectées à l'accompagnement global, à l'accompagnement intensif en faveur des jeunes (AIJ) et à l'initiative emploi des jeunes (IEJ) dans le cadre de la programmation FSE, à l'accompagnement dans le cadre du contrat de sécurisation professionnelle (CSP) et aux conventions de recettes partenariales.

L'exécution des effectifs hors plafond est supérieure de 27 ETPT à ceux inscrits au budget 2020, en lien avec des financements complémentaires mobilisés dans le cadre du FSE et des pactes régionaux du plan d'investissement dans les compétences.

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

En 2020, le montant des crédits de paiement exécutés du programme 103 s'établit à 7,663 milliards d'euros, supérieur de 2,4 % au montant de 7,485 milliards d'euros prévu par la loi de finances initiale.

Il convient de noter l'ouverture par la troisième loi de finances rectificative, au titre de l'aide exceptionnelle aux contrats d'apprentissage et de l'aide à l'embauche des jeunes, de 1,407 milliard d'euros en AE et de 307 millions d'euros en CP. La LFR 4 a conduit à l'ouverture nette de 1 022 millions d'euros en AE et 308 millions d'euros en CP afin de couvrir des besoins supplémentaires de financement d'environ 500 millions d'euros en AE et 100 millions d'euros de CP pour l'aide exceptionnelle à l'apprentissage et la prime à l'embauche des jeunes, en sus des crédits déjà ouverts en LFR 3. La gestion de ces aides ayant été transférée du programme 103 vers le programme 364 *Cohésion* de la mission *Relance*, il a été décidé de ne pas réaliser les engagements nécessaires sur ce dispositif sur le programme 103 afin d'éviter d'effectuer des mouvements techniques de retraits d'engagements en début de l'exercice 2021.

Ont également été ouverts en LFR de fin de gestion environ 400 millions d'euros en AE et 200 millions d'euros en CP, au titre notamment du FNE-Formation, pour la formation des salariés en activité partielle.

PROGRAMMATION INITIALE ET EXÉCUTION DU PROGRAMME 103 EN 2021

(en millions d'euros)

Actions	Crédits prévus en LFI		Crédits exécutés		Écart en valeur absolue et en %	
	AE	CP	AE*	CP	AE	CP
1 – <i>Anticipation et accompagnement des conséquences des mutations économiques sur l'emploi</i>	404,9	284,2	838,9	517,3	434,0 107 %	233,1 82 %
2 – <i>Amélioration de l'insertion dans l'emploi par l'adaptation des qualifications et la reconnaissance des compétences</i>	1 646,5	1 396,7	1 589,6	1 951,0	- 56,9 - 3 %	554,3 40 %
3 – <i>Développement de l'emploi</i>	3 732,2	3 728,4	3 821,4	3 811,2	89,2 2 %	82,8 2 %
4 – <i>Plan d'investissement des compétences</i>	2 446,1	2 076,9	2 089,9	1 383,4	- 356,2 - 15 %	- 693,5 - 33 %
5 – <i>Aide exceptionnelle à l'apprentissage</i>	0	0	0	0	0	0
Total	8 229,7	7 486,2	8 339,8	7 662,9	110,1 1 %	176,7 2 %

* : sont présentés dans cette colonne les montants de la consommation réelle des AE.

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances et les réponses de la DGEFP.

A. D'IMPORTANTES RETRAITS D'ENGAGEMENTS JURIDIQUES BUDGÉTAIRES

Les responsables de programme de la mission *Travail et emploi* ont procédé, en lien avec le contrôleur budgétaire et comptable ministériel, au retrait d'engagements juridiques budgétaires des années antérieures. Ces opérations permettent aux responsables de programme d'avoir une vue plus juste des restes à payer, c'est-à-dire des engagements devant encore donner lieu à des paiements. **Le montant global de ces retraits s'élève, à l'échelle de la mission, à près de 2,5 milliards d'euros.** En 2020, la campagne de clôture des engagements devenus sans objet a particulièrement concerné le programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* – notamment la prime à l'embauche TPE.

**LES RETRAITS D'ENGAGEMENTS JURIDIQUES BUDGÉTAIRES
DE LA MISSION TRAVAIL ET EMPLOI EN 2020**

(en euros)

Programme	Montant
102 – Accès et retour à l'emploi	23 612 833
103 – Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	2 460 483 687
111 – Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	101 268
155 – Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	1 775 760
Total	2 485 973 548

Source : rapport du contrôleur budgétaire et comptable ministériel.

Dans le cadre du système d'information budgétaire de l'État, Chorus, **de telles opérations constituent une consommation négative qui s'impute sur la consommation de l'année en cours.** Le montant des AE consommées au cours de l'exercice s'en trouve ainsi artificiellement minoré, pour tomber 12,93 milliards d'euros. **Après retraitement de ces opérations de retrait sur années antérieures, il apparaît que la consommation réelle des AE au cours de l'exercice 2020 s'est élevée à près de 15,42 milliards d'euros.**

Si ces opérations permettent une fiabilisation des restes à payer, la lisibilité de l'information budgétaire peut néanmoins s'en trouver brouillée. En effet, si le rapport du contrôleur budgétaire et comptable ministériel des ministères sociaux présente bien, à l'euro près, le montant des retraits d'engagements juridiques budgétaires sur années antérieures par programme, la ventilation de ceux-ci par action n'est pas précisée. Le rapport annuel de performances de la mission *Travail et emploi* ne la précise pas non plus, et il n'indique pas non plus le montant par action de la consommation réelle des AE.

Recommandation : dans le rapport annuel de performances, pour chaque action, préciser le montant exact de la consommation réelle des AE, et non pas seulement les données extraites de Chorus et les données par dispositif.

B. LA POURSUITE DE LA TRANSFORMATION DE L'AGENCE POUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES ADULTES

Comme chaque année, l'État a attribué à l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) une subvention de 110 millions d'euros en pour financer ses missions ; ont effectivement été versés à ce titre 108,5 millions d'euros.

Deux faits caractérisent l'année 2020 :

– une baisse de l'activité de l'opérateur à la suite de la fermeture des centres d'accueil des stagiaires du 15 mars au 25 mai durant la crise sanitaire, 85 centres restant néanmoins ouverts durant le confinement pour accueillir 1 900 personnes sans solution (public du parcours « Hope », Domiens et migrants) ;

– l'aboutissement, dans le cadre du plan de transformation de l'opérateur, de la mise en œuvre du plan de sauvegarde de l'emploi (PSE) engagé en 2019 avec, en 2020, à 1 064 départs volontaires et 153 départs contraints.

L'AFPA poursuit effectivement la mise en œuvre de son plan de transformation, qui vise à assurer la soutenabilité financière de l'établissement ainsi qu'à moderniser et à refonder son projet social.

Outre l'aboutissement du PSE, l'exercice 2020 a également donné lieu à la présentation au conseil d'administration puis aux instances représentatives des personnels d'un projet de contrat d'objectifs et de performance (COP), dont l'approbation définitive est désormais prévue en 2021. Un schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) a en outre été présenté au mois d'avril 2020 au conseil d'administration, puis soumis aux préfets de régions, avant d'être validé, à la fin de l'année, par la direction de l'immobilier de l'État ;

Enfin, la négociation du nouveau contrat social s'est poursuivie et a donné lieu à la signature de plusieurs accords importants avec les organisations syndicales de l'établissement, relatifs aux risques psycho-sociaux et à la qualité de vie au travail, ainsi qu'à l'égalité entre les hommes et les femmes.

L'État s'est engagé à soutenir budgétairement l'AFPA dans la mise en œuvre de ce plan. Ainsi, dans l'objectif d'éviter toute cessation de paiement dans un contexte de difficultés financières structurelles de l'opérateur, des versements complémentaires ont été réalisés pour un montant de 213,5 millions d'euros. **Au total, la consommation s'établit à 321,5 millions d'euros.**

Recommandation : mener à bien la transformation de l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes, qui propose des formations et des parcours de qualité répondant à de réels besoins.

C. LE PLAN D'INVESTISSEMENT DANS LES COMPÉTENCES

Selon les données figurant dans le rapport annuel de performances, les montants exécutés au titre du plan d'investissement dans les compétences dans le cadre du programme 103 s'établissent à **2 105,71 millions d'euros en AE** et **1 386,09 millions d'euros en CP**.

Il convient de noter que, alors que les tableaux figurant en page 151 du rapport annuel de performances indiquent sans ambiguïté qu'étaient prévus, pour l'action 4 *Plan d'investissement dans les compétences* du programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi*, des crédits d'un montant précis de 2 446 074 997 euros en AE et 2 076 891 730 euros en CP, il est fait référence, à la page suivante, au « montant inscrit en LFI 2020 sur le programme 103, soit 2 325,90 millions d'euros en AE et 1 956,72 millions d'euros en CP ». Il ressort des explications données par la DGEFP, que la rapporteure spéciale a sollicitée, que cet écart de 121 millions d'euros entre deux mentions de la dotation initiale du PIC au titre du programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* s'explique par le fait que le tableau de la page 151 n'a pas pris en compte l'amendement II-2048 du Gouvernement adopté en première lecture par l'Assemblée nationale. Celui-ci visait à tirer les conséquences budgétaires du « retrait » du recentrage des exonérations en faveur de l'aide à domicile et celles du report au 1^{er} janvier 2020 du décret recentrant l'aide aux créateurs et repreneurs d'entreprises. L'exposé des motifs indiquait que ces évolutions étaient gagées, à hauteur de 120 millions d'euros, sur les crédits du PIC

Ces remarques faites, l'écart entre la programmation et l'exécution s'explique par deux facteurs :

- le fonctionnement en AE et CP de montants identiques du fonds de concours de France compétence, d'un montant de 1,581 milliard d'euros, qui ne correspond pas au rythme de décaissement des conventions financières conclues au titre des pactes pluriannuels de formation, ceux-ci faisant l'objet de versements de CP sur plusieurs années ;

- une exécution en CP marquée par une moindre consommation sur les conventions financières des pactes 2019.

Le plan d'investissement dans les compétences n'en a pas moins poursuivi son déploiement, malgré une crise sanitaire qui a conduit à la fermeture des organismes de formation pendant près de trois mois. Ce sont ainsi 1 116 000 entrées en formation de personnes en recherche d'emploi et bénéficiaires d'un contrat en insertion qui ont été réalisées en 2020. Soutenu par les entrées en formation financées par le PIC et la mobilisation autonome du CPF par les demandeurs d'emploi – 305 000 entrées dans ce cadre –, ce niveau d'entrées en formation représente une hausse de 9 % par rapport à l'année 2019 et une atteinte de l'objectif 2020. Si l'on isole le CPF mobilisé de façon autonome par les demandeurs d'emploi, ce sont 810 000 entrées en formation qui ont été réalisées en 2020, soit 80 % de l'objectif initial.

L'année 2020 a également permis de déployer le programme de formation entièrement à distance financé par le PIC (FOAD) et de préparer la mise en œuvre des nouveaux programmes du plan de relance portés en 2021 par le PIC.

La mobilisation du PIC face à la crise sanitaire

1. Afin de **limiter les effets du confinement sur les parcours de formation engagés**, des mesures ont été prises rapidement.

– La mise à disposition d'outils et de contenus pédagogiques à distance

Plus de 200 producteurs de contenus ont accepté la mise à disposition d'outils ou de ressources pédagogiques, ce qui a permis de maintenir le lien avec les personnes déjà engagées dans un parcours de formation. La région Occitanie a en outre mis sa plateforme d'apprentissage à la disposition de toutes les régions, avec un financement exceptionnel du PIC pour l'accrochage des régions intéressées.

– Le maintien de la rémunération des stagiaires

Un principe exceptionnel de maintien de la rémunération et de la protection sociale des personnes en recherche d'emploi, inscrites ou non à Pôle emploi, en formation au 16 mars a été retenu par Pôle emploi et de très nombreuses régions. Il s'est appliqué pendant toute la période du confinement, que les formations aient été suspendues ou non.

– L'adaptation des règles de financement des sessions de formation

Afin de préserver l'équilibre économique des structures de formation et maintenir les sessions, les règles de financement ont été adaptées par Pôle emploi sous la forme d'un versement d'un forfait équivalent à 50 % du coût de la session lorsqu'un ou deux stagiaires se maintiennent en formation à distance, 90 % au-delà de trois stagiaires. Des échanges avec les régions ont permis de diffuser l'application de ce principe.

– Le lancement d'un marché de formations 100 % à distance pour les demandeurs d'emploi

Dès le 26 mars, 150 nouvelles formations à distance totalement gratuites et rémunérées selon la situation des demandeurs d'emploi, couvrant vingt secteurs professionnels qui recrutent, étaient proposées. Ce marché national lancé par Pôle emploi, pour un montant initial de 70 millions d'euros sur trois ans, sera ré-abondé en 2021.

2. Pour répondre aux besoins exprimés par les agences régionales de santé, la **mobilisation exceptionnelle de crédits du PIC** a été décidée, en lien avec les régions, **pour permettre la mise à disposition d'élèves infirmiers et aides-soignants** volontaires dans les hôpitaux, cliniques et établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD).

Estimées aujourd'hui à 92,85 millions d'euros, ces réallocations, qui ont permis la mobilisation de plus de 57 000 élèves infirmiers et aides-soignants, sont imputées sur les crédits confiés aux régions dans le cadre de leurs pactes régionaux d'investissement dans les compétences. Il ne s'agit donc pas d'une dépense supplémentaire par rapport à la trajectoire 2020 initialement prévue.

3. Durant toute la période de confinement, **un dialogue avec les régions et avec les lauréats des appels à projets** « 100 % inclusion », « Intégration professionnelle des réfugiés » et « Repérer et remobiliser les invisibles » a été conduit pour identifier les difficultés et mutualiser les solutions mises en œuvre. En outre, il a été décidé de financer **une quinzaine de projets supplémentaires** dans le cadre de l'appel à projets « 100 % inclusion », pour un montant de 30 millions d'euros. Le démarrage de ces nouvelles actions a été effectif dès septembre 2020.

D. DES EFFORTS CONTINUS EN FAVEUR DE L'APPRENTISSAGE

Une dotation de 912,6 millions d'euros en AE et 661,72 millions d'euros en CP était prévue pour l'aide unique aux employeurs d'apprentis (AUE). Son montant avait été évalué sur le fondement des hypothèses suivantes :

- 172 142 entrées dans le dispositif ;
- une durée moyenne des contrats à la signature de 20,1 mois, soit 27 % de contrats de moins de 12 mois, 47 % entre 13 et 23 mois, 17 % de 24 mois et 8 % de 25 mois ou plus.

Créée par la troisième loi de finances rectificative pour 2020, l'aide exceptionnelle à l'apprentissage (AECA) s'y substitue pour la première année des contrats d'apprentissage conclus à partir du 1^{er} juillet 2020. En conséquence, l'exécution de l'AUE se limite à 51 millions d'euros en AE en AE et 408,6 millions d'euros en CP. Cependant, les crédits non utilisés ont été redéployés pour financer une partie de l'aide exceptionnelle à l'apprentissage.

Le coût total des aides à l'apprentissage (AUEA et AECA) s'élève ainsi à 681,48 millions d'euros en AE et 1,04 milliard d'euros en CP. L'écart aux crédits inscrits s'explique donc par la mise en œuvre de l'aide exceptionnelle.

Les données de l'année 2020 confirment le dynamisme des entrées en apprentissage. Le nombre de nouveaux contrats a progressé de 40 %. Ce sont ainsi 495 000 contrats qui ont été conclus dans le secteur privé.

La rapporteure spéciale salue ce succès. Elle recommande cependant que la possibilité d'aides supplémentaires, par exemple sous la forme d'exonérations de cotisations sociales, soit étudiée, qui encourageraient les employeurs à embaucher leurs apprentis au terme de leur contrat d'apprentissage et les apprentis à rester au sein des entreprises qui les ont formés. Le gain résultant d'une exonération permettrait ainsi de verser à l'apprenti embauché une rémunération plus élevée, et donc plus susceptible de l'inciter à rester au sein de l'entreprise qui l'a accueilli.

Recommandation : instaurer des aides pour l'apprenti ou pour l'employeur susceptibles de favoriser l'embauche des apprentis à l'issue de leur contrat d'apprentissage.

E. UNE SOUS-EXÉCUTION DES DÉPENSES LIÉES AUX EXONÉRATIONS DE COTISATIONS SOCIALES

Une sous-exécution de 235 millions d'euros est constatée en matière de dépenses de compensation des exonérations de cotisations sociales. La DGEFP indique que cet écart est lié aux prévisions de dépenses ayant servi de sous-jacent au calcul du montant de ses versements. De premiers travaux montrent cependant que l'exécution réelle devrait être beaucoup plus dynamique qu'anticipée sur les exonérations du dispositif d'aide aux créateurs et repreneurs d'entreprise (ACRE) et celles liées à l'apprentissage.

F. L'APPUI AUX FILIÈRES, BRANCHES, ENTREPRISES

Une sur-exécution de 425 millions d'euros de l'appui aux branches, filières et entreprises est due à la mise en place de d'un plan de soutien de la formation des salariés dans le cadre du FNE-Formation. Celui-ci a été significativement renforcé afin de répondre aux besoins des entreprises en activité partielle par la prise en charge intégrale des coûts pédagogiques des salariés suivant une formation leur permettant de les maintenir dans leur emploi.

À partir du mois d'avril, le dispositif était mobilisable pour toutes les périodes d'inactivité des salariés placés en activité partielle avec un taux de prise en charge à 100% des coûts pédagogiques et pour tout type d'entreprise.

G. UNE SUBVENTION VERSÉE À L'ASP

Dans le cadre du plan #1jeune1solution, l'article 65 de la troisième loi de finances rectificative précitée et un décret du 5 août 2020 ⁽¹⁾ instaurent une aide à l'embauche des jeunes. Celle-ci consiste en une prime d'un montant maximal de 4 000 euros accordée aux employeurs pour l'embauche d'un jeune de moins de 26 ans entre le 1^{er} août 2020 et le 31 mai 2021.

