

N° 3011

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 27 mai 2020

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 2019* (n° 2899),

PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN,

Rapporteur général

Député

ANNEXE N° 43

TRAVAIL ET EMPLOI

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

Rapporteuse spéciale : MME MARIE-CHRISTINE VERDIER-JOUCLAS

Députée

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-------|
| SYNTHÈSE ET CHIFFRES-CLÉS | 7 |
| RECOMMANDATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE | 9 |
| PREMIÈRE PARTIE : L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2019 | 11 |
| I. UNE BAISSÉ DES CRÉDITS DE LA MISSION | 12 |
| A. UNE PROGRAMMATION INITIALE EN NET REÇUL | 12 |
| 1. Des mesures de périmètres sortantes nettes de 802 millions d'euros | 12 |
| 2. L'évolution tendancielle des dépenses..... | 13 |
| B. UNE EXÉCUTION EN REÇUL MODÉRÉ | 14 |
| 1. D'importants reports et fonds de concours | 14 |
| a. D'importants reports de l'exercice 2018 à l'exercice 2019 | 14 |
| b. Un fonds de concours de plus de 1,5 milliard d'euros..... | 15 |
| 2. Des ouvertures et annulations en loi de finances rectificative qui n'ont pas affecté le montant global des crédits..... | 15 |
| C. DES DÉPENSES FISCALES À NE PAS NÉGLIGER | 17 |
| 1. Un montant qui représente 40 % du coût consolidé de la mission | 17 |
| 2. Une évaluation insuffisante..... | 18 |
| D. UNE EXÉCUTION SATISFAISANTE DU PROGRAMME 102 ACCÈS ET RETOUR À L'EMPLOI | 19 |
| 1. D'importantes opérations d'apurement des AE..... | 19 |
| 2. Une sous-consommation relative des crédits des Parcours emploi compétences et des entreprises adaptées | 20 |
| a. Les parcours emploi compétences | 20 |
| b. Les entreprises adaptées..... | 21 |
| 3. Une surconsommation des crédits de l'insertion par l'activité économique | 21 |
| E. UNE SOUS-EXÉCUTION DU PROGRAMME 103 ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES ET DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI | 22 |
| 1. La sous-exécution des crédits de paiement du plan d'investissement dans les compétences | 22 |
| 2. La sur-exécution des compensations d'exonération | 22 |
| 3. L'Agence française pour la formation des adultes (AFPA)..... | 22 |

| | |
|--|-----------|
| F. LES EMPLOIS DE FRANCE COMPÉTENCES..... | 23 |
| G. LES RÉSULTATS SATISFAISANTS DE LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE | 24 |
| II. UNE SENSIBLE SOUS-EXÉCUTION DU PROGRAMME 111 AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'EMPLOI ET DES RELATIONS DU TRAVAIL..... | 25 |
| A. UNE SOUS-EXÉCUTION DES CRÉDITS DE DEUX ACTIONS..... | 25 |
| 1. Une exécution satisfaisante des dépenses visant à assurer la santé et la sécurité au travail..... | 25 |
| 2. D'importantes sous-exécutions..... | 26 |
| a. Une forte sous-exécution des crédits de l'action Qualité et effectivité du droit | 26 |
| b. Une surexécution des AE et une sous-exécution des CP de l'action Dialogue social et démocratie sociale..... | 26 |
| B. LA MISE EN PLACE DE L'INDEX « ÉGALITÉ PROFESSIONNELLE »..... | 27 |
| III. LES MOYENS DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI..... | 28 |
| A. LES DÉPENSES DE PERSONNEL DE LA MISSION..... | 28 |
| B. DES ÉCARTS À LA PROGRAMMATION LIÉS À L'EXÉCUTION DE DÉPENSES RELATIVES AU PIC | 28 |
| a. L'action Fonctionnement des services..... | 28 |
| b. L'action Communication | 29 |
| c. L'action Études statistiques, évaluation et recherche | 29 |
| IV. LA CLÔTURE DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE FINANCEMENT NATIONAL DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA MODERNISATION DE L'APPRENTISSAGE | 29 |
| SECONDE PARTIE : L'IMPACT DE LA CRISE SANITAIRE | 31 |
| I. UN IMPACT CERTAIN SUR LE DÉPLOIEMENT ET LE BON FONCTIONNEMENT DES DISPOSITIFS DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI | 31 |
| A. UNE CHUTE DES ENTRÉES EN PARCOURS EMPLOI COMPÉTENCES | 32 |
| B. UNE CHUTE DU NOMBRE DE DEMANDES D'AIDES D'EMPLOIS FRANCS ENREGISTRÉES..... | 33 |
| C. UNE FRAGILISATION DE L'INSERTION PAR L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE..... | 33 |
| D. UNE FRAGILISATION DES ENTREPRISES ADAPTÉES..... | 34 |
| II. DES SERVICES ET DES DISPOSITIFS MOBILISÉS FACE À LA CRISE | 34 |
| A. L'ACTIVITÉ PARTIELLE..... | 35 |
| 1. Du dispositif d'activité partielle du programme 103 au dispositif exceptionnel du programme 356 | 35 |
| a. Le dispositif en vigueur à la veille de la crise sanitaire | 35 |
| b. Le dispositif exceptionnel | 36 |

| | |
|---|-----------|
| 2. L'impact budgétaire de l'activité partielle | 37 |
| a. Les moyens budgétaires | 37 |
| b. Les moyens humains..... | 38 |
| B. UN IMPACT SUR LES DÉPENSES DE SOLIDARITÉ À PRÉCISER | 38 |
| C. LA MOBILISATION DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DU TRAVAIL | 39 |
| 1. Une mobilisation au service de la santé et des conditions de travail des salariés. | 39 |
| 2. L'enquête de la Cour des comptes | 40 |
| a. Le plan « ministère fort » | 40 |
| b. Un bilan contrasté..... | 40 |
| D. LES TRAVAUX DE LA DIRECTION DE L'ANIMATION DE LA RECHERCHE, DES ÉTUDES ET DES STATISTIQUES..... | 41 |
| 1. Une activité perturbée par le confinement | 41 |
| 2. Des travaux spécifiques | 42 |
| III. UNE MOBILISATION DU PLAN D'INVESTISSEMENT DANS LES COMPÉTENCES | 43 |
| A. UNE MOBILISATION DU PIC DANS LA LUTTE CONTRE LA PANDÉMIE | 43 |
| B. UN DÉPLOIEMENT AFFECTÉ | 43 |
| 1. Une chute des entrées en formation | 43 |
| 2. Des modalités de fonctionnement perturbées | 44 |
| C. DES INITIATIVES FACE À LA SITUATION SOCIALE | 44 |
| IV. DES INTERROGATIONS SUR LES OPÉRATEURS | 45 |
| A. PÔLE EMPLOI | 45 |
| 1. Les dépenses | 45 |
| 2. Les moyens | 46 |
| a. Les moyens humains..... | 46 |
| b. Les moyens financiers | 46 |
| B. FRANCE COMPÉTENCES..... | 46 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 47 |
| PRINCIPAUX TEXTES LÉGISLATIFS ET RÉGLEMENTAIRES PRIS DANS LE CADRE DE LA CRISE SANITAIRE..... | 49 |
| LISTES DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE..... | 53 |
| SOURCES UTILISÉES | 55 |

SYNTHÈSE ET CHIFFRES-CLÉS

Cependant que les réformes menées portaient leurs fruits et que le taux de chômage atteignant son plus bas niveau depuis la fin de l'année 2008, l'exercice budgétaire 2019 se caractérisait par une baisse des crédits. En exécution, celle-ci fut toutefois bien moindre qu'en programmation.

– Principaux constats sur l'exécution budgétaire 2019 :

▶ L'exécution des crédits de la politique de l'emploi est satisfaisante.

▶ Les moyens adéquats sont mobilisés pour la mise en place de l'index de l'égalité professionnelle.

▶ Les dépenses fiscales souffrent d'un défaut d'évaluation.

– Principaux constats relatifs à la crise :

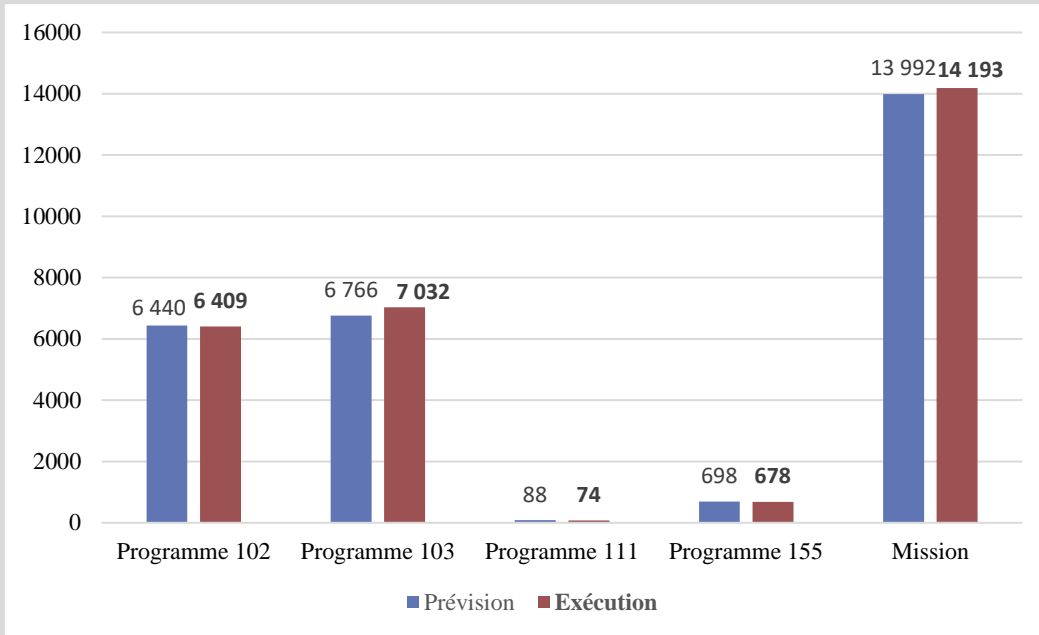
▶ Les services du ministère du travail sont fortement mobilisés dans la lutte contre la pandémie, la gestion de ses conséquences et le suivi de la situation de l'emploi.

▶ Le dispositif d'activité partielle est renforcé de manière appropriée.

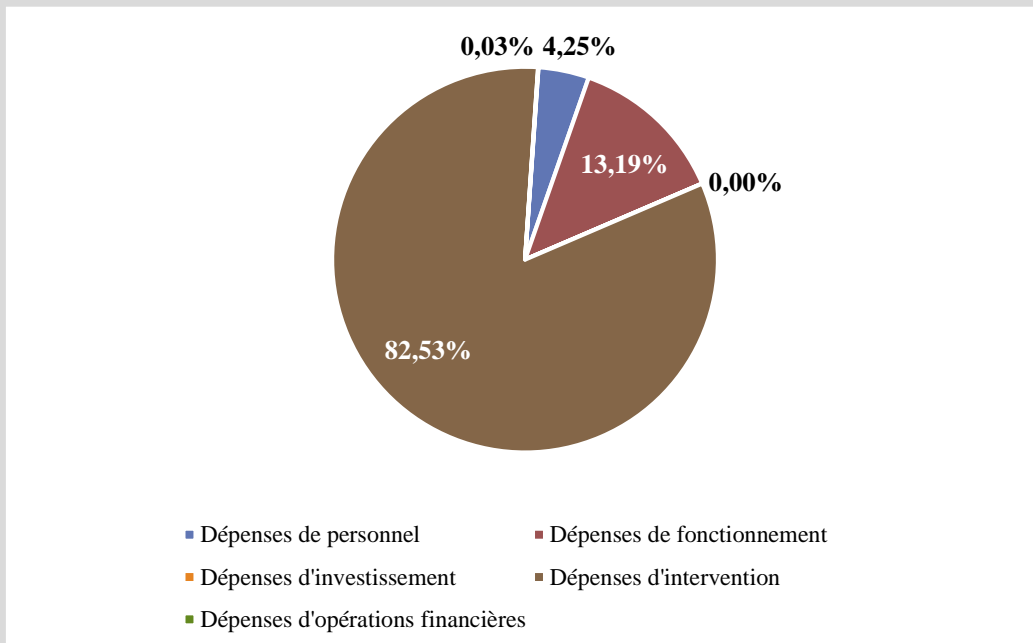
▶ Le déploiement des dispositifs de la politique de l'emploi est largement perturbé, faisant peser de nombreuses incertitudes sur l'exécution budgétaire.

CRÉDITS DE PAIEMENT PAR PROGRAMME

(en millions d'euros)



CRÉDITS EXÉCUTÉS PAR TITRE



RECOMMANDATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

La rapporteure spéciale formule les recommandations suivantes :

- évaluer les dépenses fiscales liées aux services à la personne ;
- clarifier les objectifs des dépenses fiscales et les assortir d’indicateurs de performance ;
- poursuivre la transformation de l’AFPA ;
- soutenir entreprises adaptées et structures d’insertion par l’activité économique pour leur permettre de faire face à la crise et optimiser le dispositif Territoire zéro chômeur de longue durée ;
- renforcer les effectifs de France compétences ;
- renforcer les effectifs de Pôle emploi ;
- sanctuariser, dans le contexte actuel de crise, les crédits et préserver les effectifs de la mission *Travail et emploi* ;
- accompagner le plan de relance de l’apprentissage.

