



N° 1990

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 juin 2019

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 2018* (n° 1947),

PAR M. JOËL GIRAUD,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 43

TRAVAIL ET EMPLOI

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

Rapporteuse spéciale :
MME MARIE-CHRISTINE VERDIER-JOUCLAS

Députée

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE DES PRINCIPALES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE	5
INTRODUCTION	9
I. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS SUR LA MISSION TRAVAIL ET EMPLOI.....	10
A. UNE SOUS-CONSOMMATION DES CRÉDITS SUR LES PROGRAMMES 102 ET 103.....	10
1. Le programme 102 marqué par d'importantes annulations d'autorisations d'engagement devenues sans objet	10
2. Une exécution en hausse des crédits sur le programme 103.....	14
B. LES EFFECTIFS ET LES MOYENS DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI EN 2018.....	15
II. LES THÈMES DE CONTRÔLE CHOISIS PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE	16
A. LE DÉPLOIEMENT DU PIC : BÂTIR UNE SOCIÉTÉ DE COMPÉTENCES	16
1. Un cadre financier pluriannuel du PIC insuffisamment consolidé	17
2. Une mise en œuvre avec les régions au plus près du terrain mais qui doit faire l'objet de clarifications techniques et temporelles.....	21
3. Un périmètre large et complexe qui conforte en partie des dispositifs existants....	24
4. Une évaluation en continue et un recours à l'expérimentation.....	28
B. UN SUIVI APPROFONDI DE L'EXPÉRIENCE TERRITOIRE ZÉRO CHÔMEURS	29
1. Une expérimentation prévue pour cinq ans sur 10 territoires dont le nombre de bénéficiaires s'élève à environ 700 personnes.....	29
2. Financement : un coût assumé très largement par l'État	30
3. Premières observations sur l'efficacité du dispositif	30
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	33
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE	35

SYNTHÈSE DES PRINCIPALES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

L'année 2018 a été une année positive sur le front de l'emploi. Le nombre de retour à l'emploi est ainsi passé de 3,94 millions en 2016 à 4,26 millions sur l'année 2018. Les créations d'emploi marchand ont été particulièrement dynamiques en 2018 (+ 241 000 postes en moyenne annuelle).

Au niveau budgétaire, l'exécution des crédits sur la mission travail emploi pour l'année 2018 laisse apparaître une **sous-consommation des crédits en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP)**. Si celle-ci est limitée en CP (15,51 milliards d'euros ouverts en loi de finances initiale et 14,94 milliards d'euros finalement consommés), la sous-exécution est plus importante en AE avec un décalage de près de 3 milliards d'euros entre les crédits ouverts (14,52 milliards d'euros) en loi de finances initiale (LFI) et les crédits finalement consommés (11,71 milliards d'euros). **Cette sous-consommation s'explique largement par des annulations d'AE consécutives** à la refonte de la politique d'emplois aidés.

La rapporteure spéciale note également une **baisse de la subvention versée à Pôle emploi en 2018 (- 50 millions d'euros par rapport à 2017)**. Cette baisse entraîne des réductions de postes dans les différentes agences du territoire alors que l'opérateur a procédé à des gains de productivité importants : il serait utile de stabiliser ou de renforcer la dotation dont il bénéficie.

La rapporteure spéciale a choisi de s'intéresser de plus près au déploiement du plan d'investissement dans les compétences (PIC), doté de 13,2 milliards d'euros. En 2018, 665 millions d'euros ont été injectés pour financer 149 000 formations supplémentaires. Néanmoins, l'État doit veiller à ce que les règles déterminant ses engagements financiers vis-à-vis des régions soient claires et cohérentes dans le temps. Un effort doit être maintenu en matière de systèmes d'information et d'accessibilité des formations.

**SYNTHÈSE DE L'EXÉCUTION DES CRÉDITS ET DES EMPLOIS
(HORS OPÉRATEURS POUR LES EMPLOIS)**

PROGRAMME CRÉDITS	AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT	CRÉDITS DE PAIEMENT	ETPT
102 – Accès et retour à l'emploi			
Prévision	7 189 710 000	7 595 521 811	
<i>Crédits de LFI (hors FDC et ADP)</i>	7 154 120 265	7 833 325 993	
<i>Ouvertures / annulations prévues (y.c. FDC et ADP)</i>	35 589 735	- 237 804 182	
Exécution	4 862 103 298	7 476 738 013	
103 – Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi			
Prévision	6 481 421 294	7 124 533 884	
<i>Crédits de LFI (hors FDC et ADP)</i>	5 876 321 638	6 758 374 918	
<i>Ouvertures / annulations prévues (y.c. FDC et ADP)</i>	605 099 656	366 158 966	
Exécution	6 025 984 163	6 724 355 016	
111 – Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail			
Prévision	145 279 812	76 445 495	
<i>Crédits de LFI (hors FDC et ADP)</i>	154 928 388	86 524 713 -	
<i>Ouvertures / annulations prévues (y.c. FDC et ADP)</i>	- 9 648 576	10 079 218	
Exécution	139 985 067	71 576 663	
155 – Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail			
Prévision	708 921 523	707 108 447	9 103
<i>Crédits de LFI (hors FDC et ADP)</i>	686 646 008	683 333 105	9 251
<i>Ouvertures / annulations prévues (y.c. FDC et ADP)</i>	22 275 515	23 775 342	
<i>Transferts d'ETP en gestion + mouvements d'ETP en LFR</i>			- 148
Exécution	680 493 893	676 066 798	8 977
Total Prévision	14 525 332 629	15 503 609 637	9 103
Total Exécution	11 708 566 421	14 948 736 490	8 977

Source : RAP 2018 Mission Travail emploi.

CONTRIBUTION AU GRAND PLAN D'INVESTISSEMENT

(en millions d'euros)

Initiative / Action GPI	AE CP	2018 Prévision	2018 Exécution
Initiative 11 : Former et accompagner vers l'emploi 1 million de chômeurs faiblement qualifiés		515	482
Plan d'investissement dans les compétences (Édifier une société de compétences)		503	464
Initiative 12 : Former et accompagner vers l'emploi 1 million de jeunes décrocheurs		1 002	917
Plan d'investissement dans les compétences (Édifier une société de compétences)		678	392
Total		1 516	1 398
		1 181	856

Source : RAP 2018 Mission Travail et emploi.

**NOMBRE DE RETOURS À L'EMPLOI
(DU POINT DE VUE DU CITOYEN)**

(nombre)

	2016 Réalisation	2017 Réalisation	2018 Prévision PAP 2018	2018 Prévision actualisée PAP 2019	2018 Réalisation	2018 Cible PAP 2018
Nombre de retours à l'emploi	3 944 897	4 135 046 (à sept. 2017)	+ 3 %	+ 3 %	4 262 527	+ 3 %

Source : RAP 2018 Mission Travail et emploi.

**INDICATEUR 2.1
TAUX D'ACCÈS À L'EMPLOI DURABLE 6 MOIS APRÈS LA FIN D'UNE FORMATION
PRESCRITE PAR PÔLE EMPLOI
(DU POINT DE VUE DU CITOYEN)**

	Unité	2016 Réalisation	2017 Réalisation	2018 Prévision PAP 2018	2018 Prévision actualisée PAP 2019	2018 Réalisation	2018 Cible PAP 2018
Taux d'accès à l'emploi durable 6 mois après la fin d'une formation prescrite par Pôle emploi	%	30,5	29,6	28,3	28,3	33,2	28,3

Source : RAP 2018 Mission Travail emploi.

INTRODUCTION

Le bilan de l'exécution budgétaire de la mission *Travail et emploi* pour l'année 2018 est l'occasion de faire le point sur la refondation de la politique de l'emploi entreprise par le Gouvernement et la majorité depuis deux ans. Cette politique est au service d'une stratégie globale de réallocation des moyens vers les politiques actives du marché du travail. Il s'agit à la fois de concentrer les efforts sur les personnes les plus éloignées de l'emploi, d'accompagner les mutations économiques ainsi que les territoires et les entreprises dans leurs démarches d'adaptation.