Pour la financer, ont été ouverts des crédits d'un montant de 1 milliard d'euros en AE et 100 millions d'euros en CP, complétés à hauteur de 174,01 millions d'euros en CP par la loi de finances rectificative de fin de gestion.

Il a été décidé de ne pas engager les AE à hauteur des dépenses attendues afin de pouvoir, grâce au report des AE de 2020 sur l'année 2021, réaliser cet engagement sur le programme 364 *Cohésion* de la mission *Relance*.

En conséquence, la dépense se limite à un montant de 174,01 millions d'euros versé à l'Agence de services et de paiement pour couvrir les coûts relatifs aux entrées dans le dispositif jusqu'au 31 décembre 2020.

(1) Décret n° 2020-982 du 5 août 2020 instituant une aide à l'embauche des jeunes de moins de 26 ans.

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

Les montants consommés par le programme 111 sont en retrait sensibles de 16,49 % en CP et de 21,65 % en CP par rapport à la programmation initiale, pour s'établir à 82,75 millions d'euros en CP et 54,42 millions d'euros en AE. Il convient toutefois de rappeler leur modestie à l'échelle de la mission et de rapporter la sous-exécution à la programmation ajustée des dépenses.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 111

(en millions d'euros)

	Crédits prévus en LFI		Exécution		Écart	
	AE	CP	AE*	CP	AE	CP
Action 1 <i>Santé et sécurité au travail</i>	24,59	24,29	24,36	23,91	- 0,23 - 0,94 %	- 0,38 - 1,56 %
Action 2 <i>Qualité et effectivité du droit</i>	17,08	17,08	11,08	8,44	- 6 - 35,13 %	- 8,64 - 50,59 %
Action 3 <i>Dialogue social et démocratie sociale</i>	27,79	57,72	19,08	50,4	- 8,71 - 31,34 %	- 7,32 - 12,68 %
Total	69,46	99,09	54,52	82,75	- 14,94 - 21,51 %	- 16,34 - 16,49 %

* : sont présentés dans cette colonne les montants de la consommation réelle des AE.

Source : Direction générale du travail et RAP 2020.

A. UNE EXÉCUTION SATISFAISANTE AU REGARD DE LA PROGRAMMATION AJUSTÉE DES DÉPENSES

Le montant des crédits ouverts sur le programme 111 au 1^{er} janvier 2020 était de 69,45 millions d'euros en AE et 99,09 millions d'euros en CP. Trois mouvements sont intervenus en gestion :

- la mise en réserve prudentielle d'un montant de 2,41 millions d'euros en AE et 3,60 millions d'euros en CP;

- l'obtention du report de crédits non consommés en 2019 par arrêté du 10 février 2020 portant report de crédits d'un montant de 2,02 millions d'euros en CP ;

- l'annulation de crédits opérée lors du vote de la LFR d'un montant de 3,43 millions d'euros en AE, dont 2,41 millions d'euros au titre de la réserve de précaution et 1,02 million d'euros sur les crédits disponibles, et 4,67 millions d'euros en CP, dont 3,60 millions d'euros au titre de la réserve de précaution et 1,07 million d'euros sur les crédits disponibles.

Les crédits mis en réserve n'ont pas été utilisés.

LE PROGRAMME 111, DE LA LFI AUX REPORTS SUR 2021

(en euros)

Programme 111	AE	CP
Crédits LFI 2020 (1)	69 454 491	99 089 262
Mise en réserve prudentielle (2)	- 2 415 491	- 3 600 881
Reports de crédits 2019 sur 2020 (arrêté du 10 fév. 2020) (3)		2 018 985
Crédits disponibles annulés (LFR) (4)	- 3 425 011	- 4 665 887
Crédits disponibles sur le programme 111 le 31/12/2020	66 029 480	96 442 360
Programmation ajustée des dépenses 2020	58 311 636	87 757 035
Prévision initiale de reports de 2020 sur 2021	7 717 844	8 685 325

Source : direction générale du travail.

Le montant des crédits disponibles a été déterminé à la suite de la prévision de dépenses élaborée au mois de septembre dans le cadre du deuxième compte rendu de gestion. Ces crédits étaient destinés, d'une part, à financer la programmation ajustée des dépenses, et d'autre part, à réserver des crédits prévus pour être reportés à titre dérogatoire de 2020 vers 2021, à la suite du report au décalage du scrutin de mesure de l'audience syndicale auprès des entreprises de moins de onze salariés, qui devait initialement se dérouler du 23 novembre au 6 décembre 2020. Conformément à l'ordonnance prise le 1^{er} avril 2020 ⁽¹⁾, à la suite du déclenchement de la crise sanitaire, il a été reporté au 1^{er} semestre 2021.

Rapportée à la programmation ajustée des dépenses, l'ampleur de la sous-exécution des crédits est bien moindre. Ainsi, au 31 décembre 2020, l'exécution du programme 111 *Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail* s'établit à 93 % en AE et à 94 % en CP de celle-ci.

(1) Ordonnance n° 2020-388 du 1^{er} avril 2020 relative au report du scrutin de mesure de l'audience syndicale auprès des salariés des entreprises de moins de onze salariés et à la prorogation des mandats des conseillers prud'hommes et membres des commissions paritaires régionales interprofessionnelles.

EXÉCUTION DE LA PROGRAMMATION AJUSTÉE DES DÉPENSES

(en millions d'euros)

	Crédits prévus en LFI		Crédits disponibles		Programmation 2020		Exécution		Taux d'exécution par rapport à la programmation 2020	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE*	CP	AE	CP
Action 1 <i>Santé et sécurité au travail</i>	24,59	24,29	24,76	24,38	24,76	24,38	24,36	23,91	98,5 %	98,1 %
Action 2 <i>Qualité et effectivité du droit</i>	17,08	17,08	11,73	11,73	11,73	11,73	11,08	8,44	94,5 %	72,0 %
Action 3 <i>Dialogue social et démocratie sociale</i>	27,79	57,72	29,54	60,33	21,82	51,64	19,08	50,4	87,4 %	97,6 %
Total	69,46	99,09	66,03	96,44	58,31	87,75	54,52	82,75	93,5 %	94,3 %

Source : Direction générale du travail.

B. DES ÉCARTS PAR ACTION QUI S'EXPLIQUENT

Des facteurs spécifiques expliquent les écarts de l'exécution de chaque action aux montants programmés.

- L'action 1 *Santé et sécurité au travail* voit ses crédits programmés consommés à hauteur de 98 % en AE et CP.

D'une part, les crédits programmés pour les subventions pour charges de service public de l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT) et l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES), ainsi que pour le dispositif du fonds d'amélioration des conditions de travail (FACT) sont consommés à 100 % en AE et CP.

D'autre part, la consommation des crédits pour la recherche et l'exploitation des études est restée limitée aux environs de 90 % en raison des difficultés rencontrées par les prestataires de la DGT pour réaliser leur programme de travail habituel, du fait de la crise sanitaire.

- L'action 2 *Qualité et effectivité du droit* voit une consommation de 94 % des AE et 72 % des CP programmés.

Le mode de financement annuel de la formation continue des conseillers prud'hommes est, pour chacun des organismes formateurs, le suivant :

- en termes d'AE, engagement de la tranche de l'année N en année N ;

- en termes de CP, versement en année n du solde l'année n-1, sur la base des justificatifs d'exécution, d'une avance de 50 % de la tranche n, qui peut être

corrigée d'un éventuel trop versé dans le cadre des avances de l'année n-1, d'un versement intermédiaire éventuel, en fonction de l'exécution justifiée au 30 septembre.

La crise sanitaire ayant réduit à 17 % au 30 septembre 2020 le taux de réalisation des objectifs de formation contractualisés, le versement intermédiaire programmé se révélait inutile.

Par ailleurs, en application d'un décret du 26 septembre 2018⁽¹⁾, il revient désormais à la direction des services judiciaires de procéder aux désignations complémentaires, et au contrôle de la recevabilité des candidatures et du respect des conditions attachées à ces candidatures. Les moyens en assistance à maîtrise d'ouvrage, maîtrise d'œuvre et utilisation du centre de traitement des candidatures pour la campagne de désignation complémentaire de 2020 n'ont donc pas été utilisés.

Enfin, l'impact de la crise sanitaire sur l'activité des conseillers du salarié a limité la dépense de guichet résultant de leurs interventions.

● L'action 3 *Dialogue social et démocratie sociale* connaît une consommation de 87 % des AE et 98 % des CP programmés.

Les crédits programmés au titre du paritarisme et de la formation syndicale, exclusivement en CP en 2020, ont été consommés en totalité, tant pour la subvention à l'Association de gestion du fonds paritaire national et aux organismes assurant la formation économique et sociale syndicale qu'au titre des versements prévus pour l'Institut national du travail de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP) dans le cadre de l'élaboration du dispositif de formations au dialogue social communes aux salariés et employeurs.

La crise a en revanche entraîné une suspension, durant le premier confinement, des marchés d'accompagnement de la mise en œuvre de l'index « égalité professionnelle entre les femmes et les hommes », avant la reprise des prestations, qui ont été assurées jusqu'à la fin de l'année 2020.

La crise a également affecté la consommation des crédits destinés à la mesure de l'audience syndicale et patronale au cours de l'année 2020, dernière année du cycle en cours. Comme indiqué précédemment, une ordonnance du 1^{er} avril 2020 a repoussé le scrutin TPE. De ce fait, certaines dépenses prévues initialement dans le cadre de l'exercice 2020, ont été repoussées au début de l'année 2021, notamment des dépenses relatives à la communication institutionnelle nationale et à la communication assurée par les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE et DIECCTE) et, à compter du 1^{er} avril 2021, par les directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS), ainsi qu'une partie importante des dépenses d'édition.

(1) Décret n° 2018-813 du 26 septembre 2018 modifiant la répartition des compétences en matière de désignation des conseillers prud'hommes.

Pour sa part, le projet de mesure d'audience de la représentativité syndicale (MARS) présente un rythme de dépenses régulier sur chacune des années du cycle. Après la dématérialisation des procès-verbaux d'élections professionnelles, en 2019, le recours aux prestations de maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre s'est poursuivi pour l'adaptation et l'optimisation des systèmes d'information du projet.

Quant aux dépenses du projet « Représentativité patronale », qui permet, grâce à un système d'information dédié (SI RP), le traitement des candidatures déposées auprès des services de la direction générale du travail, elles se sont concentrées en 2020 pour des résultats en 2021.

IV. LE PROGRAMME 155 CONCEPTION, GESTION ET ÉVALUATION DES POLITIQUES DE L'EMPLOI

Le programme 155 *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi* est le programme support de la mission *Travail et emploi*. **Le taux d'exécution des montants prévus en LFI s'est établi à 99,8 %.**

	Crédits prévus en LFI		Exécution		Écart			
	AE	CP	AE*	CP	En valeur absolue		En %	
					AE	CP	AE	CP
Action 7 <i>Fonds social européen – Assistance technique</i>	10,30	10,30	12,27	10,35	1,97	0,05	19,1 %	0,5 %
Action 8 <i>Fonctionnement des services</i>	2,84	3,06	16,97	14,33	14,13	11,27	497,5 %	368,8 %
Action 9 <i>Systèmes d'information</i>	15,36	15,37	19,72	18,58	4,36	3,21	28,4 %	20,9 %
Action 10 <i>Affaires immobilières</i>	0	0	0,02	0,02	0,02	0,02		
Action 11 <i>Communication</i>	7,42	7,49	3,65	2,65	-3,77	-4,84	-50,8 %	-64,6 %
Action 12 <i>Études, statistiques, évaluation et recherche</i>	14,61	14,22	3,67	4,54	-10,94	-9,68	-74,9 %	-68,1 %
Action 13 <i>Politique des ressources humaines</i>	29,86	28,93	28,39	25,92	-1,47	-3,01	-4,9 %	-10,4 %
Action 14 <i>Personnels mettant en œuvre les politiques d'accès et retour à l'emploi</i>	67,87	67,87	71,20	71,20	3,33	3,33	4,9 %	4,9 %
Action 15 <i>Personnels mettant en œuvre les politiques d'accompagnement des mutations économiques et de développement de l'emploi</i>	83,44	83,44	90,87	90,87	7,43	7,43	8,9%	8,9%
Action 16 <i>Personnels mettant en œuvre les politiques d'amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail</i>	332,95	332,95	323,39	323,39	-9,56	-9,56	-2,9 %	-2,9 %
Action 17 <i>Personnels de statistiques, études et recherche</i>	21,36	21,37	15,79	15,79	-5,57	-5,58	-26,1 %	-26,1 %
Action 18 <i>Personnels transversaux et de soutien</i>	93,22	93,22	99,24	99,24	6,02	6,02	6,5 %	6,5 %
Total	679,2	678,2	685,2	676,9	5,95	-1,34	0,9 %	-0,2 %

* : sont présentés dans cette colonne les montants de la consommation réelle des AE.

Source : Commission des finances d'après les données de la direction des finances, des achats et des services et le rapport annuel de performances pour l'année 2020.

A. LA QUESTION DES EMPLOIS À L'HEURE DE LA CRISE SANITAIRE

Le programme 155 *Conception, évaluation et gestion des politiques de l'emploi* porte notamment tous les emplois du ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion. Ainsi, en 2020 les crédits de paiement exécutés du programme, d'un montant de 676,9 millions d'euros, étaient composés à plus de 89 % de dépenses de titre 2.

1. La dépense de titre 2

La consommation des crédits de titre 2 en 2020 a atteint 602,9 millions d'euros, dont 429,9 millions d'euros hors contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions*. Le taux de consommation des crédits disponibles s'élève à 99,6 %.

La gestion de l'année est marquée par les conséquences de la crise sanitaire. Le versement de la « prime covid », pour 1,7 million d'euros, et les recrutements supplémentaires en DIRECCTE ont ainsi entraîné des dépenses non prévues en LFI. Elle a également été affectée par l'accroissement du périmètre des cabinets relevant du ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion à la suite de la formation, le 6 juillet 2020, d'un nouveau gouvernement, soit une hausse de 70 ETP en année pleine. Ces dépenses supplémentaires ont été couvertes au moyen d'un abondement de 3,47 millions d'euros abondés par la loi de finances rectificative de fin de gestion, la mobilisation intégrale de la réserve de précaution, d'un montant de 2,1 millions d'euros, et une mobilisation des crédits du CAS *Pensions* à hauteur de 1,5 million d'euros.

Les crédits rattachés par voie de fonds de concours non utilisés à la fin de l'année 2020 ont fait l'objet d'une demande de report sur l'exercice 2021, qui a été acceptée :

– 854 953 euros vers les crédits de titre 2 hors CAS *Pensions* du programme au titre du fonds de concours « contribution des partenaires sociaux au plan d'investissement dans les compétences » ;

– 1 005 500 euros vers les crédits de titre 2 hors CAS *Pensions* du programme au titre des agents contractuels recrutés sur crédits d'assistance technique du fonds social européen.

2. Des renforts exceptionnels

Le plafond d'emplois était fixé en LFI 2020 à 8 599 ETPT. Le plafond actualisé est passé à 8 692 ETPT après un transfert de 13 ETPT correspondant aux emplois de délégués du préfet, un transfert en gestion de 5 ETPT au titre de l'organisation des services de l'État en Guyane ainsi qu'un abondement de 84 ETPT opéré en loi de finances rectificative du 30 novembre 2020. Cet abondement est la conséquence du recrutement d'agents occasionnels en DIRECCTE rendu nécessaire

dès le début du premier confinement par la mise en œuvre des mesures d'accompagnement économique de la crise sanitaire, notamment le dispositif d'activité partielle notamment ; le cabinet du ministre délégué chargé des comptes publics avait autorisé au mois de mai 2020 un dépassement du plafond jusqu'à plus de 300 emplois.

Au 31 décembre 2020, 8 643 ETPT avaient été consommés. Le solde de 49 ETPT non consommés, soit 0,5 % du plafond révisé, s'explique principalement par le report ou l'annulation d'entrées par concours du fait du report des épreuves à cause de la crise sanitaire et la réorganisation des épreuves du concours de l'inspection du travail, qui a repoussé la tenue de celui-ci.

Les renforts recrutés au sein des DIRECCTE se sont élevés à 336 ETP soit 162 ETPT sur l'année. Leurs missions portaient sur :

- l'information des entreprises sur le dispositif d'activité partielle ;
- l'instruction des demandes d'autorisation préalable d'activité partielle – vérification de l'éligibilité, des pièces...– et leur validation sur l'extranet ASP ;
- l'instruction des demandes d'indemnisation ;
- le contrôle des justificatifs.

Ces agents ont été recrutés sur des contrats occasionnels dont la rémunération varie de 1 462 euros brut, pour 12 % d'entre eux, à 1 776 euros brut, pour 25 % d'entre eux, une nette majorité – 63 % – des agents percevant une rémunération brute de 1 590 euros. Le coût total fut de 4,2 millions d'euros.

La rapporteure spéciale note que **ces renforts ont permis de traiter les dossiers avec toute la réactivité nécessaire dans la période exceptionnelle qu'a traversée le pays**. Elle note avec satisfaction que, pour 2021, un accord de principe a été obtenu pour maintenir les renforts d'agents en contrats à durée déterminée à même hauteur afin de poursuivre l'accompagnement des conséquences économiques de la crise sanitaire – activité partielle, accompagnement des PSE, plan de relance, contrôle. Afin de ne pas pénaliser les entreprises, la rapporteure spéciale recommande que ces renforts soient maintenus jusqu'au retour à la normale.

Recommandation : jusqu'au retour à la normale, maintenir les renforts recrutés dans les services déconcentrés.

Ces 336 emplois ont été répartis de la façon suivante sur le territoire :

(en ETP)

Auvergne–Rhône–Alpes	32
Bourgogne–Franche–Comté	27
Bretagne	15
Centre–Val de Loire	15
Corse	6
Grand Est	21
Hauts–de–France	18
Île–de–France	53
Normandie	23
Nouvelle–Aquitaine	16
Occitanie	40
Pays de la Loire	15
Provence–Alpes–Côte d’Azur	26
Guadeloupe	7
Martinique	5
Guyane	9
La Réunion	8

Source : ministère du travail, de l’emploi et de l’insertion.