PREMIÈRE PARTIE : L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2019

La mission *Travail et emploi* compte quatre programmes, dont les deux premiers portent les crédits de la politique de l'emploi. En 2019, le montant des crédits de paiement consommés s'est élevé à 14,19 milliards d'euros :

- 6 408 millions d'euros pour le programme 102 *Accès et retour à l'emploi* ;
- 7 031 millions d'euros pour le programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* ;
- 74 millions d'euros pour le programme 111 *Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail* ;
- 678 millions d'euros pour le programme 155 *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi*.

L'exercice budgétaire se caractérise par une baisse des crédits, qui a affecté inégalement les différents programmes, la baisse des crédits exécutés étant cependant moindre que celle programmée. Ce fut également la dernière année du compte d'affectation spéciale *Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage*.

I. UNE BAISSÉ DES CRÉDITS DE LA MISSION

La baisse des crédits exécutés s'est révélée moindre que la baisse des crédits ouverts en loi de finances initiale.

A. UNE PROGRAMMATION INITIALE EN NET REcul

Le montant des crédits ouverts en loi de finances a sensiblement diminué sous le double effet de mesures de périmètre et de l'évolution tendancielle de la dépense.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT OUVERTS EN LOI DE FINANCES INITIALE*

(en millions d'euros)

| Programme | 2018 | 2019 | Écart | |
|--|--------|--------|-------------------|--------|
| | | | En valeur absolue | En % |
| 102 – Accès et retour à l'emploi | 7 833 | 6 440 | - 1 393 | - 18 % |
| 103 – Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi | 6 758 | 5 234 | - 1 524 | - 23 % |
| 111 – Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail | 87 | 88 | 1 | 2 % |
| 155 – Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi | 683 | 689 | 6 | 1 % |
| Mission | 15 362 | 12 451 | - 2 910 | - 19 % |

(*) hors fonds de concours et attributions de produit.

Source : RAP 2018 et 2019 Mission Travail et emploi.

1. Des mesures de périmètres sortantes nettes de 802 millions d'euros

La baisse des crédits ouverts en loi de finances initiale résulte tout d'abord de mesures de transfert et périmètre essentiellement sortantes.

a. Mesures de transfert et de périmètre sortantes

La loi de finances initiale pour 2019 a transféré du programme 102 *Accès et retour à l'emploi* vers le programme 230 *Vie de l'élève* de la mission *Enseignement scolaire* les crédits finançant les parcours emploi compétences (PEC) destinés à l'accompagnement des élèves en situation de handicap, d'un montant de 124 millions d'euros.

Outre cette mesure de transfert, la mission *Travail et emploi* a également été l'objet de mesures de périmètre sortantes ;

– deux mesures, respectivement d’un montant de 193 millions d’euros sur le programme 102 et de 766 millions d’euros sur le programme 103, au titre de la bascule de la compensation d’exonérations vers le régime de droit commun des allègements généraux ;

– une mesure d’un montant de 0,6 million d’euros sur le programme 155, à la suite d’une modification des modalités d’évaluation de la valeur économique des biens immobiliers de l’État.

b. Mesures de périmètre entrantes

Les crédits du programme 103 ont bénéficié de la débudgétisation, au titre de la réforme de l’apprentissage, du crédit d’impôt sur l’impôt sur les sociétés, relatif au contrat d’apprentissage. Cette mesure de périmètre a représenté un montant de 213 millions d’euros.

Un autre effet de périmètre fut la budgétisation de la part de la rémunération de fin de formation qui était financée jusqu’en 2018 par le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels, pour un montant de 69 millions d’euros.

2. L’évolution tendancielle des dépenses

Entre la loi de finances initiale pour 2018 et la loi de finances initiale pour 2019, **la baisse tendancielle des dépenses est estimée à plus de 2,27 milliards d’euros.**

Les dépenses du programme *Accompagnement des mutations économiques et développement de l’emploi* connaissent une baisse tendancielle d’environ 1,2 milliard d’euros. Celle-ci tient essentiellement à la mise en extinction depuis 2017 de l’aide à l’embauche en TPE-PME et du plan exceptionnel en faveur de la formation de 500 000 demandeurs d’emploi, mais aussi à l’extinction progressive du contrat de génération et à une conjoncture économique dont l’évolution conduit à réduire le recours à l’activité partielle et au contrat de sécurisation professionnelle.

Les dépenses du programme *Accès et retour à l’emploi* connaissent une baisse tendancielle de près de 1,1 milliard d’euros, due notamment à une baisse de 730 millions d’euros des dépenses relatives aux contrats aidés et une baisse de 403 millions d’euros des montants versés au titre de l’allocation de solidarité spécifique (ASS). En sens inverse, les crédits de l’insertion par l’activité économique (IAE), des dispositifs en faveur des travailleurs handicapés et de la garantie jeunes et du financement des missions locales augmentent, en raison de la hausse prévue du nombre de bénéficiaires.

B. UNE EXÉCUTION EN REcul MODÉRÉ

La baisse des crédits exécutés est bien moindre que celle des crédits budgétaires ouverts en loi de finances.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS EXÉCUTÉS*

(en millions d'euros)

| Programme | 2018 | 2019 | Écart | En % |
|--|--------|--------|---------|--------|
| 102 – Accès et retour à l'emploi | 7 477 | 6 409 | - 1 068 | - 14 % |
| 103 – Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi | 6 724 | 7 032 | 308 | 5 % |
| 111 – Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail | 72 | 74 | 2 | 3 % |
| 155 – Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi | 676 | 678 | 2 | 0 % |
| Mission | 14 949 | 14 193 | - 756 | - 5 % |

(*) y compris fonds de concours et attributions de produits.

Source : RAP 2018 et RAP 2019.

Alors que le montant des crédits de paiement de la mission diminuait de 19 % (cf. tableau *supra*), la baisse des crédits exécutés n'est que de 5 %.

Le montant des crédits exécutés est supérieur de 9 % en autorisations d'engagement (AE) et de 14 % en crédits de paiement (CP) aux crédits inscrits en loi de finances initiale. Le taux d'exécution des crédits finalement disponible est de 96 % en AE et de 97 % en CP.

Fonds de concours et report ont pu accroître sensiblement le montant des crédits disponibles, tandis que la loi de finances rectificative n'a que marginalement affecté le montant global des crédits de paiement.

1. D'importants reports et fonds de concours

La mission a bénéficié d'importants reports et, surtout, du rattachement de fonds de concours, essentiellement en provenance de France compétences.

a. D'importants reports de l'exercice 2018 à l'exercice 2019

La mission *Travail et emploi* bénéficie de reports de crédits à hauteur 456 millions d'euros en AE et 541 millions d'euros en CP.

Les reports sur le programme *Accès et retour à l'emploi* s'élèvent à **152 millions d'euros en AE et 119 millions d'euros en CP**, essentiellement liés aux allocations de solidarité et à l'automatisme des reports sur les lignes du plan d'investissement dans les compétences (PIC). Doivent également être mentionnés 45 millions d'euros en AE pour les parcours emploi compétences.

Le programme *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* connaît des reports d'un montant de **292 millions d'euros en AE et 400 millions d'euros en CP**, essentiellement liés au PIC, et à l'Agence française pour la formation des adultes (AFPA), à la suite d'ouvertures de crédits prudentielles en fin de gestion 2018 et de l'incertitude pesant sur les besoins de trésorerie de cet opérateur en 2019.

Les programmes 111 *Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail* et 155 *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi* bénéficient de reports plus modestes : 2,5 millions d'euros en CP pour le programme 111 ; 12,5 millions d'euros en AE et 19 millions d'euros en CP pour le programme 155, qui correspondent exclusivement à des reports de fonds de concours.

b. Un fonds de concours de plus de 1,5 milliard d'euros

Les crédits de la mission ont surtout été abondés par le rattachement d'un fonds de concours en provenance de France compétences, d'un montant de **1,532 milliard d'euros, pour le financement du PIC**. Ce fonds de concours a représenté 95 % des crédits ouverts par rattachement de fonds de concours ou attribution de produits, d'un montant global de 1,616 milliard d'euros, hors reports.

2. Des ouvertures et annulations en loi de finances rectificative qui n'ont pas affecté le montant global des crédits

La loi de finances rectificative ⁽¹⁾ n'a, au total, conduit à ouvrir qu'un montant net de 20 millions d'euros en CP sur l'ensemble de la mission.

OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS EN LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE

(en millions d'euros)

| | Programme 102 | | Programme 103 | | Programme 111 | | Programme 155 | | Total | |
|---------------------------------|---------------|---------|---------------|--------|---------------|--------|---------------|--------|----------|------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| Montant ouvert ou annulé | - 101,59 | - 99,59 | - 33,41 | 117,31 | - 8,10 | - 9,40 | - 8,22 | - 8,12 | - 151,32 | 0,20 |

Source : RAP 2019.

(1) Loi n° 2019-1270 du 2 décembre 2019 de finances rectificative pour 2019.

SYNTHÈSE DE L'EXÉCUTION DES CRÉDITS ET DES EMPLOIS

(en euros)

| | Autorisations d'engagement | Crédits de paiement | ETPT* |
|--|-------------------------------|------------------------|-------|
| Programme 102 – Accès et retour à l'emploi | | | |
| Prévision | 6 297 315 750 | 6 429 371 344 | |
| <i>Crédits de LFI (hors FdC et AdP)</i> | 6 276 522 643 | 6 440 154 518 | |
| <i>Ouvertures / annulations (y.c. FdC et AdP)</i> | 20 793 107 | - 10 783 174 | |
| Exécution | 5 788 845 119 | 6 408 889 825 | |
| Programme 103 – Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi | | | |
| Prévision | 8 280 564 419 | 7 387 333 789 | |
| <i>Crédits de LFI (hors FdC et AdP)</i> | 6 386 693 007 | 5 234 129 090 | |
| <i>Ouvertures / annulations (y.c. FdC et AdP)</i> | 1 893 871 412 | 2 153 204 699 | |
| Exécution | 8 142 966 426 | 7 031 943 584 | |
| Programme 111 – Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail | | | |
| Prévision | 48 869 223 | 81 042 378 | |
| <i>Crédits de LFI (hors FdC et AdP)</i> | 56 969 516 | 87 988 820 | |
| <i>Ouvertures / annulations (y.c. FdC et AdP)</i> | - 8 100 293 | - 6 946 442 | |
| Exécution | 46 010 197 | 74 127 159 | |
| Programme 155 – Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail | | | |
| Prévision | 704 296 997 | 708 940 278 | 8 865 |
| <i>Crédits de LFI (hors FdC et AdP)</i> | 690 247 903 | 688 646 455 | 8 852 |
| <i>Ouvertures / annulations (y.c. FdC et AdP)</i> | 14 049 094 | 20 293 823 | |
| <i>Transferts d'ETPT en gestion et mouvements d'ETPT en LFR (art 11)</i> | | | 13 |
| Exécution | 686 541 276 | 677 811 101 | 8 769 |
| Total Prévision | 15 331 046 389 | 14 606 687 789 | 8 865 |
| Total Exécution | 14 664 363 017 | 14 192 771 668 | 8 769 |

(*) hors ETPT des opérateurs.

Source : RAP 2019 Travail et emploi.

C. DES DÉPENSES FISCALES À NE PAS NÉGLIGER

Alors que le montant des dépenses fiscales est tout à fait significatif, leur évaluation paraît défailante.

1. Un montant qui représente 40 % du coût consolidé de la mission

Les vingt dépenses fiscales rattachées à la mission représentent un coût estimé à 9,58 milliards d'euros. Doit notamment être signalée la création d'une nouvelle dépense dans le cadre de la loi du 24 décembre 2018 portant mesures d'urgence économiques et sociales : l'exonération de l'impôt sur le revenu dans une limite égale à 5 000 euros des rémunérations versées à raison des heures supplémentaires et complémentaires réalisées à compter du 1^{er} janvier 2019.

DÉPENSES FISCALES ET DÉPENSES BUDGÉTAIRES DE LA MISSION

(en millions d'euros)



Source : Cour des comptes.

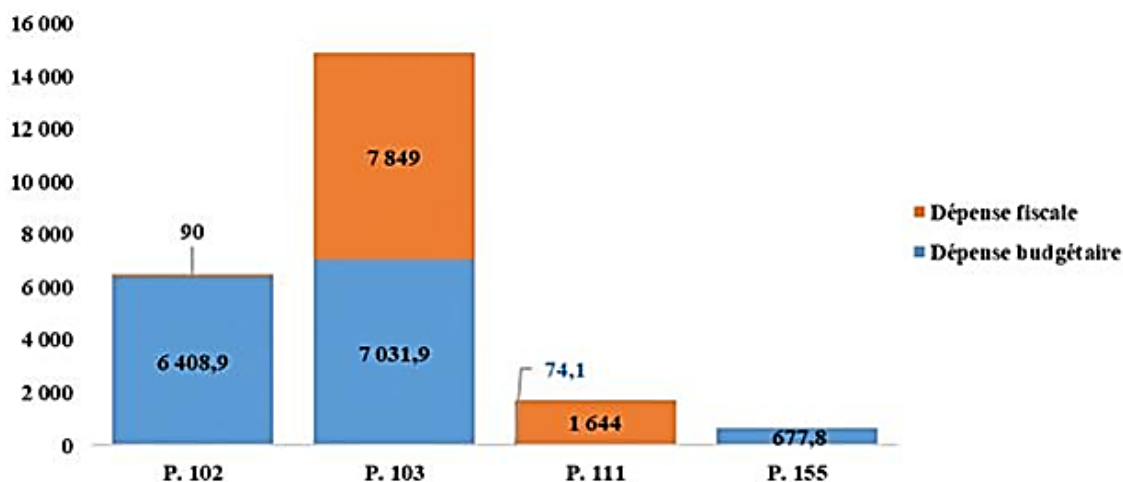
Ne subsiste qu'une seule dépense fiscale rattachée au programme 102 *Accès et retour à l'emploi* : l'exonération de la taxe sur la valeur ajoutée des associations intermédiaires conventionnées dont la gestion est désintéressée. Son coût est estimé à 90 millions d'euros.