À ce titre, les résultats apparaissent positifs pour des raisons à la fois structurelles et conjoncturelles. **Le nombre de retour à l'emploi (indicateur 1.1 de la mission) est ainsi passé de 3,94 millions en 2016 à 4,26 millions sur l'année 2018.**

Les créations d'emploi marchand ont été particulièrement dynamiques en 2018 (+ 241 000 postes en moyenne annuelle), après les fortes créations d'emplois du second semestre 2017, et malgré une activité moins dynamique. En 2019, les créations d'emploi marchand seraient encore importantes (+ 145 000 postes en moyenne annuelle), mais moindres qu'en 2018, les gains de productivité commençant à remonter vers leur rythme tendanciel de long terme.

La croissance de la productivité du travail est d'ailleurs l'un des objectifs fixés par le Gouvernement, lequel repose en grande partie sur le déploiement d'un vaste Plan d'investissement dans les compétences (PIC) qui fera l'objet d'un développement spécifique au sein de ce rapport.

Concernant l'emploi non marchand, après une légère contraction en 2018 (– 14 000 postes en moyenne annuelle), il se stabiliserait en 2019 et progresserait très légèrement en 2020 (+ 10 000 postes en moyenne annuelle). Malgré la poursuite des réductions d'enveloppes de contrats aidés en 2018, les embauches dans le secteur privé non marchand sont restées dynamiques. Avec 155 000 et 145 000 créations d'emploi total en 2019 et 2020, le taux de chômage continuerait de se réduire progressivement.

I. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS SUR LA MISSION *TRAVAIL ET EMPLOI*

L'exécution des crédits sur la mission *Travail et emploi* pour l'année 2018 laisse apparaître une sous-consommation des crédits en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP). Si celle-ci est limitée en CP (15,51 milliards d'euros ouverts en loi de finances initiale et 14,94 milliards d'euros consommés finalement), la sous-exécution est plus importante en AE avec un décalage de près de 3 milliards d'euros entre les crédits ouverts (14,52 milliards d'euros) en loi de finances initiale (LFI) et les crédits finalement consommés (11,71 milliards d'euros).

Cette sous-consommation s'explique largement par des annulations d'AE consécutives à des crédits devenus sans objet suite aux réorientations de la politique de l'emploi.

A. UNE SOUS-CONSOMMATION DES CRÉDITS SUR LES PROGRAMMES 102 ET 103

Les programmes 102 *Accès et retour à l'emploi* et 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* concentrent l'essentiel des crédits de la mission *Travail et emploi*. Ils représentent respectivement 7,47 et 6,72 milliards d'euros en crédits de paiement sur l'année 2018, pour une prévision initiale de 7,87 et 7,12 milliards d'euros, soit des taux d'exécution respectifs de 96 % pour le programme 102 et de 94 % pour le programme 103.

1. Le programme 102 marqué par d'importantes annulations d'autorisations d'engagement devenues sans objet

La donnée majeure en termes de lecture budgétaire des crédits de la mission en 2018 concerne de vastes annulations d'AE. Cette sous-exécution des AE concerne essentiellement le programme 102 (**7,18 milliards d'euros ouverts sur l'année pour une consommation finale de 4,86 milliards d'euros**) et, dans une moindre mesure, le programme 103 (6,48 milliards d'euros ouverts sur l'année pour une consommation finale de 6,02 milliards d'euros).

En ce qui concerne le programme 102, cette sous-consommation affecte principalement l'action 2 du programme 102 qui porte les contrats aidés (*2 609 millions d'euros ouverts pour seulement 455 millions d'euros consommés*). Par comparaison, les autorisations d'engagements consommées sur cette action en 2017 s'élevaient encore à 4,6 milliards d'euros. La mission *Travail et emploi* a donc largement contribué à baisser la dépense publique.

En 2018, les annulations ont concerné l'ensemble des anciens dispositifs de contrats aidés :

- annulation de 749 millions d'euros pour les Parcours-emploi-compétences ;
- annulation de 249 millions d'euros pour les contrats uniques d'insertion (CUI) ;
- annulation de 1 032 millions d'euros pour les emplois d'avenir.

En prenant en compte ces annulations, l'écart à l'autorisation budgétaire n'est plus que de - 77,97 millions d'euros en autorisations d'engagement et - 216,80 millions d'euros en crédits de paiement. **En crédits de paiement, la sous-exécution s'explique principalement par un coût du stock moins important que celui inscrit en LFI pour les CUI-CIE ⁽¹⁾ et les emplois d'avenir.**

Ainsi, en LFI la prévision de CUI-CIE prescrits en 2017 s'établissait à 31 600 pour un coût moyen mensuel de 443 euros par contrat, contre un réalisé de 28 360 pour un coût moyen mensuel de 439 euros. S'agissant des emplois d'avenir, le coût du stock s'est révélé moins important qu'anticipé en LFI 2018 en raison d'une durée moyenne totale des contrats moins longue qu'anticipée (18,2 mois contre 20,3 pour les contrats prescrits en 2017).

Il convient en outre de souligner que les contrats aidés, désormais dénommés « Parcours emplois compétences » sont maintenant intégrés dans le Fonds d'Inclusion dans l'Emploi (FIE) qui doit donner aux services territoriaux de l'État une plus grande latitude pour déployer les dispositifs d'insertion, en prévoyant notamment la mise en place d'une fongibilité asymétrique des contrats aidés vers l'insertion par l'activité économique ou la possibilité de financer des expérimentations. **En 2018, 19,3 % de l'enveloppe physique de contrats aidés a ainsi servi à des redéploiements.**

Au final, 128 000 PEC ont été prescrits en 2018, auxquels il convient d'ajouter 2 537 contrats initiative emploi (CIE) dans les territoires d'outre-mer. 90 000 PEC ont été prescrits hors Éducation nationale et 38 000 ont permis l'accompagnement d'élèves en situation de handicap. Il est trop tôt pour évaluer l'efficacité du dispositif dont les résultats ne sont connus que six mois après la sortie effective du contrat ; or ces contrats ont démarré courant 2018 et ont une durée moyenne de huit à onze mois. Nous aurons une meilleure visibilité sur ce point dès le mois de novembre.

(1) Contrats uniques d'insertion sous leur forme de « contrats initiative emploi » (CUI-CIE).

Quant à la sous-consommation au niveau des parcours emploi compétences, cela tient également à un problème de communication : à force de répéter que les contrats aidés ont été supprimés, leur existence a pu être ignorée de certains publics. Par ailleurs, l'exigence incontournable de l'accompagnement des bénéficiaires incontournables a réduit le nombre de contrats qui auraient pu être signés sans aides spécifiques.

Pour les structures de l'insertion par l'activité économique (IAE), ce sont 70 400 ETP qui ont été conventionnés par l'État en 2018. Les conseils départementaux se sont également mobilisés, assurant un cofinancement des aides au poste des ateliers et chantiers d'insertion (ACI) à hauteur d'environ 5 500 ETP conventionnés sur l'année 2018. Les contrats aidés non réalisés ont ainsi permis de financer 4 300 équivalents temps plein (ETP) supplémentaires dans le secteur de l'IAE, pour un montant de 51 millions d'euros, ainsi que des initiatives territoriales innovantes pour 8 millions d'euros.

Le Plan d'investissement dans les compétences permet par ailleurs sur la période 2018-2022 le financement d'un effort supplémentaire significatif dans la formation des salariés de l'IAE de 260 millions d'euros, dont 20 millions d'euros en 2018.