S’agissant des services d’administration centrale, la DGEFP et la DGT n’ont bénéficié d’aucun renfort particulier, simplement d’une exonération de baisse de leurs effectifs. **La rapporteure spéciale appelle donc le Gouvernement, au-delà de la question des services déconcentrés, à accorder une attention particulière aux moyens humains du ministère du travail, de l’emploi et de l’insertion.** Elle insiste tout particulièrement sur l’intense activité normative de la direction générale du travail, le rôle crucial de la DGEFP dans la conception et le déploiement des politiques de l’emploi, ainsi que sur la qualité du travail fourni par la direction de l’animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES).

Recommandation : sanctuariser, voire renforcer selon les besoins, les moyens humains de l’administration centrale du ministère du travail, de l’emploi et de l’insertion, notamment ceux de la DGEFP et de la DARES.

Les ressources humaines de la DGEFP en 2021

Dans un contexte de tension sur les ressources humaines des ministères sociaux, la ministre en charge du travail a souhaité, en 2021, préserver le plafond d'emplois de la DGEFP, soit 252 ETP et 13 ETP hors plafond d'emplois au titre du fonds de concours portant le plan d'investissement dans les compétences.

Ce schéma d'emploi s'accompagne également d'une agilité organisationnelle mise en place depuis 2019, dans le cadre du projet de service, avec :

- la structuration de programmes transverses permettant de créer une transversalité entre les sous directions et d'intégrer, dès la conception de dispositifs, la dimension de déploiement des politiques publiques ;

- la création d'une fonction « PMO » (*Project Management Office*) animant une démarche de pilotage des programmes transverses afin d'identifier et corriger, en temps réel, les difficultés de mise en œuvre ;

- le renouvellement de pratiques en matière de ressources humaines pour limiter la durée de vacances de postes en s'appuyant sur un vivier, former les nouveaux arrivants et rechercher des marges de manœuvre – renfort de deux membres de l'inspection générale des affaires sociales entre les mois de mars et juin 2020, redéploiement temporaire d'effectifs sur des missions prioritaires, accueil en mission temporaire d'agents qui sont à la recherche d'une affectation... – pour faire face à des surcroîts d'activité.

L'attractivité des postes et la fidélisation des agents contractuels, qui représentent le quart de l'effectif total, sont également au cœur d'une réflexion avec le secrétariat général des ministères sociaux. L'objectif est de maintenir les compétences et la qualité du déploiement des politiques publiques et de sécuriser les parcours professionnels des agents. Le secrétariat général a d'ailleurs formalisé une grille salariale des contractuels qui permette un déroulement de carrière et soit susceptible d'attirer, entre autres, les personnes disposant des compétences nécessaires au pilotage des données.

B. L'EXÉCUTION HORS TITRE 2

155 - HT2	Prévision LFI		Consommation		Ecart	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
07 – Fonds social européen - Assistance technique	7 500 000	7 500 000	9 892 522	7 976 414	- 2 392 522	- 476 414
08 – Fonctionnement des services	2 839 119	3 056 598	16 527 353	14 333 825	- 13 688 234	- 11 277 227
09 – Systèmes d'information	15 362 887	15 360 852	19 461 722	18 573 456	- 4 098 835	- 3 212 604
10 – Affaires immobilières	-	-	24 973	19 847	- 24 973	- 19 847
11 – Communication	7 417 236	7 489 743	3 588 724	2 649 328	3 828 512	4 840 415
12 – Etudes, statistiques évaluation et recherche	14 612 778	14 217 856	3 535 625	4 542 382	11 077 153	9 675 474
13 – Politique des ressources humaines	29 861 460	28 932 219	27 506 823	25 923 277	2 354 637	3 008 942

Source : direction des finances, des achats et des services des ministères sociaux.

Plusieurs raisons expliquent les écarts entre les crédits ouverts en LFI 2020 et la consommation hors titre 2 de chaque action.

Pour l'action 7 *Assistance technique du Fonds social européen*, l'écart constaté de 2,4 millions d'euros en AE et 0,5 million d'euros en CP entre les prévisions de rattachements de fonds de concours inscrites dans le projet annuel de performances (PAP) et l'exécution 2020 est couvert, en ressources, par un report de crédits de fonds de concours 2019 sur 2020, d'un montant de 1,4 million d'euros en

AE et de 6,4 millions d'euros en CP, et, en dépenses, par la poursuite du développement du système d'information de gestion « Ma démarche FSE » afin de répondre aux recommandations des instances de contrôles des fonds structurels et aux exigences réglementaires européennes.

Pour l'action 8 *Fonctionnement des services*, l'écart significatif de 13,7 millions d'euros en AE et de 11,2 millions d'euros en CP s'explique par le fait qu'en LFI les crédits destinés à la mise œuvre opérationnelle du PIC – notamment en matière notamment de communication, d'évaluation et statistiques et de systèmes d'information – sont répartis sur entre les actions 8, 9, 11 et 12 du programme, alors qu'en gestion, du fait de la nomenclature d'activités en vigueur, l'intégralité de la dépense est imputée sur l'action 08. La rapporteure spéciale déplore cette complexité qui brouille le suivi de l'exécution. Elle note cependant avec satisfaction que cette difficulté est résolue à compter de 2021, grâce à la création d'une action dédiée à l'intégralité des dépenses de soutien de la mise en œuvre du PIC.

Pour l'action 9 *Systèmes d'information*, une sur-exécution de 4,1 millions d'euros en AE et de 3,2 millions d'euros en CP s'explique, en AE, par un montant de 2,58 millions d'euros de reports de crédits 2019 et en CP par des redéploiements en cours de gestion au sein du programme pour couvrir ces AE supplémentaires allouées en début de gestion 2020 mais aussi, à hauteur de 0,6 million d'euros, les surcoûts liés à la crise sanitaire.

En LFI 2020, l'action 10 *Affaires immobilières* ne portait plus aucun crédit. La consommation constatée résulte d'erreurs d'imputation.

En ce qui concerne l'action 11 *Communication*, le fait que la consommation soit inférieure de 3,8 millions d'euros en AE et de 4,8 millions d'euros en CP à la prévision s'explique principalement par le fait que la dotation de 4 millions d'euros de crédits de communication dédiée au PIC est exécutée sur l'action 8 *Fonctionnement des services*.

De même, en ce qui concerne l'action 12 *Études, statistiques, évaluation et recherche*, une exécution inférieure de 11,1 millions d'euros en AE et de 9,7 millions d'euros en CP à la prévision s'explique principalement par le fait que la dotation de 6,4 millions d'euros en AE et en CP en crédits d'évaluation dédiée au PIC est exécutée sur l'action n°08. Ainsi, hors PIC, la sous-exécution se trouve réduite) 4,7 millions d'euros en AE et 3,3 millions d'euros en CP ;

En ce qui concerne l'action 13 *Politique des ressources humaines*, les écarts, de 2,35 millions d'euros en AE et 3,01 millions d'euros en CP, entre la prévision et la réalisation des dépenses de fonctionnement s'expliquent principalement par le report de la mise en place des nouvelles directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS) – qui se substituent aux DIRECCTE –, issues de la réforme de l'organisation territoriale de l'État, repoussée du 1^{er} janvier 2021 au 1^{er} avril 2021, et par la crise sanitaire.

V. LES DÉPENSES FISCALES

Comme au cours des exercices précédents, les dépenses fiscales atteignent un montant tout à fait significatif, mais leur évaluation reste défailante.

A. UN MONTANT QUI REPRÉSENTE 40 % DU COÛT CONSOLIDÉ DE LA MISSION

Les vingt dépenses fiscales rattachées à la mission représentent un montant estimé à 9 741 millions d'euros, en progression de 1,6 % par rapport à l'exercice 2019. Elles forment 40 % du coût consolidé de la mission *Travail et emploi*.

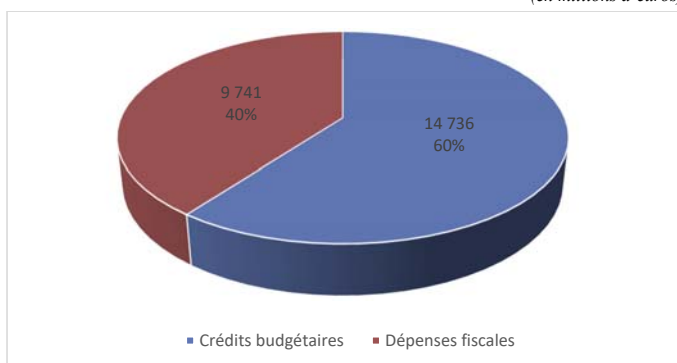
Seule une dépense fiscale est rattachée au programme 102 *Accès et retour à l'emploi* : l'exonération de la taxe sur la valeur ajoutée des associations intermédiaires conventionnées dont la gestion est désintéressée. Son coût est estimé à 82 millions d'euros, en baisse de 8 millions d'euros.

Avec l'extinction du crédit d'impôt en faveur de l'apprentissage, ce sont douze dépenses fiscales, et non plus treize comme en 2019, qui sont rattachées au programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* pour un coût total estimé à 8,6 milliards d'euros en 2019. La hausse de 847 millions d'euros du coût de l'exonération de l'impôt sur le revenu, dans une limite annuelle égale à 5 000 euros des rémunérations versées, à raison des heures supplémentaires et complémentaires réalisées à compter du 1^{er} janvier 2019.

Six dépenses fiscales sont rattachées au programme 111 *Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail*, pour un coût estimé à 1,058 milliard d'euros en 2019, notamment au titre du taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) dont bénéficie le secteur de la restauration collective.

COÛT CONSOLIDÉ DE LA MISSION TRAVAIL ET EMPLOI

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances.

DÉPENSES FISCALES DE LA MISSION TRAVAIL ET EMPLOI

(en millions d'euros)

Programme	Dépense fiscale	Chiffage définitif 2019	Chiffage initial 2020	Chiffage actualisé 2020
102	Exonération de TVA des associations intermédiaires conventionnées, visées à l'article L. 5132-7 du code du travail dont la gestion est désintéressée	90	90	82
103	Crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile	4 845	5 175	5 045
	Exonération de l'impôt sur le revenu dans une limite annuelle égale à 5 000 euros des rémunérations versées à raison des heures supplémentaires et complémentaires	1032	1880	1879
	Exonération du salaire des apprentis et des gratifications versées aux stagiaires	540	470	550
	Exonération des services rendus aux personnes physiques par les associations agréées en application de l'article L. 7232-1 du code du travail	580	480	530
	Exonération sous plafond des indemnités reçues par les salariés en cas de rupture conventionnelle du contrat de travail	315	320	320
	Taux de 10 % pour les services d'aide à la personne	133	250	114
	Crédit d'impôt au titre des dépenses engagées pour la formation du chef d'entreprise	53	52	53
	Exonération des prestations de services et des livraisons de biens qui leur sont étroitement liées, effectuées dans le cadre de la garde d'enfants par les établissements visés aux deux premiers alinéas de l'article L. 2324-1 du code de la santé publique et assurant l'accueil des enfants de moins de trois ans	55	70	50
	Exonération de l'aide financière versée par l'employeur ou par le comité d'entreprise en faveur des salariés afin de financer des services à la personne	39	28	39
	Non-assujettissement à l'impôt sur les sociétés des résultats des activités des associations conventionnées des associations de services aux personnes ou autorisées	20	20	20
	Exonération de l'aide financière versée par l'État aux créateurs ou repreneurs d'entreprises	1		1
	Crédit d'impôt en faveur de l'apprentissage	197		
111	Exonération de la participation des employeurs au financement des titres-restaurant	420	400	440
	Taux de 10% pour les recettes provenant de la fourniture des repas par les cantines d'entreprises ou d'administrations, et taux de 5,5% pour la fourniture de repas par des prestataires dans les établissements publics ou privés d'enseignement	423	963	317
	Exonération partielle de la prise en charge par l'employeur, une collectivité territoriale ou Pôle emploi, des frais de transport entre le domicile et le lieu de travail	145	145	150
	Crédit d'impôt au titre des cotisations versées aux organisations syndicales représentatives des salariés et aux associations professionnelles nationales de militaires	151	152	141
	Exonération des gratifications allouées à l'occasion de la remise de la médaille d'honneur du travail	10	10	10
Total		9 049	10 505	9 741

B. UNE ÉVALUATION TOUJOURS INSUFFISANTE

Au titre de la gestion 2018, la Cour des comptes avait recommandé d'évaluer l'efficacité des dépenses fiscales en faveur des services à la personne. Cette recommandation, que la rapporteure spéciale a reprise à son compte en 2020 ⁽¹⁾, a été maintenue au titre des exercices budgétaires 2019 et 2020. La Cour relève notamment : « Jusqu'en 2017, l'objectif indiqué pour ces différents dispositifs était de "développer les emplois de service à la personne". Toutefois, les documents budgétaires ne fournissent aucune indication quant au nombre d'emplois concernés, ni *a fortiori* quant à la performance du dispositif en termes de sauvegarde ou de création d'emplois. Les autres objectifs éventuellement poursuivis par le dispositif (faciliter la garde des jeunes enfants, répondre aux besoins des personnes vulnérables, etc.) – et qui pourraient justifier un rattachement au moins subsidiaire à d'autres programmes – ne sont pas davantage évalués. » ⁽²⁾

Comme l'an dernier, la rapporteure spéciale approuve également l'idée de clarifier les objectifs des dépenses fiscales rattachées à la mission et de les assortir d'indicateurs de performance, objet d'une autre recommandation de la Cour.

Recommandation : évaluer l'efficacité des dépenses fiscales en faveur des services à la personne, et ce dès la loi de finances pour 2022.

Recommandation : clarifier les objectifs des dépenses fiscales et les assortir d'indicateurs de performance.

C. UN PLAN D'ACTION À METTRE EN ŒUVRE

Afin d'optimiser la mise en œuvre opérationnelle et budgétaire des politiques publiques financées par les programmes 102 *Accès et retour à l'emploi* et 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi*, la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle souhaite se doter d'une vue agrégée de celles-ci, indépendamment de leurs modalités de financement par l'État.

Elle s'est donc dotée en 2020 d'un plan d'action visant trois objectifs successifs :

– l'établissement d'une cartographie de l'ensemble des dépenses en soutien d'une politique publique, qu'elle soit financée par des dépenses fiscales, des compensations d'exonérations de charges sociales, ou des crédits d'intervention ;

(1) Cf. annexe n° 43 au rapport n° 3011 de M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général, sur le projet de loi de règlement et d'approbation des comptes pour 2019.

(2) Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2020 de la mission Travail et emploi, p. 76.

– la mise en cohérence des budgétisations de chacun de ces financements, grâce à des données d’entrée communes, hypothèses identiques, modélisations cohérentes, etc. ;

– l’identification de pistes d’optimisation soit de la dépense, soit de la mise en œuvre de la politique publique ciblée.

Si la crise sanitaire et le lancement du plan de relance ont certes empêché la mise en œuvre de ce plan d’actions, celui-ci n’en est pas moins reconduit pour l’année 2021.

Dans ce cadre, est notamment mené un travail de simulation microéconomique pour tenter d’estimer sur la base de cas pratiques l’effet combiné des dispositifs de la politique publique de l’emploi, dont les dépenses fiscales, sur les bénéficiaires ou le reste à charge des structures bénéficiaires, ainsi que sur le revenu net ou super net des ménages bénéficiaires. Par ailleurs, la budgétisation d’un certain nombre de dispositifs impliquant plusieurs directions d’administration centrale de manière très variable, la DGEFP a engagé en 2020 de premiers échanges avec le bureau des chiffrages de la direction de la législation fiscale (DLF). La DGEFP propose d’organiser des groupes de travail sur chaque dépense fiscale en vue d’homogénéiser les données d’entrée, les hypothèses de calcul, voire les modélisations, et de limiter ou supprimer les divergences d’approches et les incohérences éventuelles associées.

En ce qui concerne spécifiquement l’optimisation des dépenses fiscales et des politiques publiques, compte tenu de ses moyens limités, la DGEFP se concentre principalement, dans le cadre de l’élaboration des lois de finances, sur l’estimation des besoins budgétaires et la rédaction des textes. Elle n’en convient pas moins que les dépenses fiscales sont des outils majeurs des politiques publiques. Parallèlement au renforcement de son action en matière de dépenses fiscales, la DGEFP s’attachera donc dans les limites de sa capacité, à considérer les dépenses fiscales comme une possibilité à étudier pour soutenir une politique publique ou pour l’optimisation de la dépense.

La rapporteure spéciale appelle de ses vœux une mise en œuvre complète de ce plan d’action.

DEUXIÈME PARTIE – THÈME D'ÉVALUATION : LA POLITIQUE D'INCLUSION PAR LES COMPÉTENCES

Depuis le début de la législature, l'inclusion par les compétences est au cœur de la politique du Gouvernement. Il s'agit de viser non pas une amélioration à court terme des chiffres de l'emploi mais une inclusion durable dans l'emploi, y compris pour les personnes actuellement les plus éloignées du marché du travail. L'accompagnement et la formation sont essentiels à cet égard. En témoignent tant les dispositifs déployés dans le cadre du fonds d'inclusion dans l'emploi que le plan d'investissement dans les compétences.

La rapporteure spéciale a choisi de s'intéresser à cinq d'entre eux. Deux s'inscrivent dans le cadre du fonds d'inclusion dans l'emploi : les entreprises adaptées et les parcours emploi compétences. Trois s'inscrivent dans le cadre du plan d'investissement dans les compétences : la garantie jeunes, les pactes régionaux d'investissement dans les compétences et la prépa apprentissage,

I. LES ENTREPRISES ADAPTÉES

Créées en 2005, les entreprises adaptées permettent à des personnes en situation de handicap d'accéder à l'emploi dans des conditions adaptées à leurs capacités. Leur modèle a été l'objet d'une importante réforme au début de la législature, dans le cadre de l'engagement « Cap vers l'entreprise inclusive ». Son appropriation est en cours, même les expérimentations prévues n'ont pas encore pris leur essor. Le volet du PIC dédié aux entreprises adaptées semble pour sa part insuffisamment mobilisé.