Treize dépenses fiscales sont rattachées au programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* pour un coût total estimé à 7,8 milliards d'euros en 2019. Elles concernent principalement le secteur des services d'aide à la personne ainsi que l'apprentissage.

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 1,6 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.

DÉPENSES BUDGÉTAIRES ET FISCALES PAR PROGRAMME

(en millions d'euros)



Source : Cour des comptes.

2. Une évaluation 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. La réduction ou le crédit d'impôt sur le revenu au titre de l'emploi d'un salarié à domicile est celle dont le coût, estimé à 4,9 milliards d'euros en 2019, est le plus important. La Cour maintient cette recommandation, qui n'a pas été mise en œuvre, au titre de la gestion 2019. La rapporteure spéciale reprend à son compte cette recommandation.

Elle a pris note du fait que des travaux devaient, à la veille du confinement, s'engager. Elle souhaite qu'ils soient menés à bien.

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.

Recommandation : clarifier les objectifs des dépenses fiscales et les assortir d'indicateurs de performance. Une légère sous-consommation des crédits de la politique de l'emploi

Au terme de l'exercice, et compte tenu des mouvements intervenus en gestion, les crédits de paiement disponibles pour le programme 102 *Accès et retour à l'emploi* ont été presque entièrement consommés, tandis que ceux disponibles pour le programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* connaissent une sous-exécution sensible.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI*

(en millions d'euros)

| | Crédits disponibles | | Exécution** | | Écart | | | |
|----------------------|---------------------|-----------|-------------|-----------|-------------------|----------|---------|---------|
| | AE | CP | AE | CP | En valeur absolue | | En % | |
| | | | | | AE | CP | AE | CP |
| Programme 102 | 6 297,32 | 6 429,62 | 6 231,86 | 6 408,89 | - 65,46 | - 20,73 | - 1,0 % | - 0,3 % |
| Programme 103 | 8 281,45 | 73 88,21 | 8 174,6 | 7 031,94 | - 106,85 | - 356,27 | - 1,3 % | - 4,8 % |
| Total | 14 578,77 | 13 817,83 | 14 406,46 | 13 440,83 | - 172,31 | - 377 | - 1,2 % | - 2,7 % |

(*) y compris fonds de concours et attributions de produits.

(**) consommation réelle sans imputation des retraits d'engagements juridiques budgétaires.

Source : DGEFP.

D. UNE EXÉCUTION SATISFAISANTE DU PROGRAMME 102 ACCÈS ET RETOUR À L'EMPLOI

Sous réserve du retraitement des opérations de retraits d'engagements juridiques budgétaire, l'exécution du programme 102 est satisfaisante, tant en AE qu'en CP, quoique des écarts à la prévision ou aux crédits disponibles puissent être notés sur certains dispositifs. En effet, **le taux d'exécution des crédits disponibles s'élève à 99 % en AE et 99,7 % en CP.**

1. D'importantes opérations d'apurement des AE

Comme en 2018, afin d'assurer une vision sincère des engagements de l'État, **une campagne importante de clôture des engagements devenus sans objet a été effectuée par les services à la fin de l'exercice.** Elle a particulièrement concerné les autorisations d'engagement couvrant des contrats aidés des années antérieures arrivés à terme ou ayant été rompus.

Ces retraits d'engagement juridiques budgétaires (REJB) représentent une consommation négative imputée par le système d'information budgétaire et comptable de l'État, *CHORUS*, sur la dépense réelle 2019. Ainsi minorent-ils facialement la consommation des crédits sur l'exercice. Le rapport annuel de performances, dont les données sont extraites de *CHORUS* indique donc que la consommation des autorisations d'engagement du programme *Accès et retour à l'emploi* a été d'environ 5,8 milliards d'euros (cf. synthèse de l'exécution budgétaire *supra*). **Retraitée de cette minoration technique, la consommation des crédits se révèle supérieure de 443 millions d'euros à ce qu'indiquent les données *CHORUS*.**

2. Une sous-consommation relative des crédits des Parcours emploi compétences et des entreprises adaptées

Dans le cadre du programme 102 *Accès et retour à l'emploi*, **la rapporteure spéciale a plus particulièrement relevé deux sous-consommations.**

a. Les parcours emploi compétences

Par rapport aux montants inscrits en loi de finances initiale, la sous-consommation des crédits relatifs aux contrats aidés s'élève à 100 millions d'euros en AE et 75 millions d'euros en CP. Elle affecte particulièrement les parcours emploi compétences (PEC), qui connaissent une sous-exécution de 111,29 millions d'euros en AE et de 73,74 millions d'euros en CP.

Cette sous-consommation est tout d'abord due à une forte réduction de l'enveloppe disponible du fait d'**un taux de mise en réserve très important sur le dispositif** : 13,5 % en AE et en CP. Un tel taux a été rendu nécessaire d'une part par l'obligation de placer la réserve sur des dépenses discrétionnaires et par la volonté de préserver les dispositifs prioritaires de l'insertion par l'activité économique (IAE) et des entreprises adaptées. La mise en réserve a donc réduit de 10 000 le volume de PEC notifiés, qui s'est donc établi à 90 000 contrats.

Les mouvements de fongibilité, particulièrement vers l'IAE et les initiatives territoriales, autorisés à l'échelle régionale, **ont également diminué les crédits disponibles**. Ce sont ainsi 27,69 millions d'euros en AE et 24,86 millions d'euros en CP qui ont fait l'objet, en programmation par les services de l'État, d'une fongibilité, soit une réduction de l'enveloppe disponible à hauteur d'environ 11 000 PEC pour les prescripteurs par rapport à l'enveloppe notifiée de 90 000 PEC soit 79 000 contrats.

Ce sont cependant 80 000 contrats qui ont été conclus, et cette réalisation supérieure à la programmation n'a pas eu pour conséquence une surexécution des crédits disponibles. En effet, le coût moyen mensuel du contrat a été d'environ 390 euros, inférieur à celui figurant dans la circulaire du 31 janvier 2019 relative au fonds d'inclusion dans l'emploi, qui s'élevait à 411 euros. Ce respect du prix moyen du contrat a été possible grâce à une maîtrise du taux moyen de prescription pleinement assurée, les préfets de région ayant la possibilité de fixer par arrêté des taux de prise en charge compris sur une échelle de 30 à 60 % de façon à pouvoir moduler l'engagement de l'État en fonction de caractéristiques des publics, des employeurs ou des territoires. Ainsi, le taux moyen de prise en charge par l'État s'établit à près de 51 % en exécution 2019 contre 51,4 % en LFI 2019 et 51,8 % dans la circulaire de début d'année. La maîtrise des paramètres des contrats aidés a ainsi été particulièrement forte en gestion 2019.

Le constat d'une sous-exécution des crédits relatifs aux contrats aidés mérite donc d'être nuancé. Les montants inscrits en LFI ont été modifiés pendant l'année par la mise en réserve, dont les crédits ont fait l'objet d'un décret de virement ou ont été annulés en loi de finances rectificative, les reports et les mouvements de fongibilité au sein du FIE. Le taux de consommation par rapport aux crédits disponibles pour les contrats aidés s'établit à 82 % des AE et 101 % des CP, le léger dépassement en CP s'expliquant par le coût non pilotable du stock des PEC. La sous-exécution des crédits de l'ensemble des contrats aidés par rapport aux crédits disponibles est de 58 millions d'euros en AE, écart principalement dû au coût moyen du contrat moins élevé que celui anticipé ; la surexécution des CP est de 5 millions d'euros.

b. Les entreprises adaptées

Dans un contexte d'appropriation de la réforme des entreprises adaptées votée par le Parlement dans le cadre de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel ⁽¹⁾, **les crédits des entreprises adaptées sont sous-consommés à hauteur de 24 millions d'euros par rapport aux montants inscrits en loi de finances initiale et de 9 millions d'euros par rapport aux montants disponibles.**

3. Une surconsommation des crédits de l'insertion par l'activité économique

La nécessité d'engager dès 2020 l'intégralité des dépenses prévues au titre des expérimentations Seve, TAPAJ (Travail alternatif payé à la journée) et Convergence, dans le cadre de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, entraîne, par rapport aux crédits disponibles, une surconsommation de 24 millions d'euros en AE des crédits de l'insertion par l'activité économique par rapport aux montants disponibles.

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

E. UNE SOUS-EXÉCUTION DU PROGRAMME 103 ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES ET DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI

En ce qui concerne le programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi*, l'écart à la prévision par rapport aux crédits disponibles est net, avec une sous-consommation de 107 millions d'euros en AE et de 356 millions d'euros en CP, soit **un taux d'exécution de 98,7 % en AE et 95,1 % en CP**. Il s'explique essentiellement par la **sous-exécution des crédits de paiement du PIC**. Cette sous-exécution finale ne doit cependant pas occulter des surexécutions ponctuelles.

1. La sous-exécution des crédits de paiement du plan d'investissement dans les compétences

L'exécution des crédits du programme au titre du PIC se signale par une sous-consommation de 323 millions d'euros par rapport aux crédits disponibles. Cet écart s'explique principalement par une moindre consommation de crédits au titre des conventions d'amorçage en raison d'un nombre de formations réalisé par les régions en 2018 moins important qu'anticipé. Pour cette raison, les avances versées aux régions ont été réduites par rapport à la programmation. Il s'agit toutefois d'un report de dépenses vers la période 2020-2022, années où seront effectués les versements complémentaires.

La rapporteure spéciale se félicite de la poursuite du déploiement de ce plan, effort pluriannuel sans précédent en faveur de la formation des personnes éloignées de l'emploi.

2. La sur-exécution des compensations d'exonération

La dynamique très forte de l'aide aux créateurs et repreneurs d'entreprises (ACRE), à la suite de son élargissement à tout créateur ou repreneur d'entreprises, est le principal facteur de la surexécution de 452 millions d'euros des montants finançant les compensations d'exonérations de cotisations sociales. **Le Gouvernement a tenu compte des probables effets d'aubaine du dispositif et précisé les critères d'éligibilité à la fin de l'année 2019. C'est l'objet de l'article 274 de la loi de finances initiale pour 2020.**

3. L'Agence française pour la formation des adultes (AFPA)

Le programme 103 connaît une surexécution de 133 millions d'euros en AE et en CP afin de financer le plan de transformation de l'AFPA et de permettre à l'opérateur de faire face à ses besoins de trésorerie.

Un montant de 110 millions d'euros était inscrit en LFI 2019 au titre des missions nationales de service public de l'opérateur. Après application de la réserve, 108,3 millions d'euros ont été effectivement versés. **Dans l'objectif d'éviter toute cessation de paiement, des versements complémentaires ont été réalisés pour un montant de 135 millions d'euros.** Au total, la consommation 2019 s'établit à 243,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

Pour faire face à un déficit de plusieurs centaines de millions cumulés sur plusieurs années, l'AFPA a engagé un plan de transformation en 2018.

Un plan de sauvegarde de l'emploi (PSE) en date du 7 novembre 2018 devait aboutir en novembre 2019. Par une ordonnance du 27 juin 2019, le juge des référés du tribunal de grande instance de Bobigny a exigé que le PSE soit accompagné d'une demande d'évaluation des risques psychosociaux et d'un plan de prévention des risques professionnels. Cette ordonnance a repoussé la mise en œuvre du PSE au mois de décembre 2019. Le PSE a été homologué par la DIRECCTE d'Île-de-France le 13 décembre 2019. La première phase de départs volontaires est en cours avec 905 départs acceptés par la commission en charge de valider les départs volontaires ; la seconde phase, ouverte à compter de janvier 2020, devrait permettre 206 départs volontaires supplémentaires.

Parallèlement, afin de se recentrer sur ses points forts territoriaux et de réduire son passif domanial, l'AFPA travaille actuellement à son schéma pluriannuel de stratégie immobilière pour 2020-2025 impliquant la fermeture de plusieurs centres.

Le contrat d'objectifs et de performance (COP) de l'AFPA est en cours de finalisation. Il dresse un état des lieux de la situation financière de l'agence et des difficultés financières rencontrées, et recense ses objectifs stratégiques. La trajectoire financière reste à définir, mais le contrat prévoit un suivi régulier du déroulement du plan de transformation à travers un dialogue de gestion.

Recommandation : poursuivre la transformation de l'AFPA.