Concernant les crédits de paiement du programme, le taux d'exécution est de 96 % avec une consommation de 7,47 milliards d'euros (pour une prévision de 7,83 milliards d'euros en LFI). L'exécution finale des crédits est légèrement inférieure à celle de 2017 (7,68 milliards d'euros).

Parmi les principaux résultats à souligner, l'État a versé à Pôle emploi en 2018 une subvention d'un montant de 1,457 milliard d'euros pour le financement de ses dépenses d'intervention et de fonctionnement au titre de la subvention pour charges de service public. Cette subvention est en baisse de 50 millions d'euros par rapport à 2017.

Cette baisse s'explique notamment par des raisons conjoncturelles (la reprise économique a conduit à augmenter ses ressources dynamiques de 70 millions d'euros) et aussi par la poursuite de la politique de redéploiement des moyens vers l'accompagnement des demandeurs d'emploi, notamment avec la mise en place du nouveau parcours du demandeur d'emploi.

Ainsi, si la convention tripartite prévoyait d'atteindre, d'ici à fin 2018, un objectif de 2 000 équivalents temps plein travaillés (ETPT) supplémentaires à redéployer vers l'accompagnement des demandeurs d'emploi, les gains d'efficacité obtenus ont permis de dépasser cet objectif avec au total 13 946 ETPT dénombrés, pour une cible de 12 404 (indicateur 2.3 de la mission).

La rapporteure spéciale note cependant que la diminution de la subvention versée à Pôle emploi se traduit aussi par des réductions de postes dans les différentes agences du territoire (près de 400 ETPT doivent être supprimés en 2019).

Elle remarque qu'il y a un paradoxe à ce que les gains de productivité effectués par Pôle emploi conduisent l'opérateur à perdre des subventions, l'empêchant ainsi de compter sur ses gains de productivité pour redéployer des crédits et des personnels vers un accompagnement encore plus individualisé des demandeurs d'emploi.

À cet égard, et compte tenu des efforts budgétaires déjà opérés sur la mission *Travail et emploi*, il conviendrait de mettre fin à la baisse des crédits accordés à Pôle emploi. À l'avenir, il pourrait même être envisagé de renforcer les crédits de l'opérateur pour lui permettre de mettre en place des parcours d'accompagnement et des bilans réellement individualisés, sur l'équivalent de deux demi-journées, pour les nouveaux inscrits comme pour les réinscriptions intervenant au-delà d'un an. Pour atteindre cet objectif, environ 900 ETP supplémentaires devraient pouvoir être financés.

Enfin, la rapporteure spéciale prend acte du mécontentement exprimé par le réseau des **missions locales**. Elle tient cependant à rappeler que le réseau a bénéficié, en LFI 2018, de 206,13 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement pour les crédits de fonctionnement. L'exécution 2018 a été de 203,73 millions d'euros en autorisations d'engagement et 204,64 millions d'euros en crédits de paiement, donc légèrement inférieure aux prévisions mais sans excès. En 2017, la dotation de fonctionnement était identique (206 millions d'euros) mais l'exécution avait été supérieure (213 millions d'euros).

Par ailleurs, les missions locales disposaient également de 10 millions d'euros d'accompagnement au titre des emplois d'avenir qu'elles ont perdues en même temps que la disparition de ce type de contrats aidés (il reste 0,19 million d'euros à ce titre), qui résulte de la refonte de la politique de contrats aidés.

En revanche, sur la garantie jeunes, elles ont consommé 117 millions (148 prévus en LFI 2018), mais il y a eu 10 000 entrées de plus (91 000 en 2018 contre 81 000 en 2017). Finalement, selon la ministre Muriel Pénicaud, les missions locales n'ont subi qu'une baisse de 1,1 % de leur budget, soit un montant relativement faible au regard des efforts demandés à tous les autres opérateurs en 2018 et en 2019.

2. Une exécution en hausse des crédits sur le programme 103

Contrairement au programme 102, les AE consommées sur le programme 103 pendant l'exercice 2018 sont légèrement supérieures aux prévisions initiales (6,02 milliards d'euros consommés pour une ouverture initiale de 5,87 milliards d'euros). **Cette surconsommation a nécessité l'ouverture de crédits en cours d'année : 266 millions d'euros ont été attribués par voie de fonds de concours (au titre du PIC) et 339 millions d'euros ont été ouverts par la loi de finances rectificative, portant les ouvertures d'AE sur l'année à 6,48 milliards d'euros.** Le taux d'exécution se situe ainsi à 93 % des AE ouvertes.

Au niveau des CP, 6,75 milliards d'euros ont été prévus en LFI pour une consommation finale de 6,72 milliards d'euros. 266 millions d'euros ont été ajoutés, comme en AE, au titre du PIC et 100 millions d'euros ouverts en LFR de fin d'année.

Par rapport à l'année 2017, les AE consommées sont en recul d'un milliard d'euros environ (7,45 milliards d'euros consommés en 2017) tandis que les crédits de paiement consommés reculent de 400 millions d'euros (7,12 milliards d'euros consommés en 2017). **Ce recul provient principalement de la diminution des transferts aux entreprises qui s'explique par l'extinction progressive du dispositif « aide embauche PME » pour lequel seuls 752 millions d'euros ont été consommés pour une prévision initiale de 1 095 millions d'euros.** Au total, le nombre de paiements réalisés par l'ASP depuis le début du dispositif s'élève à 7 511 488, pour une dépense totale de 2,78 milliards d'euros. Pour rappel, ce dispositif mis en place par le précédent Gouvernement s'est arrêté au premier janvier 2018.

La rapporteure spéciale note que la ligne budgétaire relative à l'appui aux filières, aux branches et aux entreprises (AFBE), dotée initialement de 50,5 millions d'euros, montre une sous-exécution notable puisque seuls 31,4 millions d'euros ont été consommés. Or, ces crédits permettent d'accompagner les mutations fortes qui touchent les entreprises et les actifs à travers plusieurs dispositifs distincts (sécurisation des parcours des actifs ; appui aux mutations des filières ; prestation conseil en ressources humaines ; dotation globale de restructuration et FNE-formation).

Si l'on ajoute à cela les 14 millions d'euros prévus au titre de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC), la dépense totale relative aux dispositifs d'anticipation et de connaissance des transformations professionnelles est inférieure à 50 millions d'euros, soit un niveau largement inférieur à ce qu'il fut au cours des dernières années. **La rapporteure spéciale rappelle qu'inciter les acteurs à anticiper au mieux les restructurations économiques, et les accompagner dans cette démarche, est essentiel pour la réussite du PIC.**

Au niveau des dépenses fiscales, on note que la réforme du crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile s'est accompagnée d'une augmentation de son coût qui représente 4 665 milliards d'euros en 2018 contre 2 060 milliards d'euros en 2017 (3 504 milliards d'euros à périmètre constant).

Enfin, en termes de performance, la rapporteure spéciale remarque que le nombre de contrôles engagés en matière de formation professionnelle est inférieur aux attentes. La valeur affichée de 1,65 % (pour un objectif de 1,85 % et une réalisation 2016 de 2,5 %) correspond à 1 111 contrôles soit une réalisation à 90 % de l'objectif. Le recentrage des activités de contrôle sur les dispensateurs de formation a été effectué mais les services ont été déstabilisés par la transformation des emplois de contrôleurs en emplois d'inspecteur. Il est important de parvenir à davantage de stabilité et d'efficacité dans ce domaine.

B. LES EFFECTIFS ET LES MOYENS DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI EN 2018

Concernant le programme 155, programme support de la mission, on constate une diminution des crédits ouverts et consommés entre 2017 et 2018. Les crédits ouverts en 2017 s'élevaient ainsi à 727 millions d'euros en AE et à 737 millions d'euros en CP, pour une exécution légèrement inférieure de 683 millions d'euros en AE et de 686 millions d'euros en CP. En 2018, les crédits ouverts sur l'année s'élevaient à 695 millions d'euros en AE et 692 millions d'euros en CP.