A. UNE RÉFORME AU SERVICE D'AMBITIONS FORTES

L'engagement national « Cap vers l'entreprise inclusive » a été signé le 12 juillet 2018 par l'Union nationale des entreprises adaptées, APF France Handicap, l'Union nationale des associations de parents, de personnes handicapées mentales et de leurs amis (UNAPEI) et l'État, représenté par le ministère du travail et le secrétariat d'État aux personnes handicapés. Il engage les parties autour d'un **programme d'action dont l'objectif global est de concourir à la réduction du chômage des personnes en situation de handicap**. Visant un changement d'échelle des entreprises adaptées, il prévoit de **doubler, sur la période, le nombre personnes en situation de handicap accédant à un emploi grâce à un accompagnement par les entreprises adaptées** et se décline en trois axes.

• *Une évolution vers un modèle plus inclusif*

La proportion des salariés handicapés employés dans les EA est encadrée depuis 2019 par de nouvelles dispositions qui introduisent de plus forte mixité et diversité des publics de l'entreprise adaptée.

Un nouveau seuil plancher d'agrément est fixé à 55 % de l'effectif salarié annuel, au lieu du seuil de 80 % de l'effectif de production qui préexistait, ce qui permet de redonner des marges de manœuvre aux EA.

En parallèle, le montant total annuel d'aide versée à l'entreprise adaptée ne peut excéder une proportion de travailleurs supérieure à 75 % de l'effectif salarié annuel de l'entreprise. Autrement dit, pour les structures employant jusqu'à 100 % de salariés handicapés éligibles aux aides socle, le taux de financement maximum de financement des salariés handicapés est plafonné 75 % du total de l'effectif salarié de l'entreprise adaptée. L'objectif visé ici consiste à favoriser un accroissement des recettes de commercialisation dans la viabilisation du modèle d'affaire de l'entreprise adaptée et à encourager le recours aux autres supports d'emploi dont le CDD tremplin exclu de l'assiette de calcul du plafond de 75 %.

• *La modernisation de la réponse de proximité aux besoins des travailleurs reconnus handicapés éloignés du marché du travail et des employeurs de leur territoire*

Cette modernisation doit permettre de soutenir et démontrer la capacité des entreprises adaptées à accompagner la montée en compétence ainsi que la réalisation des projets professionnels des personnes en situation de handicap, pour un accès à un emploi durable dans les EA elles-mêmes ou auprès d'autres employeurs (privés et publics).

Les EA deviennent des « partenaires RH » de proximité sur un métier de placement, un préparateur de compétences en lien avec l'entreprise pour l'embauche définitive ou tenant compte des besoins exprimés par les employeurs sur un territoire. L'entreprise adaptée peut ainsi servir de passerelle vers un autre employeur.

Les nouvelles dispositions issues de la réforme introduite par loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel ⁽¹⁾ sont :

– une rénovation du dispositif de la mise à disposition de salariés.

– la possibilité pour les entreprises adaptées volontaires d'expérimenter de nouvelles formes de mises en emploi – le contrat à durée déterminée tremplin et l'entreprise adaptée de travail temporaire – pour accompagner les personnes en situation de handicap vers l'emploi durable auprès d'autres employeurs que l'EA.

(1) Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2019 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

• *Pour accompagner le développement des entreprises adaptées, un effort budgétaire supplémentaire de l'État dès 2019, pour atteindre, avec le concours d'autres financeurs, un budget de plus de 500 millions d'euros à horizon 2022.*

Le financement de l'entreprise adaptée se fait par le canal de l'aide au poste, versée par l'Agence de services et de paiement, sur le fondement des ETP réalisés.

B. UNE APPROPRIATION EN COURS

L'environnement des entreprises adaptées a subi en 2019 un double mouvement de réforme. À la réforme du cadre d'intervention s'ajoutait effectivement l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés, le recours à la sous-traitance étant pris en compte comme une déduction de la contribution due. En outre, l'activité des entreprises adaptées a pâti de la crise sanitaire et des mesures de confinement ⁽¹⁾. La réforme ne semble pas encore, dans ces conditions, produire tous ses effets.

1. Des emplois qui tardent à prendre leur essor

Les exercices 2018 à 2020 ne se sont pas caractérisés par une progression nette des emplois.

ÉVOLUTION DES EMPLOIS DES ENTREPRISES ADAPTÉES ET DES CRÉDITS ALLOUÉS

	2018		2019		2020	
	Emplois (en ETP)	Crédits budgétaires (en millions d'euros)	Emplois (en ETP)	Crédits budgétaires (en millions d'euros)	Emplois (en ETP)	Crédits budgétaires (en millions d'euros)
LFI	24 036	338,47	29 509	395,43	30 386	402,86
Exécution (données RAP)	23 781	349,79	25 783	371,14	22 643	437,56
Écart	- 255	11,31	- 3 726	- 24,29	- 7 743	34,69

Source : DGEFP.

Les ETP notifiés n'ont cessé d'augmenter depuis 2018 afin de parvenir à réaliser l'objectif d'un doublement du nombre de salariés embauchés dans les entreprises adaptées en 2022, en accord avec l'accord « Cap vers l'entreprise inclusive ». Pour 2021, les crédits en LFI s'élèvent à 425,4 millions d'euros, pour 32 508 ETP, auxquels s'ajoutent 50 millions d'euros versés par l'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (Agefiph). Force est cependant de constater que l'exécution ne progresse pas au même rythme.

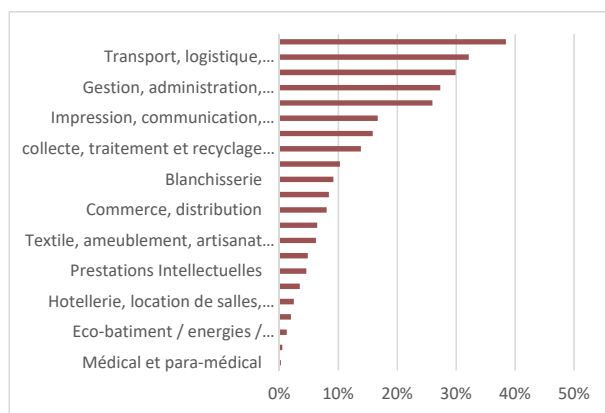
(1) Cf. supra, p. 18.

La délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) considère que **les écarts entre la programmation et l'exécution s'expliquent principalement par la faible réalisation au niveau des expérimentations.**

Elle estime en revanche que le succès du FATEA témoigne de l'appropriation par les entreprises adaptées d'un nouveau modèle économique et inclusif. La mobilisation du FATEA en 2020 marque, à ses yeux, une rupture et le début d'une appropriation effective des enjeux de transformation et de changement d'échelle par les entreprises adaptées. Celles-ci, outre les aides d'urgence ont mobilisé les aides projets – investissement, conseil et développement commercial – dans des perspectives de diversification, de modernisation des productions ou l'engagement des démarches ambitieuses de réponse productive sur des enjeux de relocalisations industrielles. Ainsi 86 entreprises adaptées relevant de trois consortiums – automobiles, textile et numérique – sur la période 2021–2022 ont été soutenues, pour 11 000 emplois attendus.

En 2021, 704 entreprises adaptées classiques sont comptabilisées ainsi que 9 entreprises adaptées de travail temporaire. Une EA correspond à un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM) valide et un avenant financier valide sur l'année observée. La moitié des EA relève du statut associatif et environ un tiers du statut commercial, le reste relevant de statut divers : établissements publics, fondations...

LES SECTEURS ÉCONOMIQUES DES ENTREPRISES ADAPTÉES



Source : DGEFP.

L’habilitation des entreprises adaptées

L’instruction détaillant le nouveau cadre de référence des entreprises adaptées ⁽¹⁾ précise les éléments relatifs au contrat et à l’agrément d’entreprise adaptée. Elle prévoit notamment un nouveau cadre de contractualisation, le contrat pluriannuel d’objectifs et de moyens (CPOM) à compter du 1^{er} janvier 2019, qui vise à renforcer l’articulation entre, d’une part, les objectifs négociés entre les services de l’État et les organismes bénéficiaires et, d’autre part, l’attribution des moyens financiers pour atteindre ces objectifs.

Le contrat peut dorénavant être d’une durée maximale de cinq ans, au lieu de trois ans auparavant, afin d’inscrire la contractualisation dans une durée permettant le développement du projet économique et social de la structure. Cette durée peut être inférieure pour des structures nouvelles ou ne présentant pas les garanties suffisantes de viabilité économique par exemple. Par ailleurs, ce nouveau contrat s’ancre dans une logique régionale, un seul CPOM regroupant l’ensemble des établissements d’un même organisme signataire sur un territoire régional donné.

Ainsi les structures souhaitant bénéficier d’un agrément d’entreprise adaptée doivent déposer un dossier de candidature auprès de la DREETS du lieu d’implantation de son siège social suivant un modèle unique. Cette demande fait l’objet d’une instruction par la DREETS et d’un dialogue de gestion renforcé entre le candidat et celle-ci afin de déterminer si le projet de la structure répond aux objectifs de soutien de l’État et aux orientations stratégiques régionales, notamment en termes de situation financière de la structure, de modèle économique d’accompagnement socio-professionnel des salariés et d’inscription dans une logique de développement territorial.

En cas d’issue positive suite à cette instruction, le CPOM est signé entre la DREETS du lieu d’implantation et l’organisme signataire.

2. Un accompagnement nécessaire

Le bouleversement induit par la réforme implique tant un accompagnement financier à la hauteur des enjeux de transformation de la réforme qu’un dialogue nourri dans une instance partenariale.

a. La mobilisation du FATEA

L’évolution profonde du cadre d’intervention des entreprises adaptées appelle une stratégie d’accompagnement qui facilite, en lien avec d’autres financeurs, la transformation économique et encourager le développement des capacités des entreprises adaptées à proposer des activités cohérentes avec les besoins économiques et sociaux des territoires. Construit comme une enveloppe résiduelle, le FATEA a bénéficié de moyens exceptionnels à l’occasion de la crise sanitaire, qui lui ont permis de soutenir des projets ambitieux

(1) Instruction n° DGEFP/METH/2019/42 du 21 février 2019 relative au nouveau cadre de référence des entreprises adaptées issu de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 : agrément, conventionnement, accompagnement, financement, expérimentations.

i. Une enveloppe résiduelle attribuant plusieurs types d'aides

Le FATEA 2020 a permis aux entreprises de solliciter deux catégories d'aide. La première était composée de mesures forfaitaires d'urgence réparties en deux volets cumulables, l'un couvrant les pertes économiques liées à l'interruption de l'activité sur une période allant du mois de mars au mois d'août 2020 et l'autre une partie des surcoûts liés au maintien de l'activité dans le contexte de confinement pour répondre aux normes sanitaires et d'organisation. La deuxième visait à préparer la reprise d'activité économique en soutenant les projets de diversification des filières de production, l'objectif étant de poursuivre l'effort de modernisation des EA débuté avec la réforme de 2018 et le changement d'échelle impulsé par l'engagement « Cap vers l'entreprise inclusive ».

Ce second axe se traduit par quatre types d'aides :

– les aides destinées à poursuivre l'effort d'investissement engagé avant le 1^{er} janvier 2019, sur une période transitoire 2019–2021 ;

– les aides destinées à engager l'accompagnement de la modernisation des entreprises adaptées ;

– l'aide au service de conseil ;

– l'aide à l'accompagnement du développement commercial.

Les aides destinées à engager l'accompagnement de la modernisation des EA peuvent s'inscrire au service du développement ou de la diversification des productions et de l'accompagnement des changements des processus de production ou encore à la mise en œuvre de consortium d'activités professionnelles autour de nouvelles filières concourant au maintien ou à la relocalisation d'activités professionnelles créatrices de mise à l'emploi. La mise en œuvre de ces aides, s'agissant des investissements de production ou de diversification, doit encourager une stratégie de diversification des donneurs d'ordre afin d'éviter les risques de dépendances économiques.

Au niveau national, les moyens alloués au fonds d'accompagnement à la transformation sont fixés annuellement par la DGEFP qui notifie désormais à chaque DREETS, auparavant à chaque DIRECCTE, une enveloppe financière régionale. En cours d'année, une enveloppe complémentaire peut intervenir. L'enveloppe du fonds est construite comme une enveloppe résiduelle : elle résulte de la différence entre les ressources affectées au dispositif EA et les dépenses.

LA CONSTRUCTION DU FATEA

Ressources	Dépenses	Fonds accompagnement
LFI Contribution Agefiph	Enveloppe aide aux postes hors expérimentation Enveloppe aide à l'accompagnement mise à disposition Enveloppe Expérimentation (CDD Tremplin, EATT, EA pro-inclusive)	

Source : DGEFP.

Une part de crédits peut être réservée au niveau national par la DGEFP pour financer, en lien avec le comité de suivi national, des actions et des projets qui concourent à la réalisation de l'engagement national « Cap vers l'entreprise inclusive » 2019-2022, notamment en matière d'évaluation ou d'actions de formations collectives des dirigeants aux titres des expérimentations.

Au niveau régional, la mise en œuvre opérationnelle est gérée au niveau régional par la DREETS pour le compte du préfet de région. Elle instruit les demandes dans un délai d'un mois, les présente devant le comité régional de suivi de la réforme, notifie la décision et signe la convention, dans un délai de 15 jours. La DREETS transmet la convention signée à l'Agence de services et de paiement qui est chargée d'effectuer les paiements – avances, acomptes, versements intermédiaires et soldes – et les opérations de recouvrement des ordres de reversement, en exécution des décisions transmises par la DREETS.

ii. Un outil au service de projets ambitieux

Les moyens affectés au FATEA en 2020 ont été de 121,4 millions d'euros, issus du recyclage des aides aux postes non consommées, répartis entre 32,39 millions d'euros au titre de l'axe 1 mesures d'urgence et 78,4 millions d'euros pour financer des projets concourant au maintien des EA comme solution d'emploi dans les territoires mais aussi des actions nationales telles que la formation collective des dirigeants sur les innovations de la réforme (expérimentations, mise à disposition...).

Cette enveloppe a fait l'objet d'une première répartition régionale d'un montant de 58 millions d'euros, dont la mise en œuvre opérationnelle a été confiée aux DIRECCTE, en lien avec le comité régional de suivi de la réforme, et répartie sur la base des critères suivants :

- à titre principal, en tenant compte du poids de chaque région dans la répartition des aides au poste du fonds d'inclusion dans l'emploi ;

- à titre secondaire, un rééquilibrage au profit de six régions au regard du nombre d'aides au poste rapporté au nombre d'entreprises adaptées afin de soutenir leurs capacités d'accompagnement.

Les crédits notifiés aux DREETS au titre du fonds d'accompagnement sont alloués aux EA sous formes de subventions faisant l'objet d'une demande de subvention, d'une instruction et d'un conventionnement pour chaque type d'aide.

Au titre du FATEA 2020, 1 370 projets ont été déposés au titre du volet régional de l'axe 2, et 1 172 ont reçu un avis favorable à l'issue de l'instruction, soit 85 % des demandes. Sur la base des projets instruits avec un avis favorable, le nombre de créations d'emplois s'élève à 5 450 ETP créés sur la période 2021-2022 pour engagement de l'État prévu de 40,9 millions d'euros.

Concernant les projets consortiums, 86 dossiers associés à trois consortiums sont portés par l'UNEA. Ils représentent 2 915,2 ETP pour un coût total prévu de 21,5 millions d'euros.

La DGEFP estime que le FATEA a démontré sa capacité à faire émerger et accompagner des projets ambitieux de transformation. En 2021, les actions de transformation et de soutien à la modernisation des modèles continueront d'être soutenues, notamment par un appui à la mise en place de ressources mutualisées tant pour l'accompagnement que pour le développement dans des filières s'inscrivant dans le plan de relance. La couverture de zones peu ou pas dotées de réponses au besoin d'emploi des travailleurs handicapés doit également constituer un axe d'intervention.

b. Le rôle des comités de suivi

Dès le début du déploiement des expérimentations en entreprise adaptée, un comité national de suivi de ces expérimentations a été instauré. Ce comité présidé par la DGEFP et dont la vice-présidence est assurée par l'Union nationale des entreprises adaptées (UNEA) réunit l'ensemble des acteurs institutionnels – ministères concernés, services publics de l'emploi, Agefiph, Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique... – mais également les principales têtes de réseau du secteur de l'insertion des travailleurs handicapés.

Au niveau local, des comités régionaux de suivi de la réforme ont été institués dans l'ensemble des régions.

Le comité de suivi régional de déploiement de la réforme est présidé et animé par le préfet de région avec l'appui des services déconcentrés. Au sein de ce comité figurent notamment les représentants des entreprises adaptées, des représentants des collectivités territoriales, les opérateurs du SPE, des représentants des fonds (AGEFIPH-FIPHFP) et des personnes qualifiées en raison de leur expérience dans le domaine économique et social. Ces comités ont pour vocation de réunir les acteurs des territoires afin de permettre à tous de s'approprier les nouveaux enjeux de la réforme et de mieux accompagner collectivement les entreprises adaptées dans leur transformation à l'échelle de leur bassin d'emploi.

Les comités régionaux de suivi de la réforme des EA ne se limitent pas à la validation des dossiers du FATEA. Ils doivent avant tout constituer une instance partenariale, d'échanges et de construction d'actions concrètes entre les acteurs qui y siègent (UNEA, service public de l'emploi, Agefiph et FIPHP, région, etc.) en réponse aux besoins des EA et travailleurs handicapés sans emploi.

Leur mission est triple :

– assurer la coordination de tous les acteurs pour un meilleur suivi des parcours de l'entrée à la sortie des EA ;

– favoriser un développement équilibré des projets, notamment les expérimentations, en cohérence avec le contexte économique du territoire et les autres dispositifs de la politique de l'inclusion ;

– mobiliser toutes les nouvelles formes d'emploi pour répondre au besoin d'emploi des personnes en situation de handicap et aux besoins de main-d'œuvre des entreprises du territoire.

En 2021, afin d'accompagner les EA dans cette période de crise sanitaire et économique, les comités régionaux de suivi devront assurer une veille sur les EA fragiles ou en difficulté et éviter qu'à la suite de fermetures des travailleurs handicapés se retrouvent sans solutions.

Recommandation : poursuivre la transformation des entreprises adaptées.

L'animation des comités est partagée entre tous les acteurs, mais la DGEFP indique qu'elle implique, pour les DREETS, dont les effectifs affectés à la question des EA restent inférieurs aux besoins, un temps de travail substantiel. L'inadaptation des outils de réunion à distance a en outre pesé sur la capacité à faire des services déconcentrés. Les temps d'échange et de réunion ont été très divers d'une région à l'autre.

Recommandation : dans les services déconcentrés, renforcer les effectifs affectés à la question des entreprises adaptées.

C. DES EXPÉRIMENTATIONS À POURSUIVRE

Deux expérimentations sont en cours de déploiement. En revanche, l'expérimentation de l'entreprise adaptée pro-inclusive a été empêchée par la crise sanitaire, tandis que l'implantation des entreprises adaptées en milieu pénitentiaire aborde sa phase pilote.

Les données financières apparaissant dans le tableau ci-dessous correspondent aux crédits versés à l'ASP pour le financement des différentes expérimentations.

L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DES EXPÉRIMENTATIONS

(en millions d'euros)

	2018		2019		2020	
	LFI	Exécution	LFI	Exécution	LFI	Exécution
CDD Tremplin	–	–	31,03	2,40	30,87	6,47
EATT	–	–	1,51	–	4,53	0,05
EA pro-inclusive	–	–	0,06	–	0,61	–

Source : DGEFP.

Le tableau ci-dessous présente aux ETP prévisionnels et réalisés.

DÉPLOIEMENT DES EXPÉRIMENTATIONS PRÉVUES DANS LE CADRE DE LA RÉFORME DES ENTREPRISES ADAPTÉES

(en ETP)

	2018		2019		2020	
	LFI	Réalisation	LFI	Réalisation	LFI	Réalisation
CDD Tremplin	–	–	2 900	271	2 900	642
EATT	–	–	368	–	1 000	12
EA pro-inclusive	–	–	5	–	50	–

Source : DGEFP.

1. Le lancement du CDD Tremplin et de l'entreprise adaptée de travail temporaire

L'expérimentation du CDD tremplin est un nouveau contrat de 24 mois au plus, permettant aux personnes handicapées d'acquérir une expérience professionnelle au sein d'une entreprise adaptée ainsi qu'une formation les conduisant vers l'emploi durable.

À ce jour, 302 entreprises adaptées se sont portées candidates à l'expérimentation, soit 42 % des EA. Parmi ces candidatures, 282 EA ont été habilitées et sont entrées en expérimentation, deux candidatures ont reçu un avis défavorable du comité de suivi des expérimentations en entreprises adaptées et une candidature a été retirée sans dépôt de nouvelle candidature. S'y ajoutent 17 nouvelles candidatures, qui ont reçu l'avis favorable des DREETS, en attente d'instruction par le comité de suivi des expérimentations.

L'expérimentation de la création d'entreprise adaptée de travail temporaire (EATT) permet de favoriser l'émergence d'un spécialiste de l'intérim exclusivement orienté vers les travailleurs reconnus handicapés. Ouverte aux seules EA existantes, elle offre la possibilité de développer les collaborations avec les groupes de l'intérim dans le cadre de co-entreprises créées avec les EA. À ce jour,

14 organismes ont été autorisés par arrêté à créer une entreprise de travail temporaire, et 151 salariés sont concernés ; une candidature est en attente d'instruction. Ce sont donc 15 entreprises qui veulent participer à l'expérimentation.

Recommandation : poursuivre le déploiement des expérimentations du CDD tremplin et de l'entreprise adaptée de travail temporaire.

2. Une expérimentation en suspens : l'entreprise adaptée pro-inclusive

L'expérimentation de l'entreprise adaptée pro-inclusive pourrait permettre de développer un nouveau modèle en référence à celui des entreprises allemandes (part des travailleurs handicapés/ effectif salariés = minimum 40 % et maximum 50 %). Le principe de parité pour un équivalent temps plein travailleur handicapé créé, un équivalent temps plein travailleur « autre » devra également être recruté dans la limite de 50 %. Du fait de la crise sanitaire, cette expérimentation n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation : mettre en œuvre l'expérimentation de l'entreprise adaptée pro-inclusive.

3. L'EA en milieu pénitentiaire

L'implantation des entreprises adaptées en établissement pénitentiaire entre dans sa phase pilote, qui doit durer deux ans et concerner dix entreprises adaptées. Elle est l'objet de deux décrets publiés le 31 mars 2021 ⁽¹⁾. En outre, un arrêté ⁽²⁾ fixe le montant des aides au poste. Un guide d'implantation ⁽³⁾ ainsi qu'une note de cadrage corédigés avec l'Agence du travail d'intérêt général et de l'insertion professionnelle (ATIGIP) seront diffusés d'ici à la fin du premier semestre aux services déconcentrés des ministères chargés du travail et de la justice, ainsi qu'au réseau des entreprises adaptées. Les entreprises volontaires constitueront un dossier de candidature qui sera instruit par les DR(I)EETS et les services pénitentiaires d'insertion et de probation en région.

Les premières ouvertures d'entreprises adaptées en milieu pénitentiaire sont attendues pour le mois de septembre.

(1) Le décret n° 2021-359 du 31 mars 2021 relatif au travail adapté en milieu pénitentiaire et le décret n° 2021-362 du 31 mars 2021 relatif au travail adapté dans les établissements pénitentiaires.

(2) Arrêté du 30 avril 2021 fixant les montants des aides financières aux entreprises adaptées implantées en milieu pénitentiaire.

(3) Consultable sur le site internet du ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion : https://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/guide_implantation_ea_penitentiaire.pdf.

D. LES DIFFICULTÉS DU PIC EA

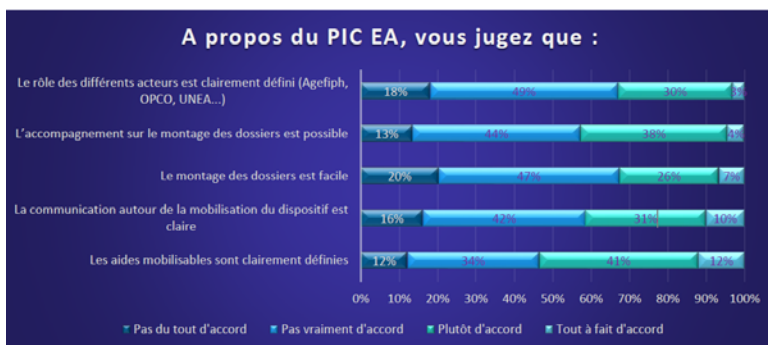
En 2019, 50 millions d’euros en AE ont été dédiés aux entreprises adaptées dans le cadre du PIC, avec versement d’une avance de 10 millions d’euros de CP. Aucun autre versement n’a depuis été réalisé sur la convention PIC EA.

Le PIC EA s’adresse aux EA qui sont habilitées pour les expérimentations CDD tremplin et EA TT. L’amplification du PIC EA dépend donc en partie du développement du nombre de CDD tremplins et de contrats d’intérimaires dans les EA agréées dont la cible des conventionnements n’a pas été atteinte. La DGEFP indique que la nouveauté de ce dispositif et le changement culturel et managérial qu’il implique, sans compter l’effet majeur de la crise sanitaire, sont des facteurs expliquant ce démarrage plus faible qu’ambitionné.

Il ressort néanmoins des échanges de la rapporteure spéciale avec l’UNEA qu’un défaut de communication a pu empêcher les EA sur les aides mobilisables.

Alors que le PIC EA peut permettre de financer, pour les salariés recrutés dans le cadre de la mise en œuvre des expérimentations, l’ingénierie, les coûts pédagogiques et une participation aux salaires des stagiaires, les aides à l’ingénierie semblent avoir été très peu sollicitées. Plus généralement, les entreprises adaptées semblent circonspectes sur la gestion du PIC EA.

LE REGARD DES ENTREPRISES ADAPTÉES SUR LE PIC EA



Source : enquête de l’UNEA auprès du réseau des entreprises adaptées (septembre 2020).

Recommandation : associer plus étroitement les entreprises adaptées, *via* leur chef de réseau associatif, à la mise en œuvre du PIC EA.

II. LES PARCOURS EMPLOI COMPÉTENCES

Dans un contexte budgétaire contraint, l'un des objectifs de la loi de finances pour 2018 était de réorienter les crédits de la mission *Travail et emploi* vers les dispositifs les plus efficaces en matière de formation professionnelle, d'acquisition de compétences et d'insertion des publics les plus éloignés de l'emploi.

Dans cet esprit, la circulaire prise par le ministre du travail le 11 janvier 2018 ⁽¹⁾ entendait recentrer l'intervention de l'État autour de l'objectif d'inclusion dans l'emploi, en mettant un terme au traitement conjoncturel du chômage. Elle offre à cette fin un nouveau cadre aux contrats aidés, transformés en parcours emploi compétences. Articulés autour du triptyque emploi-accompagnement-formation, ils s'appuient sur une logique de parcours pour l'individu et sur une sélection des employeurs.

A. UN ACCOMPAGNEMENT RÉEL

L'accompagnement des bénéficiaires repose sur la mobilisation tant de l'employeur que du prescripteur.

1. Un accompagnement par les prescripteurs

L'accompagnement par le prescripteur s'articule en quatre phrases complémentaires : le diagnostic, l'entretien tripartite, le suivi pendant la durée du contrat, l'entretien de sortie.

a. *Le diagnostic*

Le PEC est prescrit par le représentant du service public de l'emploi sur le fondement d'un diagnostic personnalisé qui tient compte du parcours, du projet professionnel et des difficultés sociales et professionnelles particulières d'accès à l'emploi rencontrées. Il s'agit pour le prescripteur d'orienter la personne vers la situation la plus adaptée.

b. *L'entretien tripartite*

Le lancement du parcours en PEC débute par un entretien tripartite réunissant l'employeur, le candidat, et le représentant du service public de l'emploi. Il vise à identifier les besoins de la personne et permet à l'employeur de s'engager dans un parcours de montée en compétences pour ce futur salarié.

⁽¹⁾ Circulaire DGEFP/SDPAE/MIP/MPP/2018/11 du 11 janvier 2018 relative aux parcours emploi compétences et au Fonds d'inclusion dans l'emploi en faveur des personnes les plus éloignées de l'emploi.

c. Le suivi

Le suivi effectué pendant le contrat prend la forme d'un livret ou d'entretiens ciblés, transmis ou effectués auprès du bénéficiaire et de l'employeur. Ces étapes intermédiaires permettent de s'assurer de la bonne mise en œuvre des engagements pris par l'employeur lors de l'entretien tripartite. Le renouvellement du contrat initial dépend de ce bilan.

Selon Pôle emploi, 72 % des employeurs complètent et renvoient le livret de suivi de l'employeur de manière spontanée. Ce taux témoigne non seulement d'un respect par les employeurs des exigences des contrats aidés mais aussi d'une démarche volontaire de suivi et de bonne mise en œuvre des engagements.

d. L'entretien de sortie

Un à trois mois avant la fin du contrat, cet entretien doit permettre de maintenir le bénéficiaire dans une posture de recherche active d'emploi, de faire le point sur les compétences acquises, d'évaluer le cas échéant l'opportunité d'un renouvellement de l'aide au regard de l'intérêt pour le bénéficiaire et des actions de formation engagées, de mobiliser des prestations ou encore d'enclencher une action de formation complémentaire, notamment dans le cadre du plan d'investissement dans les compétences.

2. Des employeurs sélectionnés

Les employeurs sont sélectionnés en fonction de leur capacité à offrir un parcours insérant :

– le poste doit permettre de développer la maîtrise de comportements professionnels et de compétences techniques qui répondent à des besoins du bassin d'emploi ou transférables à d'autres métiers qui recrutent ;

– l'employeur doit démontrer une capacité à accompagner au quotidien le salarié, notamment via la désignation d'un tuteur ;

– la formation est obligatoire dans le cadre d'un parcours en PEC.

Selon Pôle emploi, en 2020, près de 94 % des entrants en contrats PEC avaient un dispositif de formation interne ou externe prévu dans le cadre de leur contrat, soit une hausse de trois points sur un an : 52 % des formations prévues à l'interne et 48 % en externe ; 2 % de ces conventions prévoient une période de professionnalisation, 5 % s'inscrivent dans le cadre de validation des acquis de l'expérience. Les engagements prévisionnels de formation étaient, pour 47 % des bénéficiaires de PEC, des formations qui visaient l'acquisition de nouvelles compétences et, pour 36 % d'entre eux, des formations permettant une adaptation au poste de travail.

Pôle emploi indique en outre que les employeurs qui ne respectent pas leurs engagements sont très minoritaires. En 2020, 15 % des bénéficiaires des PEC prescrits par l'opérateur ont signalé la non réalisation des actions d'accompagnement, 28 % la non programmation des formations et 14 % l'absence de développement des compétences prévues. Ces alertes ont déclenché des entretiens de suivi. Dans la plupart des cas, des actions avaient bien été organisées mais pas forcément perçues comme telle par le bénéficiaire pour qui formation implique salle de cours et théorie. C'est notamment le cas quand il s'agissait de formation internes, au poste, ou de tutorat. Lorsque les actions prévues ne sont pas réalisées, le conseiller entreprise de Pôle emploi prend contact avec l'employeur pour y remédier, si aucune solution ne peut être trouvée, une alternative est proposée au salarié et cet employeur ne sera plus sélectionné pour des parcours insérant.

La prestation Compétences PEC

Initialement appelée « Mes compétences pour l'emploi », la prestation Compétences PEC a été lancée dans plusieurs régions au mois de 2019 à titre expérimental, généralisée au mois de septembre 2019, et ouverte à tous les prescripteurs de PEC en 2020. Financée par le PIC, elle vise à offrir aux bénéficiaires une valorisation des acquis de l'expérience (VAE) avant et pendant le parcours. Les salariés en PEC sont orientés vers cette prestation par les prescripteurs (Pôle emploi, missions locales, Cap Emploi, conseils départementaux) et peuvent suivre cette prestation mise en œuvre par l'AFPA en accord avec leur employeur, sur ou en dehors de leur temps de travail.

Offre clef en mains adaptée au profil de la personne et centrée sur son projet professionnel, elle lui permet d'accéder à différents niveaux de valorisation des acquis de l'expérience tenant compte de la situation du salarié : la VAE d'un titre complet, la validation d'un ou plusieurs blocs de compétences, la reconnaissance des savoir-faire professionnels – dispositif de reconnaissance de portefeuille de compétences piloté par l'AFPA –, qui permet d'envisager en étape ultérieure une VAE en lien avec une pratique professionnelle; ou la certification Cléa socle, portant sur les compétences de base.

Depuis son lancement en 2019, environ 3 000 personnes ont bénéficié d'une certification ou d'une reconnaissance par son biais.

Le coût initial de la prestation avait été évalué à 9 millions d'euros pour 10 000 entrées en parcours entre 2019 et 2020. Il se compose d'une part socle correspondant aux dépenses déclarées par l'AFPA et d'une part performance basée sur l'atteinte des objectifs. Cette part est fixée à 5 % de la dotation maximum de l'État, soit un plafond de 450 000 euros. Le montant de cette subvention, imputée sur le programme 103, a fait l'objet d'une avance de 25 % versée à la notification de la convention, puis d'un versement intermédiaire effectué sur bilan, et fera l'objet d'un futur versement final.

Afin de mieux cerner les freins rencontrés par cette prestation – dont les volumes de réalisation sont inférieurs aux attendus –, un chantier lancé au mois de septembre 2020 vise à identifier les obstacles susceptibles d'être rencontrés par les bénéficiaires en amont et en aval de son parcours vis-à-vis de la prestation. Plusieurs actions ont été menées pour les surmonter, notamment en termes de communication. L'objectif d'entrées en prestation est de 3 000 personnes pour l'année 2021.

B. UNE PRISE EN CHARGE FINANCIÈRE PAR L'ÉTAT

Les parcours emploi compétence bénéficient d'une prise en charge par l'État, dont le taux n'a pas connu de variations sensibles, hors une très légère baisse en 2020, liée à la volonté de préserver un volume de contrats à la hauteur des besoins des territoires.

TAUX DE PRISE EN CHARGE DES PEC

		2018		2019		2020		2021
		LFI	Réalisé	LFI	Réalisé	LFI	Réalisé	LFI
Taux de prise en charge	Métropole	50,0 %	50,3 %	50,0 %	50,3 %	45,0 %	49,2 %	50,0 %
	Outre-mer	60,0 %	56,1 %	60,0 %	54,2 %	55,0 %	54,4 %	60,0 %

Source : DGEFP.

En revanche, le nombre de PEC ainsi que les crédits budgétaires alloués entre 2018 et 2020 sont en diminution. Cela s'explique notamment par le retrait de la prise en charge des PEC de l'éducation nationale à partir de 2019 – transfert de 124 millions d'euros. La moindre exécution en 2020 a, quant à elle, été provoquée par la crise sanitaire, une baisse de 22% des prescriptions étant observée au premier semestre par rapport à la même période de l'année précédente.

ÉVOLUTION DES ENVELOPPES PHYSIQUES ET FINANCIÈRES DES PEC

(en millions d'euros)

	2018			2019			2020		
	Volume (en ETP)	AE	CP	Volume (en ETP)	AE	CP	Volume (en ETP)	AE	CP
LFI	150 000	764,69	874,50	100 000	428,36	427,89	100 000	397,33	320,84
Exécution	128 000	615,28	727,09	80 512	317,07	354,15	76 308	309,98	282,88

Source : DGEFP.

C. UN DISPOSITIF MOBILISÉ AU SERVICE DES PERSONNES LES PLUS ÉLOIGNÉES DE L'EMPLOI

Le bilan des prescriptions tend à montrer, conformément à la vocation, qu'en bénéficient de plus en plus les personnes les plus éloignées de l'emploi.

	Ciblage du public PEC tous publics		
	2020	2019	2018
QPV (FM uniquement)	12,9%	13,5%	13,2%
QPV France entière	15,1%	15,3%	14,8%
DETLD	49,6%	46,3%	42,1%
DELD	25,8%	29,3%	26,9%
BRSA	31,4%	31,0%	27,5%
TH	15,5%	16,6%	17,8%
Seniors	37,4%	34,3%	30,9%
Femmes	67,0%	66,6%	68,3%
Niveau de formation			
1 à 3 (infra bac)	63,5%	63,9%	62,0%
4 (bac)	19,8%	19,6%	20,0%
5 et + (supra bac)	16,7%	16,5%	18,0%

Source : DGEFP.

La proportion des demandeurs d'emploi de très longue durée a progressé de 7,5 points, passant de 42,1 % à 49,6 %. De même, passée de 30,9 % à 37,4 % la proportion de seniors a progressé de 6,5 points, et celle des personnes non qualifiées de 1,5 point.

D. DES SORTIES POSITIVES

Le taux d'insertion dans l'emploi des bénéficiaires de PEC, l'un des indicateurs de performance de la mission *Travail et emploi*, n'a cessé de progresser, passant de 49 % en 2018 à 53 % en 2019, avant de s'établir au niveau élevé de 57 % en 2020.

E. UN CHANGEMENT D'ÉCHELLE FACE À LA CRISE

En 2020 et 2021, face à la hausse du chômage, dans le cadre du plan #1jeune1solution et du plan relatif aux nouvelles mesures pour prévenir et lutter contre la bascule dans la pauvreté, les prescriptions sont ciblées sur les publics les plus touchés par la crise :

– les jeunes, jusqu'à 26 ans – 31 lorsqu'ils sont en situation de handicap –, qui bénéficieront d'un taux de prise en charge de 65 % (47 % dans le secteur marchand) et au bénéfice desquels 80 000 PEC sont fléchés ;

– les résidents de quartiers prioritaires politique de la ville (QPV) ou des zones de revitalisation rurale (ZRR), qui bénéficieront d’un taux de prise en charge attractif fixé à 80 % du Smic horaire brut et au bénéfice desquels 48 000 PEC sont fléchés.

En 2021, les crédits budgétaires en LFI s’élèvent ainsi à 430 millions d’euros en AE et 369 millions d’euros en CP auxquels il faut ajouter les crédits du plan de relance qui s’élèvent à 416 millions d’euros en AE et 240 millions d’euros en CP.

La rapporteure spéciale estime tout à fait pertinent d’accorder une attention particulière aux deux publics qui bénéficient d’un taux de prise en charge désormais supérieure. Certes, une aide à l’adaptation des situations de travail peut être accordée par l’Agefiph pour financer les moyens techniques, humains ou organisationnels permettant d’adapter un poste à un handicap, mais la rapporteure spéciale craint toutefois que les personnes en situation de handicap, catégorie transverse aux autres, qui ne bénéficie pas en tant que telle d’un taux de prise en charge renforcé, ne soient exposées à des **risques d’éviction**.

Recommandation : examiner la possibilité d’un taux de prise en charge renforcé pour les bénéficiaires en situation de handicap.

En ce qui concerne le pilotage des parcours emploi compétence, celui-ci s’attache au respect de l’adéquation entre les enveloppes physiques et financières. Afin de suivre la consommation de ces enveloppes, les prescripteurs disposaient chacun d’objectifs de réalisation en 2019. Un quota bloquant trimestriel était mis en place au niveau de Pôle emploi, permettant d’émettre des alertes en cas de surconsommation par une région de son enveloppe.

Le plan #1jeune1solution a conduit à définir un pilotage renforcé des contrats aidés. Dans un but de mobilisation rapide des différents acteurs et d’atteinte des objectifs, les enveloppes de contrats aidés, habituellement réparties entre les prescripteurs, ont été mutualisées. À la suite d’un retour d’expérience à la fin de l’année 2020, cette expérimentation, qui a montré plusieurs avantages comme une plus grande fluidité dans les échanges entre les prescripteurs et une plus grande collaboration entre eux, a été reconduite pour l’année 2021.

III. 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 âgés de 16 à 25 ans révolus, qui vivent hors du foyer de leurs parents ou au sein de ce foyer sans recevoir de soutien financier de leurs parents, qui ne sont pas étudiants, ne suivent pas une formation ⁽²⁾ et dont les ressources n'excèdent pas le montant forfaitaire du revenu de solidarité active, et prêts à s'engager dans un parcours d'accompagnement. Généralisé en 2017, ce dispositif mis en œuvre par les missions locales constitue une modalité spécifique, la plus intensive, du parcours contractualisé vers l'emploi et l'autonomie (PACEA) et constitue la garantie d'une première expérience professionnelle et de ressources.

En 2020, ce sont 92 038 entrées qui ont été constatées en garantie jeunes. Le taux de sorties vers l'emploi ou l'alternance des jeunes ayant bénéficié de la garantie jeunes dans le mois suivant la sortie de leur parcours était de 35,4 % en 2020, soit 4,1 points de moins que la cible prévue. Cet écart s'explique par une forte réduction des débouchés sur le marché du travail pendant la crise sanitaire.

A. UN ACCOMPAGNEMENT INTENSIF ET CONTRACTUALISÉ

Dispositif conçu pour les jeunes les plus vulnérables, la garantie jeunes est la phase la plus intensive du parcours d'accompagnement contractualisé vers l'emploi et l'autonomie (PACEA).

1. L'enjeu du repérage d'un public très précaire

L'annexe 1 de l'instruction du 16 mai 2019 relative aux missions locales indique ⁽³⁾ que celles-ci sont chargées de « mieux repérer, identifier et mobiliser les jeunes les plus vulnérables ». Elles doivent donc mettre en place des démarches proactives pour raccrocher des jeunes éloignés.

De plus, l'appel à projets « Repérer et mobiliser les publics et en particulier les plus jeunes d'entre eux » du PIC a comme objectif le repérage des jeunes éloignés des structures d'accompagnement. Près de 45 % des lauréats des 237 projets de la première vague de cet appel à projets sont des missions locales. L'ensemble des lauréats – missions locales ou autre – doivent permettre aux jeunes repérés de continuer leurs parcours, en s'inscrivant auprès du service public de l'emploi, dont les missions locales, afin de pouvoir contractualiser un PACEA, par la suite entrer en garantie jeunes, être orienté vers une formation ou autre. Une seconde vague est en cours de lancement.

(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) C'est là la notion de « NEET » (Not in education, employment or training : ni en études, ni en emploi, ni en formation). Selon l'INSEE, en 2019, en France (hors Mayotte), 1,5 million de jeunes âgés de 15 à 29 ans, soit 12,9 % de cette tranche d'âge, sont dans cette situation (INSEE Focus, n° 229, mars 2021).

(3) Instruction DGEFP/SDPAE/MAJE./2019/89 du 16 mai 2019 relative à la stratégie pluriannuelle de performance des missions locales pour la période 2019-2022.

Enfin, la mise en œuvre de l'obligation de formation depuis le 1^{er} septembre 2020 permet aux jeunes âgés de 16 à 18 ans décrocheurs scolaires ou aux jeunes diplômés ne poursuivant pas leurs études d'être repérés et contactés par les acteurs de la plateforme de suivi et d'appui au décrochage, dont font partie les missions locales, pour leur proposer une solution.

Au 31 décembre 2019, la population des bénéficiaires entrés en accompagnement était composée à 46 % de femmes et 54 % d'hommes, et à 63 % de personnes âgées de moins de 21 ans. Les informations disponibles confirmaient la fragilité de ce public :

- 74 % sont faiblement qualifiés (niveau V ou infra) et 23,4 % de niveau IV ;
- 23,4 % sont issus des quartiers prioritaires en politique de la ville (QPV)
- 11,2 % sont issus des zones de revitalisation rurales (ZRR) ;
- 1,5 % sont reconnus travailleurs handicapés.

2. La modalité la plus intensive du PACEA

L'engagement dans un PACEA se matérialise par un contrat d'engagements réciproques dans un objectif de co-construction du parcours d'accompagnement entre le jeune et la mission locale. Il s'organise avec le jeune autour d'objectifs et de séquences d'accompagnement successives mises en œuvre avec et par lui, de manière modulable et adaptée à ses attentes et à ses projets, avec une continuité et une cohérence entre elles.

En amont de l'entrée en garantie jeunes proprement dite, sur une phase de PACEA, des actions pour lever les freins d'accès à la garantie jeunes sont possibles, tels des ateliers de développement personnel ou un suivi médico-social – en s'appuyant sur les acteurs santé et les services sociaux locaux –, pour permettre au jeune, à terme, de suivre des phases collectives intensives. L'engagement dans le PACEA est de vingt-quatre mois, renouvelables, et permet de travailler sur un temps long si nécessaire, la levée des freins.

L'accompagnement du bénéficiaire dans le cadre de la garantie jeunes est défini selon un cahier des charges et confié à un collectif de conseillers. Il comporte une dimension collective et un parcours individualisé et donne droit à une allocation.

a. Une dimension collective

La garantie jeunes se compose d'un parcours dynamique de douze mois où les bénéficiaires intègrent une cohorte de six à quinze jeunes, avec une période de mobilisation collective et intensive d'environ quatre à six semaines.

Il s'agit d'autonomiser le jeune, de développer sa capacité à agir, via une mise en action immédiate, et des pratiques d'entraide et de coopération. Ainsi la mission locale met en œuvre des ateliers spécifiques, des échanges intra-groupes ou avec des professionnels, des sorties, etc. Ce programme intensif rassemble des actions diverses qui ont pour objectif d'identifier et développer les compétences, de développer la confiance en soi, de connaître et accéder à ses droits sociaux, santé, logement, loisirs, gérer son budget, de se faire un réseau, de se déplacer...

b. Un parcours individualisé : l'approche « work first » ou « emploi d'abord » et les formations

La phase collective est associée à un accompagnement individualisé avec des périodes répétées de mises en situation professionnelle, rémunérées ou non, et de formation.

L'entreprise est la clé d'entrée de l'accompagnement garantie jeunes. Les immersions en entreprise – périodes de mise en situation en milieu professionnel ou contrats courts – amorcent une dynamique d'accès à l'emploi en permettant de révéler les qualités de la personne, les exigences s'attachant à la tenue d'un poste et l'engagement dans une situation de travail identifié. Le conseiller adopte une posture de médiateur et valorise ainsi toute mise en situation professionnelle comme une ressource dans la construction d'un parcours.

Pour assurer la réussite du parcours, le conseiller doit mobiliser l'ensemble des ressources internes et externes de la mission locale. Il peut ainsi mobiliser des actions de formations spécifiques nécessaires aux mises en situations professionnelles – les formations H0B0 sur le risque électrique, sauveteur secouriste du travail et gestes et postures font partie du cahier des charges de la garantie jeunes –, mais aussi celles des programmes régionaux de formation, voire des formations de l'enseignement secondaire.

c. Une allocation

Afin de sécuriser le parcours, le jeune bénéficie d'une allocation forfaitaire mensuelle correspondant au maximum au montant forfaitaire du RSA, hors forfait logement, soit un montant de 497,50 euros depuis le 1^{er} avril 2021. L'allocation est cumulable avec les revenus d'activité jusqu'à 300 euros et dégressive ensuite jusqu'à un niveau équivalent à 80 % du montant mensuel brut du SMIC. Ces règles de cumul ont pour objectif d'inciter les jeunes à multiplier les expériences d'emploi et de formation – l'allocation étant cumulable avec la rémunération versée aux stagiaires de la formation professionnelle –, y compris sur des durées courtes, sans craindre d'y perdre financièrement.

Les données quant au nombre de jeunes dont les allocations sont suspendues suites à des manquements vis-à-vis de leur engagement ne sont pas recueillies. En revanche, la DGEFP indique qu'au mois de septembre 2020, depuis le lancement du dispositif, 18 % des jeunes entrés en garantie jeunes étaient sortis du parcours avant la fin des douze mois.

B. UN FORT SOUTIEN BUDGÉTAIRE

La convention pluriannuelle d'objectif (CPO) est l'unique support contractuel avec les missions locales, pour le financement de leurs dépenses liées à l'accompagnement des jeunes. La convention pluriannuelle 2015-2018 avait pour objectif d'atteindre un rythme de 100 000 entrées en garantie jeunes par an. La montée en charge a cependant été légèrement plus lente que prévu (81 329 entrées en 2017, et 91 502 en 2018), ce qui explique la sous-exécution des crédits en 2017 et 2018. L'objectif d'entrées en garantie jeunes a par la suite été stabilisé à 100 000 entrées annuelles pour toute la durée de la convention pluriannuelle d'objectif 2019-2022.

À partir de 2020, un montant supplémentaire de 20 millions d'euros a été ajouté à la dotation globale de financement des missions locales, au titre de la mise en œuvre de l'obligation de formation prévue par la loi du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance.

L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA GARANTIE JEUNES

(en millions d'euros)

	2017		2018		2019		2020	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI								
Enveloppe missions locales	446,13	367,69	366,13	366,13	357,88	357,88	371,94	371,94
<i>dont CPO missions locales</i>	206,13	206,13	206,13	206,13	197,88	197,88	211,94	211,94
<i>Dont accompagnement garantie jeune</i>	240,00	161,56	160,00	160,00	160,00	160,00	160,00	160,00
<i>Dont Plan de relance</i>								
Allocation garantie jeunes	258,54	258,54	354,60	354,60	336,61	336,61	364,47	364,47
<i>Dont plan de relance</i>								
Exécution								
Enveloppe missions locales	333,09	313,66	344,73	322,78	337,70	391,44	341,33	339,13
<i>dont CPO missions locales</i>	212,81	213,29	203,86	204,65	198,06	198,06	191,19	189,90
<i>Dont accompagnement garantie jeune</i>	120,28	100,37	140,87	118,13	139,64	193,38	150,14	149,23
Allocation garantie jeunes	251,47	251,47	345,95	345,95	384,75	384,75	406,20	406,20

Source : DGEFP.

1. Les crédits d'accompagnement

En 2019, les crédits accordés aux missions locales au titre de la CPO et de l'accompagnement spécifique de la garantie jeunes ont été globalisés au sein d'une enveloppe unique. Cependant, à des fins de suivi budgétaire, la distinction des deux lignes a été conservée, l'accompagnement garantie jeunes faisant l'objet d'un financement par le plan d'investissement dans les compétences.

En conséquence de cette globalisation, une subvention exceptionnelle a été accordée aux missions locales pour solde de tout compte afin de permettre la transition vers le nouveau système de financement entièrement annualisé. La globalisation des crédits des missions locales a en effet mis fin au système de paiements de la garantie jeunes sur deux exercices budgétaires, dans lequel les AE étaient engagés en totalité en année n puis les CP payés sur l'année n et n+1 – 50 % des CP étant payés au titre de la part fixe en année n et les 50 % restant payés en années n+1 selon l'atteinte d'objectifs quantitatifs et qualitatifs. Une subvention exceptionnelle pour solde de tout compte a ainsi été versée en 2019 pour un montant de 62,18 millions d'euros, correspondant à la part variable des entrées 2019.

Cela explique la forte sur-exécution des crédits de paiement, et la sous-exécution des autorisations d'engagement, puisque celles-ci ont été engagées à hauteur de la dépense réelle pour l'année n, et non pour un montant maximal potentiel sur les années n et n+1.

En 2020, l'exécution est inférieure aux crédits disponibles pour deux raisons principales, outre la réserve de 8,8 millions d'euros en AE et en CP. Tout d'abord, les crédits accordés aux missions locales peuvent servir à financer le réseau des associations régionales des missions locales. Environ 5 millions d'euros en AE et en CP de la ligne budgétaire missions locales ont ainsi fait l'objet d'une fongibilité vers la ligne ARML en 2020. De plus, une partie des crédits accordés au titre de l'obligation de formation ont été utilisés en dehors de la ligne budgétaire missions locales, notamment avec :

- un virement de crédits de 1,06 million d'euros du programme 102 *Accès et retour à l'emploi* vers le programme 155 *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi*, dont 955 000 euros au titre de développements informatiques nécessaires pour la mise en œuvre de l'obligation de formation et 100 000 euros au titre d'actions de communication sur l'obligation de formation ;

- un transfert de crédits de 1,28 million d'euros du programme 102 *Accès et retour à l'emploi* vers le programme 214 *Soutien de la politique de l'éducation nationale* de la mission *Enseignement scolaire* au titre de développements informatiques nécessaires à la mise en œuvre de l'obligation de formation ;

- la mobilisation d'une partie de ces crédits pour le financement des expérimentations sur la mise en place du service public de l'insertion pour 4,74 millions d'euros en AE et 2,4 millions d'euros en CP.

2. Les crédits d'allocation

En 2019, l'exécution a été de 384,75 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, en légère sous-exécution par rapport aux crédits programmés. En effet, les crédits programmés étaient de 390,67 millions d'euros dont 336,61 millions d'euros au titre de la LFI 2019 et de 54,06 millions d'euros au titre d'un cofinancement européen. Cette sous-exécution s'explique par un nombre d'entrées légèrement inférieur au nombre prévu initialement, soit 97 805 entrées en 2019.

En 2020, l'exécution des crédits d'allocation a été à 406,20 millions d'euros en AE et en CP contre 364,47 millions d'euros en AE et en CP inscrits dans la LFI 2020 soit un écart de 41,73 millions d'euros tant en AE qu'en CP. Cette différence s'explique par la prise en compte des crédits européens attendus à hauteur de 42,75 millions d'euros pour le financement de la garantie jeunes en 2021. L'exécution a donc été en ligne avec les crédits disponibles en 2020 sur l'allocation garantie jeunes.

Il est cependant à noter que cet alignement masque des effets de la crise sanitaire qui se sont compensés partiellement entre eux. Un premier effet à la baisse tient à la gestion des missions locales durant les périodes de confinement, et particulièrement le confinement de mars à avril. Dans un objectif de simplicité de gestion, les missions locales ont privilégié le recours à l'allocation PACEA plutôt qu'à la garantie jeunes, conduisant à une baisse des entrées par rapport à l'objectif initial de 100 000 entrées. En 2020, ce sont ainsi 92 038 entrées qui ont été constatées en garantie jeunes. Cet effet à la baisse a été en grande partie compensé par un plus grand renouvellement des parcours, une moindre dégressivité des allocations liée à de moindres revenus pour les jeunes, et une baisse des ruptures anticipées de parcours.

En 2021, une enveloppe supplémentaire de 211 millions d'euros en AE et 95 millions d'euros en CP a été accordée au titre du plan de relance, afin de financer 50 000 entrées supplémentaires en garantie jeunes. Un montant supplémentaire de 40 millions d'euros a également été prévu afin de financer 50 000 autres entrées à partir du second semestre 2021, permettant in fine de doubler le nombre d'entrées en garantie jeunes (100 000 à 200 000 entrées).

C. UN CHANGEMENT D'ÉCHELLE

À l'heure de la relance, c'est un changement d'échelle de la garantie jeunes qui s'annonce.

1. Des objectifs ambitieux pour l'année 2021

LA PROGRAMMATION 2021

(en millions d'euros)

	PLF 2021	
	AE	CP
Enveloppe missions locales	511,83	511,83
<i>dont CPO missions locales</i>	211,83	211,83
<i>Dont accompagnement garantie jeune</i>	200,00	200,00
<i>Dont Plan de relance</i>	100,00	100,00
Allocation garantie jeunes	671,40	555,40
<i>Dont plan de relance</i>	211,00	95,00

Source : DGEFP.

En LFI 2021, au titre de l'accompagnement, une enveloppe supplémentaire de 100 millions d'euros a été accordée dans le cadre du plan de relance, afin de financer 50 000 entrées supplémentaires en garantie jeunes, et 80 000 entrées supplémentaires en PACEA. En outre, une enveloppe supplémentaire de 40 millions d'euros a été accordée, pour financer 50 000 autres entrées en garantie jeunes à partir du second semestre 2021, permettant *in fine* de doubler le nombre d'entrées en garantie jeunes, qui passerait de 100 000 à 200 000. Ces crédits sont conditionnés à l'entrée effective des jeunes.

De même, en ce qui concerne les crédits d'allocation, une enveloppe supplémentaire de 211 millions d'euros en AE et 95 millions d'euros en CP a été accordée au titre du plan de relance, afin de financer 50 000 entrées supplémentaires en garantie jeunes. Un montant supplémentaire de 40 millions d'euros a également été prévu afin de financer 50 000 autres entrées, permettant *in fine* de doubler le nombre d'entrées en garantie jeunes, qui passerait à 200 000.

2. Des assouplissements réglementaires bienvenus

S'appuyant notamment sur le rapport adopté le 17 décembre 2020 par le Conseil d'orientation des politiques de jeunesse, *La garantie jeunes de demain, un droit ouvert à tous les jeunes*, le Gouvernement a décidé plusieurs assouplissements des critères d'éligibilité et des modalités de mise en œuvre de la garantie jeunes, afin de permettre à un plus grand nombre de jeunes d'en bénéficier :

– la possibilité à titre exceptionnel d'entrée dans le dispositif sans détachement fiscal obligatoire pour les jeunes rattachés à un foyer imposable mais en rupture avec celui-ci lorsque le conseiller l'estime pertinent ;

– la possibilité d'entrée dérogatoire pour les jeunes ayant des revenus supérieurs jusqu'à 30 % du plafond de ressources sur décision de la mission locale et jusqu'à 100 % du plafond sur décision de la commission locale de suivi ;

– la possibilité pour le conseiller de prendre en compte les ressources sur les 3 ou 6 derniers mois, en fonction de ce qui est le plus favorable au jeune ;

– la possibilité pour le conseiller de moduler la durée du parcours en garantie jeunes entre neuf et douze mois et de le prolonger jusqu'à dix-huit mois, sans décision de la commission locale, cette évolution devant entrer en vigueur au mois de septembre ;

– la possibilité d'alléger les groupes et les plannings de la phase collective du parcours garantie jeunes afin, d'une part, de répondre à la situation de crise sanitaire et, d'autre part, de s'adapter aux modalités d'organisation spécifiques à chaque mission locale.

La rapporteure spéciale salue ces assouplissements. Elle propose cependant d'aller plus loin et de faire en sorte que la situation de « NEET » ne soit plus une condition d'éligibilité. **Il ne paraît pas justifié d'exclure du bénéfice du dispositif un jeune qui enchaîne les « petits boulots ».**

Recommandation : ne plus faire de la qualité de « NEET » une condition d'éligibilité à la garantie jeunes.

3. Vers la garantie jeunes universelle

Le Gouvernement entend instaurer une garantie jeunes universelle qui propose à chaque jeune privé d'emploi et confronté à des difficultés de nature économique et sociale, un accompagnement renforcé, sans couture et de bout-en-bout, et une sécurisation complète de son parcours d'accès à l'emploi durable à travers une garantie de ressources jusqu'à la stabilisation de sa situation professionnelle. Un directeur de projet, M. Jean-Benoît Dujol, a été nommé, pour une durée de dix-huit mois⁽¹⁾. La rapporteure spéciale appelle de ses vœux l'instauration d'un dispositif.

(1) Arrêté du 9 avril 2021 portant nomination (administration centrale).

Recommandation : instaurer une garantie jeunes universelle dès l'exercice 2022.

Dans l'attente de la conclusion des travaux en cours, la rapporteure spéciale souhaite que l'instauration de la garantie jeunes universelle soit l'occasion d'offrir une palette d'outils simplifiée et plus lisible. Comme l'avait fait observer, au mois de novembre 2020, lors de l'examen en première lecture des crédits de la mission *Travail et emploi*, dans le cadre de la discussion du projet de loi de finances pour 2021, la ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion, « [l]e déploiement du plan jeunes doit être l'occasion de s'interroger sur la façon dont on pourrait articuler plus simplement tous les dispositifs qui visent à accompagner les jeunes vers l'emploi, par l'alternance de périodes d'accompagnement et de formation, voire de préformation ou de préapprentissage, et rendre tout cela plus lisible » ⁽¹⁾.

Recommandation : simplifier et rendre plus lisible la palette des outils d'accompagnement des jeunes vers l'emploi.

IV. LES PACTES RÉGIONAUX D'INVESTISSEMENT DANS LES COMPÉTENCES

La déclinaison principale du plan d'investissement dans les compétences repose sur l'échelon régional. Elle s'est traduite par la conclusion et la mise en œuvre de pactes régionaux d'investissement dans les compétences qui entrent, en 2021, dans leur troisième année d'exercice.

A. UNE DÉMARCHE CONTRACTUELLE QUI PORTE SES FRUITS

À l'exception des Régions Auvergne-Rhône-Alpes (ARA) et Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA), l'ensemble des régions métropolitaines et ultramarines ont signé une telle convention avec l'État dans le courant de l'année 2019, le relais ayant été pris par Pôle emploi concernant les deux régions non signataires.

Ce nouvel outil de politique contractuelle vise, d'une part, un accroissement des volumes de formation proposés aux jeunes et aux demandeurs d'emploi et, d'autre part, une transformation durable de l'offre de formation en proposant des parcours « sans couture », de qualité, susceptible d'améliorer le taux d'insertion ou de retour en emploi.

1. Une réussite sur le plan quantitatif

Sur le plan quantitatif, au terme de ces deux premières années d'exercice, les objectifs fixés pour 2019 en nombre de formations supplémentaires ont été largement dépassés, avec 290 000 entrées en formation pour un objectif initial de

(1) Cf. compte rendu de la troisième séance du 5 novembre 2020.

202 000. En raison de la fermeture de l'accueil en formation pendant un trimestre, le niveau de réalisation pour 2020 est de 240 000 entrées en formation pour un objectif initial de 272 000 ; cette moindre performance est compensée par l'augmentation d'un quart de la durée moyenne des formations, ce qui laisse présager une amélioration qualitative de cette offre de formation

2. De premiers effets sur le plan qualitatif

Les pactes ont permis un meilleur accès à la formation des publics vulnérables depuis 2018 et une progression des formations qualifiantes et préparatoires.

a. Un meilleur accès des publics vulnérables à la formation

Le taux d'accès à la formation des personnes peu ou pas qualifiées en recherche d'emploi a progressé de près deux points depuis 2018 : 15,4 % des personnes peu ou pas qualifiées ayant connu une période de chômage durant l'année 2020 ont suivi une formation, contre 13,2 % en 2018. Les personnes peu ou pas qualifiées représentent 55 % des entrées en formation en 2018, 54,2 % en 2019 et 53,4 % en 2020 – cette légère diminution s'explique par la suspension de l'accueil en formation au printemps 2020, qui a eu davantage de conséquences pour les personnes les moins qualifiées, au besoin d'accompagnement plus fort.

Le taux d'accès à la formation des jeunes de moins de 26 ans depuis 2017 a également progressé de deux points : 17 % des jeunes de moins de 26 ans ayant connu une période de chômage durant l'année 2020 ont suivi une formation, contre 15 % en 2017. Celui des jeunes de 26 à 29 ans a progressé de cinq points, passant de 12 % à 17 %. Cet écart s'explique par le renforcement parallèle, avec la garantie jeunes et le service civique, de l'offre d'accompagnement et d'insertion pour les jeunes de moins de 26 ans entre 2017 et 2020, qui représentent néanmoins 28,5 % des entrées en formation en 2020.

Les publics particulièrement vulnérables ont particulièrement bénéficié de la formation. En 2020, les habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville représentent 14,1 % des entrées en formation, alors qu'ils représentent 13 % des demandeurs d'emploi et les bénéficiaires du RSA 23,9 %, alors qu'ils constituent 15,6 % de la population des demandeurs d'emploi.

b. Une progression de la part des formations qualifiantes et préparatoires

Les formations certifiantes ont connu une forte progression de 67 % entre 2017 et 2020. Elles représentent désormais 44 % des entrées en formation, avec un taux de certification, partielle ou totale, à l'issue de la formation de l'ordre de 80 %. Les formations professionnalisantes ont, pour leur part, progressé de 39 % au cours de la même période en 2020 par rapport à 2017.

B. DES PACTES ADAPTÉS AU CONTEXTE DE LA RELANCE

Dans le cadre du Plan de relance, des avenants aux pactes ont été négociés. Leur ambition est triple :

– renforcer l’offre de formation qualifiante à destination des jeunes de 16 à 29 ans avec un effort de 100 000 formations complémentaires ;

– renforcer le ciblage sectoriel de l’offre de formation en définissant, dans chaque région, un ensemble de secteurs prioritaires, corrélés à ceux identifiés dans le plan de relance, devant représenter au moins 30 % de l’offre de formation ;

– poursuivre la démarche d’innovation propre au PIC en intégrant dans les pactes un nouvel ensemble de projets novateurs.

Concernant les jeunes, l’effort supplémentaire de 100 000 formations s’ajoute à l’augmentation du nombre de parcours déjà prévue par le PIC dans le cadre des pactes régionaux. Il revient à passer en moyenne de 350 000 à 400 000 entrées en formation de jeunes de moins de 30 ans par an en 2021 et en 2022. Pour atteindre cet objectif, il a été décidé de fixer des objectifs d’entrées en formation aux missions locales et à Pôle emploi. Ces objectifs, distincts entre les deux réseaux, ont été définis dans le cadre d’un dialogue territorial conduit par les préfets de région et les présidents de région, en association avec les directions régionales de Pôle emploi et les associations régionales de missions locales.

Au début du mois de mai 2021, onze avenants avaient été signés en métropole et un en outre-mer.

C. UN SOUTIEN BUDGÉTAIRE MASSIF CONDITIONNÉ PAR L’ATTEINTE DES OBJECTIFS

Le montant de la contribution financière apportée par l’État dans le cadre des pactes régionaux est arrêté par le préfet au terme d’une analyse annuelle de l’état de réalisation des différents projets et du niveau d’atteinte des engagements contractualisés. L’année 2020 a été l’occasion de faire un premier état des lieux sur le déploiement des pactes.

Une bonne partie des engagements régionaux ont été tenus, et les avances versées en 2019 entièrement consommées dans plusieurs régions, débloquant ainsi les deuxièmes versements. Toutefois, ce déploiement est inégalement réussi et, dans certaines régions, telles les régions Occitanie, Nouvelle-Aquitaine et Île-de-France, la consommation des crédits a été inférieure à l’attendu. Ce que l’on peut mesurer à travers une sous-consommation sur les deuxièmes versements puisque ces régions n’y étaient pas éligibles, ou seulement partiellement, du fait de montants de dépenses additionnelles trop faibles.

Le bilan suivant est fait par la DGEFP pour l'année 2019 :

– dans sept régions métropolitaines (Bourgogne-Franche-Comté, Bretagne, Centre-Val-de-Loire, Corse, Grand-Est, Hauts-de-France et Normandie), les objectifs de dépense additionnelle pour la formation professionnelle des demandeurs d'emploi ont été atteints à 100 %, débloquent ainsi le deuxième versement de l'État dans sa totalité ;

– en Pays-de-la-Loire, bien que le socle de dépenses de la région ait été respecté, le niveau d'engagement additionnel a été moins élevé qu'attendu et le deuxième versement a donc été minoré de la différence, d'un montant de 6,9 millions d'euros, entre la dépense additionnelle constatée et l'avance versée en 2019 ;

– en Île-de-France, dans la mesure où le deuxième versement prévu dans la convention est supérieur à l'avance versée en 2019, bien que la dépense additionnelle ait été évaluée à zéro, un deuxième versement a bien été octroyé après avoir été minoré du montant, de 55,9 millions d'euros, de l'avance versée en 2019 ;

– pour d'autres régions (l'Occitanie, la Nouvelle-Aquitaine et l'ensemble des régions et départements d'outre-mer), il n'y a pas eu de deuxième versement, dans les cas où le montant du socle de dépenses de la région n'a pas été atteint, ou encore lorsque la dépense additionnelle était trop faible et ne permettait pas de déclencher le versement.

Le montant d'AE consommé en 2019 est de 1,256 milliard d'euros. En 2020, la consommation d'AE s'élevait à 1,589 milliard d'euros. La consommation des CP s'élevait à 856,29 millions d'euros en 2019 et à 1,028 milliard d'euros en 2020. Les montants d'AE 2019 et 2020 sont globalement conformes aux trajectoires financières inscrites dans les pactes régionaux à leur signature. Les CP correspondent en 2019 aux montants conventionnés, tandis qu'ils sont inférieurs en 2020 à la suite de sous-consommations sur les conventions 2019, qui ont réduit les deuxièmes versements prévus pour 2020.

D. UNE ÉVALUATION ATTENDUE

Dans le cadre de l'évaluation scientifique du PIC, une première procédure de marché public a été lancée au mois mars 2020, les offres devant être remises à la fin de juin. Ce marché a été infructueux en l'absence de réponses suffisamment nombreuses pour attribuer tous les lots. Le cahier des charges a alors été retravaillé, ce qui a permis d'intégrer les éléments d'actualité que sont la crise sanitaire et le plan de relance, puis republié le 12 octobre 2020, les offres devant être déposées au plus tard le 21 décembre 2020.

Le cahier des charges indiquait cinq grands axes :

– regarder comment est mis en œuvre l’objectif d’engagement des personnes les plus éloignées de l’emploi dans la formation ;

– saisir comment s’opère en pratique l’ambition portant sur la mise en œuvre de parcours sans couture et l’ambition de penser la formation comme un parcours, avec un amont et un aval, et non plus uniquement comme un temps spécifique de formation ;

– comprendre ce qu’il en est de l’ambition du PIC de transformation globale de l’offre de formation en analysant la transformation des modalités de passation des marchés publics mais en regardant aussi du côté des organismes de formation ce qu’il en est des transformations des pratiques pédagogiques ;

– examiner ce que le PIC apporte comme réponse aux entreprises en termes de besoins de compétences et de besoin de formation ;

– comprendre l’écosystème régional dans lequel se déploie le PIC.

Il était attendu que les prestataires s’associent à au moins un chercheur spécialisé dans les questions faisant l’objet de cette évaluation. L’objectif, est de constituer un matériau de qualité, compréhensif des agencements et des mécanismes de coordination locaux, permettant de saisir la dynamique des écosystèmes d’orientation et de formation dans les régions retenues et les pratiques effectivement mises en œuvre pour saisir jusqu’où elles permettent, ou non, de répondre aux objectifs du PIC. Comme le mentionne le cahier des charges, il s’agit, par la constitution de monographies, « de retracer et de saisir finement le contexte de mise en œuvre des pactes, leurs déploiements et leurs effets observés tant sur les opérateurs du champ de l’emploi/formation que sur les publics bénéficiaires du PIC, à savoir les entreprises et publics cibles prioritaires des entrées en formations ».

Les prestataires ont été sélectionnés lors d’une réunion du comité de sélection qui a lu et noté toutes les offres, ce qui a donné lieu à un rapport d’analyse des offres. Ce comité de sélection était constitué de membres du conseil scientifique, de membres de la DGEFP, de représentants Pôle emploi, de France compétences et de la DARES et d’un représentant de Régions de France.

Les travaux, qui doivent commencer à la fin du printemps 2021, devraient durer deux ans.

V. LA PRÉPA APPRENTISSAGE

Au cours de la concertation pour le développement de l'apprentissage menée du mois de novembre 2017 au mois de janvier 2018, l'idée qu'un « sas » préparatoire à l'apprentissage pouvait être nécessaire pour permettre la réussite du parcours en apprentissage et prévenir les ruptures de contrats a fait l'objet d'un large consensus.

La mise en place de dispositifs de ce type était précisément l'objet des appels à projets « prépa apprentissage » adressés, dans le cadre des appels à projets nationaux du plan d'investissement dans les compétences, aux organismes compétents en matière d'insertion socio-professionnelle et d'apprentissage dotés d'une personnalité morale et d'une capacité à atteindre, accompagner ou agir pour les jeunes et les entreprises.

A. DEUX APPELS À PROJETS DU PIC

La prépa apprentissage a donné lieu à deux appels à projets successifs. Il s'agissait pour les candidats de proposer un parcours d'accompagnement qui permette d'identifier les compétences et les connaissances du jeune, de développer ses prérequis relationnels, de construire et tester son projet professionnel et de sécuriser son entrée en contrat d'apprentissage

Le premier appel à projets a été lancé le 12 novembre 2018, avec deux dates de dépôt des candidatures : une première date limite de dépôt des candidatures le 10 décembre 2018, pour une première vague, et une deuxième date limite de dépôt des candidatures le 15 mai 2019, pour une deuxième vague. L'instruction et l'examen des dossiers de candidatures ont été réalisés par la Caisse des dépôts et des consignations selon une grille d'analyse qui tenait compte de multiples paramètres, tels les partenariats territoriaux des candidats, la cohérence des parcours proposés, etc. À la suite de l'examen des dossiers de candidatures, quatre comités de sélection ont été mis en place regroupant notamment des représentants du haut-commissariat aux compétences, de la direction générale de l'outre-mer, du secrétariat général pour l'investissement, de la délégation interministérielle au développement de l'apprentissage, du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, du ministère de l'agriculture et de l'alimentation, et de l'Agence nationale de la cohésion des territoires.

Un second appel à projets a été lancé le 2 mars 2021. Les candidatures devaient être déposées au plus tard le 3 mai 2021.

Le second cahier des charges s'est appuyé sur le retour d'expérience des premiers lauréats. Ainsi, certaines informations ont été rendues plus visibles et explicites comme l'accueil du public « mineurs non accompagnés » suivi par l'aide sociale à l'enfance ou encore les frais de restauration, hébergement, déplacement des bénéficiaires pouvant être des dépenses éligibles à la subvention PIC. Ce second appel à projets, a également mis en valeur les attentes en terme d'innovation et d'expérimentation des projets.

Les interlocuteurs interrogés par la rapporteure spéciale ont souligné que les délais donnés pour répondre aux appels étaient relativement courts. Cela ne semble toutefois pas avoir fait obstacle au dépôt de nombreuses candidatures et à la sélection de projets pertinents. Ainsi, **206 dossiers de candidature éligibles ont été instruits lors du premier appel à projets, parmi lesquels 116 lauréats ont été retenus**. Parmi les dossiers rejetés, certains visaient un public autre que le public cible du PIC, d'autres ne s'inscrivaient pas dans un parcours d'accompagnement à l'accès à l'apprentissage, d'autres encore, insuffisamment aboutis ou ne présentant pas certaines caractéristiques attendues et demandées dans le cahier des charges, proposaient des parcours d'accompagnement peu matures.

B. UN « SAS » AUJOURD'HUI PLEINEMENT OPÉRATIONNEL

Les projets lauréats de l'appel à projets « prépa apprentissage » présentent des formes variées, parfois modulaires. Les sorties positives sont nombreuses.

1. Le public visé

Les jeunes qui constituent la cible du dispositif sont âgés d'au moins 16 ans et de moins de 30 ans, des bénéficiaires de plus de 30 ans pouvant toutefois être accueillis s'ils disposent d'une reconnaissance qualifiée de travailleur handicapé. Ils doivent avoir terminé leur scolarité du collège. Le public prioritaire est constitué des jeunes n'ayant pas validé le niveau IV – niveau baccalauréat sans toutefois avoir le diplôme –, une fraction de 20 % du public accueilli peut être constituée par des bacheliers.

Les bénéficiaires potentiels des parcours prépa apprentissage sont très souvent orientés par le service public de l'emploi, mais peuvent également l'être par d'autres structures partenaires ou grâce aux actions de *sourcing* mises en place par les lauréats. Ainsi, les structures sensibilisées à la prépa apprentissage sont multiples : les maisons des jeunes et de culture, les associations de quartier, les associations sportives, les associations des gens du voyage, les établissements scolaires, les centres d'information et d'orientation (CIO), les missions de lutte contre le décrochage scolaire, les entreprises, les instituts médico-éducatifs, la protection judiciaire de la jeunesse, l'aide sociale à l'enfance, les centres communaux d'action sociale, les centres de formation d'apprentis, etc.

2. Un financement bénéficiant d'une importante subvention

Une subvention est accordée aux lauréats, qui correspond à 80 %, au plus, du coût total du projet. Un premier acompte représentant 40% de la subvention est versé à la signature de la convention avec la Caisse des dépôts et des consignations ; un deuxième acompte de 40 % est versé après qu'un comité de suivi a examiné le bilan intermédiaire remis et qu'ont été fournies des pièces justificatives financières. Le solde de 20 % est versé à l'achèvement du projet.

D'un point de vue budgétaire, **ce sont 200 millions d'euros qui ont été alloués au dispositif en 2019, et une autre enveloppe de 200 millions d'euros est prévue pour l'année 2021**. Rien n'a été alloué en 2020, ni n'est prévu pour 2022.

La rapporteure spéciale salue cet effort budgétaire au profit d'un dispositif de nature à conforter l'essor sans précédent de l'apprentissage depuis le début du quinquennat et l'adoption de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

3. Des formes variées

Les projets des lauréats peuvent être très différents les uns des autres. Ainsi, certains peuvent viser un nombre faible de bénéficiaires (quinze par an, par exemple), tandis que d'autres visent plus de 1 000 bénéficiaires. Les projets peuvent être très territoriaux et circonscrits à un département, voire à un territoire infra-départemental, tandis que d'autres sont nationaux (métropole et outre-mer). Certains projets sont multisectoriels, quand d'autres sont centrés sur un secteur d'activité en particulier.

Néanmoins, tous les projets comportent :

- une phase de découverte des métiers ;
- une ou plusieurs périodes en entreprise ;
- l'acquisition ou le renforcement des compétences de bases et des savoir-être indispensables avant la signature d'un contrat d'apprentissage pour une entrée en formation réussie ;
- un accompagnement après la signature de contrat en alternance afin de réduire les ruptures de contrat.

Les lauréats sont incités à innover et à créer des parcours sur mesure.

4. Un taux de sorties positives élevé

Au 31 décembre 2020, 21 241 jeunes ont bénéficié d'un parcours d'accompagnement prépa apprentissage répartis entre 115 lauréats représentant environ 1 000 sites d'accueil. Parmi les bénéficiaires ayant suivi la totalité du parcours, 64 % sont en « sortie positive » (intérim, CDD, CDI, création ou reprise d'entreprise, formation en contrat d'alternance ou formation autre qu'en alternance) à la fin de leur prépa apprentissage, et 46,5 % sont en contrat d'apprentissage ou de professionnalisation à leur sortie.

C. DES DIFFICULTÉS EN GRANDE PARTIE RÉSOLUES

Trois difficultés principales pouvaient être signalées.

1. L'impact de la crise sanitaire

Alors que l'année 2020 devait être celle du plein déploiement du dispositif, celui-ci a été heurté de plein fouet par la crise sanitaire et les mesures prises pour y faire face, notamment le premier confinement. La fermeture pendant trois mois de l'accueil en formation a réduit le nombre de parcours effectivement réalisés, d'autant que le recours à des modalités de formation à distance a parfois pu confirmer ou révéler l'existence d'une « fracture numérique ».

2. La question de la rémunération

L'absence de rémunération ou d'indemnisation dans le cadre de cet accompagnement a été signalée très tôt par les lauréats comme un frein à l'entrée en formation dans le cadre de ce dispositif, avec des effets de concurrence, selon eux avec le PACEA ou la Garantie jeune, ou encore des dispositifs régionaux de formation ouvrant droit à la rémunération de stagiaire.

L'article 270 de la loi de finances pour 2021 ⁽¹⁾ a précisé pour objet de prévoir que les jeunes qui effectuent un stage d'accompagnement, d'insertion professionnelle, d'orientation ou d'appui à la définition d'un projet professionnel, un stage d'initiation, de formation ou de complément de formation professionnelle dans le cadre d'un programme national organisé et financé par l'État puissent bénéficier de la rémunération de stagiaire de la formation professionnelle. Un arrêté du 31 mai 2021 ⁽²⁾ précise que les projets lauréats de la prépa apprentissage entrent bien dans le champ des dispositifs concernés.

3. Les périodes de mise en situation en milieu professionnel

La mise en place d'une période de mise en situation en milieu professionnel (PMSMP), essentielle dans les phases de découvertes des métiers et de contact avec le milieu de l'entreprise, requérait qu'une demande soit adressée à un prescripteur de droit, c'est-à-dire à une mission locale, à Pôle emploi, ou à un Cap Emploi. L'article 7 de la loi du 14 décembre 2020 relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi y a précisément remédié, en disposant que les organismes déployant la prépa apprentissage pouvaient prescrire des PMSMP.

(1) Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

(2) Arrêté du 31 mai 2021 fixant la liste des stages ouvrant le bénéfice de l'affiliation à un régime de sécurité sociale et à une rémunération aux jeunes de moins de trente ans au titre de l'article 270 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

D. DES PISTES D'AMÉLIORATION

Deux pistes d'amélioration ressortent particulièrement des échanges que la rapporteure spéciale a pu avoir avec différents acteurs de la prépa apprentissage.

1. Une communication à renforcer

De l'avis de plusieurs interlocuteurs sollicités par la rapporteure spéciale, la communication dont la prépa apprentissage est l'objet n'est pas suffisante. La DGEFP indique travailler, avec le Haut-commissariat aux compétences, à un plan d'action relatif à cette question, notamment dans la perspective de la rentrée 2021. L'objectif est de permettre le développement d'actions de communication à destination du grand public, notamment des parents, en complément des salons « traditionnels » fortement limités par la crise.

La rapporteure spéciale salue cet effort de nature à permettre à la prépa apprentissage de rencontrer plus facilement son public. Une plus forte notoriété sera en outre de nature à conforter le succès de l'apprentissage.

Recommandation : renforcer la communication autour de la prépa apprentissage.

2. La possibilité d'une entrée avant l'âge de seize ans

La prépa apprentissage n'est pas ouverte aux jeunes de moins de seize ans, ni à des jeunes n'ayant pas terminé leur scolarité aux collèges. Elle pourrait pourtant constituer une solution susceptible d'être proposée à de jeunes décrocheurs, par exemple dans le cadre ou à la suite des parcours aménagés de formation initiale.

Recommandation : permettre l'accès à la prépa apprentissage dès l'âge de 15 ans.

E. UN DISPOSITIF À PÉRENNISER

Si l'évaluation de la prépa apprentissage est en cours, des pistes peuvent déjà être esquissées dans la perspective de sa pérennisation.

1. Une évaluation en cours

Dans le cadre plus général de l'évaluation du plan d'investissement dans les compétences, l'évaluation de la prépa-apprentissage est l'objet d'un marché spécifique, lancé, dans le cadre de la procédure officielle des marchés publics, sous la forme d'un appel d'offres ouvert de quatre lots, pour quatre zones, mis en ligne le 15 juillet 2020. Les offres devaient être déposées au plus tard le 16 octobre 2020.

Le cahier des charges présentait deux attendus principaux :

– la constitution d’une analyse typologique pour avoir une vision d’ensemble de quatre-vingt-cinq projets lauréats, cette première phase d’une durée de six mois permettant, outre le panorama, d’aider à la sélection de vingt projets qui feront l’objet d’une analyse fine ;

– la réalisation de vingt monographies – cinq par lot – permettant de saisir finement la façon dont se déploient les projets afin de comprendre leur complémentarité avec les dispositifs d’accompagnement vers et dans l’apprentissage déjà existants, leur capacité à répondre à des besoins des jeunes et des employeurs non couverts et de mesurer l’effet de la prépa apprentissage sur les parcours des jeunes et les pratiques des employeurs.

Les travaux sont prévus pour se dérouler sur une durée de deux ans.

Un comité de sélection constitué de membres du comité scientifique d’évaluation du PIC, de membres de la DGEFP et de la DARES, de représentants de Pôle emploi et de France compétences, a retenu deux équipes : le groupement Orseu/Itinéré et le cabinet Amnyos, chacun ayant obtenu deux lots. Une réunion de lancement des travaux s’est tenue le 15 mars 2021.

2. Des pistes pour une pérennisation

La rapporteure spéciale estime qu’il convient de ne pas préjuger des résultats de l’évaluation en cours. Il ressort cependant des auditions qu’elle a menées que la pérennisation du dispositif est souhaitable, et souhaitée par les acteurs.

Si l’évaluation menée en confirmait l’opportunité, elle pourrait prendre la forme d’une intégration à l’offre de services des centres de formation d’apprentis, qui bénéficierait d’un financement forfaitaire par jeune accueilli.

Recommandation : pérenniser la prépa apprentissage en la dotant d’un financement spécifique.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion de 15 heures, le mercredi 9 juin 2021, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu Mme Marie-Christine Verdier-Jouclas, rapporteure spéciale, sur les crédits de la mission Travail et emploi.

La [vidéo](#) de cette réunion est disponible sur le portail dédié de l'Assemblée nationale.

Le compte rendu sera prochainement consultable en ligne.

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

Le conseil régional d'Île-de-France :

M. Nicolas Thierse, conseiller technique au sein du cabinet de la présidente, Mme Marie Morel, directrice générale adjointe du pôle emploi, formation professionnelle et apprentissage, et M. Kevin Davergne, stagiaire

L'Union nationale des entreprises adaptées (UNEA) * :

M. Cyril Gayssot, président, et M. Sébastien Citerne, délégué général

Les chambres de métiers et de l'artisanat (CMA France) * :

M. Philippe Perfetti, directeur de la formation, et M. Samuel Deguara, directeur des affaires publiques et des relations institutionnelles

Mme Elsa Bouneau, présidente du **Conseil d'orientation des politiques de jeunesse**, et **M. Antoine Dulin**, président de la **commission de l'Insertion des jeunes**.

Union des entreprises de proximité (U2P) * :

M. Pierre Burban, secrétaire général, et Mme Thérèse Note, chargée des relations parlementaires

Haut-commissaire aux compétences :

Mme Carine Seiler, haut-commissaire

L'Union nationale des missions locales (UNML) :

M. Stéphane Valli, président

Comité d'évaluation du Plan d'investissement dans les compétences :

M. le professeur Marc Gurgand, président

Union nationale des associations intermédiaires (UNAI) * :

M. Christian de Brunier, président, et M. Christophe Cevasco, délégué national

M. Marc Guillaume, préfet de la région Île de France, **M. Pierre-Antoine Molina**, préfet, secrétaire général aux politiques publiques, **M. Matthieu Piton**, chef de la mission ville, chargé de mission emploi, formation, politique de la ville, éducation

La Fédération des entreprises d’insertion * :

M. Olivier Dupuis, secrétaire général

**Centre de formation – Université régionale des métiers et de l’artisanat
– Antenne du Tarn :**

M. Michel Beauboucher, directeur

Cheops :

M. Jean-Pierre Benazet, président, et Mme Marlène Cappelle, déléguée générale

Cour des comptes

Mme Laure Fau, conseillère référendaire, M. Alexis Engel, rapporteur extérieur, M. Philippe Duboscq, conseiller maître, Mme Florence Legrand, conseillère maître, et Mme Corinne Soussia, présidente de section

CCI France * :

M. Didier Kling, président, Mme Astrid Destombes, responsable du pôle formation, M. Tristan Gillouard, directeur de l’Apprentissage de la CCI Paris–Île-de-France, et M. Pierre Dupuy, chargé de mission affaires publiques ultramarines et relations avec le Parlement

Mme Sandrine Capèle, directrice du CFA de la CCI de Maine–et–Loire, et **Mme François Auger**, responsable départementale formations qualifiantes

Délégation générale à l’emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) :

M. Bruno Lucas, délégué général à l’emploi et à la formation professionnelle, M. Samuel Berger, sous-directeur du financement et de la modernisation, M. Théophile Babaud de Monvallier, chef de la mission affaires financières, M. Stéphane Rémy, sous-directeur en charge des politiques de formation et du contrôle, M. Samuel Berger, sous-directeur en charge du financement et de la modernisation, Mme Cécile Charbaut, adjointe au sous-directeur en charge des parcours d’accès à l’emploi, et Mme Pauline Bourdin, adjointe au chef de département de la stratégie

Direction des finances, des achats et des services (DFAS) :

M. Erick Glippa, directeur, et M. Christophe Tassart, sous-directeur des affaires financières

M. Étienne Guyot, préfet de la région Occitanie, préfet de la Haute–Garonne

Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) :

Mme Selma Mahfouz, directrice

Le conseil régional d'Occitanie :

Mme Emmanuelle Gazel, vice-présidente de la région Occitanie

Pôle emploi :

M. Jean Bassères, directeur général, et M. Maxime Djian, chargé de mission relations institutionnelles

Opérateur de compétences .des entreprises de proximité :

M. Arnaud Muret, directeur général

Cabinet de Mme Élisabeth Borne, ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion :

M. Fabien Pérus, conseiller budgétaire et assurance chômage, et M. Bilale Ahmimache, conseiller chargé des politiques de l'emploi

Cabinet de Mme Brigitte Klinkert, ministre déléguée chargée de l'insertion :

M. Jean Dutoya, conseiller en charge de l'insertion par l'activité économique

Haut-commissaire à l'emploi et à l'engagement des entreprises :

M. Thibaut Guilluy, Haut-commissaire, président du conseil de l'inclusion dans l'emploi

Chambre des métiers et de l'artisanat du Tarn :

M. Jean-Michel Camps, président, et Mme Cécile Ferrières, directrice

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

SOURCES UTILISÉES

- Contributions écrites des personnes auditionnées ;
- *Rapport annuel du contrôleur budgétaire et comptable ministériel auprès des ministères sociaux* ;
- Cour des comptes, *Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2020* de la mission *Travail et emploi* ;
- Direction du budget, *Rapport annuel de performances* de la mission *Travail et emploi* pour l'année 2020 ;
- Institut national de la statistique et des études économiques, *INSEE Focus*, n° 229, mars 2021.