F. LES EMPLOIS DE FRANCE COMPÉTENCES

Si France compétences ne reçoit pas de crédits budgétaires de la mission *Travail et emploi*, ce n'en est pas moins un opérateur de la mission, pour lequel un plafond d'emploi de 70 ETP avait été fixé, inférieur à l'addition des effectifs des structures fusionnées.

Dans le cadre du plafond actuel, **les effectifs paraissent structurellement insuffisants** pour mener à bien la mission de certification de France compétences dans le respect des délais d'instruction souhaités et sans accumuler de stock. **La rapporteure spéciale rappelle qu'elle a recommandé un relèvement de 7 ETP du plafond d'emploi**, au moment de l'examen du projet de loi de finances pour 2020.

Recommandation : renforcer les effectifs de France compétences.

G. LES RÉSULTATS SATISFAISANTS DE LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE

Les indicateurs de la politique de l'emploi témoignent de la pertinence des réformes menées et des outils mobilisés.

TAUX D'ACCÈS À L'EMPLOI DURABLE SIX MOIS APRÈS LA FIN D'UNE FORMATION PRESCRITE PAR PÔLE EMPLOI

(en %)

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2019 | 2019 |
|--|-------------|-------------|--------------------|----------------------|-------------|
| | Réalisation | Réalisation | Prévision PAP 2019 | Prévision actualisée | Réalisation |
| Taux d'accès à l'emploi durable 6 mois après la fin d'une formation prescrite par Pôle emploi | 29,6 | 33,2 | 28,3 | 33,7 | 34,6 |

Source : RAP 2019.

Le taux d'accès à l'emploi durable six mois après la fin d'une formation financée ou rémunérée par Pôle emploi s'établit à 34,6 %, en hausse de 1,4 point par rapport à 2018 et au-dessus de la cible 2018 fixée à 28,3 % et automatiquement répercutée sur 2019. **L'amélioration des résultats de cet indicateur, engagée en 2018, se confirme.** La recherche d'une meilleure adéquation entre les formations prescrites et les besoins du marché du travail et un suivi plus intensif des demandeurs d'emploi sortant de formation y ont contribué.

De même, la rapporteure spéciale se félicite des bons résultats de la Garantie jeunes.

TAUX DE SORTIE POSITIVE VERS L'EMPLOI ET L'AUTONOMIE DES JEUNES AYANT BÉNÉFICIÉ DE LA GARANTIE JEUNES

(en %)

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2019 | 2019 | 2 020 |
|--|-------------|-------------|--------------------|----------------------|-------------|----------------|
| | Réalisation | Réalisation | Prévision PAP 2019 | Prévision actualisée | Réalisation | Cible PAP 2019 |
| Taux de sortie positive vers l'emploi et l'autonomie des jeunes ayant bénéficié de la Garantie jeunes | 64 | 72 | 70 | 38.5 | 76 | 72 |

Source : RAP 2019.

II. UNE SENSIBLE SOUS-EXÉCUTION DU PROGRAMME 111 *AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'EMPLOI ET DES RELATIONS DU TRAVAIL*

Le programme 111 *Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail* connaît une sensible sous-exécution des crédits. Les marges de manœuvre dégagées ont cependant été utiles à la mise en place de l'index de l'égalité professionnelle.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 111

(en millions d'euros)

| | Crédits disponibles | | Exécution | | Écart | | | |
|---|---------------------|-------|-----------|-------|-------------------|--------|----------|----------|
| | AE | CP | AE | CP | En valeur absolue | | En % | |
| | | | | | AE | CP | AE | CP |
| Action 1 <i>Santé et sécurité au travail</i> | 23,95 | 24,46 | 24,05 | 24,34 | 0,1 | - 0,12 | 0,4 % | - 0,5 % |
| Action 2 <i>Qualité et effectivité du droit</i> | 13,58 | 13,6 | 12,07 | 9,89 | - 1,51 | - 3,71 | - 11,1 % | - 27,3 % |
| Action 3 <i>Dialogue social et démocratie sociale</i> | 11,33 | 42,99 | 12,07 | 39,9 | 0,74 | - 3,09 | 6,5 % | - 7,2 % |
| Total | 48,86 | 81,05 | 48,19 | 74,13 | - 0,67 | - 6,92 | - 1,4 % | - 8,5 % |

Source : Direction générale du travail et RAP 2019.

A. UNE SOUS-EXÉCUTION DES CRÉDITS DE DEUX ACTIONS

Alors que le taux d'exécution de l'action *Santé et sécurité au travail* est particulièrement satisfaisant, celui des actions *Qualité et effectivité du droit* et *Dialogue social et démocratie sociale* témoigne d'une sous-consommation des crédits tant en AE qu'en CP.

1. Une exécution satisfaisante des dépenses visant à assurer la santé et la sécurité au travail

La consommation des crédits disponibles est proche de 100 %, tant en AE qu'en CP.

2. D'importantes sous-exécutions

Alors que l'action *Qualité et effectivité du droit* connaît une forte sous-exécution tant en AE qu'en CP, l'action *Dialogue social et démocratie sociale* est marquée à la fois par une surexécution des AE et une sous-exécution des CP.

a. Une forte sous-exécution des crédits de l'action *Qualité et effectivité du droit*

La direction générale du travail (DGT) explique la sous-exécution des crédits de l'action *Qualité et effectivité du droit*, de 11 % en AE et de 27 % en CP par des difficultés de mobilisation des organismes de formation sur la formation continue des prud'hommes. Le fort taux de renouvellement des conseillers en 2019 – environ 60 % de nouveaux conseillers – a occasionné une mobilisation des nouveaux conseillers sur les formations initiales dispensées par le ministère de la justice, au détriment de la formation continue. Les conséquences en ont été un faible niveau des soldes de conventions 2018 versés en 2019 et un décalage dans le temps des premières formations continues pour les conseillers.

En outre, au second semestre, le mouvement de contestation de la réforme des retraites a vraisemblablement perturbé l'accès des conseillers issus du monde syndical à la formation continue.

Enfin, en application d'un décret modifiant la répartition des compétences en matière de désignation des conseillers prud'hommes ⁽¹⁾, il revient désormais à la direction des services judiciaires de procéder aux désignations complémentaires, au contrôle de la recevabilité des candidatures et du respect des conditions attachées à ces candidatures. Cette modification réglementaire a permis d'économiser en 2019 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 2019.

b. Une surexécution des AE et une sous-exécution des CP de l'action *Dialogue social et démocratie sociale*

L'action 3 *Dialogue social et démocratie sociale* connaît une consommation de 103 % des AE et 97 % des CP programmés. Par rapport aux crédits disponibles, le taux d'exécution est de 107 % en AE et 93 % en CP.

Deux actions non programmées initialement ont été mises en œuvre en raison de l'évolution des priorités gouvernementales : d'une part, l'élaboration du dispositif pédagogique des formations au dialogue social, communes aux employeurs et aux salariés, par l'Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP), cofinancé avec le Fonds social européen (FSE) ; d'autre part, plusieurs mesures visant à accompagner la mise en œuvre de l'index « égalité professionnelle entre les femmes et les hommes » auprès des entreprises de plus de 50 salariés.

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

B. LA MISE EN PLACE DE L'INDEX « ÉGALITÉ PROFESSIONNELLE »

Le report en 2020 de certaines actions programmées en 2019 rattachées à la mesure de la représentativité syndicale et patronale et une montée en charge plus lente que prévu de certains projets, comme les remboursements au titre du défenseur syndical, le renouvellement des conseillers prud'hommes ou la formation continue de ces mêmes conseillers, ont permis de dégager certaines marges de manœuvre financières. Celles-ci ont notamment bénéficié à la mise en place de l'index de l'égalité professionnelle.

La mise en œuvre du dispositif dans les entreprises de plus de 1 000 salariés était prévue le 1^{er} mars 2019, son extension aux entreprises de 250 à 1 000 salariés le 1^{er} septembre 2019 et son extension aux entreprises de 50 à 250 salariés à partir du 1^{er} mars 2020. Cependant, l'impression de complexité que dégageait le dispositif a paru freiner son appropriation au moment de son déploiement auprès des entreprises de plus de 1 000 salariés et rendre nécessaires des actions de pédagogie. Son extension aux entreprises de plus de 50 salariés, beaucoup plus nombreuses et moins bien équipées, rendait pour sa part nécessaire la mobilisation de moyens exceptionnels d'accompagnement.

Cet accompagnement a reposé sur trois grandes actions :

– la construction d'un système d'information dédié à l'égalité professionnelle, mis en place par la direction des systèmes d'information des ministères sociaux ;

– un appui collectif aux entreprises pour les sensibiliser aux concepts et principes du projet, prestation fournie – depuis le mois de décembre 2019 – par un prestataire au sein du marché interministériel « Transformation publique », pour une durée de six mois qui, dans le contexte de la crise sanitaire, sera prolongée ;

– l'appui d'une *hotline* pour les entreprises soumises à l'obligation de publier l'index sur l'égalité femmes-hommes, prioritairement celles dans la tranche 50 à 250 salariés.

Le coût prévisionnel global du projet s'élève à 1,84 million d'euros. Les premiers engagements et paiements sont intervenus au cours du quatrième trimestre de l'année 2019. Le rythme de consommation des crédits étant en AE différents de CP, une grande partie des AE a été engagée en 2019 et la majeure partie des CP sera consommée en 2020.

COÛT PRÉVISIONNEL GLOBAL DU PROJET INDEX PROFESSIONNEL

(en euros)

| | 2019 | | 2020 | | Total | |
|--------------|------------------|----------------|----------------|------------------|------------------|------------------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| SI Ega Pro | 300 000 | 300 000 | 0 | 0 | 300 000 | 300 000 |
| Appui | 1 050 000 | 0 | 0 | 1 050 000 | 1 050 000 | 1 050 000 |
| Hotline | 330 00 | 0 | 160 000 | 490 000 | 490 000 | 490 000 |
| Total | 1 680 000 | 300 000 | 160 000 | 1 540 000 | 1 840 000 | 1 840 000 |

Source : direction générale du travail.

La rapporteure générale salue le déploiement de ce dispositif phare en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes, dont elle rappelle que le Président de la République l'a déclarée grande cause du quinquennat.

III. LES MOYENS DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

Le programme 155 *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail* porte notamment les dépenses de personnel de la mission *Travail et emploi*, à hauteur de 602,8 millions d'euros. Les dépenses hors titre 2 s'élèvent à 83,7 millions d'euros en AE et 75 millions d'euros en CP.

A. LES DÉPENSES DE PERSONNEL DE LA MISSION

En termes de masse salariale et de suivi des emplois, le programme 155 a respecté la programmation. L'exécution des emplois s'élève à 8 769 ETPT, soit 99 % du plafond voté en loi de finances initiale. Les dépenses de personnel s'élèvent à 602,8 millions d'euros, soit 98,1 % du montant voté.

B. DES ÉCARTS À LA PROGRAMMATION LIÉS À L'EXÉCUTION DE DÉPENSES RELATIVES AU PIC

Les principaux écarts à la programmation concernent les actions 08 *Fonctionnement des services*, 11 *Communication* et 12 *Études statistiques, évaluation et recherche*. Ils tiennent à **l'exécution de dépenses relatives au PIC, programmées sur certaines actions mais exécutées sur d'autres**. La rapporteure spéciale estime que **la lisibilité de l'exécution budgétaire s'en trouve inutilement brouillée**.

a. L'action *Fonctionnement des services*

Cette action porte les crédits relatifs aux dépenses de fonctionnement courant des services déconcentrés d'outre-mer, aux frais de justice et de réparations civiles liés à l'activité des administrations du ministère, à l'attribution d'une subvention à l'opérateur de coopération technique internationale Expertise France et à l'accompagnement des services du ministère dans la mise en œuvre du plan d'investissement dans les compétences.

Outre ces crédits, en exécution, **l'action intègre en 2019 les autres dépenses, hors titre 2, effectuées sur le programme 155 en soutien à la mise en œuvre du PIC** – communication, évaluation et statistiques et systèmes d'information –, soit 17,3 millions d'euros en AE et 7 millions d'euros en CP, qui n'étaient pas prévus sur cette action. Cela explique une exécution supérieure de 15,6 millions d'euros en AE et 7,3 millions d'euros en CP à la dotation inscrite en loi de finances initiale.

b. L'action Communication

L'écart constaté entre la prévision et une exécution inférieure de 3,8 millions d'euros en AE et 4,1 millions d'euros en CP s'explique principalement par le fait que la dotation de crédits de communication dédiée au PIC, d'un montant de 4 millions d'euros en AE et CP, est inscrite en loi de finances initiale sur l'action *Communication* mais exécutée sur l'action *Fonctionnement des services*.

c. L'action Études statistiques, évaluation et recherche

L'écart constaté entre la prévision et une exécution inférieure à celle-ci de 8,4 millions d'euros en AE et 7,8 millions d'euros en CP s'explique elle aussi, principalement, par le fait que la dotation en crédits d'évaluation dédiée au PIC, d'un montant de 6,4 millions d'euros en AE et en CP, est inscrite en loi de finances initiale sur l'action *Études statistiques, évaluation et recherche* mais exécutée sur l'action *Fonctionnement des services*.

IV. LA CLÔTURE DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE FINANCEMENT NATIONAL DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA MODERNISATION DE L'APPRENTISSAGE

Dans le cadre de la réforme du financement de l'apprentissage mise en œuvre par la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, le compte d'affectation spéciale (CAS) *Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage (FNDMA)* a été clôturé le 31 décembre 2019.