L'exécution finale est en recul de 3 millions d'euros en AE et de 10 millions d'euros en CP par rapport à l'exécution 2017. **Cette diminution des crédits s'explique notamment par les efforts de maîtrise des dépenses de fonctionnement, au premier rang desquels la masse salariale.**

Les effectifs de la mission, hors opérateurs, s'élèvent ainsi à 8 977 ETPT consommés pour une prévision initiale de 9 103 ETPT en 2018. En 2018, les principales diminutions d'effectifs s'expliquent notamment par la diminution des emplois alloués aux directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE). Les effectifs de la mission *Travail et emploi* sont en baisse régulière depuis plusieurs années.

II. LES THÈMES DE CONTRÔLE CHOISIS PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

La Rapporteuse spéciale a fait porter ses travaux d'évaluation sur le déploiement du plan d'investissement dans les compétences (PIC). C'est en effet grâce aux moyens considérables déployés dans le cadre de ce plan (13,2 milliards d'euros) que l'édification d'une société de compétences sera rendue possible et que la lutte contre le chômage sera facilitée.

De manière complémentaire, la rapporteure spéciale a également souhaité faire part de considérations spécifiques relatives à l'expérimentation « territoires zéro chômeurs ».

A. LE DÉPLOIEMENT DU PIC : BÂTIR UNE SOCIÉTÉ DE COMPÉTENCES

Notre époque est marquée par une forte transformation des métiers dans tous les secteurs de l'activité, en lien avec la révolution numérique et la conversion écologique nécessaire de l'économie. **On évalue ainsi à près de 50 % les emplois qui seront transformés dans les dix ans qui viennent.** 10 à 20 % des nouveaux emplois n'existent pas à l'heure actuelle et 10 % à 20 % des emplois existants sont menacés de disparition par l'automatisation et la désintermédiation des tâches entraînées par la robotisation ou le numérique.

Ces transformations de l'emploi touchent en particulier les personnes les moins qualifiées : 40 % des actifs ayant un niveau inférieur au Bac occupent des métiers à fort risque d'automatisation contre 5 % des actifs diplômés de l'enseignement supérieur. Et ce sont déjà ces personnes qui sont le plus vulnérables au risque de chômage, en particulier chez les jeunes des quartiers défavorisés. Le taux de qualification des jeunes en Quartier Prioritaire de la Ville (QPV) est en effet moins élevé que dans l'ensemble du territoire : hors QPV, 9,3 % des jeunes ont un niveau inférieur au CEP / BEPC ; Ils sont 20,4 % en Quartier Prioritaire de la Ville.

Au total, 13 % des jeunes de moins de 26 ans ne sont ni en emploi, ni en études, ni en formation (« NEET »), soit un peu plus d'1,3 million de jeunes confrontés à des difficultés. Ces dispositions doivent également concerner les zones rurales dans lesquelles le taux de qualification est plus faible. À titre d'exemple, 30 % des actifs en Haut-de-France ne disposent pas d'une qualification supérieure au brevet.

Il y aurait donc en France près de 2,7 millions de personnes non qualifiées. Et pourtant, la qualification protège du chômage : le taux de chômage est de près de 16,2 % chez les non-qualifiés (niveau infrabac), alors qu'il n'est que de 5,5 % chez les personnes disposant d'une qualification. **Or, seul 1 chômeur sur 10 accède à la formation en France.**

Pour remédier à cette douloureuse situation sur le plan social, le PIC, piloté par le ministère du travail, se fixe les ambitions suivantes :

- former 1 million de demandeurs d’emploi peu ou pas qualifiés et 1 million de jeunes éloignés du marché du travail ;

- répondre aux besoins des métiers en tension dans une économie en croissance ;

- contribuer à la transformation des compétences, notamment liée à la transition écologique et à la transition numérique.

Le PIC s’inscrit dans le cadre du Grand plan d’investissement (GPI) de 57 milliards d’euros mis en œuvre par le Gouvernement. Il en est une composante essentielle et en constitue le second axe : « bâtir une société de compétence ». Il s’inscrit également dans la continuité des différents plans de formation (notamment le plan 500 000 formations lancé en 2016), dont il entend perfectionner la mise en œuvre par des formations mieux adaptées, plus ciblées et plus qualifiantes. En particulier, le PIC a pour ambition de s’attaquer au flux de personnes non qualifiées (notamment les sortants sans diplôme du système scolaire) mais également, de manière inédite, de s’attaquer au vivier de personnes non qualifiées.

Malgré des objectifs ambitieux et inédits au service de la qualification et de l’emploi, le déploiement du PIC, qui n’en est encore qu’à ses débuts, suppose la prise en compte de quelques difficultés déjà rapportées par certains acteurs de terrain et qui pourraient faire l’objet d’une amélioration. C’est tout l’enjeu de l’étude conduite par la rapporteure spéciale.

1. Un cadre financier pluriannuel du PIC insuffisamment consolidé

13,2 milliards d’euros seront débloqués ou réorientés pour constituer la base financière du PIC.

La moitié du financement viendra de crédits de l’État (notamment ceux accordés à certains dispositifs préexistants comme la garantie jeune qui représente à elle seule près de 3 milliards d’euros, ainsi que ceux libérés par la redéfinition de la politique de contrats aidés) tandis qu’une autre moitié sera issue d’un redéploiement des crédits issus de la taxe professionnelle.

Sur ce dernier point, ce sera **0,3 % de la cotisation des entreprises (contribution unique à l’apprentissage et à la formation professionnelle depuis le 1^{er} janvier 2019) qui va être directement fléchée vers la formation des demandeurs d’emploi, pour un volume annuel de crédits d’environ 1,5 milliard d’euros.** Les partenaires sociaux sont donc partie intégrante du PIC. L’effort de ciblage des crédits de la formation vers les demandeurs d’emploi et les publics en difficulté reposera donc également sur les entreprises.

Sur la période 2018-2022, ce sont donc 5,9 milliards d'euros de crédits budgétaires qui viendront alimenter le PIC (dont 2,8 milliards d'euros au titre de la garantie jeunes) et 6,7 milliards d'euros qui seront issus des financements des partenaires sociaux, via la réforme de la formation professionnelle, pour un total de 13,2 milliards d'euros en AE et de 12,5 milliards d'euros en CP.

Le démarrage du PIC est rapide : dès 2018, ce sont près de 1,5 milliard d'euros en AE et 1,39 milliard d'euros en CP qui ont été dégagés sur l'année 2018. 92 % des AE ont été consommées et 61 % des CP. **Les efforts conjugués de l'État, des régions et de Pôle emploi ont permis 826 000 entrées en formation et 103 000 prestations d'accompagnement.**

ÉVOLUTION DU PIC SUR LA PÉRIODE 2018-2022

	PLF 2018		2019		2020		2021		2022		2018-2022	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI 2018-PLF 2022	1 266,25	931,47	1 446,56	978,70	1 436,36	1 436,36	1 392,16	1 392,16	1 077,46	1 165,46	6 618,79	5 904,16
Garantie jeunes (P102)	514,60	503,27	548,71	535,83	587,54	587,54	594,16	594,16	601,46	601,46	2 846,46	2 822,26
Formation et accompagnement (P103)	751,65	428,20	897,85	442,87	848,82	848,82	798,00	798,00	476,00	564,00	3 772,33	3 081,90
Financement PS	- 250,00	- 250,00	- 1 532,15	- 1 532,15	- 1 581,18	- 1 581,18	- 1 631,77	- 1 631,77	- 1 683,99	- 1 683,99	- 6 679,09	- 6 679,09
Total PIC	1 516,25	1 181,47	2 978,71	2 510,85	3 017,54	3 017,54	3 023,93	3 023,93	2 761,45	2 849,45	13 297,88	12 583,24

Remarque : les écarts par rapport aux données détaillées plus haut pour 2019 sont liés d'une part à la mise en œuvre du plan d'urgence annoncé par le président de la République fin décembre 2018, et des orientations prises s'agissant de la R2F et du PACEA.

Source : Ministère du travail.

La sous-exécution en matière de crédits de paiement tient à la durée nécessaire de mise en place des procédures d'appels à projets et des dispositifs du plan au niveau des régions. Malgré cette difficulté, ce sont 408 000 formations en plus que l'on constate déjà en 2019 (40 % de l'enveloppe exécutés) alors que 100 % des nouvelles formations prévues en 2018 ont été exécutées.

LE DÉPLOIEMENT DU PIC AU SEIN DE LA MISSION TRAVAIL ET EMPLOI EN 2018

(en millions d'euros)

Initiative / Action GPI	2018	2018
	Prévision	Exécution
AE		
CP		
Initiative 11 : former et accompagner vers l'emploi 1 million de chômeurs faiblement qualifiés	515 503	482 464
Plan d'investissement dans les compétences (Édifier une société de compétences)	515 503	482 464
Initiative 12 : Former et accompagner vers l'emploi 1 million de jeunes décrocheurs	1 002 678	917 392
Plan d'investissement dans les compétences (Édifier une société de compétences)	1 002 678	917 392
Total	1 516 1 181	1 398 856

Source : DGEFP.

En 2019, le PIC est soutenu par 2 847 millions d'euros d'autorisations d'engagement (dont 1 315 millions d'euros inscrits au budget du ministère du Travail, le complément étant issu des fonds de la formation professionnelle comme le prévoit l'article L.6123-5 de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel) et par 2 400 millions d'euros de crédits de paiement (dont 868 millions d'euros inscrits au budget).

La rapporteure spéciale note que les volumes engagés ne permettent pas, compte tenu des règles relatives à l'annualité budgétaire, d'afficher une réelle pluriannualité en matière de dépenses. Cela s'explique, d'une part, par le fait que, si les conventions signées avec les régions s'étendent sur une durée de quatre ans, il existe une clause de révision annuelle, qui permet à l'État de vérifier l'atteinte des objectifs fixés dans le pacte pluriannuel.

D'autre part, une part importante du financement du plan repose sur la contribution annuelle des entreprises et contraint donc le niveau des crédits de paiement pouvant être débloqués chaque année, ce qui limite indirectement le volume d'AE pouvant être engagé dès la première année.

La rapporteure spéciale comprend ces contraintes mais souligne que la lisibilité du plan aurait pu être accrue par un engagement financier plus élevé dès la première année, notamment vis-à-vis des régions.

En outre, concernant le déploiement des crédits des entreprises, il existerait, selon Alliance Villes Emploi, un risque qu'une partie des formations autrefois financées par les employeurs ne soient plus financées en raison du prélèvement opéré en faveur du PIC. Il convient ainsi de faire attention à ce que le déploiement concomitant de France Compétences et la disparition des OPCA n'éloignent pas les entreprises des instances de validation et de prise en charge de la formation.

2. Une mise en œuvre avec les régions au plus près du terrain mais qui doit faire l'objet de clarifications techniques et temporelles

La quasi-totalité des régions se sont engagées dans des conventions d'amorçage et dans la préparation des **Pactes régionaux d'investissement dans les compétences (PRIC) qui font l'objet d'un cahier des charges** précis, au-delà du seul champ de la formation, pour y inclure des problématiques d'accès (en faveur des personnes handicapées notamment), de suivi et d'accompagnement de base, notamment pour les publics les plus en difficulté. **Ce cahier des charges est établi région par région, pour tenir compte des spécificités de chacune.**

Cette coopération s'inscrit dans le cadre global de la réforme de la formation professionnelle opérée par la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 sur la liberté de choisir son avenir professionnel. En effet, bien que cette loi ait modifié en profondeur la manière dont les citoyens pourront bénéficier de la formation professionnelle ainsi que les structures de celle-ci, notamment en créant l'Agence France compétences, elle n'est pas revenue sur la compétence dévolue aux régions en matière de formation des demandeurs d'emploi. Si bien que l'État, même s'il le voulait, ne pourrait commander directement de nouvelles formations sans s'appuyer sur ces dernières.

Dans le cadre des Pactes régionaux d'investissement dans les compétences (PRIC), il existe ainsi une exigence partagée avec les régions pour réaliser des analyses en continu des besoins des entreprises, en s'appuyant sur de nouveaux outils et sur la définition d'un langage sur les compétences, commun à tous les acteurs. Toutes les régions se sont engagées, à l'exception des régions Auvergne Rhône-Alpes (ARA) et Provence Alpes Côte d'Azur (PACA). Ces PRIC bénéficieront de 6,5 milliards d'euros sur les 13,2 milliards d'euros du PIC.

Les Pactes régionaux déclinent les actions prioritaires selon les trois axes d'intervention suivants :

– **premier axe : Proposer des parcours qualifiants vers l'emploi**, renouvelés dans leur contenu, au regard des besoins de l'économie en temps réel et de façon prospective. Ce premier axe représente obligatoirement 50 % des financements des Pactes régionaux (soit 3,25 milliards d'euros sur quatre années).

– **second axe : Garantir l'accès des publics les plus fragiles aux parcours qualifiants** par la consolidation des compétences clés pour construire la société des compétences. Ce deuxième axe représente 43 % des financements des Pactes régionaux soit 2,8 milliards d'euros sur 4 ans.

– **troisième axe : s'engager dans la modernisation des contenus et des modes de mise en œuvre de la formation et de l'accompagnement** pendant les formations. Cet axe vise la transformation des cultures professionnelles. En complément de l'appel à projets national vers l'Innovation, directement piloté par l'État, les Pactes régionaux peuvent financer de nouvelles ingénieries en appui d'expérimentations ou favoriser l'émergence de nouvelles approches pédagogiques dans le cadre des parcours (par le financement de dépenses de recherche & développement ou d'ingénierie).

Puisque le financement est assuré par des crédits de l'État, transitant par les régions, la rapporteure spéciale souligne qu'il est indispensable de veiller à la qualité du « reporting » fait par les régions sur le nombre de formations qu'elles financent. Pour assurer ce suivi, la loi du 5 septembre a permis de modifier la nomenclature de dépenses des conseils régionaux (M71) pour pouvoir identifier la dépense effective par région en matière de formation, alors que jusqu'ici ces données consolidées et transmises automatiquement n'existaient pas.

Ainsi, les régions devront s'engager à communiquer sur le nombre de formations qu'elles financent habituellement et **à ne pas baisser ces financements pour éviter tout effet de substitution dans le cadre des PRIC.** C'est par le refus des régions Auvergne Rhône-Alpes (ARA) et PACA d'adhérer à cette clause que l'État a été contraint de refuser de signer une convention d'amorçage avec ces dernières. En revanche, pour maintenir une égalité territoriale, **les crédits afférents ont été confiés à Pôle emploi pour mettre en œuvre des formations dans ces deux régions, ce type de recours indirect ayant expressément été prévu par la loi du 5 septembre 2018.**

En contrepartie, l'État doit s'engager à ce que les règles déterminant ses engagements financiers vis-à-vis des régions soient claires et cohérentes dans le temps. La clause de révision annuelle implique en effet une renégociation annuelle des pactes conclus entre l'État et les régions, qui peuvent conduire à des retards dans le passage des appels d'offres et dans le versement des sommes dues au titre des dépenses de formation.

En outre, il convient de bien rappeler que les sommes versées au titre du PIC ne rentrent pas dans **la contractualisation** au titre de la dotation globale. Dans le cas de la région Île-de-France, par exemple, 250 millions d'euros devaient être débloqués au titre du PIC (pour 24 000 places de formation supplémentaires) pour l'année 2018. Toutefois, la région n'a obtenu que tardivement, et de manière indirecte, l'assurance de l'État que ces sommes ne seraient pas intégrées au titre de la contractualisation globale entre l'État et la région, ce qui aurait conduit à une diminution de même volume des crédits consacrés à d'autres postes de dépenses.

Par ailleurs, même en cas de contractualisation, le lien de confiance unissant l'État et la région peut être abîmé en raison d'incertitudes juridiques tenant à la nature et à la classification des dépenses. Ces difficultés d'interprétation et d'engagement peuvent conduire les régions à freiner leur effort en faveur de la formation, en instillant un sentiment de prise de risque injustifiée au regard des enjeux du PIC.

La rapporteure spéciale estime ainsi nécessaire de clarifier l'engagement financier de l'État vis-à-vis des régions tant sur le périmètre des dépenses éligibles que sur le versement forfaitaire des sommes prévues.

Il serait également nécessaire de prendre en considération la temporalité des instances délibératives des régions pour une meilleure exécution du PIC.

Par ailleurs, en cas de non-atteinte des objectifs par la région, le malus pourrait être reversé à Pôle emploi pour ne pas affecter le financement régional initialement prévu.

Enfin, il convient de mentionner que les appels à projets passés au niveau national et au niveau régional peuvent parfois entrer en concurrence, comme ce fut le cas pour le projet 100 % inclusion. Cela semble assez inévitable dans la mesure où chaque acteur doit pouvoir avoir sa chance pour les appels à projets nationaux. Il existe toutefois un risque de doublon et/ou d'éviction pour certains acteurs de la formation.

Certaines régions ont mis en place des comités de coordination avec l'État pour remédier à ce problème. Toutefois, toutes ne l'ont pas fait et il serait certainement nécessaire de réfléchir aux conditions d'amélioration de cette coopération, en informant les régions suffisamment en avance pour qu'elles puissent se différencier suffisamment des appels à projets nationaux.

3. Un périmètre large et complexe qui conforte en partie des dispositifs existants.

Dans un souci de lisibilité de la dépense publique et de coordination des actions, certaines dépenses récurrentes de la mission *Travail et emploi* ont été intégrées dans le champ du PIC. Ainsi, en 2018, la Garantie jeune (allocation et accompagnement) a été prise en charge par le PIC pour un montant total de 482,2 millions d'euros en AE et 464,1 millions d'euros en CP.

Au total sur la période 2018-2022, la Garantie Jeune représentera une dépense estimée à 2,8 milliards d'euros, intégrée au PIC.

Le soutien à la garantie jeunes a été pleinement effectif en 2018 : 288 675 entrées en parcours d'accompagnement contractualisé vers l'emploi et l'autonomie (PACEA) ont été réalisées en 2018 par les missions locales, dont 91 502 entrées en garantie jeunes (+ 12,6 % par rapport à 2017).

65 % des jeunes entrés en PACEA en 2018 sont peu ou pas qualifiés (76 % pour la garantie jeunes qui cible un public plus précaire). Le taux de sortie positive vers l'emploi durable, dont l'objectif était de 58 % dans le projet annuel de performances (PAP) pour 2018, s'établit finalement à 72 % (indicateur 3.4 de la mission), ce qui démontre une nouvelle fois **la grande efficacité de ce dispositif pour l'insertion des jeunes sur le marché du travail.**

Néanmoins, la rapporteure spéciale alerte sur le fait que les jeunes bénéficiant de la Garantie jeunes, qui entreraient dans une formation prescrite par le PIC, peuvent connaître une perte sèche de revenus allant jusqu'à 130 euros par mois.

Ce problème de rémunération des stagiaires de la formation professionnelle nécessiterait peut-être une revue d'ensemble des dispositifs de rémunération, qui conduit à un alignement par le haut, certainement coûteux mais néanmoins nécessaire pour garantir une pleine effectivité du retour à l'emploi des jeunes non qualifiés.

Le PIC a également financé certaines actions qui existaient préalablement à 2018, mais dont le plan permet l'amplification. Il s'agit notamment :

- des Groupement d'Employeurs pour l'Insertion et la Qualification (**GEIQ**) à hauteur de 14 millions d'euros sur cinq ans ;
- des écoles de la deuxième chance « E2C » (12 millions d'euros sur 5 ans) ;
- du dispositif **HOPE** (4 millions en 2018, 14 millions en 2019) ;
- **de l'EPIDE** (40 millions d'euros sur cinq ans pour l'ouverture d'un nouveau centre et deux déménagements).

En complément, le plan d'investissement dans les **compétences assure la poursuite d'actions de formation qui ont fait leurs preuves et qui faisaient préalablement l'objet de cofinancements assurés par le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP)**. C'est le cas pour les dispositifs suivants :

– en 2018 et 2019 : **la préparation opérationnelle à l'emploi collective (POEC)** : action de formation qui permet de former des demandeurs d'emploi sur des métiers sur lesquelles les entreprises ont des difficultés à recruter, mise en œuvre sur décision des partenaires sociaux d'une branche professionnelle (financements PIC : 92 millions d'euros en 2018, 170 millions d'euros en 2019) ;

– en 2019 : **la préparation opérationnelle à l'emploi individuelle (POEI)**, initiée quant à elle directement par l'entreprise (financements PIC : 42 millions d'euros en 2019).

Enfin, en 2018 et en 2019, le plan d'investissement dans les compétences est amené à financer ou co-financer des dispositifs concernant des demandeurs d'emploi ou des jeunes NEET mais dont les modalités de financement reposaient sur d'autres supports :

– **la rémunération de fin de formation (R2F)** : les demandeurs d'emploi qui perçoivent l'allocation de retour à l'emploi (ARE) ou l'allocation de sécurisation professionnelle (ASP) peuvent bénéficier de la rémunération de fin de formation (R2F) lorsque la durée de la formation qui leur a été prescrite par Pôle emploi excède la durée de leurs droits à indemnisation. En 2019, le PIC finance le dispositif à hauteur de 42 millions d'euros (sur un total de 200 millions d'euros). Le dispositif faisait jusqu'alors l'objet d'un cofinancement État-Partenaires sociaux.

– **Le parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (PACEA)** : le PACEA est constitué de phases d'accompagnement successives qui peuvent s'enchaîner pour une durée maximale de 24 mois consécutifs. Chaque phase d'accompagnement peut comporter des périodes de formation, des situations professionnelles, des actions spécifiques dans le cadre de l'accompagnement social et professionnel ou encore des actions portées par d'autres organismes susceptibles de contribuer à l'accompagnement. En 2019, le PIC finance le dispositif à hauteur de 48 millions d'euros.

Le périmètre du PIC est donc large et complexe à appréhender quant aux dispositifs qui le composent. Certains sont inédits et d'autres étaient préexistants.

Parmi les dispositifs inédits, un appel à projets a été destiné, en 2018, aux branches professionnelles pour développer la prospective et identifier en temps réel les compétences dont les entreprises ont besoin. Les dix premiers projets retenus se donnent pour objectif de mieux répondre aux besoins en recrutement des entreprises et de favoriser des passerelles entre métiers au sein et en dehors de la branche professionnelle.

Cette anticipation nécessaire de l'avenir a en effet été délaissée au cours des dernières années. Or cette connaissance des perspectives en matière d'emploi est essentielle dans **l'optique de bâtir des « blocs de compétences », autour de nouveaux référentiels** ⁽¹⁾. C'est aussi ce qui fait que, dans le cadre du PIC, les crédits seront répartis en fonction du public à former et non en fonction de la capacité des régions à mettre en œuvre des formations.

La rapporteure spéciale note avec satisfaction que, dès 2018, ce sont près de 20 accords de type Engagement de développement de l'emploi et des compétences (EDEC), concernant près de 40 branches professionnelles, qui ont déjà été signés dans le cadre du PIC et qui ont bénéficié d'un soutien de 5 millions d'euros au total.

Sur la durée du quinquennat, ce sont près de 20 millions d'euros qui seront mobilisés pour cet objectif, en plus des crédits traditionnellement accordés dans le cadre de la mission *Travail et emploi*. **La rapporteure spéciale veillera ainsi à ce que les effets de substitution inévitables qui seront observés ne nuisent pas à l'objectif d'un investissement croissant dans ce domaine clé.** Pour 2019, d'autres projets sont en préparation et notamment un appel à projets d'innovation sur les méthodes d'analyse de la data emploi, mobilisant l'intelligence artificielle.

Le PIC permet également de financer des **actions indirectes de retour à l'emploi**, comme le programme « valorisation de son image professionnelle » mis en place par Pôle emploi, qui propose une prestation orientée sur le savoir-être. Il est financé par le PIC à hauteur de 70 millions sur la période 2018-2019.

De manière générale, l'essentiel des crédits du PIC vont toutefois naturellement être destinés à financer de nouvelles formations pour les demandeurs d'emploi et les personnes sans qualification. S'il ne s'agit pas d'une nouveauté, l'approche est, elle, nouvelle, notamment sur le plan financier, puisqu'elle consiste à bâtir les modalités d'un accompagnement personnalisé vers la qualification et vers l'insertion durable dans l'emploi.

Ainsi, **le forfait moyen du parcours de formation est fixé à 8 500 euros** (au lieu de 3 000 euros dans le cadre du Plan 500 000 formations supplémentaires), ce qui permet un changement de logique pour concevoir des parcours sur-mesure plus efficaces dans le retour à l'emploi.

(1) Hors du cadre budgétaire analysé dans ce présent rapport, il est à rappeler qu'un introduisant cette notion de « bloc de compétences » sans lui apporter de définition opérationnelle, le législateur a semé le trouble dans le paysage de la certification professionnelle. Un paysage déjà pour le moins complexe, manquant de lisibilité et de cohérence, comme l'avait souligné un rapport des inspections sur l'évaluation de la politique de certification professionnelle en 2016.

Plusieurs programmes de formation innovants ont été lancés en 2018. Il s'agit notamment :

– du programme 10kNum : Le programme #10kNum a été déployé pour financer 10 000 formations supplémentaires vers les métiers du numérique (notamment : développement & code, administration de réseau & sécurité, analyse de données). #10kNum donne sa chance aux jeunes des QPV, qui sont nombreux à disposer de compétences numériques qui, consolidées par une formation, peuvent faire réussir l'insertion dans l'emploi.

– Le programme 10kVerts : adossé aux actions de soutien de la POEC, vise à orienter les achats de formation des OPCO vers les formations (ou blocs de formation) recherchés dans les métiers de la transition écologique.

– Le programme de formation des bénéficiaires de l'IAE : 260 millions d'euros sur cinq ans pour soutenir la formation de ces publics particulièrement éloignés de l'emploi, doublés de l'ambition d'y adosser une évaluation robuste pour aider à la décision sur les choix à opérer dans le poids de l'outil formation dans les parcours d'accompagnement déployés par le secteur.

– Le programme « valorisation de son image professionnelle » mis en place par Pôle emploi, propose une prestation orientée sur le savoir-être. Il est financé par le PIC à hauteur de 70 millions sur la période 2018-2019.

Un levier important réside aussi dans la mise en place de l'agence France compétences et dans un outil d'information baptisé AGORA qui permettra une remontée en temps réel des données relatives à l'efficacité des formations (le but étant d'associer un taux de retour à l'emploi à chaque formation). Ce système est mis en place par la Caisse des dépôts et est toujours en cours de déploiement.

La rapporteure spéciale note cependant qu'il faudra probablement de 18 à 24 mois pour que l'ensemble des systèmes d'information, notamment ceux des régions et de Pôle emploi, soient réellement interopérables. Toutefois, des coopérations approfondies se mettent d'ores et déjà en place, comme dans la région Grand-Est qui dispose déjà d'un outil unique et partagé par les différents acteurs.

En matière d'accessibilité des formations, des progrès doivent toutefois encore être réalisés. Il s'agit à la fois de privilégier des formations à distance pour les publics plus éloignés des centres de formation, mais aussi de développer des moyens mobiles de formation, pouvant se rendre à la rencontre des publics moins mobiles ou pour lesquels le déplacement sur les sites de formation implique des frais conséquents.

Ces progrès concernant l'accessibilité doivent également concerner le repérage des publics invisibles. La rapporteure spéciale note avec intérêt que, dans le cas des régions ayant refusé de signer des pactes régionaux d'investissement dans les compétences, Pôle emploi a pris en charge la coopération avec les différentes structures impliquées (bailleurs sociaux, associations, etc.), ce qui lui a permis d'obtenir des données sur des publics qui lui étaient jusque-là inconnus.

4. Une évaluation en continue et un recours à l'expérimentation

Une idée-force du PIC est de conduire une évaluation en continue des appels à projets et des formations menées afin de permettre des réajustements en cours de route. Il était ainsi hors de question d'atteindre la fin du plan pour l'évaluer. **Un budget conséquent de 18 millions d'euros est donc consacré aux processus d'évaluation** qui seront orchestrés par la DARES, en faisant appel à différents chercheurs et instituts spécialisés dans l'évaluation des politiques publiques. DGEFP et DARES devront ainsi communiquer étroitement et travailler de concert sur le déploiement et l'évaluation du PIC. La rapporteure spéciale insiste ainsi sur la nécessité **d'informer le Parlement des résultats de l'évaluation en continue du PIC.**

Par ailleurs, ce sont entre 700 millions et un milliard d'euros qui seront consacrés à des expérimentations à grande échelle, comme ce fut déjà le cas en 2018 autour des projets « 100 % inclusion » ou « intégration des réfugiés ». L'appel à projet 100 % inclusion vise par exemple à identifier les projets innovants, capables d'identifier les jeunes et les demandeurs d'emploi, de les remobiliser et les accompagner vers l'emploi. Chaque trimestre, un jury, présidé par le fondateur dirigeant des boulangeries Éric Kayser, se réunit pour sélectionner des projets (redonner confiance en soi et en l'autre, notamment par des activités culturelles ou sportives, inventer et promouvoir de nouvelles alliances territoriales, etc.). 200 millions d'euros sont consacrés à cet accompagnement.

Autre exemple, **la Prépa apprentissage**, vise à assurer la réussite des parcours en apprentissage. Elle permettra à des jeunes, aujourd'hui insuffisamment préparés, de réussir leur entrée en apprentissage. L'appel à projet, doté de 150 millions d'euros, est destiné principalement aux centres de formation des apprentis pour que d'ici deux ans, 75 000 jeunes puissent en bénéficier

Cette démarche et ce niveau de financement sont inédits : ils reflètent la volonté du Gouvernement et de la majorité de montrer que l'on n'a pas tout essayé pour lutter contre le chômage et qu'il est nécessaire d'expérimenter, en lien avec des acteurs locaux, pour trouver de nouvelles formes d'inclusion dans l'emploi.

Les appels à projets dans ce domaine sont extrêmement ouverts : ils concernent aussi bien l'inclusion par le sport que la formation ou l'accompagnement de base des personnes en situation d'exclusion. Ils peuvent également être déconcentrés comme ce fut le cas pour l'appel à projets passés dans les départements par les préfets pour le repérage des sortants non-diplômés de l'enseignement.

Pour conforter cette démarche, la rapporteure spéciale estime nécessaire de mettre en place une plateforme collaborative pour animer l'ensemble des parties prenantes au réseau et faire remonter les bonnes pratiques.

Il ressort de son analyse que deux pratiques expérimentées actuellement dans deux régions pourraient gagner à être généralisées. Il s'agit d'une part de la possibilité d'admettre les ruptures de formation, pour cause d'emploi, sans en perdre le bénéfice pour l'avenir, selon un mécanisme de « droits rechargeables à la formation » tel qu'il est pratiqué en région Aquitaine. Cette proposition doit néanmoins tenir compte des contraintes propres aux sessions d'examen permettant de valider une formation, dont la plupart fonctionnent sur un principe annuel.

D'autre part, une autre pratique intéressante, de la région Île-de-France, consiste à accorder des aides individuelles à la formation, pour favoriser la reprise de formation dans des secteurs de « niches » indisponibles pour des achats de formation groupés (ouvriers cordistes, pilotes de drones ou encore toiletteurs canins, dont les besoins sont estimés à 150 postes en Île-de-France). Au-delà du caractère anecdotique de certains métiers rares, une telle pratique permet d'organiser des formations dans des secteurs *a priori* exclus des grands achats groupés.

B. UN SUIVI APPROFONDI DE L'EXPÉRIENCE TERRITOIRE ZÉRO CHÔMEURS

1. Une expérimentation prévue pour cinq ans sur 10 territoires dont le nombre de bénéficiaires s'élève à environ 700 personnes.

Prévue pour cinq ans par la loi du 29 février 2016, l'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée (ETCLD) est mise en place dans 10 territoires où ont été créées une ou des « entreprises à but d'emploi – EBE ». Elles ont pour charge de recruter en CDI à temps choisi tous les demandeurs d'emploi volontaires du territoire au chômage depuis plus d'un an. Les entreprises doivent dans ce cadre développer des activités économiques non concurrentes de celles déjà présentes sur le territoire.

L'expérimentation est pilotée par l'association ETCLD, gestionnaire du fonds chargé de financer une fraction des salaires, avec un suivi resserré par la DGEFP présente au conseil d'administration. Le pilotage territorial est assuré par des comités locaux mis en place par les collectivités territoriales et auxquels participent les DIRECCTE ainsi que Pôle emploi.

L'expérimentation doit démontrer que le coût du dispositif (prise en charge des salaires et coûts de fonctionnement) ne dépassera pas la dépense directe et indirecte de la collectivité induite par le chômage de longue durée. La loi prévoit qu'une évaluation produite par un comité scientifique doit être remise au Parlement avant le 1^{er} juillet 2020 tandis que l'association ETCLD doit publier son bilan avant le 1^{er} janvier 2020.

À fin janvier 2019, le nombre de personnes recrutées s'élevait à 694 (623 ETP) ce qui témoigne d'une montée en charge moindre qu'anticipée (770 ETP en moyenne annuelle). Cela s'explique principalement par la difficulté des entreprises, créée *ex nihilo*, à trouver leur équilibre tant managérial qu'économique. Pour 2019, la cible est de 790 ETP en moyenne annuelle et de 1 000 ETP fin 2019.

2. Financement : un coût assumé très largement par l'État

Le fonds ETCLD est chargé de financer une fraction de la rémunération des personnes recrutées par les entreprises expérimentatrices – cette fraction ne pouvant excéder 113 % du SMIC. L'État, via le budget du ministère du travail, doit selon la loi assurer une prise en charge comprise entre 53 % et 101 % du SMIC par ETP recrutés tandis que d'autres entités peuvent également y contribuer (sont mentionnés par la loi les collectivités territoriales, EPCI ou autres organismes publics et privés).

La contribution de l'État – qui était fixée à 101 % du SMIC en 2017 et 2018, a été abaissée à 95 % du SMIC en 2019 – soit 17 342 euros/ETP. Seuls les départements se sont engagés à ce stade aux côtés de l'État pour financer une fraction des salaires – mais selon des modalités hétérogènes et des niveaux d'intervention très limités.

À ce financement s'ajoute un soutien à l'amorçage des entreprises supporté par l'État à hauteur de 3,6 millions d'euros depuis 2017 soit environ 5 000 euros par ETP : la DGEFP a en effet redéployé 2 millions d'euros en 2017 puis 1,6 million d'euros en 2018 afin de soutenir l'amorçage puis le développement des entreprises (investissement, fonds de roulement). **Dans ce cadre, la dotation globale de l'État pour l'expérimentation s'élève en 2019 à 15,4 millions d'euros après mise en réserve.**

3. Premières observations sur l'efficacité du dispositif

Alors que l'essaimage d'ETCLD est prévu par la stratégie de lutte contre la pauvreté, l'expérimentation n'a pas encore permis de stabiliser des modèles économiques et managériaux, ni de créer les conditions d'un cofinancement pérenne. En outre, **le coût est à ce stade quasi exclusivement supporté par l'État** : l'activation des dépenses passives reste de ce fait partielle. Si les textes ne font de l'État que l'un des financeurs, seuls les départements impliqués sont pour le moment cofinanceurs des salaires des personnes embauchées. Ils le sont toutefois selon des modalités hétérogènes et pour un niveau moyen faible (1 000 euros/ETP – environ 620 000 euros de subventions octroyées par les départements en 2018).

In fine, l'expérimentation ne repose, à ce stade, pas davantage que les autres dispositifs d'insertion (contrats aidés, insertion par l'activité économique) sur le principe d'activation des dépenses passives.

Il existe ainsi une difficulté à trouver des modèles économiques viables dans le respect de la règle de non concurrence dont découle un déficit d'environ 5 000 euros par ETP qui ne sera pas comblé avant la fin de l'expérimentation. Les chiffres d'affaires par personne demeurent pour l'essentiel très faibles : en effet, l'objectif de recrutement des demandeurs d'emploi est prioritaire à celui du développement d'activités viables.

Ainsi, ETCLD prévoit un chiffre d'affaires en 2019 de 5 000 euros/ETP. La nécessité de trouver des activités viables mais non concurrentielles obère nécessairement leur capacité à dégager du résultat tandis que l'appréciation du caractère non-concurrentiel des activités donne lieu à des interprétations divergentes et dont le bien-fondé peut être interrogé dans les territoires urbains.

Il pourrait ainsi être nécessaire d'assouplir ce critère de non-concurrence afin de permettre à l'expérimentation de se déployer réellement.

Enfin, la mise en œuvre de l'expérimentation soulève des difficultés organisationnelles et managériales. Ces difficultés sont de deux ordres : d'abord, au sein des entreprises avec des *turn-over* des managers très élevés lié à des démissions ou licenciement, des revendications salariales des bénéficiaires, un manque d'encadrement créant des risques psycho-sociaux.

Ensuite une articulation entre entreprises et comités locaux qui peut se révéler délicate. Il importe là aussi de stabiliser le cadre d'action, notamment avec une attention portée à des recrutements pérennes ainsi qu'à un encadrement social plus affirmé.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion de 21 heures, le lundi 3 juin 2019, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu Mme Muriel Pénicaud, ministre du travail.

Le compte rendu et la vidéo de cette réunion sont disponibles sur le site de l'Assemblée nationale

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

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

- Mme Carine Chevrier, déléguée générale
- M. Bruno Clement-Ziza, chef du département stratégie

Ministère du travail

- M. Jean-Marie Marx, haut-commissaire aux compétences et à l'inclusion par l'emploi
- Mme Carine Seiler, conseillère spéciale du HCCIE

Direction Pôle emploi

- Mme Misoo Yoon, directrice générale adjointe en charge de l'offre de services
- M. Michaël Ohier, directeur général adjoint en charge du réseau, ainsi que diverses rencontres dans les agences Pôle emploi du Tarn.

Conseil régional d'Île-de-France

- M. Vincent Jeanbrun, délégué spécial Emploi, formation professionnelle et apprentissage
- M. Clément Forestier, chargé de mission auprès du directeur général des services en charge de l'Emploi, de la Formation Professionnelle et de l'Apprentissage
- Mme Marie Morel, chargée de mission territoires