Comme les années précédentes, le montant des ressources, dynamiques, dépasse les prévisions inscrites en loi de finances initiale, tandis que les dépenses effectives sont limitées aux dotations ouvertes. Aucun arrêté de majoration n'ayant été pris pour porter les crédits budgétaires au niveau de la trésorerie disponible, le solde cumulé de celle-ci, d'un montant de 52,9 millions d'euros, a été reversé au budget général comme prévu en loi de finances.

TRÉSORERIE DU CAS FNDMA

(en euros)

| | Encaissements |
|------------------------------|-----------------------|
| Solde trésorerie 2018 | 30 183 837 |
| Recettes 2019 | 1 732 451 193 |
| | |
| Total ressources 2019 | 1 762 635 030 |
| | |
| | Décaissements |
| Décaissements 2019 | 1 709 714 488 |
| | |
| | Solde fin 2019 |
| Solde fin 2019 | 52 920 542 |

Source : rapport annuel du contrôleur budgétaire et comptable ministériel des ministères sociaux

SECONDE PARTIE : L'IMPACT DE LA CRISE SANITAIRE

Le bureau de la commission des finances de l'Assemblée nationale, réuni le 1^{er} avril 2020, a décidé que les travaux de la troisième édition du Printemps de l'évaluation seraient consacrés au seul thème de « l'impact de l'actuelle crise sanitaire en termes de mobilisation des crédits budgétaires et de déploiement des politiques publiques ».

Le déploiement des dispositifs de la politique de l'emploi est particulièrement affecté par le confinement. Le ministère du travail n'en a pas moins su faire preuve de réactivité et prendre les mesures exceptionnelles qui s'imposaient. Le PIC a été mobilisé dans le cadre de la lutte contre la pandémie, mais aussi dans le traitement de ses conséquences. Des interrogations pèsent sur la situation des opérateurs.

I. UN IMPACT CERTAIN SUR LE DÉPLOIEMENT ET LE BON FONCTIONNEMENT DES DISPOSITIFS DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

Au mois d'avril 2020, avec 843 000 inscriptions supplémentaires à Pôle emploi en catégorie A ⁽¹⁾, soit une hausse de 22,6 % par rapport au mois précédent du nombre de demandeurs d'emploi en France (hors Mayotte), **l'emploi connaît un choc sans précédent qui rend plus nécessaire que jamais l'existence d'une large palette d'outils**. Or la crise sanitaire et le confinement ont entravé le déploiement et le bon fonctionnement des dispositifs de la politique de l'emploi. Des sous-consommations budgétaires en résultent, même si des phénomènes de rattrapage sont susceptibles d'être observés au cours du second semestre.

La rapporteure spéciale estime que les crédits qui n'auront pu être consommés devraient être affectés à des dispositifs de soutien des structures fragilisées. Plus généralement, elle estime **que les dispositifs et les crédits de la mission *Travail et emploi* doivent être préservés, sinon renforcés.**

Recommandation : soutenir entreprises adaptées et structures d'insertion par l'activité économique pour leur permettre de faire face à la crise, et optimiser le dispositif Territoire zéro chômeur de longue durée.

Recommandation : sanctuariser, dans le contexte actuel de crise, les crédits et préserver les effectifs de la mission *Travail et emploi*.

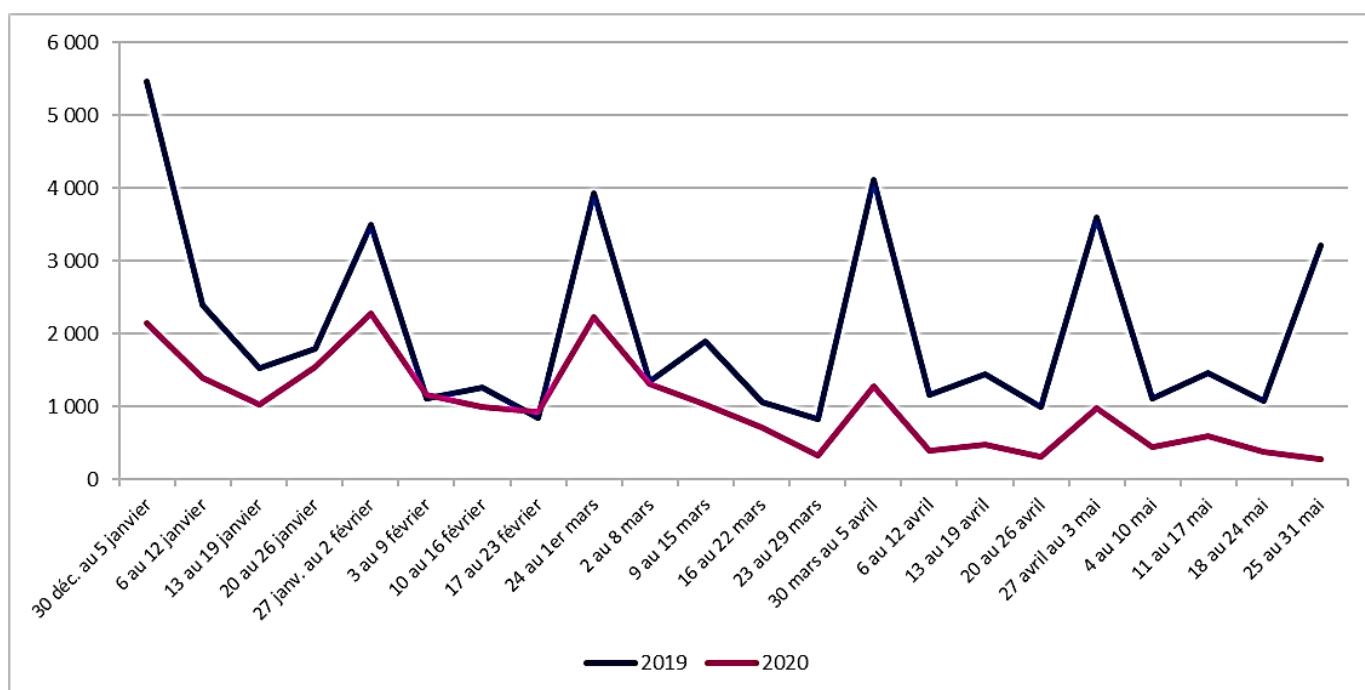
Recommandation : accompagner le plan de relance de l'apprentissage.

(1) Sont inscrits en catégorie A les demandeurs d'emploi sans emploi, tenus d'accomplir des actes positifs de recherche d'emploi, à la recherche d'un emploi quel que soit le type de contrat. Les demandeurs d'emploi en catégorie B et C exercent, pour leur part, une activité réduite.

A. UNE CHUTE DES ENTRÉES EN PARCOURS EMPLOI COMPÉTENCES

La crise a provoqué un très net ralentissement des prescriptions de contrats aidés. Du 16 mars, date du début du confinement, au 31 mai dernier, environ 6 200 entrées en PEC ont été enregistrées par l'Agence de services et de paiement (ASP), soit une baisse de 69 % par rapport à la même période de l'année dernière. Un phénomène de rattrapage pourrait ensuite être observé, les PEC pouvant être mobilisés dans un contexte de reprise de l'activité et d'augmentation du taux de chômage.

ENTRÉES EN PARCOURS EMPLOI COMPÉTENCES EN 2020



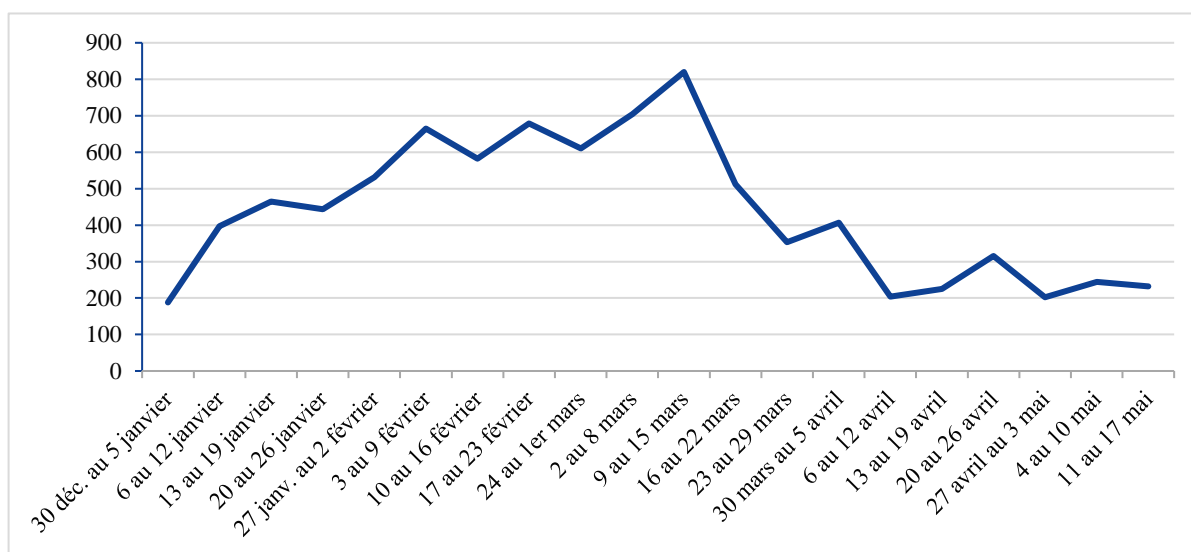
Source : ASP – données provisoires ; calculs Dares.

Les structures accueillant des salariés en PEC sont soumises à des obligations d'accompagnement, de formation et de tutorat. Interrogée par la rapporteure spéciale, la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) a pu lui confirmer qu'**en raison des circonstances aucune aide à l'insertion professionnelle ne sera retirée au motif que l'employeur n'a pas respecté ces obligations pendant la période de confinement.**

B. UNE CHUTE DU NOMBRE DE DEMANDES D'AIDES D'EMPLOIS FRANCS ENREGISTRÉES

Le nombre de demandes d'aides transmises chaque semaine à Pôle emploi concernant les emplois francs a été divisé par quatre après les quatre premières semaines du confinement, passant environ de 800 à 200 demandes d'aide. Depuis la mi-avril, il oscille entre 200 et 300.

NOMBRE DE DEMANDES D'AIDES D'EMPLOIS FRANCS ENREGISTRÉES



Source : tableau de bord Pôle emploi.

C. UNE FRAGILISATION DE L'INSERTION PAR L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE

La crise fragilise les structures d'insertion par l'activité économique. Celles-ci se caractérisent effectivement par une rentabilité moyenne faible et une sous-capitalisation. Leur résilience face aux pertes économiques, au surcroît de charges liées au maintien de l'activité (productivité dégradée, aménagement des espaces, achats de matériels, recours à des prestataires extérieurs, frais repas et transport) et aux difficultés prévisibles pour le redémarrage est donc plus faible.

Pendant le confinement, près d'une structure sur trois a fermé et près d'un salarié en insertion sur cinq a vu son contrat prendre fin. Plus de 95 % des structures ont réduit ou arrêté leur activité pendant le confinement, et 87 % des structures déclarent avoir eu recours au chômage partiel : 53 % en raison de la restriction d'activités autorisées pendant le confinement, 53 % en raison d'une baisse de leurs débouchés et 62 % en raison de l'impossibilité de maintenir leur activité tout en assurant les mesures de sécurité sanitaire pour leurs salariés ⁽¹⁾.

(1) Source : Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques du ministère du travail (DARES), Résultats de l'enquête flash Covid-19 auprès des structures de l'insertion par l'activité économique, enquête menée du 22 avril au 4 mai 2020 via un questionnaire en ligne.

Une sous-consommation des aides au poste versées aux SIAE est attendue. Un phénomène de rattrapage au cours des prochains mois est anticipé, le nombre de bénéficiaires potentiels du dispositif étant amené à augmenter pendant la crise, mais la DGEFP estime qu'il ne sera probablement pas suffisant pour atteindre l'objectif d'environ 83 000 ETP fixé au début de l'année. **Les crédits disponibles pourraient être réutilisés pour le versement d'une aide exceptionnelle** afin de permettre aux SIAE de faire face aux surcoûts engendrés par la crise et à la perte de chiffre d'affaires.

D. UNE FRAGILISATION DES ENTREPRISES ADAPTÉES

La DGEFP indique que, selon un sondage transmis par l'Union nationale des entreprises adaptées (UNEA), **93 % des entreprises adaptées se déclarent soit fermées totalement, soit en activité partielle**. Or les entreprises adaptées en activité partielle ne sont pas éligibles à l'aide au poste. La consommation des crédits de celle-ci devrait s'en trouver sensiblement réduite.

Comme pour l'IAE, un phénomène de rattrapage est anticipé d'ici à la fin de l'année, le nombre de personnes potentiellement bénéficiaires de ce dispositif étant amené à augmenter pendant la crise, sans que ce rattrapage soit suffisant pour atteindre l'objectif d'environ 30 000 ETP fixé en début d'année. **Les crédits disponibles pourraient être réutilisés pour le versement d'une aide exceptionnelle aux entreprises adaptées afin de les aider à faire face aux surcoûts engendrés par la crise et à la perte de chiffre d'affaires**.

II. DES SERVICES ET DES DISPOSITIFS MOBILISÉS FACE À LA CRISE

La rapporteure spéciale tient à rendre hommage à l'action du ministère du travail et de l'ensemble de ses personnels. Elle salue l'extrême réactivité dont ont notamment fait preuve la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, la DGT et les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE). Dans des conditions difficiles et dans l'urgence, soumis à un rythme de travail particulièrement exigeant, ces services ont puissamment contribué à l'intense activité normative requise pour inscrire dans notre droit les adaptations et outils requis par une situation exceptionnelle ⁽¹⁾. Ils mettent en œuvre un dispositif d'activité partielle protecteur et nécessaire et veillent à la préservation de la santé des salariés.

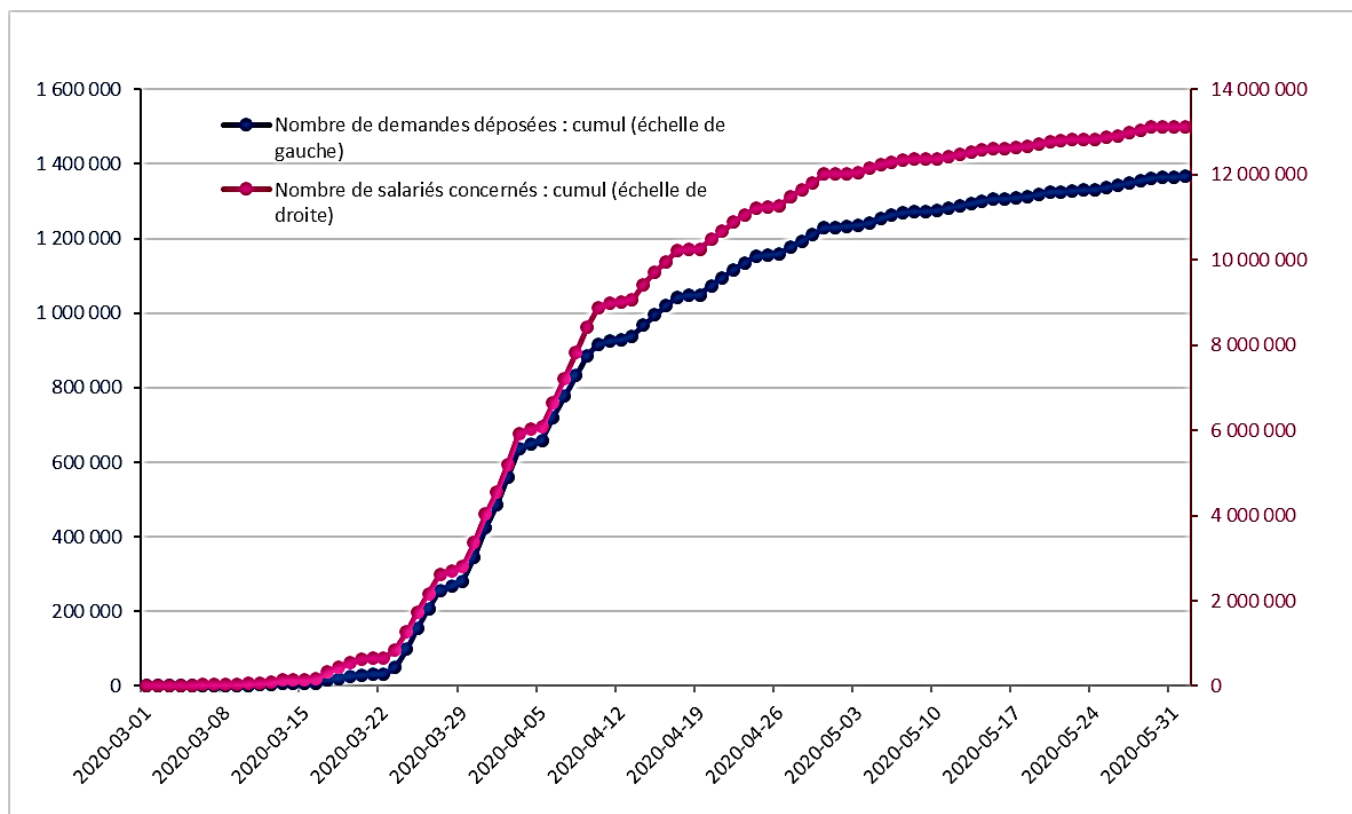
La rapporteure spéciale estime nécessaire de préserver tant les effectifs des services centraux que ceux des services déconcentrés.

(1) Cf. liste des principaux textes législatifs et réglementaires comportant des dispositions relatives au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle, en annexe, p. 41.

A. L'ACTIVITÉ PARTIELLE

Entre le 1^{er} mars et le 1^{er} juin 2020, des demandes d'indemnisation ont été déposées pour 13,1 millions de salariés.

NOMBRE DE DEMANDES D'ACTIVITÉ PARTIELLE DÉPOSÉES DEPUIS LE 1^{ER} MARS 2020 ET NOMBRE DE SALARIÉS CONCERNÉS



Source : ASP-DGEFP-Dares – Extraction du SI APART 2 juin 2020, s'arrêtant aux données du 1^{er} juin 2020.

Le dispositif en vigueur a été renforcé et doté des moyens appropriés.

1. Du dispositif d'activité partielle du programme 103 au dispositif exceptionnel du programme 356

À la suite de la prise de mesures de confinement et de restriction de l'activité, le dispositif d'activité partielle a connu des évolutions significatives.

a. Le dispositif en vigueur à la veille de la crise sanitaire

L'activité partielle est une aide allouée aux entreprises en cas de retournement brutal de la conjoncture économique ou lors de difficultés exceptionnelles, comme des intempéries, des difficultés d'approvisionnement ou des catastrophes sanitaires. L'employeur perçoit une allocation financée conjointement par l'État et l'Unédic, organisme gestionnaire du régime d'assurance chômage.

À la faveur de l'amélioration de la conjoncture, le recours au dispositif d'activité partielle a poursuivi en 2019 sa baisse amorcée en 2016 : selon les données disponibles, 16 835 autorisations d'activité partielle ont été accordées à des entreprises, soit 10 % de moins qu'en 2018. Étaient concernés environ 376 000 salariés pour un total de 58,6 millions d'heures de travail autorisées à être chômées. La part État a donné lieu à une dépense du programme 103 d'un montant de 55,2 millions d'euros en AE et en CP.

Le dispositif a notamment été mobilisé pour faire face à des crises comme le mouvement des « gilets jaunes ». Pour 2020, le Brexit faisait partie des principaux risques identifiés. Devaient également être financées les dépenses liées au recours au dispositif au moment des grèves et manifestations contre la réforme des retraites, dont les conséquences budgétaires ne s'étaient pas encore manifestées.

b. Le dispositif exceptionnel

Face à la crise, le dispositif a été transformé pour doter la France du système le plus protecteur d'Europe. Auparavant plafonnée à 7,74 euros, l'allocation versée par l'État à l'entreprise est désormais proportionnelle aux revenus des salariés placés en activité partielle, dans la limite d'un plafond de 4,5 SMIC. Le bénéfice du dispositif d'activité partielle a été étendu aux salariés qui en étaient jusqu'alors exclus, les règles d'indemnisation ont été aménagées en faveur des salariés et des apprentis, et adaptées pour tenir compte des situations dans lesquelles les salariés sont soumis à des régimes d'équivalence en matière de durée du travail ou dans lesquelles ils ne sont pas rémunérés sur la base d'une durée horaire.

Le reste à charge pour l'employeur est supprimé pour les rémunérations inférieures à 4,5 SMIC, la procédure de dépôt des demandes est assouplie et, jusqu'au 31 décembre 2020, le délai au-delà duquel la demande est considérée acceptée est ramené de quinze jours à deux jours. En outre, le contingent d'heures indemnifiables est porté, pour l'année 2020, de 1 000 à 1 607 heures.

2. L'impact budgétaire de l'activité partielle

Des moyens budgétaires exceptionnels ont été mobilisés aux termes de deux lois de finances rectificatives ⁽¹⁾, et les recrutements nécessaires à sa bonne mise en œuvre sont prévus.

a. Les moyens budgétaires

Paradoxalement, le dispositif d'activité partielle offre une marge de manœuvre budgétaire dans le cadre de la mission *Travail et emploi*, puisqu'à la suite de la création d'un programme spécifique les crédits du programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* ne financent plus que les dépenses résultant des demandes antérieures au 1^{er} mars. Certaines dépenses fiscales pourront en outre diminuer.

● *La création d'un programme spécifique*

Le dispositif d'activité partielle étant fortement sollicité, un programme 356 *Prise en charge du dispositif exceptionnel de chômage partiel à la suite de la crise sanitaire* a été créé, dans le cadre d'une nouvelle mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*.

Placé, comme les programmes de la politique de l'emploi, sous la responsabilité du délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle, ce programme a été doté à hauteur du coût estimé du dispositif. Des crédits ont été ouverts à hauteur de 5,5 milliards d'euros par la loi de finances rectificative du 23 mars 2020. Puis des crédits complémentaires ont été ouverts à hauteur de 11,7 milliards d'euros, par la loi de finances rectificative du 25 avril 2020, dont 1,2 milliard d'euros afin de permettre aux salariés faisant l'objet d'une mesure d'isolement en raison de leur vulnérabilité, ainsi qu'aux salariés parents d'un enfant de moins de seize ans, sans solution de garde, d'accéder au dispositif d'activité partielle.

● *L'impact sur le programme 103*

Les crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2020 sur le programme 103 au titre de l'activité partielle étaient d'environ 91,1 millions d'euros (87,4 millions d'euros après application de la réserve de 4 %). Afin d'éviter tout problème de trésorerie à l'ASP, l'intégralité des crédits disponibles lui avait été versée au début du mois de mars. Les dépenses financées par les crédits du programme 103 étant limitées aux seules demandes antérieures au 1^{er} mars, les sommes qui n'auront pas été versées par l'ASP aux bénéficiaires de l'activité partielle feront l'objet d'un traitement particulier en vue de leur réutilisation sur le programme 103.

(1) Loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020 et loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.

La prévision d'exécution, traitement compris, communiquée le 23 mai 2020 par le délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle à la rapporteure spéciale s'élevait à 35,4 millions d'euros.

- *L'impact sur les dépenses fiscales*

Le recours des particuliers employeurs au dispositif de l'activité partielle pourra entraîner de moindres dépenses fiscales. Le crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile, dépense fiscale rattachée au programme 103, était évalué à 5,175 milliards d'euros pour 2020.

b. Les moyens humains

Pour la mise en œuvre des mesures de chômage partiel par les services déconcentrés, il est prévu de recruter 309 vacataires sur neuf mois au minimum pour un coût compris entre 4,5 millions et 6,8 millions d'euros.

Ces recrutements ont été calibrés après redéploiement au maximum des possibilités des agents des autres missions des DIRECCTE.

B. UN IMPACT SUR LES DÉPENSES DE SOLIDARITÉ À PRÉCISER

Une ordonnance portant mesures d'urgence prise le 25 mars 2020 ⁽¹⁾ permet notamment la prolongation du bénéfice de l'ASS.

La loi de finances initiale pour 2020 ouvrait des crédits d'un montant de 2,3 milliards d'euros pour les allocations de solidarité financées par le programme 102 *Accès et retour à l'emploi*. Après application d'une réserve de 92,1 millions d'euros et révision à la baisse en raison de l'amélioration de la conjoncture économique, le montant disponible était finalement de 2 159 millions d'euros en début d'année, dont un montant d'ASS de 2 089 millions d'euros.

La crise sanitaire augmentera le nombre de bénéficiaires de l'allocation chômage d'aide au retour à l'emploi (ARE) qui ne parviendront pas à retrouver un emploi en 2020, et deviendront donc bénéficiaires de l'ASS. En outre, le nombre de sorties de l'ASS vers l'emploi sera plus faible. Cependant, à très court terme, la prolongation des droits à l'ARE pour les bénéficiaires arrivés en fin de droit durant la période de confinement aura un effet à la baisse sur les entrées en ASS.

Quant aux autres allocations de solidarité, l'ASS-Formation (ASS-F) dépend des entrées en formation, dont le rythme de reprise est incertain. L'impact sur l'allocation spécifique de solidarité-aide au chômeur créant ou reprenant une entreprise (ASS- ACCRE) dépendra, pour sa part, de la reprise des créations d'entreprise.

Il ne paraît pas donc pas possible, en l'état, de procéder à une estimation de l'impact de la crise sur les dépenses de solidarité de la mission *Travail et emploi*.

(1) Ordonnance n° 2020-324 du 25 mars 2020 portant mesures d'urgence en matière des revenus de remplacement mentionnés à l'article L. 5421 2 du Code du travail.

C. LA MOBILISATION DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DU TRAVAIL

Le contexte actuel montre toute l'importance des conditions d'emploi et de travail des salariés. Conformément à sa vocation, la DGT a pris de nombreuses mesures pour y veiller depuis le début de la crise. **La rapporteure spéciale veillera donc à ce que le programme 111 *Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail* soit doté des moyens appropriés.**

Elle n'en sera pas moins attentive aux suites que le ministère du travail donnera à l'enquête menée par la Cour des comptes sur l'inspection du travail, dont les conclusions ont été présentées à la commission des finances de l'Assemblée nationale le 20 mai 2020.

1. Une mobilisation au service de la santé et des conditions de travail des salariés

Pleinement mobilisée depuis le début de la crise sanitaire, la direction générale du travail collecte les différents points d'alertes que lui remontent les DIRECCTE depuis le début de la pandémie, *via* une boîte mail dédiée aux situations d'urgence. Un pilotage renforcé des DIRECCTE est mis en place depuis le début du confinement, et la DGT a rédigé plusieurs notes sur les modalités d'intervention et les remontées quantitatives de l'inspection du travail.

La DGT a en outre veillé à la pleine mobilisation des services de santé au travail, dans la lutte contre le Covid-19 et la préparation de la reprise. Plusieurs textes ont précisé et rappelé leur rôle.

La DGT a été mobilisée pour la production de textes législatifs et réglementaires et pour la rédaction d'un protocole national de reprise de l'activité. Publié le 3 mai 2020, ce protocole précise la doctrine générale de protection collective qui doit être celle des employeurs du secteur privé et apporte des précisions, entre autres, sur la gestion des flux, les équipements de protection individuelle, les tests de dépistage, la prise en charge d'une personne symptomatique et de ses contacts rapprochés, la prise de température, le nettoyage et la désinfection des locaux.

La DGT accompagne entreprises et branches avec la diffusion d'outils opérationnels et pédagogiques, telles des fiches métiers venant décliner les conseils de prévention. Sur le site du ministère, un « questions-réponses » relatif aux mesures de protection à observer est régulièrement mis à jour. Le ministère a également rédigé de nombreuses fiches conseil destinées aux employeurs et aux salariés pour se protéger des risques de contamination par le Covid-19.

2. L'enquête de la Cour des comptes

Sur proposition de la rapporteure spéciale, la commission des finances a saisi, le 11 juillet 2019, la Cour des comptes d'une demande de réalisation d'une enquête sur les services de l'inspection du travail au titre du 2° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances.

L'enquête a porté sur les exercices 2014 à 2019 et s'est attachée à dresser le bilan de la réforme de l'inspection du travail engagée dans le cadre du plan « ministère fort », plan de modernisation d'ensemble engagé par le ministre chargé du travail en fonction en 2012, M. Michel Sapin. La Cour a concentré ses investigations sur l'activité de contrôle de l'inspection du travail.

a. Le plan « ministère fort »

Réforme menée par la DGT avec l'appui du secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales, le plan « ministère fort » reposait sur trois leviers de transformation : une réorganisation importante de l'inspection, un renforcement des objectifs et des outils de contrôle, un accompagnement de la réforme au plan des ressources humaines. De premières mesures, en matière de ressources humaines, ont été appliquées dès 2013, tandis que la réorganisation de l'inspection est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2015. Les derniers textes furent pris en 2016 et 2017.

b. Un bilan contrasté

La Cour dresse un bilan contrasté de la réforme : la réorganisation de l'inspection du travail et l'évolution de ses missions et activités sont en bonne voie, mais l'accompagnement de la réforme au plan des ressources humaines est défaillant. Elle formule dix recommandations relatives aux trois volets de la réforme :

- conforter l'autorité hiérarchique du responsable d'unité de contrôle ;
- supprimer l'organisation en sections, après expérimentation de modes d'organisation alternatifs ;
- poursuivre la spécialisation des équipes et des agents de contrôle, notamment par la création d'unités spécialisées ;
- fixer des objectifs de contrôle mieux adaptés au terrain, plus qualitatifs et reposant sur une démarche de cotation des risques ;
- généraliser une méthode et des outils de mesure de l'impact réel des contrôles ;
- transformer le système d'information en un véritable outil d'aide à la décision ;

- renforcer la part de l’effectif de l’inspection affectée aux missions de contrôle ;
- améliorer la coordination des administrations centrales concernant la gestion des ressources humaines ;
- bâtir un véritable plan de formation continue ;
- exclure toute intégration des contrôleurs du travail dans le corps des inspecteurs en dehors des conditions initialement prévues.

La rapporteure spéciale examinera les suites données par le ministère du travail aux recommandations de la Cour dans le cadre de ses travaux préparatoires à l’examen du projet de loi de finances initiale pour 2021.

D. LES TRAVAUX DE LA DIRECTION DE L’ANIMATION DE LA RECHERCHE, DES ÉTUDES ET DES STATISTIQUES

Si les travaux de la direction de l’animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) ont pu être perturbés, celle-ci n’en a pas moins mené un suivi attentif de l’évolution de la situation. **La rapporteure spéciale salue la précision et la richesse d’une production permettant une connaissance fine de l’impact de la crise sanitaire sur le marché du travail.**

1. Une activité perturbée par le confinement

Par un accès distant et sécurisé aux bases de données, par la mise à disposition d’ordinateurs portables et l’usage de divers outils de télétravail, la DARES a veillé à maintenir la qualité et régularité des productions statistiques récurrentes, par exemple sur l’intérim ou les demandeurs d’emploi inscrits à Pôle emploi. En revanche, certaines enquêtes menées habituellement « en présentiel » auprès des ménages, n’ont pas pu se poursuivre pendant le confinement.

Plusieurs travaux que la DARES prévoyait de mener en 2020 ont été affectés par la crise sanitaire et le confinement :

- des évaluations qualitatives des divers programmes nationaux et régionaux du PIC, ralenties mais pas totalement suspendues ;
- un travail sur l’expérimentation menée par Pôle emploi à propos du journal de recherche d’emploi (JRE), dont les premiers mois ont été marqués par le confinement, ce qui conduit actuellement à retravailler sur les modalités d’évaluation de l’expérimentation ;
- plus généralement, divers travaux d’évaluation et de recherche, dont certains, menés en lien avec des entreprises, ont dû être suspendus ou retardés, en particulier des travaux visant en particulier la mesure des discriminations, l’analyse de la mise en œuvre de politiques d’égalité entre les femmes et les hommes, de l’usage des contrats courts, des formes d’économie collaborative, du travail détaché.

Les divers autres travaux d'études prévus ont pour la plupart pu se poursuivre, par exemple ceux consacrés à l'analyse des modalités de recrutements des entreprises, ceux relatifs à l'analyse différenciée entre femmes et hommes en matière de formation professionnelle.

2. Des travaux spécifiques

La DARES, qui publie chaque semaine un tableau de bord d'indicateurs de suivi de la conjoncture du marché du travail ⁽¹⁾, a mobilisé des outils et mené des études pour apprécier l'évolution de la situation du marché du travail.

Elle a d'abord cherché, au début du confinement, à estimer le nombre de salariés pouvant travailler à distance, le nombre de personnes travaillant dans des secteurs fermés comme les restaurants ou les commerces non alimentaires, le nombre de parents devant garder leurs enfants à la maison alors que les écoles et les crèches étaient fermées.

Elle a ensuite mené une enquête spécifique auprès des entreprises de dix salariés ou plus du secteur privé non agricole sur leur situation et les conditions d'emploi de la main-d'œuvre à la fin du mois de mars, puis à la fin du mois d'avril.

Elle a également conduit une enquête auprès des demandeurs d'emploi en cours de formation au début de la période de confinement, pour mesurer à quel point les organismes de formation ont pu maintenir en tout ou partie les formations et mettre en place des formations à distance.

Elle a lancé un appel à projets de recherche sur l'impact de la crise sanitaire sur les compétences et la formation professionnelle.

Elle a réalisé ou prépare des enquêtes sur les structures de l'insertion par l'activité économique (IAE), les missions locales, les organismes de formation.

Elle mène enfin des études spécifiques sur l'impact de la crise sur le marché du travail pour certaines populations, comme les jeunes ou les apprentis.

(1) <https://dares.travail-emploi.gouv.fr/dares-etudes-et-statistiques/tableaux-de-bord/le-marche-du-travail-pendant-le-covid-19/tableaux-de-bord-hebdomadaires>.

III. UNE MOBILISATION DU PLAN D'INVESTISSEMENT DANS LES COMPÉTENCES

Mobilisé dans le cadre de la lutte contre la pandémie, le PIC voit les modalités de son déploiement affectées. Il est aussi le cadre d'initiatives bienvenues dans un contexte exceptionnel.

La rapporteure spéciale rappelle toute l'importance de cet effort sans précédent en faveur de la formation des personnes les plus éloignées de l'emploi.

A. UNE MOBILISATION DU PIC DANS LA LUTTE CONTRE LA PANDÉMIE

Les crédits du PIC ont été mobilisés dans le cadre de la lutte contre la pandémie. Les agences régionales de santé d'Ile-de-France, du Grand Est, des Hauts-de-France et d'Auvergne-Rhône-Alpes ayant exprimé le besoin de renforcer les personnels soignants en faisant appel à des élèves infirmiers et aides-soignants volontaires, la mobilisation exceptionnelle de crédits de leurs pactes régionaux PIC a en effet été décidée.

Une clause introduite dans les conventions financières 2020 des pactes contractualisés entre l'État et les collectivités régionales concernées (ou Pôle emploi, dans le cadre des régions Auvergne-Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur), compétentes en matière de formation, y compris médico-sociales, permet à celles-ci d'utiliser des crédits de leur pacte pour le financement de la rémunération des étudiants infirmiers et élèves aides-soignants, pleinement mobilisés par le biais de la plateforme #Renforts-Covid mise en place pour lutter contre la pandémie.

Estimées à 100 millions d'euros au plus, ces réallocations ne sont donc pas de dépenses supplémentaires par rapport à la trajectoire prévue.

B. UN DÉPLOIEMENT AFFECTÉ

Dès le début du confinement, une chute des entrées en formation a été observée, et les modalités concrètes des formations se sont trouvées modifiées.

1. Une chute des entrées en formation

Le 15 mars 2020, à la veille du confinement, le nombre d'entrées en formation de demandeurs d'emploi enregistrait une forte croissance par rapport à l'année 2019. Le taux de réalisation de l'objectif cadencé de réalisation du PIC en 2020 était donc élevé à cette date.

Une chute brutale des entrées en formation a été enregistrée dès la première semaine de confinement : entre le 16 et le 22 mars, seules 7 335 entrées en formation sont en effet enregistrées, tous financeurs confondus, contre 23 350 la semaine précédente. Cette chute s'est poursuivie les semaines suivantes au point d'atteindre 76 % de baisse la semaine du 6 au 12 avril. Ainsi, au 30 avril 2020, selon le relevé des attestations d'inscriptions à un stage de formation, environ 217 000 entrées en formations avaient été réalisées en 2020, soit une baisse de 50 000 par rapport à la même date de l'année dernière. Ces attestations d'inscription ne prennent pas en compte toutes les entrées en formations financées par le PIC mais elles fournissent une bonne approximation des entrées en formations pour réaliser des comparaisons à périmètre égal.

Un effet rebond pourrait être observé dans les prochains mois.

2. Des modalités de fonctionnement perturbées

Alors que l'accueil physique des stagiaires dans les organismes de formation et les centres de formation des apprentis a été suspendu le 16 mars dernier, des réponses de court terme ont été apportées dès le premier jour pour garantir la sécurité des stagiaires et des formateurs, favoriser la pérennité économique des structures de formation et assurer la continuité pédagogique et le maintien des parcours de formation, en basculant la formation à distance.

La crise sanitaire aura un impact sur le taux de réalisation du PIC en 2020, en raison de la période de confinement, qui conduit à prolonger la plupart des parcours de formation, et de l'impact des mesures de distanciation physique, qui réduisent les capacités d'accueil des organismes de formation. **Un changement des paramètres pourrait donc s'imposer en 2020.** Outre la mobilisation de crédits des pactes régionaux pour rémunérer des élèves-infirmiers et étudiants aides-soignants, **plusieurs mesures prises auront un impact financier important.** Peuvent notamment être relevés : le choix du maintien pendant toute la période du confinement de la rémunération et de la protection sociale des personnes en recherche d'emploi qui étaient en formation au 16 mars ; l'allongement de la durée des formations entamées avant le 16 mars ; le respect des règles de distanciation physique.

C. DES INITIATIVES FACE À LA SITUATION SOCIALE

Pour offrir des réponses rapides aux publics les plus fragiles, il a été décidé, en accord avec le secrétariat général pour l'investissement, de financer à hauteur de 30 millions d'euros une quinzaine de projets supplémentaires dans le cadre de l'appel à projets « 100 % inclusion ». Tous sont le fait de consortiums d'acteurs de la solidarité et de l'insertion et pourront proposer des parcours aux publics les plus fragiles dès le 1^{er} septembre 2020.

IV. DES INTERROGATIONS SUR LES OPÉRATEURS

La rapporteure spéciale s'interroge particulièrement sur les conséquences que la crise pourra avoir sur les principaux opérateurs de la mission *Travail et emploi*. **Elle estime que des moyens supplémentaires leur seront de toute évidence nécessaires.**

A. PÔLE EMPLOI

Quoiqu'il ne soit pas possible de les quantifier, la crise sanitaire affectera dans les dépenses en même temps qu'elle renouvelle les termes de la question de ses moyens.

1. Les dépenses

Les dépenses de Pôle emploi sont susceptibles d'être affectées par la crise sanitaire à divers titres :

– une forte augmentation du volume d'adhérents au dispositif contrat de sécurisation professionnelle (CSP), avec de premiers impacts sur la fin d'année 2020, est possible en cas de hausse des licenciements économiques ;

– la mise en œuvre de la nouvelle prestation visant les demandeurs d'emploi qui alternent des périodes d'activité et de chômage pourra être décalée du fait du report de la réforme de l'assurance chômage impactant ces demandeurs d'emploi ;

– une baisse des dépenses d'intervention est prévisible, en lien avec la diminution, pendant la période de confinement, des prescriptions au titre de la formation et des prestations au bénéfice des demandeurs d'emploi ;

– près de la moitié du budget triennal des formations ouvertes à distance (marché FOAD lancé au début du confinement) était déjà engagée au début du mois de mai ;

– des dépenses de fonctionnement supplémentaires s'imposent pour assurer la protection sanitaire du personnel de Pôle emploi et des demandeurs d'emploi en sortie de confinement ;

– certaines dépenses de fonctionnement ont été réduites pendant le confinement, notamment relatives aux déplacements et à la formation interne ;

– les provisions de dépenses de personnel pourront augmenter en lien avec un solde de congés attendu en hausse à la suite de l'accord donné aux agents de reporter leurs congés ou d'alimenter leur compte épargne.

2. Les moyens

La question des moyens de l'opérateur se pose tant du point de vue de ses effectifs que du point de vue de ses ressources financières.

a. Les moyens humains

Il s'agit d'assurer non seulement l'accueil dans de bonnes conditions sanitaires des demandeurs d'emploi mais aussi leur indemnisation et leur accompagnement.

Recommandation : renforcer les effectifs de Pôle emploi.

b. Les moyens financiers

Une source d'interrogations majeures est le montant de la contribution de l'assurance chômage, principal financeur de Pôle emploi, au titre de 2022, calculée sur l'encaissement des contributions en 2020.

B. FRANCE COMPÉTENCES

La crise aura des conséquences financières majeures sur l'ensemble des dispositifs et acteurs financés par France compétences. À la date du 27 mai 2020, de nouvelles prévisions financières étaient en cours d'établissement, mais les incertitudes sont encore fortes. **Sur la base d'éléments transmis par l'État, en cohérence avec les hypothèses présentées lors de l'examen des projets de loi de finances rectificative, une hypothèse de baisse de la masse salariale de 7,5 % en 2020 pourrait être retenue, avec un impact en proportion sur les ressources de France compétences, les contributions légales des entreprises étant assise sur la masse salariale.**

En l'absence de modification des taux de répartition financière adoptés en novembre 2019 ou de financements complémentaires *ad hoc*, **les dépenses prévisionnelles initiales sur les principales lignes budgétaires de France compétences seraient mécaniquement baissées en proportion.**

La rapporteure spéciale souhaite que France compétences puisse prendre toute sa part à la relance de la dynamique de l'apprentissage et de la formation professionnelle. **Elle sera attentive au rôle que le Gouvernement voudra que cet opérateur essentiel joue dans le plan de relance de l'apprentissage annoncé.**

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion de 21 heures, le mardi 2 juin 2020, 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 est également lisible [en ligne](#).

*

* *

PRINCIPAUX TEXTES LÉGISLATIFS ET RÉGLEMENTAIRES PRIS DANS LE CADRE DE LA CRISE SANITAIRE

Sont mentionnés dans cette annexe les textes comportant des dispositions relatives au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle, y compris la prise en charge du dispositif exceptionnel de chômage partiel.

Lois

- Loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020 ;
- Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 ;
- Loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020 ;
- Loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions ;
- Projet de loi relatif à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

Ordonnances

- Ordonnance n° 2020-322 du 25 mars 2020 adaptant temporairement les conditions et modalités d'attribution de l'indemnité complémentaire prévue à l'article L. 1226-1 du code du travail et modifiant, à titre exceptionnel, les dates limites et les modalités de versement des sommes versées au titre de l'intéressement et de la participation ;
- Ordonnance n° 2020-323 du 25 mars 2020 portant mesures d'urgence en matière de congés payés, de durée du travail et de jours de repos ;
- Ordonnance n° 2020-324 du 25 mars 2020 portant mesures d'urgence en matière de revenus de remplacement mentionnés à l'article L. 5421 2 du code du travail ;
- Ordonnance n° 2020-346 du 27 mars 2020 portant mesures d'urgence en matière d'activité partielle ;
- Ordonnance n° 2020-389 du 1^{er} avril 2020 portant mesures d'urgence relatives aux instances représentatives du personnel ;

– 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 ;

– Ordonnance n° 2020-387 du 1^{er} avril 2020 portant mesures d’urgence en matière de formation professionnelle ;

– Ordonnance n° 2020-386 du 1^{er} avril 2020 adaptant les conditions d’exercice des missions des services de santé au travail à l’urgence sanitaire et modifiant le régime des demandes préalables d’autorisation d’activité partielle ;

– Ordonnance n° 2020-385 du 1^{er} avril 2020 modifiant la date limite et les conditions de versement de la prime exceptionnelle de pouvoir d’achat ;

– Ordonnance n° 2020-428 du 15 avril 2020 portant diverses dispositions sociales pour faire face à l’épidémie de Covid-19 ;

– Ordonnance n° 2020-460 du 22 avril 2020 portant diverses mesures prises pour faire face à l’épidémie de Covid-19 ;

– Ordonnance n° 2020-507 du 2 mai 2020 adaptant temporairement les délais applicables pour la consultation et l’information du comité social et économique afin de faire face à l’épidémie de Covid-19 ;

– Ordonnance n° 2020-560 du 13 mai 2020 fixant les délais applicables à diverses procédures pendant la période d’urgence sanitaire ;

– Ordonnance n° 2020-638 du 27 mai 2020 portant diverses dispositions sociales pour faire face à l’épidémie de Covid-19.

Décrets

– Décret n° 2020-193 du 4 mars 2020 relatif au délai de carence applicable à l’indemnité complémentaire à l’allocation journalière pour les personnes exposées au coronavirus ;

– Décret n° 2020-325 du 25 mars 2020 relatif à l’activité partielle ;

– Décret n° 2020-361 du 27 mars 2020 portant modification du décret n° 2019-797 du 26 juillet 2019 modifié relatif au régime d’assurance chômage ;

– Décret n° 2020-410 du 8 avril 2020 adaptant temporairement les délais de réalisation des visites et examens médicaux par les services de santé au travail à l’urgence sanitaire ;

– Décret n° 2020-419 du 10 avril 2020 relatif aux modalités de consultation des instances représentatives du personnel pendant la période de l'état d'urgence sanitaire ;

– Décret n° 2020-425 du 14 avril 2020 portant mesures d'urgence en matière de revenus de remplacement mentionnés à l'article L. 5421-2 du code du travail ;

– Décret n° 2020-435 du 16 avril 2020 portant mesures d'urgence en matière d'activité partielle ;

– Décret n° 2020-434 du 16 avril 2020 relatif à l'adaptation temporaire des délais et modalités de versement de l'indemnité complémentaire prévue à l'article L. 1226-1 du code du travail ;

– Décret n° 2020-441 du 17 avril 2020 relatif aux délais d'extension des accords de branche ayant pour objet de faire face aux conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de Covid-19 ;

– Décret n° 2020-459 du 21 avril 2020 modifiant le décret n° 2020-73 du 31 janvier 2020 portant adoption de conditions adaptées pour le bénéfice des prestations en espèces pour les personnes exposées au coronavirus ;

– Décret n° 2020-471 du 24 avril 2020 portant dérogation au principe de suspension des délais pendant la période d'état d'urgence sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 dans le domaine du travail et de l'emploi ;

– Décret n° 2020-482 du 27 avril 2020 relatif à la prorogation exceptionnelle des délais de formation obligatoire des conseillers prud'hommes et des juges des tribunaux de commerce ;

– Décret n° 2020-509 du 2 mai 2020 fixant les modalités d'application des dispositions du I de l'article 9 de l'ordonnance n° 2020-460 du 22 avril 2020 modifiée portant diverses mesures prises pour faire face à l'épidémie de Covid-19 ;

– Décret n° 2020-508 du 2 mai 2020 adaptant temporairement les délais relatifs à la consultation et l'information du comité social et économique afin de faire face aux conséquences de la propagation de l'épidémie de Covid-19 ;

– Décret n° 2020-522 du 5 mai 2020 complétant le décret n° 2020-435 du 16 avril 2020 portant mesures d'urgence en matière d'activité partielle ;

– Décret n° 2020-549 du 11 mai 2020 fixant les conditions temporaires de prescription et de renouvellement des arrêts de travail par le médecin du travail ;

– Décret n° 2020-573 du 15 mai 2020 relatif aux dérogations à la règle du repos dominical pour les activités d'identification, d'orientation et d'accompagnement et de surveillance épidémiologique dans le cadre de la lutte contre la propagation de l'épidémie de Covid-19 ;

– Décret n° 2020-587 du 19 mai 2020 relatif aux attributions du secrétaire d'État auprès du ministre des solidarités et de la santé, chargé des retraites et auprès de la ministre du travail, chargé de la protection de la santé des salariés contre l'épidémie de Covid-19 ;

– Décret n° 2020-639 du 27 mai 2020 adaptant temporairement les délais relatifs à la consultation et l'information des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail de La Poste et de l'instance de coordination de ces comités afin de faire face aux conséquences de la propagation de l'épidémie de Covid-19.

Arrêtés

– Arrêté du 31 mars 2020 modifiant le contingent annuel d'heures indemnisables au titre de l'activité partielle pour l'année 2020 ;

– Arrêté du 3 avril 2020 portant création d'un traitement de données à caractère personnel relatif à la réalisation d'un état des lieux des difficultés et des besoins des organismes de formation face aux conséquences de l'épidémie de Covid-19 dénommé « courriers organismes de formation » ;

– Arrêté du 7 avril 2020 portant dérogation à certaines dispositions de l'arrêté du 9 décembre 2010 relatif à l'attribution de ristournes sur la cotisation ou d'avances ou de subventions ou à l'imposition de cotisations supplémentaires en matière d'accidents du travail ou de maladies professionnelles et de l'arrêté du 19 septembre 1977 relatif à l'attribution de ristournes sur la majoration forfaitaire correspondant à la couverture des accidents de trajet ;

– Arrêté du 16 avril 2020 portant mesures d'urgence en matière de revenus de remplacement mentionnés à l'article L. 5421-2 du Code du travail ;

– Arrêté du 6 mai 2020 portant fixation des montants horaires des salaires forfaitaires servant au calcul de l'indemnité et de l'allocation d'activité partielle des marins à la pêche, rémunérés à la part ;

– Arrêté du 25 mai 2020 portant mise en œuvre de mesures transitoires d'adaptation relatives à l'organisation des sessions d'examen des titres professionnels du ministère chargé de l'emploi pour faire face à l'épidémie de Covid-19.

LISTES DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

Ministère du travail – cabinet de Mme la ministre

- M. Antoine Foucher, directeur de cabinet
- Mme Fanny Forest, conseillère parlementaire

Ministère du travail – délégation générale à l'emploi (DGEFP)

- M. Bruno Lucas, délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle
- Mme Anne Hochedez-Planche, sous-directrice en charge du financement et de la modernisation
- M. Boris Supiot, chef de la mission des affaires financières
- M. Théophile Babaud de Monvallier, adjoint au chef de la mission des affaires financières

Cour des comptes

- Mme Corinne Soussia, présidente de section
- Mme Laure Fau, conseiller référendaire
- M. Baptiste Le Nocher, rapporteur extérieur

SOURCES UTILISÉES

– Cour des comptes, *Le Bilan de la transformation de l'inspection du travail*, communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, avril 2020 ;

– Cour des comptes, *Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2019* de la mission *Travail et emploi* ;

– Cour des comptes, *Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2019* du compte d'affectation spéciale *Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage* ;

– Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques du ministère du travail (DARES), *Résultats de l'enquête flash Covid-19 auprès des structures de l'insertion par l'activité économique* ;

– Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques du ministère du travail, *Tableau de bord hebdomadaire, Situation sur le marché du travail durant la crise sanitaire* ;

– *Rapport annuel du contrôleur budgétaire et comptable ministériel des ministères sociaux 2019* ;

– *Rapport annuel de performances 2018* de la mission *Travail et emploi* ;

– *Rapport annuel de performances 2019* de la mission *Travail et emploi* ;

– *Rapport annuel de performances 2019* du compte d'affectation spéciale *Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage* ;

– Réponses de M. le délégué général à l'emploi à la formation professionnelle au questionnaire de la rapporteure spéciale ;

– Réponses de la direction générale du travail au questionnaire de la rapporteure spéciale ;

– Réponses de Mme la directrice des finances, des achats et des services au questionnaire de la rapporteure spéciale ;

– Réponses de Mme la directrice de l'animation de la recherche, des études et des statistiques du ministère du travail au questionnaire de la rapporteure spéciale ;

– Réponses de M. le directeur général de Pôle emploi au questionnaire de la rapporteure spéciale ;

– Réponses de M. le directeur général de France Compétences au questionnaire de la rapporteure spéciale ;

– Réponses de M. le haut-commissaire aux compétences au questionnaire de la rapporteure spéciale ;

– Réponses de M. le président et M. le directeur général de l'association Expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée au questionnaire de la rapporteure spéciale ;

– Réponses du Gouvernement au questionnaire adressé en 2019 par la commission des finances de l'Assemblée nationale en vertu de l'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances.