

N° 2301

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2019.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2020** (n° 2272),

PAR M. JOËL GIRAUD,  
Rapporteur Général  
Député

---

**ANNEXE N° 43**

**TRAVAIL ET EMPLOI**

Rapporteuse spéciale : MME MARIE-CHRISTINE VERDIER-JOUCLAS

Députée

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>PRINCIPALES ANALYSES DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE ET DONNÉES CLÉS</b> .....	5
<b>I. LE PROGRAMME 102 ACCÈS ET RETOUR À L'EMPLOI</b> .....	7
A. UNE POLITIQUE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ FORTIFIÉE .....	7
1. Des dépenses de solidarité d'un niveau relativement stable .....	8
2. Une baisse en trompe-l'œil des moyens du service public de l'emploi .....	8
3. L'absence de financement consacré aux maisons de l'emploi .....	11
B. UN EFFORT HISTORIQUE EN FAVEUR DES PERSONNES LES PLUS ÉLOIGNÉES DE L'EMPLOI .....	12
1. Un effort maintenu en faveur des PEC .....	12
2. Un haut niveau d'accompagnement des publics les plus en difficulté .....	13
a. Un effort exceptionnel en faveur de l'IAE .....	13
b. Le financement de l'Établissement pour l'insertion dans l'emploi (EPIDE) .....	16
c. Les mesures en faveur de l'emploi des personnes en situation de handicap .....	16
d. L'expérimentation « Territoire zéro chômeur de longue durée » .....	17
e. Un accompagnement renforcé des jeunes vers l'emploi .....	18
f. Des exonérations au profit de structures agréées .....	19
C. D'IMPORTANTES FINANCEMENTS EN FAVEUR DE L'EMPLOI DES JEUNES DANS LE CADRE DU PIC .....	19
<b>II. LE PROGRAMME 103 ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES ET DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI</b> .....	21
A. LA POLITIQUE D'ANTICIPATION DES CONSÉQUENCES DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES SUR L'EMPLOI .....	22
1. Les dépenses d'intervention en faveur des TPE-PME .....	22
a. Une aide à l'embauche dans les PME qui est en extinction .....	23
b. La poursuite de l'appui aux filières, aux branches et aux entreprises .....	23
c. Les emplois francs .....	23
2. La prévention du licenciement et le reclassement des salariés .....	24
a. L'activité partielle .....	24
b. L'allocation temporaire dégressive .....	25
c. Les cellules d'appui à la sécurisation professionnelle (CASP) .....	26
d. Les exonérations de cotisations sociales en bassin d'emploi à redynamiser (BER) et en zone de restructuration de la défense (ZRD) .....	26

B. UNE ACTION RENOUVELÉE EN FAVEUR DE L'APPRENTISSAGE ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE .....	26
1. Les aides à l'apprentissage.....	27
2. La restructuration de l'AFPA.....	28
3. Les subventions aux organismes territoriaux dans le cadre des CPER .....	29
4. La naissance de France compétences.....	30
C. UN EFFORT DE MAÎTRISE DES DÉPENSES D'INTERVENTION EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI.....	31
1. Les exonérations de cotisations sociales.....	31
2. Les aides à la création d'entreprise.....	32
3. Les dispositifs propres aux outre-mer.....	32
D. LE PLEIN DÉPLOIEMENT DU PIC .....	33
<b>III. LE PROGRAMME 111 AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'EMPLOI ET DES RELATIONS DU TRAVAIL .....</b>	<b>35</b>
A. UNE STABILITÉ GLOBALE DES CRÉDITS DE L'ACTION 01 <i>SANTÉ ET SÉCURITÉ AU TRAVAIL</i> .....	35
B. UNE NETTE BAISSÉ DES CRÉDITS DE L'ACTION 02 <i>QUALITÉ ET EFFECTIVITÉ DU DROIT</i> .....	36
C. LA TRÈS FORTE HAUSSE DES CRÉDITS DE L'ACTION 03 <i>DIALOGUE SOCIAL ET DÉMOCRATIE SOCIALE</i> .....	36
D. UNE ACTION 04 <i>LUTTE CONTRE LE TRAVAIL ILLÉGAL</i> PORTÉE PAR LE PROGRAMME 155 .....	37
<b>IV. LE PROGRAMME 155 CONCEPTION, GESTION ET ÉVALUATION DES POLITIQUES DE L'EMPLOI ET DU TRAVAIL.....</b>	<b>37</b>
<b>ARTICLES RATTACHÉS .....</b>	<b>39</b>
<i>Article 79</i> : Recentrage des dispositifs d'exonération spécifique en faveur des aides à domicile intervenant auprès de publics fragiles.....	39
<i>Article 80</i> : Recentrage de l'aide aux créateurs et repreneurs d'entreprises sur son public cible .....	43
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>47</b>
<b>PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE .....</b>	<b>49</b>

L'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires. À cette date, 83 % des réponses étaient parvenues à la commission des finances.

## PRINCIPALES ANALYSES DE LA RAPPORTEUSE SPÉCIALE ET DONNÉES CLÉS

**Le taux de chômage atteint aujourd’hui son plus bas niveau depuis dix ans : 8,5 %.** Il pourrait même, selon la direction de l’animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) du ministère du travail descendre à 8,3 % à la fin de l’année 2019. L’embellie sur le front de l’emploi n’est pas que quantitative, elle est aussi qualitative : **au cours des deux dernières années, les emplois en contrat à durée indéterminée progressent, parallèlement au recul de l’intérim.**

C’est là le signe du succès de réformes structurantes, telles les « ordonnances travail » et la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, qui a doté la France des moyens nécessaires pour gagner la bataille mondiale des compétences. C’est aussi le succès de choix judicieux, tels la revalorisation de la prime d’activité, la transformation du CICE en baisses de charges pérennes ou le lancement, dès cette rentrée, des concertations autour des services publics de l’insertion.

Tout n’est pas gagné et les efforts doivent être poursuivis, notamment en direction des personnes les plus éloignées de l’emploi. Il convient dès lors de saluer, après deux années de baisse marquée, **le maintien des crédits de la mission à leur niveau de 2019, soit 12,6 milliards d’euros de crédits de paiement à périmètre constant.**

\*

**La principale mesure de transfert est la substitution de l’aide unique aux employeurs d’apprentis aux aides régionales à l’apprentissage.** L’extension de cette aide, pour les entreprises de moins de 11 salariés, à certaines formations de niveau III, sanctionnées par des diplômes bac + 2 (BTS), serait cependant un signal politique fort en direction des artisans.

La baisse de la subvention pour charge de service public de Pôle emploi est plus que compensée par l’augmentation d’un point de la contribution de l’UNEDIC, dans un contexte de dynamisme de la masse salariale. **Pôle emploi dispose donc de 486 milliards d’euros de ressources supplémentaires, et son plafond d’emploi est revu à la hausse pour atteindre 46 995 équivalents temps pleins travaillés.** La création de 1 000 postes supplémentaires dans le cadre de la réforme de l’assurance chômage permettra un accompagnement plus soutenu et personnalisé des demandeurs d’emploi.

**L’investissement dans les dispositifs d’insertion dans l’activité économique se poursuit : 120 millions d’euros supplémentaires** – pour un total de plus de un milliard d’euros – sont accordés à une politique dont l’efficacité est attestée par l’amélioration des taux d’insertion dans l’emploi durable.

**L’année 2020 sera celle du plein déploiement du Plan d’investissement dans les compétences (PIC), effort sans précédent en faveur des personnes les plus éloignées de l’emploi : 14 milliards d’euros sur le quinquennat, dont 3,1 milliards d’euros d’engagements en 2020.**

Deux articles du projet de loi de finances sont rattachés à la mission *Travail et emploi*. **La rapporteure spéciale propose, en accord avec l’annonce faite le 24 septembre dernier par le Premier ministre, la suppression de l’article 79.** Celui-ci a pour objet de retirer de la liste des bénéficiaires du dispositif d’exonération spécifique en faveur des aides à domicile intervenant auprès de publics fragiles, les personnes qui en bénéficient du seul fait de leur âge. L’article 80 consiste pour sa part en une rationalisation du dispositif de l’aide aux créateurs et repreneurs d’entreprises.

**PLAFONDS DE LA MISSION SUR LE PÉRIMÈTRE DE LA NORME DE DÉPENSES PILOTABLES  
AU FORMAT DU PROJET DE LOI DE FINANCES (PLF) POUR 2020**

(en millions d'euros)

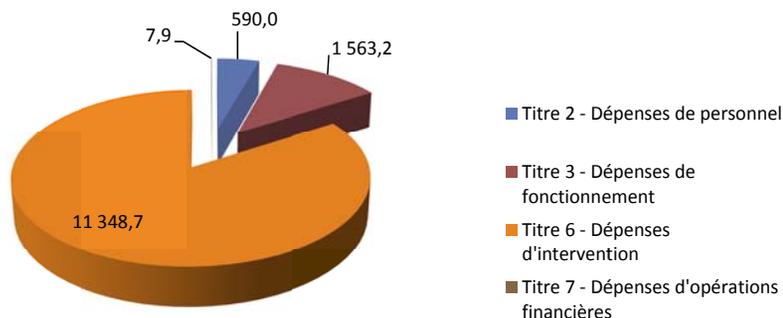
	LFI 2019	PLF 2020
Crédits de paiement	12 590	12 595

**CRÉDITS DES PROGRAMMES DE LA MISSION**

(en euros)

Numéro et intitulé du programme ou de l'action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2019	Demandées pour 2020	Variation 2020/2019 en %	Ouverts en LFI pour 2019	Demandés pour 2020	Variation 2020/2019 en %
102 - Accès et retour à l'emploi	6 276 522 643	6 371 427 701	+ 1,51	6 440 154 518	6 339 160 433	- 1,57
103 - Accompagnement des mutations	6 386 693 007	6 408 303 871	+ 0,34	5 234 129 090	5 664 838 597	+ 8,23
111 - Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	56 969 516	69 704 491	+ 22,35	87 988 820	99 339 262	+ 12,90
155 - Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi	690 247 903	669 291 169	- 3,04	688 646 455	668 254 957	- 2,96
<b>Total pour la mission</b>	<b>13 410 433 069</b>	<b>13 518 727 232</b>	<b>+ 0,81</b>	<b>12 450 918 883</b>	<b>12 771 593 249</b>	<b>+ 2,58</b>

**RÉPARTITION DES CRÉDITS DE PAIEMENT PAR TITRE**  
(en millions d'euros)



**Après plusieurs années de baisse, les crédits de la mission *Travail et emploi* sont stabilisés, à près de 12,6 milliards d’euros à périmètre constant.**

En autorisations d’engagements, les crédits de tous les programmes augmentent, connaissant une progression de 0,3 % à 22,4 %, à l’exception du programme 155, programme support, qui connaît une baisse de 3 %. L’évolution nette des effectifs (+ 103 ETPT) traduit notamment le renforcement des effectifs de Pôle emploi.

La politique de l’emploi, dans sa dimension inclusive, s’articule autour d’une logique de parcours, qui s’appuie sur le triptyque accompagnement-formation-expérience professionnelle. Elle se déploie grâce à un service public de l’emploi aux offres diverses et complémentaires. **La programmation budgétaire de l’année 2020 en conforte tous les éléments.**

## I. LE PROGRAMME 102 ACCÈS ET RETOUR À L’EMPLOI

**Quoiqu’ils diminuent de 1,6 % en crédits de paiement (CP), les montants alloués au programme 102 *Accès et retour à l’emploi* progressent de 1,51 % en autorisations d’engagement, traduisant un effort résolu en faveur des personnes les plus éloignées du marché du travail.**

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 102

Numéro et intitulé de l’action	Autorisations d’engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2019	Demandées pour 2020	Variation 2020/2019 en %	Ouverts en LFI pour 2019	Demandés pour 2020	Variation 2020/2019 en %
01 - Amélioration de l’efficacité du service public de l’emploi	3 587 788 367	3 538 829 951	- 1,36	3 587 788 367	3 538 829 951	- 1,36
02 - Amélioration des dispositifs en faveur de l’emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail	2 102 490 329	2 243 131 055	+ 6,69	2 273 040 884	2 210 863 787	- 2,74
03 - Plan d’investissement des	586 243 947	589 466 695	+ 0,55	579 325 267	589 466 695	+ 1,75
<b>Total du programme 102</b>	<b>6 276 522 643</b>	<b>6 371 427 701</b>	<b>+ 1,51</b>	<b>6 440 154 518</b>	<b>6 339 160 433</b>	<b>- 1,57</b>

Source : projet annuel de performances (PAP) 2020 de la mission Travail et emploi.

## A. UNE POLITIQUE DE L’EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ FORTIFIÉE

L’action 01 *Amélioration de l’efficacité du service public de l’emploi* vise à mobiliser les moyens d’action de Pôle emploi en faveur des demandeurs d’emploi via le soutien dans leur recherche d’emploi, la construction de leurs projets professionnels ou l’acquisition de nouvelles compétences. Elle finance également les allocations de solidarité dont bénéficient notamment les personnes en fin de droit au chômage.

**La baisse de 1,4 % des crédits budgétaires de cette action, dont le montant passe de 3,59 milliards d'euros à 3,54 milliards d'euros<sup>(1)</sup>, ne doit pas dissimuler un renforcement de l'effort de solidarité et des moyens financiers et humains de Pôle emploi.**

### **1. Des dépenses de solidarité d'un niveau relativement stable**

La sous-action n° 01-01 *Indemnisation des demandeurs d'emploi* finance notamment les allocations de solidarité versées aux demandeurs d'emploi qui ne peuvent bénéficier du régime d'assurance chômage. Elles s'élèvent à 2 301,2 millions d'euros en AE et en CP : 2 235,2 millions d'euros au titre de l'allocation de solidarité spécifique ; 1,3 million d'euros au titre de l'allocation équivalent retraite ; 21,6 millions d'euros au titre de l'allocation de solidarité spécifique formation (ASS-F) ; 40,5 millions d'euros au titre de l'ASS-ACCRES, qui permet aux bénéficiaires de l'ASS, par ailleurs créateurs ou repreneurs d'entreprise et bénéficiaires du dispositif d'aide au créateur ou repreneur d'entreprise, de continuer à percevoir leur allocation pendant douze mois ; 2,1 millions d'euros au titre de l'indemnisation des intermittents du spectacle, 1,7 million d'euros au titre de l'allocation équivalent retraite 2009 et 2010 ; 300 000 euros au titre de la participation de l'État à l'indemnisation de certaines catégories de publics.

**Au total, ces dépenses d'intervention sont d'un montant de 2 302,9 millions d'euros, contre 2 210,1 millions d'euros en loi de finances (LFI) pour 2019, soit une progression de 4,2 %. Elles représentent 65,1 % des crédits demandés au titre de l'action 01.**

### **2. Une baisse en trompe-l'œil des moyens du service public de l'emploi**

La sous-action n° 01-02 *Coordination du service public de l'emploi* finance essentiellement la subvention pour charge de service public versée à Pôle emploi et, très marginalement (10 000 euros), les frais de gestion facturés par Pôle emploi pour le dispositif de l'allocation complémentaire.

**Le montant des crédits versés à Pôle emploi au titre de la subvention pour charges de service public prévu en PLF 2020 s'élève à 1 235,9 millions d'euros, soit 34,9 % des crédits de l'action.** D'un montant de 1 372,7 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2019, cette subvention diminue de 136,8 millions d'euros. La baisse de cette subvention explique donc celle des crédits de l'action, et du programme. Elle permet le recentrage des crédits du programme 102 vers les actions d'accompagnement indispensables pour que les demandeurs d'emploi ne bénéficiant pas immédiatement de la reprise économique puissent à leur tour être durablement insérés sur le marché du travail, en particulier celles conduites dans le cadre d'une nouvelle ambition pour le secteur de l'insertion par l'activité économique (IAE) (cf. infra).

---

(1) Tout au long de ce rapport, lorsque la distinction n'est pas faite entre autorisations d'engagement et crédits de paiement, leurs montants respectifs sont identiques.

Cependant, **cette baisse est plus que compensée par l'augmentation du pourcentage de contribution de l'Unedic à Pôle emploi**, désormais fixée à hauteur de 11 % de la somme des contributions des employeurs et des salariés à l'assurance chômage, contre 10 % auparavant. Conjuguée au dynamisme de la masse salariale, cette augmentation procurera en 2020 623,1 millions d'euros de ressources supplémentaires. Ainsi, **les ressources de Pôle emploi connaissent une augmentation nette de 486,3 millions d'euros**.

De même, le plafond d'emplois de l'opérateur a été revu à la hausse, et 950 ETPT supplémentaires ont été octroyés pour accompagner la transformation de Pôle emploi et mieux accompagner les demandeurs d'emploi et les entreprises. Le plafond d'emploi sera donc de 46 995 équivalents temps plein travaillé (ETPT).

#### ÉVOLUTION DES EMPLOIS DE L'OPÉRATEUR (2010-2020)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	LFI 2019	PLF 2020
	ETP	ETP	ETP	ETP	ETPT						
Sous plafond	44 451	42 351	43 104	46 094	46 634	46 345	46 445	46 414	46 084	46 045	46 995
Hors plafond	2 654	3 067	2 703	3 219	3 486	3 145	3 201	3 176	2 137		
<b>Total</b>	<b>47 105</b>	<b>45 418</b>	<b>45 807</b>	<b>49 313</b>	<b>50 120</b>	<b>49 490</b>	<b>49 646</b>	<b>49 590</b>	<b>48 221</b>	<b>46 045</b>	<b>46 995</b>

Sources : *Rapports annuels de performance, projets annuels de performances 2019 et 2020, Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle.*

Ainsi, un « pack de démarrage » sera mis en place progressivement en 2020 afin d'établir un diagnostic objectif des besoins des demandeurs d'emploi en matière d'accompagnement ou de formation et des freins à lever afin d'élaborer le projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) de chaque demandeur d'emploi. Jusqu'à deux demi-journées seront consacrées à l'analyse de la situation du demandeur d'emploi, à la confrontation de ses compétences au marché du travail, à la présentation des services de Pôle emploi et, en fonction de ses besoins, à une première mise en action (repérage d'entreprises, travail sur le projet professionnel, techniques de recherche d'emploi...).

**Des modalités différenciées permettront également la personnalisation de l'accompagnement.** Pour les personnes les moins autonomes dans leur recherche d'emploi, de nouvelles approches d'accompagnement intensifié sont expérimentées, notamment pour les demandeurs d'emploi de longue durée mais aussi les personnes en activité réduite, autour de moments clés de leur parcours, par exemple la sortie d'une formation. Pour les personnes les plus autonomes dans leur recherche d'emploi, un accompagnement plus numérique et collectif sera proposé à partir du second semestre de l'année 2020, s'appuyant sur une animation collective en ligne et en agence, des échanges à distance et la possibilité d'accéder de manière autonome à davantage de services.

Par ailleurs, **une action renforcée sera menée en faveur des entreprises dont le recrutement n'a pas abouti dans un délai de trente jours.**

Elle prendra la forme d'une reprise de contact pour un point d'étape, de la proposition de solutions adaptées pour réduire le délai de recrutement, d'une contractualisation du délai de mise en œuvre des solutions proposées.

**La rapporteure spéciale avait précédemment appelé à la mise en place de parcours d'accompagnement et de bilans réellement individualisés, sur l'équivalent de deux demi-journées. Elle avait estimé qu'environ 900 équivalents temps plein (ETP) devraient pouvoir être financés <sup>(1)</sup>. Dès lors, elle se félicite de l'augmentation des ressources de Pôle emploi et du relèvement de son plafond d'emploi en vue d'une amélioration de l'accompagnement tant des demandeurs d'emploi que des entreprises.**

### La réforme de l'assurance chômage

À la suite de l'échec des négociations entre les partenaires sociaux, le décret du 26 juillet 2019 (2) révisé de manière substantielle les règles d'indemnisation et de contribution relatives au régime d'assurance chômage. **Cette réforme vise à promouvoir de nouvelles règles d'indemnisation plus équitables, incitant davantage à la reprise d'emploi et plus responsabilisantes**, pour les salariés comme pour les employeurs.

1. En premier lieu, la réforme concrétise les nouveaux droits ouverts par la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel en faveur des salariés démissionnaires et des travailleurs indépendants. Les salariés démissionnaires poursuivant un projet professionnel (reconversion professionnelle, création ou reprise d'une entreprise) et justifiant d'au moins cinq années d'activité antérieure continue pourront désormais bénéficier de l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE). Ce nouveau dispositif devrait concerner environ 25 000 salariés. En outre, les travailleurs indépendants dont l'activité cesse de manière involontaire et définitive auront désormais droit à l'assurance chômage, sans cotisations supplémentaires.

2. **Un dispositif de bonus-malus sur les contributions patronales d'assurance chômage vise à ce que les employeurs intègrent, dans leurs pratiques de recrutement, le coût social engendré par leurs décisions d'embaucher ou de se séparer de salariés.** Ce dispositif sera déployé, dans un premier temps, dans les secteurs dans lesquels le taux de séparation moyen est supérieur à un seuil fixé par arrêté.

3. **Les règles d'indemnisation de l'assurance chômage sont revues. Précédemment fixée à 88 jours ou 610 heures travaillés sur les 28 derniers mois, la durée minimale d'affiliation requise pour l'ouverture d'un droit à l'aide au retour à l'emploi (ARE) est ainsi désormais fixée à 130 jours ou 910 heures travaillés au cours des 24 mois précédant la fin de contrat de travail. Le seuil minimum requis pour recharger ses droits à l'issue d'une période d'indemnisation à l'ARE est porté à 130 jours ou 910 heures travaillés. Est par ailleurs introduit un mécanisme de dégressivité des allocations pour les plus hauts revenus. Les modalités de calcul de l'ARE deviennent plus incitatives à la reprise d'emploi et plus équitables.**

(1) Rapport spécial n° 1990, annexe 43, sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018.

(2) Décret n° 2019 797 du 26 juillet 2019 relatif au régime d'assurance chômage.

### **3. L'absence de financement consacré aux maisons de l'emploi**

Créé par la loi du 18 janvier 2005 et fort de 1 500 salariés, le dispositif souple et agile des maisons de l'emploi devait initialement fédérer l'action locale en faveur de l'emploi, de la formation, de l'insertion et du développement économique et contribuer à mieux ancrer le service public de l'emploi dans les territoires. Depuis la création de Pôle Emploi en 2008, les maisons de l'emploi ne constituent plus le guichet unique de l'emploi. Notamment, plusieurs opérateurs du service public de l'emploi sont chargés de l'accompagnement des demandeurs d'emploi : Pôle emploi, les missions locales, Cap emploi et l'APEC.

Le réseau reste cependant un acteur essentiel, au niveau territorial, de certaines politiques de l'emploi et en faveur des compétences, comme le prouve le succès qu'elles rencontrent dans les appels à projets nationaux lancés dans le cadre du plan d'investissement dans les compétences. Nombre d'entre elles, par exemple, sont lauréates des appels 100 % inclusion, « Insertion des réfugiés par l'emploi » ou « Prépa apprentissage ». L'État s'appuie en outre sur les maisons de l'emploi pour déployer des politiques publiques prioritaires, comme la clause sociale. De même, les maisons de l'emploi sont investies dans des projets visant à la montée en compétence des acteurs de la transition énergétique.

#### **La rapporteure spéciale regrette le désengagement financier continu de l'État qui compromet leur avenir, même si elle en comprend la finalité.**

En effet, dans le prolongement des orientations de ces dernières années, et au vu des missions très variables et territorialisées des maisons de l'emploi et des besoins financés par ailleurs par la mission *Travail et emploi*, le projet de loi de finances pour 2020 prévoit l'arrêt des crédits subventionnant directement le fonctionnement des maisons de l'emploi.

#### **La rapporteure spéciale a donc déposé un amendement pour abonder de 5 millions d'euros leur financement. Cet amendement a été adopté par la commission des finances.**

En contrepartie et pour assurer la pérennité de leur accompagnement financier par l'État, les maisons de l'emploi devront travailler à un approfondissement de leurs liens avec Pôle emploi, en vue d'assurer une parfaite complémentarité. Il est à noter que des démarches sont d'ailleurs en cours en ce sens. Un projet de protocole entre Pôle emploi et Alliances Ville Emploi a été rédigé, qui fixe un cadre général de coopération nationale pour des conventions susceptibles de se décliner localement en fonction des opportunités identifiées lors des diagnostics territoriaux et des volontés des deux partenaires ; il doit être signé au cours de l'automne par la présidente d'Alliance Villes Emploi et le directeur général de Pôle emploi.

## B. UN EFFORT HISTORIQUE EN FAVEUR DES PERSONNES LES PLUS ÉLOIGNÉES DE L'EMPLOI

Les crédits demandés pour l'action *02 Amélioration des dispositifs en faveur de l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail* affichent une forte progression en AE, passant de 2 102,5 milliards d'euros à 2 243,1 milliards d'euros (+ 6,7 %), et une légère baisse en CP, passant de 2 273 à 2 210,1 milliards d'euros (- 2,7 %).

L'action finance notamment la poursuite du déploiement du fonds d'inclusion dans l'emploi, créé par la circulaire du 11 janvier 2018. La circulaire du 31 janvier 2019 en a élargi le périmètre, au-delà des parcours emploi compétences (PEC) et de l'insertion par l'activité économique (IAE), aux entreprises adaptées (EA) ainsi qu'aux groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ) pour renforcer l'adaptation de la politique d'inclusion dans l'emploi aux besoins des publics et aux spécificités des territoires.

### 1. Un effort maintenu en faveur des PEC

La sous-action n° 02-01 *Insertion dans l'emploi au moyen de contrats aidés* porte le financement des contrats aidés.

La mise en œuvre des PEC à partir de 2018 a permis de renforcer la finalité première des contrats aidés, à savoir l'insertion durable dans l'emploi pour les publics les plus en difficulté dans une logique emploi-formation-accompagnement. **La conclusion de 100 000 contrats PEC est attendue en 2020. Ce sont ainsi 427,3 millions d'euros qui sont programmés en AE. Les crédits de paiement relatifs aux contrats aidés s'élèvent pour leur part à 395,1 millions d'euros. Ils correspondent au financement des entrées en PEC en 2020, dont les paramètres de calcul ont été ajustés en fonction de l'exécution 2018 et 2019, mais aussi au coût des contrats aidés en cours et conclus avant le 1<sup>er</sup> janvier 2020.**

En 2020, comme en 2019, les PEC doivent aider prioritairement à l'insertion des personnes éloignées de l'emploi. Pour y parvenir, un accompagnement renforcé des bénéficiaires par les prescripteurs (Pôle emploi, Missions locales et Cap emploi) a été mis en place en 2018. Au moment de la signature du contrat, un entretien tripartite préalable est organisé par le prescripteur avec le salarié et l'employeur et permet d'identifier les compétences à développer durant le contrat, ainsi que les engagements de l'employeur.

Ainsi, du 1<sup>er</sup> janvier au 31 juillet 2019, Pôle emploi a réalisé 27 292 entretiens tripartites, pour 37 020 PEC prescrits hors contingent de l'éducation nationale, soit un taux de réalisation de 74 %. Le taux de réalisation d'entretiens tripartites des missions locales est, quant à lui, de 78 % pour tous les PEC signés depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018.

En outre, Pôle emploi envoie régulièrement aux bénéficiaires et aux employeurs des livrets de suivi pour s'assurer du bon déroulement du PEC et du respect des engagements de l'employeur (présence d'un tuteur, suivi de formations...). Un accompagnement par le prescripteur à la sortie du contrat est par ailleurs prévu pour les bénéficiaires qui n'auraient pas de solution à l'issue de celui-ci. Ainsi, sur les 29 940 PEC conclus entre les mois d'avril 2018 et de juillet 2019 et arrivés aujourd'hui à échéance, Pôle emploi a réalisé 23 506 entretiens de sortie, soit un taux de 78 %.

**La rapporteure spéciale relève avec intérêt qu'une évaluation, portant sur la situation des bénéficiaires 2018 d'un PEC six mois après la fin de leur contrat sera réalisée par la DARES au cours de l'année 2020 pour mesurer le taux d'insertion à leur sortie.**

**Si elle salue en outre les marges de flexibilité ouvertes aux préfets de région dans le cadre du fonds d'inclusion dans l'emploi, la rapporteure spéciale souhaite cependant qu'une attention particulière soit accordée au rythme de prescription des PEC tout au long de l'année et à leur taux de prise en charge ; il s'agit d'éviter que l'enveloppe qui leur est consacrée ne soit prématurément épuisée.**

La sous-action n° 02-01 porte également une subvention pour charges de service public et une subvention d'investissement versées à l'Agence de services et de paiements (ASP), dont les montants respectifs sont de 43,5 et 7,9 millions d'euros.

## **2. Un haut niveau d'accompagnement des publics les plus en difficulté**

D'un montant de 1 708,4 millions d'euros, les crédits de la sous-action n° 02-02 *Accompagnement des publics les plus en difficulté* couvrent le financement de plusieurs dispositifs d'accompagnement vers et dans l'emploi, tout particulièrement l'insertion par l'activité économique (IAE)

### ***a. Un effort exceptionnel en faveur de l'IAE***

L'insertion par l'activité économique constitue une réponse structurelle à l'objectif d'insertion professionnelle des personnes très éloignées du marché du travail qui ne bénéficient pas spontanément de la reprise économique et pour lesquelles la seule formation professionnelle ne constitue pas une réponse adaptée. Elle permet à ces publics, pour une durée déterminée, de renforcer leur employabilité par la mise en situation de travail doublée d'un accompagnement personnalisé et d'une formation. Cette logique « d'alternance d'insertion » est mise en œuvre par des associations et des entreprises spécifiquement dédiées à l'insertion professionnelle. En outre, l'IAE, par la création d'activités économiques ancrées localement, contribue au développement économique des territoires. Partie intégrante de l'économie sociale et solidaire, l'IAE s'inscrit dans une logique d'innovation au plus près des territoires.

**Dans le cadre du PLF 2020, le cap symbolique du milliard d'euros dédié à l'IAE est franchi, avec 1 021,1 millions d'euros prévus, soit une hausse de 120 millions d'euros par rapport à la LFI 2019. La rapporteure spéciale salue cette augmentation sans précédent des crédits.**

L'année 2020 sera consacrée à la mise en œuvre du pacte d'ambition pour l'IAE remis à la ministre du Travail, le 12 septembre 2019 en présence du Président de la République. Ce pacte, co-construit avec les acteurs de l'IAE par la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle et le conseil de l'inclusion dans l'emploi, a pour objectif de transformer le secteur et de répondre à l'objectif de création de 100 000 emplois supplémentaires d'ici à 2022 fixé par la stratégie de lutte contre la pauvreté.

Sa mise en œuvre s'articulera autour de cinq axes : accompagner chaque bénéficiaire de l'IAE selon ses besoins en mobilisant tous les formats de parcours offerts par les structures d'insertion par l'activité économique (SIAE), en créant un contrat à durée indéterminée inclusion pour les seniors, en développant les parcours d'alternance au sein de l'IAE et en facilitant l'accès à la formation des salariés en insertion ; innover et libérer le potentiel de création d'emplois en augmentant le nombre de structures d'insertion par l'activité économique en activité et le nombre de parcours d'insertion et en favorisant le développement des projets tout en maîtrisant le coût du dispositif ; rallier toutes les entreprises à la cause de l'insertion en accélérant le déploiement des clauses sociales dans la commande publique et les achats privés ; renforcer l'ancrage territorial de l'IAE par une transformation de la gouvernance en passant d'une logique administrative uniforme à une animation coordonnée au plus près des besoins ; simplifier, numériser et co-construire l'écosystème de l'IAE, notamment avec une plateforme de l'inclusion.

Les crédits programmés se répartiraient ainsi entre les différentes SIAE :

- 25,6 millions d'euros pour les associations intermédiaires (AI) ;
- 690,2 millions d'euros pour les ateliers et chantiers d'insertion (ACI) ;
- 179,7 millions d'euros pour les entreprises d'insertion (EI) ;
- 55,9 millions d'euros pour les entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI) ;
- 2,8 millions d'euros pour les entreprises d'insertion par le travail indépendant (EITI) ;
- 6 millions d'euros pour les contrats de professionnalisation ;
- 7,4 millions d'euros pour les contrats-passerelle ;
- 8,9 millions d'euros pour les « CDI senior » ;

- 10 millions d’euros pour le financement d’expérimentations ;
- 23,3 millions d’euros pour le fonds départemental d’insertion ;
- 11,3 millions d’euros pour les exonérations de cotisations sociales en faveur des ateliers et chantiers d’insertion (ACI).

**Ce sont 83 000 ETP qui sont ainsi financés, soit 10 000 aides au poste de plus par rapport à la programmation 2019.**

Il faut en outre noter que **les AI bénéficient d’une exonération de taxe sur la valeur ajoutée qui constitue la principale dépense fiscale rattachée au programme 102 et qui est évaluée à 90 millions d’euros** <sup>(1)</sup>.

Le taux d’insertion dans l’emploi à la sortie des structures d’insertion par l’activité économique est l’un des indicateurs du programme 102. **Les taux d’insertion dans l’emploi, particulièrement dans l’emploi durable, s’améliorent sur les quatre dernières années pour toutes les catégories de SIAE**, notamment les ETTI pour lesquelles le taux de sortie en emploi a progressé de près de douze points dont neuf points pour l’emploi durable.

**TAUX D’INSERTION DANS L’EMPLOI  
À LA SORTIE DES STRUCTURES D’INSERTION PAR L’ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE**

	2017 Réalisation	2018 Réalisation	2019 Prévision PAP 2019	2019 Prévision actualisée	2020 Prévision	2020 Cible
Taux d’insertion dans l’emploi à la sortie d’une entreprise d’insertion (EI)	32	30	39	32	34	40
Taux d’insertion dans l’emploi durable à la sortie d’une EI	17	16,5	21	18	20	22
Taux d’insertion dans l’emploi à la sortie d’une entreprise de travail temporaire d’insertion (ETTI)	53	55	47	55	57	48
Taux d’insertion dans l’emploi durable à la sortie d’une ETTI	27	29	22	31	33	23
Taux d’insertion dans l’emploi à la sortie d’une association intermédiaire (AI)	49,5	48	37,5	50	52	38
Taux d’insertion dans l’emploi durable à la sortie d’une AI	27	26	18	28	30	19
Taux d’insertion dans l’emploi à la sortie des ateliers et chantiers d’insertion (ACI)	26	26	28	28	29	30
Taux d’insertion dans l’emploi durable à la sortie des ateliers et chantiers d’insertion (ACI)	10,5	11	11,5	13	14	13

Source : PAP 2020 de la mission Travail et emploi.

(1) Article 261-7-1°bis du code général des impôts.

Compte tenu du rythme d'évolution constaté lors des années précédentes, les prévisions 2019-2020 ont été revues à la hausse, en cohérence avec les objectifs fixés par la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté du Gouvernement et le pacte d'ambition pour l'IAE présenté par le conseil de l'inclusion dans l'emploi, qui visent à faire de l'IAE un levier important de l'inclusion des personnes éloignées de l'emploi.

***b. Le financement de l'Établissement pour l'insertion dans l'emploi (EPIDE)***

Créé en 2005, l'EPIDE, établissement public administratif, organise des formations et des actions d'insertion au profit de jeunes sans diplôme, sans titre professionnel ou en voie de marginalisation sociale, ayant souscrit un contrat dit de « volontariat pour l'insertion ». Il leur offre une remise à niveau scolaire ainsi qu'un accompagnement social et professionnel et les héberge dans le cadre d'un internat de semaine.

L'offre de service de l'EPIDE repose sur l'articulation d'une vie collective dans un cadre structurant d'inspiration militaire et d'un parcours citoyen en lien avec la vie civile. L'établissement dispose d'un siège national et de dix-neuf centres implantés en France métropolitaine. Un vingtième centre est prévu, à La Grand-Combe, dans le Gard, à l'horizon 2021.

**En 2020, les recettes de l'EPIDE s'élèveront à 91,8 millions d'euros, dont 84 millions d'euros de subvention de l'État, 6,2 millions d'euros du Fonds social européen et 1,6 million d'euros de financements dans le cadre du plan d'investissement dans les compétences. La contribution du ministère du travail inscrite au PLF 2020 est de 56 millions d'euros, soit une hausse de 3 % par rapport à la LFI 2019.**

L'année 2020 sera consacrée au redressement du taux d'occupation des centres qui a diminué progressivement pour se situer en 2018 à 71 % (contre 78 % en 2017). L'EPIDE devra poursuivre les efforts afin de garantir un recrutement à hauteur de ces capacités, d'autant plus que le nombre de places devrait atteindre 3 210 en 2022 grâce aux projets de développement financés par le plan d'investissement dans les compétences.

***c. Les mesures en faveur de l'emploi des personnes en situation de handicap***

La réforme des entreprises adaptées a entraîné, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019, une globalisation des deux lignes de financement existant précédemment (aide aux postes forfaitaire + subvention spécifique), et s'est traduite à compter de la LFI 2019 par la suppression du dispositif de subvention spécifique et de la ligne budgétaire associée. Si la structure du budget des entreprises adaptées a évolué avec la mise en œuvre de la réforme, le budget globalement dévolu aux entreprises adaptées a augmenté, pour atteindre 402,9 millions d'euros.

**Dans le cadre du Printemps de l'évaluation des politiques publiques, la rapporteure vérifiera la pertinence de la globalisation des deux lignes de financement, ainsi que l'évolution du nombre de créations de poste adapté.**

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS CONSACRÉS AUX ENTREPRISES ADAPTÉES**

(en millions d'euros)

CP	2015		2016		2017		2018		2019	2020
	LFI	Exécution	LFI	Exécution	LFI	Exécution	LFI	Exécution	LFI	PLF
<b>Aides au poste des entreprises adaptées</b>	310,52	294,40	317,30	317,30	326,36	324,21	338,47	349,79	395,43	402,86
<b>Subvention spécifique aux EA</b>	40,00	40,98	40,00	40,49	41,34	43,27	33,34	42,61	0,00	0,00

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

**d. L'expérimentation « Territoire zéro chômeur de longue durée »**

Prévue pour cinq ans par la loi d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée du 29 février 2016, l'expérimentation « Territoires zéro chômeur de longue durée » (ETCLD) est mise en place dans dix territoires où ont été créées des « entreprises à but d'emploi » (EBE). Celles-ci ont pour charge de recruter en contrat à durée indéterminée (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. 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 ne dépassera pas la dépense directe et indirecte de la collectivité liée au chômage de longue durée. La loi prévoit qu'une évaluation produite par un comité scientifique doit être remise au Parlement avant le 1<sup>er</sup> juillet 2020 tandis que l'association ETCLD doit publier son bilan avant le 1<sup>er</sup> janvier 2020.

À la fin du mois de juin 2019, le nombre de personnes recrutées s'élevait à 744 (656 ETP). Pour 2019, la cible est de 787 ETP en moyenne annuelle et de 1 000 ETP à la fin de l'année.

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 assurer une prise en charge comprise entre 53 % et 101 % du SMIC par ETP recruté ; d'autres entités peuvent également contribuer, notamment les collectivités territoriales, établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ou autres organismes publics et privée. Fixée à 101 % du SMIC en 2017 et 2018, la contribution de l'État a été abaissée à 95 % du SMIC en 2019, soit 17 342 euros par ETP.

Seuls les départements se sont engagés à ce stade aux côtés de l'État pour financer une fraction des salaires, selon des modalités hétérogènes et à des niveaux très limités ; ainsi, en moyenne, la dépense des conseils départementaux a été en 2018 de 1 410 euros par ETP. À ce financement s'ajoute un soutien à l'amorçage des entreprises supporté par l'État : en 2019, comme les années précédentes, il est prévu un accompagnement complémentaire de la montée en charge des entreprises à hauteur d'environ 5 000 euros par nouvel ETP créé. La dotation globale de l'État pour l'expérimentation s'élève en 2019 à 15,7 millions d'euros après mise en réserve. Cette dotation comprend 470 000 euros de subvention de fonctionnement.

Une extension de l'expérimentation à de nouveaux territoires ne peut intervenir que par voie législative. En complément de l'évaluation prévue par la loi, l'inspection générale des finances et l'inspection générale des affaires sociales conduisent une mission afin de déterminer les coûts évités et les gains engendrés, pour les pouvoirs publics, par la reprise d'un emploi par un chômeur de longue durée. Cette évaluation devra permettre d'éclairer les arbitrages relatifs à l'essaimage de l'expérimentation et, le cas échéant, analyser les freins rencontrés sur le terrain.

**La rapporteure spéciale souhaiterait cependant, dans l'éventualité d'une extension du dispositif, que soit aussi examinée la possibilité de s'appuyer sur des structures d'insertion préexistantes.**

*e. Un accompagnement renforcé des jeunes vers l'emploi*

Dans le cadre du programme 102, l'accompagnement renforcé des jeunes prend la forme d'un financement des actions de parrainage (5 millions d'euros) et des écoles de la deuxième chance (24 millions d'euros) ainsi que d'une partie de l'action des missions locales, notamment chargées de la mise en œuvre du Parcours d'accompagnement contractualisé vers l'emploi et l'autonomie (PACEA) et de la Garantie jeunes. Les crédits dont elles bénéficient au titre des actions prévues dans la convention pluriannuelle d'objectifs (CPO) sont financés par l'action 2 du programme 102. Ils s'élèvent à 211,9 millions d'euros.

Les crédits finançant l'accompagnement réalisé au titre de la Garantie jeunes sont financés dans l'action 3 Grand plan d'investissement, et s'élèvent à 160 millions d'euros. La séparation en nomenclature budgétaire des financements de l'activité d'accompagnement des missions locales financée par l'État se justifie par le besoin d'un suivi spécifique des crédits liés au PIC. Toutefois, depuis 2019, les crédits versés aux missions locales au titre de la CPO intègrent l'accompagnement de la Garantie jeunes et sont globalisés au sein d'une enveloppe unique.

Cette globalisation favorise le décloisonnement des dispositifs tout en permettant aux missions locales davantage de souplesse dans la gestion de leurs crédits.

### ***f. Des exonérations au profit de structures agréées***

Les structures agréées au titre de l'aide sociale bénéficient d'une exonération de cotisations patronales de sécurité sociale, à l'exception des cotisations pour la couverture des accidents du travail et maladie professionnelles, dans la limite des rémunérations inférieures ou égales au SMIC. Le montant de la compensation de cette exonération par le programme 102 est évalué à 10,4 millions d'euros.

## **C. D'IMPORTANTES FINANCEMENTS EN FAVEUR DE L'EMPLOI DES JEUNES DANS LE CADRE DU PIC**

Dans le cadre du programme 102, le Plan d'investissement dans les compétences contribue à l'objectif d'accompagnement de formation d'un million de jeunes d'ici à 2022. L'action 03 *Plan d'investissement des compétences* est ainsi exclusivement dédiée au financement de dépenses qui déclinent le Grand plan d'investissement (GPI) dans la sphère de l'emploi et de la formation professionnelle : depuis 2018, les dépenses liées à la Garantie jeunes, pour un total de 524,5 millions d'euros ; depuis 2019, les dépenses au titre de l'allocation PACEA, pour un montant de 65 millions d'euros.

**Au total, les crédits dédiés au financement de ce volet du PIC progressent ainsi de 0,6 % en AE, passant de 586,2 millions d'euros à 589,5 millions d'euros, et de 1,8 % en CP, passant de 579,3 millions d'euros à 589,5 millions d'euros.**

Le parcours d'accompagnement contractualisé vers l'emploi et l'autonomie (PACEA), support de cette ambition, constitue le cadre contractuel de l'accompagnement de jeunes par les missions locales. Socle unique et adaptable de l'action du service public de l'emploi en faveur des jeunes, il vise à permettre un décloisonnement des dispositifs d'accompagnement.

La Garantie jeunes est un droit pour tous les jeunes de 16 à 25 ans révolus, NEET (*Not in Education, Employment or Training* ; ni étudiant, ni employé, ni stagiaire), en situation de précarité (ressources inférieures ou équivalentes au montant forfaitaire du RSA) et prêts à s'engager, par une contractualisation, dans le parcours. Modalité spécifique, la plus intensive, du parcours contractualisé vers l'emploi et l'autonomie (PACEA), elle s'est généralisée progressivement, jusqu'en juin 2017, date d'entrée dans le dispositif des dernières missions locales.

La Garantie jeunes constitue la garantie :

– d'une première expérience professionnelle à travers un parcours dynamique de douze mois où les bénéficiaires intègrent un groupe d'une quinzaine de jeunes avec une période de mobilisation collective et intensive d'environ quatre semaines, associant un accompagnement individualisé, des périodes d'expériences répétées de mises en situation professionnelle (rémunérées ou non) et de formation ;

– de ressources, le jeune bénéficiant d’une allocation forfaitaire mensuelle correspondant au maximum au montant forfaitaire du revenu de solidarité active (RSA), hors forfait logement, soit 492,57 euros depuis le 1er avril 2019. Cette allocation est cumulable avec les revenus d’activité jusqu’à 300 euros et dégressive ensuite jusqu’à un niveau équivalent à 80 % du montant mensuel brut du SMIC.

**Les évaluations du comité scientifique font ressortir, sur la première cohorte, un effet nettement positif avec une augmentation de plus de sept points du taux d’emploi total des bénéficiaires de la Garantie jeunes.**

**Cette évaluation est confortée par la DARES qui précise, en 2019, que 29 % des bénéficiaires sont en emploi huit mois après leur entrée dans le parcours Garantie jeunes et 41 % au bout de dix-neuf mois, une hausse principalement portée par l’accès à l’emploi durable.**

Au-delà des seuls effets sur l’emploi, la Garantie jeunes vise plus largement à favoriser l’accès à une plus grande autonomie. Ainsi, toujours selon la DARES, le nombre de jeunes titulaires du permis de conduire augmente de dix points et la part de locataires passe de 19 % à 39 % dix-neuf mois après leur entrée dans le dispositif.

**Pour ces raisons, la rapporteure spéciale souhaite qu’une réflexion s’engage sur la possibilité d’ouvrir le bénéfice de la Garantie jeunes jusqu’à l’âge de trente ans.**

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

**Le programme 103 est concerné par deux mesures de périmètre et de transfert.**

D'une part, mesure entrante, **l'aide unique aux employeurs d'apprentis** se substitue aux aides régionales à l'apprentissage, soit une augmentation de 329,5 millions d'euros des crédits du programme.

La loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel <sup>(1)</sup> a instauré une nouvelle aide unique à l'apprentissage pour les entreprises de moins de 250 salariés concluant un contrat d'apprentissage avec un jeune suivant une formation équivalente au plus au baccalauréat. Elle regroupe ainsi la prime à l'apprentissage, l'aide au recrutement d'un apprenti supplémentaire, aides versées par les régions et compensées par l'État mais également la prime spécifique pour les employeurs d'apprentis travailleurs handicapés, le crédit d'impôt et l'aide « TPE Jeunes apprentis », financés par l'État *via* le programme 103.

**Ainsi, les crédits inscrits au PLF 2020 regroupent l'ensemble des crédits autrefois dédiés au financement de ces différentes aides.** La fraction de taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques (TICPE) qui était affectée aux régions pour le financement de la prime à l'apprentissage (environ 220 millions d'euros) et de l'aide au recrutement d'un apprenti supplémentaire (environ 100 millions d'euros) se traduit ainsi en crédits budgétaires sur le programme 103. Elle porte l'autorisation de dépenses de l'aide unique aux employeurs d'apprentis à 869,95 millions d'euros en autorisations d'engagement et 498,24 millions d'euros en crédits de paiement.

D'autre part, mesure sortante, **les crédits d'intervention en faveur de la Guyane sont regroupés dans un programme unique** piloté par le préfet de Guyane, Programme d'intervention territoriale de l'État (PITE) pour la Guyane. À ce titre, les dépenses prévues en PLF 2020 au titre du Contrat de plan État-Région (0,3 million d'euros) et du Pacte régional pour la formation en Guyane (5,1 millions d'euros en AE et 2,5 millions d'euros en CP) sont transférés au Programme 162 *Interventions territoriales de l'État* de la mission *Cohésion des territoires*.

---

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

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 103

Numéro et intitulé de l'action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2019	Demandées pour 2020	Variation 2020/2019 en %	Ouverts en LFI pour 2019	Demandés pour 2020	Variation 2020/2019 en %
01 - Anticipation et accompagnement des conséquences des mutations économiques sur l'emploi	440 088 059	422 464 918	- 4,00	399 169 371	301 756 943	- 24,40
02 - Amélioration de l'insertion dans l'emploi par l'adaptation des qualifications et la reconnaissance des compétences	1 653 854 111	1 641 776 863	- 0,73	1 023 462 602	1 391 921 331	+ 36,00
03 - Développement de l'emploi	3 444 081 658	3 479 163 611	+ 1,02	3 423 789 258	3 475 445 111	+ 1,51
04 - Plan d'investissement des compétences	848 669 179	864 898 479	+ 1,91	387 707 859	495 715 212	+ 27,86
<b>Total du programme 103</b>	<b>6 386 693 007</b>	<b>6 408 303 871</b>	<b>+ 0,34</b>	<b>5 234 129 090</b>	<b>5 664 838 597</b>	<b>+ 8,23</b>

Source : PAP 2020 de la mission Travail et emploi.

**Les crédits du programme sont relativement stables en autorisations d'engagement, à 6 408,3 millions d'euros (+ 0,3 %). Ils progressent plus nettement en crédits de paiement (+ 8,2 %), pour atteindre 5 664,8 millions d'euros.** Cette évolution traduit la pleine montée en charge des dispositifs mis en œuvre au début du quinquennat (PIC, apprentissage, emplois francs). Cet effort massif est réalisé à un coût limité grâce à la maîtrise des coûts et à la gestion de l'extinction des mesures prises sous le gouvernement précédent.

#### A. LA POLITIQUE D'ANTICIPATION DES CONSÉQUENCES DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES SUR L'EMPLOI

L'action 01 *Anticipation et accompagnement des conséquences des mutations économiques sur l'emploi* est dotée de 422,5 millions d'euros en AE et de 301,8 millions d'euros en CP.

##### 1. Les dépenses d'intervention en faveur des TPE-PME

**Les crédits d'intervention en faveur du développement de l'emploi dans les très petites entreprises (TPE) et les petites et moyennes entreprises (PME) s'élèvent à 290,7 millions d'euros en AE et 163,9 millions d'euros en CP.** Ils financent notamment : l'aide à l'embauche dans les PME, pour un montant de 20 millions d'euros en CP ; l'appui aux filières, aux branches et aux entreprises, pour un montant de 57,1 millions d'euros en AE et 64,2 millions d'euros en CP ; les emplois francs, pour un montant de 233,6 millions d'euros en AE et 79,7 millions d'euros en CP.

*a. Une aide à l'embauche dans les PME qui est en extinction*

L'aide à l'embauche dans les PME consiste en une aide d'un montant maximal de 4 000 euros, à raison de 500 euros par trimestre exécuté, versée à l'entreprise pour toute embauche en CDI ou en CDD d'au moins 6 mois, dont la rémunération prévue au contrat est inférieure ou égale à 1,3 SMIC. Le dispositif portait sur les contrats de travail ayant une date de début d'exécution comprise entre le 18 janvier 2016 et le 30 juin 2017.

Les employeurs disposant d'un délai de 6 mois pour effectuer leur demande d'aide, aucune demande ne peut plus être déposée depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018. Au total, 7 980 paiements ont été réalisés par l'agence de services et de paiement au titre de cette aide jusqu'au 31 juillet 2019, pour une dépense totale de 2 939 millions d'euros.

*b. La poursuite de l'appui aux filières, aux branches et aux entreprises*

L'appui aux filières, aux branches et aux entreprises permet aux directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) de proposer aux TPE et PME une offre de services en matière de ressources humaines.

Différents dispositifs sont ainsi mobilisés et articulés par les DIRECCTE au regard des besoins et priorités territoriales :

- les engagements de développement de l'emploi et des compétences (EDEC), conclus entre l'État et les branches professionnelles, dont l'objectif est d'anticiper et d'accompagner les effets sur l'emploi des mutations économiques, de prévenir les risques d'inadaptation à l'emploi des actifs occupés et de répondre aux besoins de développement des compétences des actifs ;

- un dispositif de conseil en ressources humaines, notamment pour les entreprises qui ne sont pas soumises à l'obligation d'une négociation en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ;

- des conventions de formation et d'adaptation du Fonds national pour l'emploi.

*c. Les emplois francs*

Créés par l'article 175 de la loi de finances pour 2018, les emplois francs consistent en **un dispositif d'aide à l'embauche des demandeurs d'emploi résidant dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV)**. Le projet de loi de finances pour 2020 prévoit 233,6 millions d'euros en AE et 79,7 millions d'euros en CP pour financer ce dispositif.

Toute entreprise ou association, où qu'elle soit située sur le territoire national, peut bénéficier d'une aide financière pour l'embauche en CDI ou en CDD d'au moins six mois d'un demandeur d'emploi, résidant dans l'un des QPV des territoires retenus pour l'expérimentation. Pour les CDI, l'aide s'élève à 5 000 euros par an pendant trois ans ; pour les CDD, elle est de 2 500 euros par an sur deux ans. Lancée le 1<sup>er</sup> avril 2018 dans des territoires représentant environ 25 % de la population de demandeurs d'emploi en QPV, elle a été élargie en 2019. Ce sont désormais 740 QPV, contre 194 auparavant, qui sont désormais couverts par l'expérimentation, et plus de 400 000 demandeurs d'emploi qui sont susceptibles de bénéficier du dispositif.

Le décret du 24 avril 2019 a modifié un certain nombre de paramètres du dispositif. Le délai pour solliciter l'aide à compter de la signature du contrat de travail a été allongé de deux à trois mois. L'emploi franc a été ouvert aux adhérents à un contrat de sécurisation professionnelle. Le décret prévoit également la possibilité de poursuivre le versement de l'aide au-delà de la durée du CDD initial en cas de transformation en CDI ou de renouvellement de CDD pour une durée d'au moins six mois.

Il convient de préciser que l'emploi franc est une aide dite de « guichet » : son pilotage ne se traduit donc pas par la fixation d'objectifs en volume. La généralisation du dispositif à l'ensemble des QPV du territoire national doit permettre d'en accroître la portée en luttant efficacement contre les phénomènes de discrimination à l'embauche à l'encontre des résidents des QPV et en facilitant leur accès à un emploi durable.

## **2. La prévention du licenciement et le reclassement des salariés**

**Les crédits d'intervention prévus pour cette sous-action s'élèvent à 126,1 millions d'euros en AE et 132,1 millions d'euros en CP.** Ils financent, pour un montant de 5,3 millions d'euros en AE et 11,4 millions d'euros en CP, des dispositifs de mesures d'âge (allocations spéciales du fonds national de l'emploi, en voie d'extinction ; conventions de cessation d'activité de certains travailleurs salariés ; contrat de génération, en voie d'extinction ; aide « seniors » pour les contrats de professionnalisation). Cependant, l'essentiel de ces crédits est dédié à des actions de reclassement des salariés.

### ***a. L'activité partielle***

Le dispositif rénové d'activité partielle est entré en vigueur au mois de juin 2013 avec le vote de la loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi. Il est à présent relativement bien maîtrisé par les entreprises comme par les unités départementales des DIRECCTE gestionnaires. Sa forte mobilisation lors de l'ouragan Irma et dans le cadre du mouvement dit « des gilets jaunes » a permis de démontrer son efficacité face aux crises de nature diverse.

Le premier motif de recours à l'activité partielle reste la conjoncture économique, mais sa prédominance a été moins marquée en 2018 qu'en 2016. Le second motif de recours à l'activité partielle est « autres circonstances à caractère exceptionnel » et sa part dans la volumétrie globale a augmenté (10,7 % des heures autorisées et 13,5 % des heures consommées en 2016 pour atteindre, en 2018, 18 % des heures autorisées et 21,3 % des heures consommées). Le mouvement dit « des gilets jaunes » peut expliquer cette augmentation. Le motif de recours ayant le plus évolué est celui relatif au « sinistre/intempérie », passant en 2016 de 5,4 % des heures autorisées et 11,7 % des heures consommées à 16,3 % des heures autorisées et 28,6 % des heures consommées en 2018.

Bien que le recours au dispositif pour le motif « conjoncture économique » tende à décroître, l'activité partielle est par ailleurs mobilisée sur des crises d'ordre sanitaire (grippe aviaire), climatique (ouragan Irma) ou sociale (grèves en Guyane, mouvement dit « des gilets jaunes ») en soutien à l'activité des entreprises et à la préservation des emplois. Ainsi, l'utilisation du dispositif est fluctuante selon les années.

L'allocation d'activité partielle est cofinancée par l'État et l'Unedic : l'Unedic finance 2,90 euros par heure chômée ; la prise en charge par l'État s'établit à 4,84 euros par heure chômée pour les entreprises de moins de 250 salariés et 4,33 euros par heure chômée pour les entreprises de 250 salariés et plus.

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

**Pour 2020, 99,2 millions d'euros ont été inscrits en AE et en CP.** Cela permettra de financer environ 19 millions d'heures d'activité partielle. Le Brexit fait partie des principaux risques identifiés. Le dispositif est parallèlement mobilisé de manière quasi-systématique pour faire face à des crises de nature diverse (climatique, sanitaire...), ce qui explique que les besoins restent importants. Par ailleurs, il est constaté depuis la réforme de 2013 une diversification des secteurs d'activité recourant à l'activité partielle, ce qui réduit le poids des deux principaux secteurs consommateurs d'activité partielle qui sont plus particulièrement sensibles à la conjoncture économique : l'industrie manufacturière et la construction.

#### ***b. L'allocation temporaire dégressive***

Favorisant le reclassement extérieur d'un salarié qui accepte un emploi moins rémunéré au moyen d'une compensation différentielle dégressive octroyée pendant deux ans et cofinancée par l'ancien employeur au minimum à 25 %, l'allocation temporaire dégressive sera supprimée en flux le 31 décembre 2019. Elle est dotée de 4,9 millions d'euros pour financer les restes à payer des conventions précédemment engagées.

*c. Les cellules d'appui à la sécurisation professionnelle (CASP)*

Complétant l'offre de service du contrat de sécurisation professionnelle, les CASP interviennent en amont des licenciements économiques dans le cadre de plans de sauvegarde de l'emploi. Les salariés concernés bénéficient d'un appui administratif et psychologique et sont aidés dans l'élaboration de leur projet professionnel dès l'annonce du PSE. Une dotation de 1,2 million d'euros est prévue.

*d. Les exonérations de cotisations sociales en bassin d'emploi à redynamiser (BER) et en zone de restructuration de la défense (ZRD)*

L'exonération de cotisations sociales en BER vise à relancer l'emploi dans les bassins à redynamiser, bassins définis par des critères précis (fort taux de chômage, déperdition de population et d'emploi). Les établissements des entreprises exerçant une activité industrielle, artisanale, commerciale ou non commerciale qui s'implantent dans un BER entre le 1<sup>er</sup> janvier 2007 et le 31 décembre 2020 sont éligibles à l'exonération.

Les zones de restructuration de la défense (ZRD) ont, pour leur part, été instaurées afin d'accompagner les conséquences économiques de la réorganisation de la carte militaire, par le biais d'exonérations fiscales et sociales accordées aux entreprises qui s'installent et créent de l'activité dans ces zones en reconversion.

**Ce sont 21,1 millions d'euros qui sont prévus pour financer ces dispositifs en 2020.**

**B. UNE ACTION RENOUVELÉE EN FAVEUR DE L'APPRENTISSAGE ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE**

**Les crédits de l'action 02 *Amélioration de l'insertion dans l'emploi par l'adaptation des qualifications et la reconnaissance des compétences*, d'un montant de 1 641,8 millions d'euros en AE (-0,73 %) et 1 391,9 millions d'euros en CP (+36 %), visent principalement à soutenir le développement des contrats d'apprentissage et de professionnalisation.**

Outre la validation des acquis de l'expérience professionnelle, dotée de 1 million d'euros, et la subvention pour charge de service public du Centre pour le développement de l'information sur la formation permanente (Centre INFFO), d'un montant de 4,10 millions d'euros, l'action 02 finance essentiellement la subvention pour charge de service public de l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) et des dépenses d'intervention en faveur de l'apprentissage. Il convient également de noter l'apparition d'un nouvel opérateur : France Compétences.

## 1. Les aides à l'apprentissage

- Exonérations et dispositifs fiscaux

Le contrat d'apprentissage fait l'objet d'un soutien financier qui vise à tenir compte de l'investissement des entreprises dans la formation des apprentis.

À la suite de la suppression du crédit d'impôt compétitivité emploi et du renforcement des allègements généraux de cotisations sociales, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 a modifié le régime de cotisations sociales patronales applicables aux contrats d'apprentissage. **La réduction générale des cotisations sociales s'est substituée au régime spécifique applicable à ces contrats.** Un besoin de financement est tout de même prévu sur le programme 103 afin de couvrir la compensation auprès de l'ACOSS des cotisations liées aux employeurs publics ainsi qu'à certaines cotisations salariales.

### COÛT DU DISPOSITIF D'EXONÉRATION EN MILLIONS D'EUROS

2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	LFI 2019	2020*
1 335	1 234	1 100	1 291	1 217	1 274	1 309	468	590

\* Prévisionnel.

Sources : PLFSS 2015 à 2019 (annexe relative aux mesures d'exonération de cotisations et contributions et de leur compensation), d'après réponses au questionnaire budgétaire.

Le crédit d'impôt en faveur de l'apprentissage, d'un montant de 1 600 euros et ciblé sur la première année de formation de niveaux III, IV et V, a été abrogé à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019. Pour couvrir les dépenses engagées par les employeurs au titre de l'exercice 2018, cette dépense fiscale est prévue une dernière fois en 2019, pour un montant prévisionnel de 180 millions d'euros.

**L'apprenti bénéficie d'une exonération d'impôt sur le revenu**, qui s'applique à la part n'excédant pas le salaire minimum de croissance calculé sur une base annuelle. Depuis 2015, l'exonération s'applique aussi aux gratifications versées aux stagiaires pour les conventions de stage signées à compter du 12 juillet 2014 et il n'est plus possible de distinguer quelle part de l'exonération bénéficie aux apprentis et quelle part bénéficie aux stagiaires. **Il s'agit là d'une dépense fiscale sans coût budgétaire pour le programme 103.**

- L'aide unique à l'apprentissage

L'aide unique aux employeurs d'apprentis est ouverte aux entreprises de moins de 250 salariés qui concluent un contrat d'apprentissage avec une personne préparant un diplôme ou un titre à finalité professionnelle de niveau équivalent au plus au baccalauréat. Elle s'est substituée le 1<sup>er</sup> janvier 2019 à quatre dispositifs : prime à l'apprentissage, aide au recrutement d'un apprenti supplémentaire, aide TPE-Jeune apprenti et crédit d'impôt apprentissage.

L'entreprise bénéficie de l'aide pour toute la durée du contrat d'apprentissage selon les montants suivants : 4 125 euros pour la première année d'exécution, 2 000 euros pour la deuxième année, 1 200 euros pour la troisième année.

Il est déjà prévu que cette aide s'étende dans les collectivités d'outre-mer aux formations jusqu'au niveau bac+2 à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020. **Cependant, la rapporteure spéciale accueillerait favorablement l'extension sur tout le territoire national de cette aide, pour les entreprises de moins de onze salariés et pour certaines formations de niveau III sanctionnées par des diplômes de niveau bac+2 (brevets de technicien supérieur notamment). Ce serait répondre là à une attente forte des artisans.**

**Pour assurer le financement de cette aide unique en 2020, une dotation de 912,6 millions d'euros en AE 661,7 millions d'euros en CP est prévue.**

Une dotation de 1,34 million d'euros en CP est également prévue pour couvrir le coût du stock de contrats relevant de l'aide TPE-Jeunes apprentis entrés en vigueur avant le 31 décembre 2018.

## **2. La restructuration de l'AFPA**

**Les missions de service public de l'Agence pour la formation professionnelle des adultes sont financées par l'État à hauteur de 110 millions d'euros.** Elles s'articulent autour de quatre piliers : l'ingénierie de certification professionnelle pour le compte de l'État, l'ingénierie de formation aux compétences et aux métiers émergents, le développement d'une expertise prospective pour anticiper les besoins en compétences sur les territoires, le conseil et accompagnement pour l'insertion et l'égal accès à l'emploi des personnes les plus éloignées de l'emploi.

**L'AFPA rencontre des difficultés récurrentes qui se traduisent par des déficits cumulés depuis plusieurs années à hauteur de plusieurs centaines de millions d'euros en raison notamment de la vivacité de la concurrence dans le secteur de la formation, de l'émergence de nouveaux acteurs, de la numérisation de l'offre et du passage à un système d'appels d'offres.**

**En 2018, le résultat brut d'exploitation du groupe AFPA (EPIC et filiales Afp a « Accès à l'Emploi » et « Entreprises ») a été négatif à hauteur de 62,7 millions d'euros.** Le chiffre d'affaires de l'année 2018 s'élève à 629,5 millions d'euros, en baisse de 108,5 millions d'euros (– 14,7 %) par rapport à 2017. La baisse du chiffre d'affaires observée en 2018 est principalement liée à la diminution de l'activité réalisée avec les conseils régionaux (– 84 millions d'euros), Pôle Emploi (– 23 millions d'euros) et le marché des entreprises (– 11 millions d'euros), ces baisses étant partiellement compensées par le CIF (+ 6 millions d'euros) et surtout l'activité réfugiés/migrants (+ 10 millions

d'euros) en forte croissance. **L'agence a bénéficié de subventions exceptionnelles versées par l'État à hauteur de 141 millions d'euros en 2018 afin d'empêcher tout cessation de paiement.**

Le plan d'action relatif à la mise en œuvre des missions nationales de service public (MNSP) au titre de l'année 2020 devrait s'inscrire dans la continuité du plan d'action 2019. La subvention pour charges de service public de l'État à l'AFPA s'élève pour 2020 à 110 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. L'État s'est engagé à soutenir l'AFPA dans la mise en œuvre du plan de transformation que l'agence a mis en place compte tenu de sa situation financière et de l'évolution structurelle de son chiffre d'affaires, tout en fixant des objectifs financiers précis qui seront repris dans le contrat d'objectifs et de performance qui sera finalisé d'ici la fin de l'année. Ce contrat d'objectifs et de performance visera à traduire la stratégie de réorganisation de l'établissement et à poser les conditions d'un équilibre financier durable pour l'AFPA.

Afin d'assurer sa pérennité et de sauvegarder sa compétitivité, l'AFPA s'est trouvée dans l'obligation d'envisager la mise en œuvre de mesures de transformation impliquant une révision profonde de son modèle organisationnel.

La procédure de plan de sauvegarde de l'emploi (PSE), engagée par la direction de l'AFPA le 7 novembre 2018, devrait aboutir au mois de novembre. Par une ordonnance du 27 juin 2019, le tribunal de grande instance de Bobigny a exigé que le PSE soit accompagné d'une demande d'évaluation des risques psycho-sociaux et d'un plan de prévention des risques professionnels. Dans ce contexte, la procédure d'information et consultation. Dans le cadre de la négociation du plan avec les organisations syndicales, les 1 530 suppressions de postes initialement prévues ont finalement été revues à 1 424. La mise en œuvre de ce plan s'effectuera en deux temps : une première phase de départs volontaires, puis une phase de départs contraints. Les premiers départs devraient être effectifs à la fin de l'année 2019.

### **3. Les subventions aux organismes territoriaux dans le cadre des CPER**

Une partie des crédits des contrats de plan État-régions (CPER) subventionnent différentes associations qui interviennent dans le champ de la formation professionnelle : centres d'animation et de ressources de l'information sur la formation (CARIF), observatoires régionaux de l'emploi et de la formation (OREF), agences régionales d'amélioration des conditions de travail (ARACT). Une dotation de 20,9 millions d'euros en AE et de 20,6 millions d'euros en CP est prévue à ce titre.

#### **4. La naissance de France compétences**

Créé le 1<sup>er</sup> janvier 2019 par la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel du 5 septembre 2018, France compétences a pour mission d'assurer le financement, la régulation, le contrôle et l'évaluation du système de la formation professionnelle et de l'apprentissage. France compétences est chargée de répartir l'ensemble des fonds mutualisés de la formation et de l'alternance entre les différents financeurs. Les fonds ainsi répartis permettront le financement de dispositifs qui œuvrent pour le développement des compétences de l'ensemble des actifs (compte personnel de formation, contrats en alternance, conseil en évolution professionnelle...).

France compétences est chargé de réguler et d'harmoniser les coûts, les règles de prise en charge et la qualité des actions de formation financées par les opérateurs publics et doit également garantir la pertinence des certifications et leur adéquation avec les besoins de l'économie. Elle organise et finance le conseil en évolution professionnelle (CEP) à destination de l'ensemble des actifs occupés (hors agents publics). Par ailleurs, France compétences assure au niveau national et dans les territoires un travail de coordination entre acteurs, notamment un suivi des contrats de plan régionaux de développement des formations et de l'orientation professionnelles (CPRDFOP). De façon complémentaire, elle peut également mener des études sur l'ensemble des dispositifs qui participent au développement des compétences et des qualifications des actifs.

**Pour assurer la mise en œuvre de ces missions, France compétences compte 70 ETP.**

Le budget prévisionnel pour 2019 de France compétences prévoyait 2 855 millions d'euros de recettes sur l'exercice, au titre de la contribution légale à la formation professionnelle et à l'alternance.

À la fin du mois d'août 2019, les activités les plus notables accomplies par France compétences sont : la détermination de l'affectation de la part du produit des contributions légales des employeurs pour la formation professionnelle et l'alternance reversée à France compétences au titre de l'année 2019 ; la publication de ses recommandations sur les niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage ; le lancement de la procédure de passation de l'accord-cadre du service de CEP ; l'accord sur le projet de convention entre France compétences et l'État relative au versement du fonds de concours pour le financement de la formation des demandeurs d'emploi ; la signature d'une convention entre France compétences et l'ASP relative à la gestion et au financement de l'aide au permis de conduire des apprentis.

Au mois d'octobre 2019, France compétences assurait le versement des fonds de la formation professionnelle et de l'apprentissage issus des contributions légales des entreprises collectées par les OPCO assises sur la masse salariale 2019. Au mois de novembre 2019, France compétences les opérateurs régionaux chargés d'accompagner les personnes dans leur projet professionnel (CEP) seront sélectionnés et la convention triennale d'objectifs et de performance avec l'État devrait être signée.

**France compétences a accompli un travail considérable, dans un calendrier particulièrement exigeant. La rapporteure spéciale estime que ses effectifs méritent une attention particulière. Au regard de la charge de travail assumée par cet opérateur naissant, il conviendrait d'examiner la possibilité d'un relèvement du plafond d'emplois, qui serait plus que nécessaire. Pour 2020, une affectation de 7 ETPT suffirait et permettrait d'absorber la charge de travail résultant des nouvelles missions tout en préservant la qualité du travail accompli.**

### **C. UN EFFORT DE MAÎTRISE DES DÉPENSES D'INTERVENTION EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI**

**Les crédits de l'action 03 *Développement de l'emploi* passent de 3 444,1 milliards d'euros à 3 479,2 milliards d'euros en AE, soit une progression d'environ 1 %, et de 3 423,8 milliards d'euros à 3 475,4 milliards d'euros en CP, soit une progression d'environ 1,5 %. Ils financent notamment des exonérations de cotisations sociales, des aides à la création et à la reprise d'entreprise, des dispositifs propres à l'outre-mer.**

#### **1. Les exonérations de cotisations sociales**

Une dotation de 560,29 millions d'euros est prévue pour financer le dispositif de déduction forfaitaire des cotisations sociales patronales au titre des rémunérations relatives aux heures supplémentaires, dit « TEPA », réservé aux employeurs dont l'effectif est inférieur à vingt salariés.

En zone de revitalisation rurale, il convient de distinguer une exonération d'une durée de douze mois, qui porte sur les cotisations dues sur la fraction de la rémunération n'excédant pas 1,5 fois le montant du SMIC, pour laquelle une dotation de 32,4 millions d'euros est prévue, et les exonérations dont bénéficient les organismes d'intérêt général et associations dont le siège social est situé en zone de revitalisation rurale (ZRR-OIG), pour lesquelles une dotation de 65,7 millions d'euros est prévue.

Les exonérations en faveur des services d'aide à domicile employée par un particulier « fragile », qui visent à favoriser le maintien à leur domicile des personnes en situation de dépendance et à développer l'emploi déclaré dans le secteur des services à la personne, ont fait l'objet d'une compensation par l'État pour la première fois en 2017. Une dotation de 517,2 millions d'euros est prévue à ce titre pour 2020. S'y ajoute une autre dotation de 915,2 millions d'euros, visant à compenser les exonérations en faveur de services d'aide à domicile employée par une association ou une entreprise auprès d'un particulier « fragile ».

**Un recentrage de ces dispositifs d'exonération a été envisagé dans le PLF pour 2020. Conformément à l'annonce du Premier ministre, cette mesure sera retirée au cours de l'examen du projet de loi de finances. La rapporteure spéciale a elle-même déposé en ce sens, en commission des finances, un amendement de suppression II-CF69 (II-876), qui a été adopté.**

La déduction forfaitaire de cotisations sociales applicable aux particuliers employeurs vise à diminuer le coût du travail pour développer l'emploi dans le secteur des services à la personne et lutter contre l'emploi dissimulé. La réduction s'impute sur les cotisations patronales d'assurance maladie, famille, vieillesse et accidents du travail et maladies professionnelles. Elle n'est cumulable avec aucune autre exonération de cotisations sociales, ni avec l'application d'un taux ou d'assiettes spécifiques ou de montants forfaitaires de cotisations. Une dotation de 600,1 millions d'euros est prévue pour assurer le financement de ce dispositif d'exonération.

## **2. Les aides à la création d'entreprise**

D'une part, le fonds de cohésion sociale (FCS) vise à faciliter l'accès au crédit bancaire des publics en difficulté. Il intervient soit en dotant des fonds de garantie existants soit par engagement de signature sur des portefeuilles de prêts, par un apport en garantie allant jusqu'à 50 % des encours de crédit professionnel et de micro crédit social. Les crédits demandés s'élèvent à 18 millions d'euros.

D'autre part, l'aide aux créateurs et repreneurs d'entreprise (ACRE) consiste en une exonération de cotisations sociales. Compte tenu de la forte croissance du nombre de micro-entreprises, parfois en raison d'effets d'aubaine ou de la création d'activités secondaires sous ce statut, il est proposé de recentrer le bénéfice de l'exonération des micro-entrepreneurs sur le public bénéficiant des aides au retour à l'emploi. Il est en outre proposé de rationaliser les modalités réglementaires du dispositif afin de rétablir l'équité entre tous les travailleurs indépendants, l'exonération étant aujourd'hui plus avantageuse pour les micro-entrepreneurs que pour les travailleurs indépendants au réel. En outre, le bénéfice de l'exonération serait étendu au conjoint collaborateur (cf. article 80 rattaché infra).

**Une dotation de 743,3 millions d'euros est prévue au titre de la compensation de cette exonération. En l'absence de recentrage, le coût en serait supérieur de près de 200 millions d'euros.**

## **3. Les dispositifs propres aux outre-mer**

Sont prévus 18,1 millions d'euros en AE et 14,4 millions d'euros en CP au titre de trois dispositifs relatifs à la création d'entreprise outre-mer : le projet initiative-jeune, les primes à la création d'emploi, l'aide à la réduction du temps de travail à Mayotte.

## D. LE PLEIN DÉPLOIEMENT DU PIC

Le ministère du travail porte la partie du grand plan d'investissement dite « plan d'investissement dans les compétences » (PIC) qui vise à favoriser l'intégration des jeunes et le retour des demandeurs d'emploi sur le marché du travail en rehaussant leur niveau de qualification. Doté de 13,8 milliards d'euros sur la période 2018-2022, le PIC doit permettre de former et d'accompagner 2 millions de jeunes et demandeurs d'emploi peu ou pas qualifiés, tout en accélérant, par l'investissement, la transformation du système de formation professionnelle continue.

Le PIC est co-financé par l'État et les entreprises à travers un financement dédié inscrit dans la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel. Une partie importante de sa mise en œuvre est confiée aux conseils régionaux, compétents en matière de formation professionnelle des jeunes et des demandeurs d'emploi. Après une année 2019 de montée en charge, au cours de laquelle près d'une trentaine de programmes auront été engagés, et de finalisation des négociations avec les régions pour la contractualisation des pactes pluriannuels d'investissement dans les compétences, ce sont plus de 475 000 entrées en formation et 200 000 prestations d'accompagnement qui sont financées dans ce cadre.

L'année 2020 doit être celle du plein déploiement des actions, qui s'articulent autour de cinq axes stratégiques :

- mieux voir pour mieux orienter : le PIC finance des travaux de prospective et la création d'outils d'analyse des besoins en compétences notamment par le biais d'appels à projet auprès des branches professionnelles ;

- repérer les publics : le PIC finance la mise en place d'actions de repérage des jeunes décrocheurs qui ne bénéficient actuellement pas de l'accompagnement du service public de l'emploi ;

- financer les parcours de formation, notamment par le biais des Pactes pluriannuels d'investissement dans les compétences, qui monteront pleinement en charge ;

- expérimenter et transformer en profondeur, par le financement d'expérimentations, les modalités de formation et d'accompagnement pour les publics ciblés par le PIC

- développer et assurer l'interconnexion entre les systèmes d'information de la formation professionnelle.

**Dans le cadre du PIC, ce sont 675 800 personnes qui devraient entrer en formation ou bénéficier de prestations en 2020.**

Une enveloppe financière globale de 870 millions d'euros en AE et de 498 millions d'euros en CP est prévue sur le programme 103 pour financer l'ensemble de ces actions, à laquelle s'ajoutent les financements fléchés sur le programme 102 et le programme 155.

Un fonds de concours d'un montant de 1 581 millions d'euros en provenance de France compétences ainsi que le fonds de concours Garantie jeunes compléteront cette dotation budgétaire. Enfin, 5,1 millions d'euros en AE et 2,5 millions d'euros en CP initialement prévus pour le Pacte Guyane dans le programme 103 seront transférés au programme 162 *Interventions territoriales de l'État*.

**ENSEMBLE DES RESSOURCES DU PIC POUR 2020**

(en milliers d'euros)

	<b>Ressources 2020</b>	
	<b>AE</b>	<b>CP</b>
<b>Crédits budgétaires</b>	1 471,0	1 099,2
<i>dont Programme 102</i>	589,5	589,5
<i>dont P102-Allocation PACEA</i>	65,0	65,0
<i>dont P102-GJ</i>	524,5	524,5
<i>dont Programme 103</i>	864,9	495,7
<i>dont P103-Crédits budgétaires PIC</i>	864,9	495,7
<i>dont Programme 155</i>	11,5	11,5
<i>dont Programme 162</i>	5,1	2,5
<b>Fonds de concours</b>	1 624,3	1 624,3
<i>dont P102-Fonds de concours GJ</i>	43,1	43,1
<i>dont P103-Fonds de concours</i>	1 581,2	1 581,2
<b>Total</b>	<b>3 095,3</b>	<b>2 723,6</b>

Source : PAP 2020 de la mission Travail et emploi.

**Au total, ce sont donc 3,1 milliards d'euros en AE et 2,72 milliards d'euros en CP qui sont mobilisés en 2020 pour le PIC sur le périmètre de la mission *Travail et emploi*.**

**La rapporteure spéciale fait du PIC le fil rouge de son travail dans le cadre du Printemps de l'évaluation des politiques publiques : le suivi de la bonne utilisation des montants mobilisés, dans le cadre de la contractualisation avec les régions ou – pour deux régions – dans le cadre de la contractualisation avec Pôle emploi, est l'une des conditions de la réussite de celui-ci,**

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

En l'absence de toute mesure de périmètre ou de transfert, les crédits du programme 111 connaissent une nette progression, passant de 57 millions d'euros à 69,7 millions d'euros en AE (+ 22,3 %), et de 88 millions d'euros à 99,3 millions d'euros en CP (+ 12,9 %). Cette hausse est principalement liée au caractère cyclique des crédits du programme 111.

#### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 111

Numéro et intitulé de l'action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2019	Demandées pour 2020	Variation 2020/2019	Ouverts en LFI pour	Demandés pour 2020	Variation 2020/2019
01 - Santé et sécurité au travail	24 125 000	24 585 000	+ 1,91	24 425 000	24 285 000	- 0,57
02 - Qualité et effectivité du droit	21 102 000	17 333 132	- 17,86	21 102 000	17 333 132	- 17,86
03 - Dialogue social et démocratie	11 742 516	27 786 359	+ 136,63	42 461 820	57 721 130	+ 35,94
04 - Lutte contre le travail illégal	0	0		0	0	
<b>Total du programme 111</b>	<b>56 969 516</b>	<b>69 704 491</b>	<b>+ 22,35</b>	<b>87 988 820</b>	<b>99 339 262</b>	<b>+ 12,90</b>

Source : PAP 2020 de la mission Travail et emploi.

#### A. UNE STABILITÉ GLOBALE DES CRÉDITS DE L'ACTION 01 SANTÉ ET SÉCURITÉ AU TRAVAIL

Progressant de 1,9 %, les AE de l'action 01 atteignent 24,6 millions d'euros, tandis que les CP diminuent de 0,6 %, pour atteindre 24,3 millions d'euros. Ils se répartissent entre des dépenses de fonctionnement, d'un montant de 18,2 millions d'euros, finançant les subventions pour charges de service public des deux opérateurs du programme, l'Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES), à hauteur de 8,3 millions d'euros, et l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail, à hauteur de 9,9 millions d'euros, et des crédits d'intervention, d'un montant de 6,4 millions d'euros en AE et 6,1 millions d'euros en CP. Ces crédits d'intervention permettront de financer les études destinées à la connaissance des risques professionnels et les interventions du fonds pour l'amélioration des conditions de travail.

À la suite de la publication en août 2018 du rapport *Santé au travail : vers un système simplifié pour une prévention renforcée* de la députée Charlotte Lecocq, les ministres du travail et de la santé ont confié aux partenaires sociaux, réunis au sein du groupe permanent d'orientation du Conseil d'orientation sur les conditions de travail (COCT), le soin de définir le cadre d'une future négociation ou concertation sur le sujet de la réforme de la santé au travail.

**En l'absence de consensus, les contours d'une prochaine réforme d'ampleur de la santé au travail restent encore indéterminés. Des réflexions en cours au sein du ministère du travail sur certaines questions – le pilotage et les missions des services de santé au travail, l'évaluation des risques, la formation des acteurs en santé et sécurité au travail, l'amélioration de la prise en compte et du suivi de risques spécifiques, la prévention de la désinsertion professionnelle et le maintien en emploi – pourraient cependant trouver des traductions législatives ou réglementaires en 2020.**

### **B. UNE NETTE BAISSSE DES CRÉDITS DE L'ACTION 02 QUALITÉ ET EFFECTIVITÉ DU DROIT**

Les crédits de l'action 02 *Qualité et effectivité du droit* diminuent de 17,9 % en AE et en CP, passant de 21,1 millions d'euros à 17,3 millions d'euros, malgré le financement du deuxième cycle de désignation des conseillers prud'hommes qui verra son terme en 2021 et dont le support technique nécessite, dès 2020, la mobilisation de crédits supplémentaires (1,8 million d'euros au PLF 2020, contre 0,2 million d'euros au PLF 2019).

**Les crédits relatifs au dispositif du défenseur syndical inscrits en PLF 2020 connaissent, eux, une forte baisse.** La montée en charge du dispositif, plus lente que prévue, ayant conduit l'agence de services et de paiements (ASP), opérateur qui gère le dispositif, à ramener à 2,1 millions d'euros le besoin de crédits dédiés aux remboursements des frais liés à l'activité des défenseurs syndicaux en 2020. Le développement du dispositif dans les années suivantes devra conduire à réévaluer le niveau des crédits nécessaires.

### **C. LA TRÈS FORTE HAUSSE DES CRÉDITS DE L'ACTION 03 DIALOGUE SOCIAL ET DÉMOCRATIE SOCIALE**

**Les crédits de cette action sont en très forte hausse : + 137 % en AE, pour atteindre 27,8 millions d'euros, et + 36 % en CP, pour atteindre un montant de 57,7 millions d'euros.**

Il s'agit essentiellement de poursuivre le financement du troisième cycle de la mesure de l'audience syndicale 2017-2020 et le deuxième cycle de la mesure de l'audience des organisations patronales.

Les crédits permettront de financer en 2020 les marchés d'assistance à maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre relatifs au projet « MARS » permettant de recueillir, traiter et collecter les suffrages recueillis par les organisations syndicales au cours des élections professionnelles organisées dans les entreprises de 11 salariés et plus, au projet « TPE » en vue de recueillir les suffrages lors d'un scrutin prévu fin 2020 auprès des salariés des très petites entreprises et employés à domicile, au projet « représentativité patronale » pour lancer la refonte du système d'information dédiée à la mesure de l'audience des organisations patronales.

### **L'organisation du scrutin TPE 2020**

Le prochain scrutin quadriennal ayant lieu en décembre 2020, l'ensemble des budgets dédiés au développement des systèmes d'information et à la communication sont concentrés sur le prochain exercice.

Les principaux postes de dépenses seront :

- la réalisation des huit systèmes d'information, qui permettront notamment la mise en œuvre de la dématérialisation des dossiers de candidatures des organisations syndicales, la création de la plateforme de vote, la constitution de la liste électorale ainsi que l'ensemble des opérations électorales ;
- des actions de communication (la volonté du ministère étant de renforcer les actions pour augmenter le taux de participation, les services déconcentrés seront des acteurs majeurs de l'organisation et de l'accompagnement du scrutin TPE 2020) ;
- les subventions accordées aux organisations syndicales afin de faire connaître le dispositif.

#### **D. UNE ACTION 04 LUTTE CONTRE LE TRAVAIL ILLÉGAL PORTÉE PAR LE PROGRAMME 155**

L'action 04 reste non dotée car elle sous-tend l'action de l'inspection du travail dont les crédits de rémunération et les moyens de fonctionnement sont portés par le programme 155 *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail*.

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

**Le montant des crédits du programme 155 est de 669,3 millions d'euros en AE et de 668,3 millions d'euros en CP. À périmètre constant, les CP hors titre 2 du programme support de la mission sont stables. À périmètre courant, les CP diminuent, hors titre 2, de 4,9 millions d'euros.**

Sont transférés 4,9 millions d'euros vers le nouveau programme 354 *Administration territoriale de l'État* de la mission *Administration générale et territoriale de l'État*, porté par le ministère de l'intérieur, correspondant aux crédits de fonctionnement courant et d'immobilier des DI(R)ECCTE. Ce transfert s'inscrit dans le cadre de la poursuite de la mutualisation par les préfets des moyens de fonctionnement courant et des crédits d'immobilier des services déconcentrés de l'État, élargi en 2020 à l'outre-mer.

L'action 13 *Politique des ressources humaines* bénéficie d'une mesure nouvelle de 1,2 million d'euros, destinée à accompagner les conséquences de la réforme territoriale de l'État au sein des DI(R)ECCTE. Cela entraîne une augmentation des crédits de 4,1 % sur cette action.

À périmètre courant, l'évolution la plus importante en 2020 concerne l'action 12 *Études, statistiques, évaluation et recherche* avec une diminution de crédits de 16,8 % liée à une modification par la DGEFP, pilote du PIC, de la répartition par action des crédits dédiés à ce dispositif.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 155**

Numéro et intitulé de l'action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour	Demandées pour 2020	Variation	Ouverts en LFI pour	Demandés pour 2020	Variation 2020/201
07 - Fonds social européen - Assistance technique	0	0		0	0	
08 - Fonctionnement des services	5 598 704	2 853 623	- 49,03	3 549 711	3 072 694	- 13,44
09 - Systèmes d'information	16 948 951	15 448 951	- 8,85	16 948 951	15 448 951	- 8,85
10 - Affaires immobilières	2 338 591	0	- 100,00	4 041 419	0	- 100,00
11 - Communication	7 436 380	7 436 380	0,00	7 509 758	7 509 758	0,00
12 - Études, statistiques évaluation et recherche	14 653 722	14 653 722	0,00	14 257 508	14 257 508	0,00
13 - Politique des ressources humaines	28 814 585	29 946 227	+ 3,93	27 882 138	29 013 780	+ 4,06
14 - Personnels mettant en œuvre les politiques d'accès et retour à l'emploi	72 085 906	67 929 572	- 5,77	72 085 906	67 929 572	- 5,77
15 - Personnels mettant en œuvre les politiques d'accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	85 833 693	83 483 186	- 2,74	85 833 693	83 483 186	- 2,74
16 - Personnels mettant en œuvre les politiques d'amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	333 271 905	332 954 687	- 0,10	333 271 905	332 954 687	- 0,10
17 - Personnels de statistiques, études et recherche	21 752 975	21 364 214	- 1,79	21 752 975	21 364 214	- 1,79
18 - Personnels transversaux et de soutien	101 512 491	93 220 607	- 8,17	101 512 491	93 220 607	- 8,17
<b>Total du programme 155</b>	<b>690 247 903</b>	<b>669 291 169</b>	<b>- 3,04</b>	<b>688 646 455</b>	<b>668 254 957</b>	<b>- 2,96</b>

Source : PAP 2020 de la mission Travail et emploi.

## ARTICLES RATTACHÉS

### *Article 79*

#### **Recentrage des dispositifs d'exonération spécifique en faveur des aides à domicile intervenant auprès de publics fragiles**

L'article 79 du projet de loi de finances pour 2020 a pour objet un recentrage des dispositifs d'exonération spécifique en faveur des aides à domicile intervenant auprès de publics fragiles au profit des personnes en perte d'autonomie.

Le Premier ministre a annoncé, le 24 septembre 2019, le retrait de cette mesure.

#### **I. LE DROIT EN VIGUEUR**

Mis en place par la loi n° 48-1522 du 29 septembre 1948, les dispositifs d'exonération spécifique en faveur des aides à domicile intervenant auprès de publics fragiles, désormais codifiés à l'article L. 241-10 du code de la sécurité sociale ont été étendus aux personnes non dépendantes de 70 ans et plus par la loi n° 87-39 du 27 janvier 1987.

Le I dudit article L. 241-10 dispose que la rémunération d'une aide à domicile est exonérée des cotisations patronales de sécurité sociale, à l'exception de celles dues au titre des accidents du travail et des maladies professionnelles, lorsque celle-ci est employée effectivement à leur service personnel, à leur domicile ou chez des membres de leur famille, par :

- les personnes ayant atteint « un âge déterminé » (en l'occurrence, 70 ans ou plus, âge fixé par l'article D. 2415 du code de la sécurité sociale) ;
- les parents d'enfant handicapé ouvrant droit au complément de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé ;
- les personnes titulaires de la prestation de compensation du handicap (PCH) ;
- les personnes percevant une majoration pour tierce personne au titre d'une invalidité ;
- les personnes âgées bénéficiant de la prestation spécifique dépendance ;
- les personnes remplissant la condition de perte d'autonomie requise pour prétendre à l'allocation personnalisée d'autonomie, indépendamment de l'âge et des ressources.

Le II prévoit que les personnes énumérées au I, hors les parents d'enfant handicapé ouvrant droit au complément de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé, sont exonérées des mêmes cotisations dues sur la rémunération qu'elles versent, le cas échéant, aux accueillants familiaux agréés qui les hébergent.

Le III exonère des mêmes cotisations les rémunérations versées aux aides à domicile employées par un mandataire ou un prestataire en contrepartie de l'exécution des tâches effectuées au domicile des personnes mentionnées au I ou des bénéficiaires de prestations d'aide ménagères aux personnes âgées ou handicapées ou, dans le cadre de prestations d'aide sociale à l'enfance, de l'action d'un technicien ou d'une technicienne de l'intervention sociale et familiale ou d'une aide-ménagère.

Lorsque l'aide à domicile est employée par des organismes le champ des cotisations et contributions sociales exonérées est aligné sur celui des allègements généraux et comprend ainsi l'ensemble des cotisations de sécurité sociale ainsi que les cotisations dues au titre des régimes de retraite complémentaire, les contributions au titre de l'assurance chômage, du fonds national d'aide au logement (FNAL) et de la contribution solidarité autonomie (CSA). L'exonération est totale pour les rémunérations inférieures ou égales à 1,2 SMIC, puis dégressive jusqu'à 1,6 SMIC.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

### **A. UNE MESURE DE RECENTRAGE**

L'article 79 du PLF modifie l'article 241-10 du code de la sécurité sociale.

Le 1° (*alinéa 2*) modifie la liste des bénéficiaires pour exclure du bénéfice des exonérations en question les personnes qui en bénéficiaient au seul titre de leur âge (plus de 70 ans).

En conséquence, il procède également à une modification rédactionnelle au dixième alinéa du I (suppression d'une référence devenue sans objet). Les 2° (*alinéa 3*) et 3° (*alinéa 4*) procèdent à la même modification rédactionnelle au II.

### **B. L'IMPACT DE LA MESURE <sup>(1)</sup>**

La mesure n'affecterait pas les personnes dépendants et fragiles, qui continueraient de bénéficier de l'exonération, et les personnes âgées de plus de 70 ans non handicapées ni dépendantes ne perdraient pas le bénéfice de toute niche sociale ou fiscale (crédit d'impôt au titre des services à la personne, réduction forfaitaire de 2 euros par heure travaillée pour les particuliers employeurs ; allègements généraux renforcés pour l'aide à domicile via prestataire).

---

(1) Source : annexe Évaluations préalables des articles du projet de la loi de finances pour 2020.

Elle n'en ferait pas moins des « perdants » nets parmi les personnes âgées de plus de 70 ans. La part des bénéficiaires éligibles sur la base du critère d'âge de 70 ans ou plus est estimée à 43 %, celle des bénéficiaires qui auraient fait valoir, du fait de la réforme, un autre critère que l'âge et auraient ainsi continué à bénéficier de l'exonération à 20 %.

D'un point de vue budgétaire, la suppression du bénéfice de l'exonération spécifique à l'aide à domicile du seul fait de l'âge permettrait une moindre dépense sur le programme 103, qui compense le coût des exonérations d'aide à domicile. L'économie nette serait de 355 millions d'euros en année pleine. En 2020, en raison du décalage entre comptabilité en droits constatés et comptabilité budgétaire, l'incidence budgétaire ne porterait que sur onze mois, et l'économie aurait été de 323 millions d'euros.

Cependant, la mesure entraînerait un coût pour la sécurité sociale à hauteur du report sur les allègements généraux de cotisations sociales, estimé à 120 millions d'euros en 2020 et 122 millions d'euros en 2021. Ainsi, l'économie pour les finances publiques ne serait que de 202 millions d'euros en 2020 et 232 millions d'euros en 2021. En outre, à compter de 2021, en raison du crédit d'impôt au titre des services à la personne (CI SAP), l'économie nette pour les finances publiques serait réduite à 115 millions d'euros.

### III. LE POINT DE VUE DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

Quoiqu'elle comprenne la logique dont procède l'article proposé et qu'elle partage le souci gouvernemental de maîtrise de la dépense publique, la rapporteure spéciale désapprouve la modification de la liste des bénéficiaires pour exclure du bénéfice de l'exonération les personnes qui en bénéficiaient au seul titre de leur âge (plus de 70 ans). Des retraités aux revenus modestes qui, n'étant pas encore en situation de dépendance, auraient, du jour au lendemain, dû se passer d'une aide à domicile pour des raisons financières.

Le recentrage proposé a suscité une vive émotion, dont le Gouvernement a su prendre la mesure, et le Premier ministre en a annoncé le retrait à l'Assemblée nationale, le 24 septembre 2019 (1).

**La rapporteure spéciale a souhaité exprimer son accord avec ce retrait en déposant un amendement de suppression II-CF69 (II-876), qui a été adopté par la commission des finances (2).**

L'exposé des motifs de cet article 79 indique que « des mesures d'économie alternatives seront proposées par la ministre du travail et seront concertées. »

---

(1) Voir le compte rendu de la première séance du mardi 24 septembre 2019.

(2) Voir le compte rendu de l'examen des crédits de la mission Travail et emploi en commission, le 22 octobre 2019.

Lors de son audition, jeudi 29 octobre 2020, par la commission des affaires sociales, saisie pour avis des crédits de la mission Travail et emploi, Mme la ministre du Travail a indiqué que le léger retard pris par certains projets dans le cadre du PIC conduirait à repousser du dernier trimestre 2020 au premier trimestre 2021 le lancement de certaines formations, et qu'il en résulterait une moindre dépense.

*Article 80*

**Recentrage de l'aide aux créateurs et repreneurs d'entreprises  
sur son public cible**

L'article 80 du projet de loi de finances pour 2020 vise, d'une part, à recentrer le dispositif de l'aide aux créateurs et repreneurs d'entreprises sur les créateurs et repreneurs d'entreprise donnant lieu à une activité économique nouvelle et, d'autre part, à rétablir l'équité entre les travailleurs indépendants.

**I. LE DROIT EN VIGUEUR**

● Les créateurs et repreneurs d'entreprises

Le dispositif d'exonérations de cotisation et contributions sociales dont bénéficient les créateurs et repreneurs d'entreprises est régi par l'article L. 131-6-4 du code de la sécurité sociale, créé par l'article 13 de la loi n° 2017-1836 du 30 décembre 2017 de financement de la sécurité sociale pour 2018.

Il remplace le dispositif qui faisait précédemment l'objet de l'article L. 161-1-1 du même code, qui était réservé aux chômeurs créateurs et repreneurs d'entreprise limitativement énumérés : demandeurs d'emploi indemnisés, demandeurs d'emploi non indemnisés inscrits à Pôle emploi six mois au cours des dix-huit derniers mois, bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique ou du revenu de solidarité active, personnes âgées de 18 ans à moins de 26 ans, personnes de moins de trente ans handicapées bénéficiaires de l'obligation d'emploi ou qui ne remplissaient pas la condition de durée d'activité antérieure pour ouvrir des droits à l'allocation d'assurance chômage, personnes salariées ou personnes licenciées d'une entreprise soumise à l'une des procédures de sauvegarde, de redressement ou de liquidation judiciaires qui reprennent tout ou partie d'une entreprise, personnes ayant conclu un contrat d'appui au projet d'entreprise pour la création ou la reprise d'une activité économique, sous réserve qu'elles remplissent l'une des conditions précédemment indiquées à la date de conclusion de ce contrat, personnes physiques créant ou reprenant une entreprise implantée au sein d'un quartier prioritaire de la politique de la ville, bénéficiaires du complément de libre choix d'activité et personnes de cinquante ans et plus inscrites sur la liste des demandeurs d'emploi.

Dans le cadre du dispositif actuellement en vigueur, bénéficient, en vertu du I de l'article L. 131-6-4 du code de la sécurité sociale, de l'exonération des cotisations dues aux régimes d'assurance maladie, maternité, veuvage, vieillesse, invalidité et décès et d'allocations familiales dont elles sont redevables au titre de l'exercice de leur activité, *« les personnes qui créent ou reprennent une activité professionnelle ou entreprennent l'exercice d'une autre profession non salariée soit à titre indépendant, soit sous la forme d'une société, à condition d'en exercer effectivement le contrôle ».*

Le II du même article dispose que cette exonération est accordée pour une période de douze mois et qu'elle est totale lorsque le revenu ou la rémunération est inférieur ou égal aux trois quarts du plafond de la sécurité sociale, c'est-à-dire lorsqu'elle est inférieure à 30 393 euros. Au-delà de ce seuil, son montant décroît linéairement, pour devenir nul lorsque le revenu ou la rémunération est égal au plafond annuel de la sécurité sociale, fixé en 2019 à 40 524 euros. La durée de l'exonération, totale ou partielle, peut être prolongée dans des conditions et limites fixées par décret lorsque l'entreprise créée ou reprise entre dans le champ des micro-entreprises (« micro-BIC » ou « micro-BNC »).

Le II du même article L. 131-6-4 précise également que l'exonération porte sur les cotisations à la charge de l'employeur et du salarié, si ces personnes relèvent d'un régime de salariés, auquel cas elle doit être demandée par l'employeur, et sur les cotisations dues au titre de l'activité exercée, si ces personnes relèvent d'un régime de non-salariés, auquel cas l'exonération doit être demandée par elles-mêmes.

Les travailleurs indépendants et les non-salariés cessent de bénéficier de cette exonération en même temps qu'ils cessent de bénéficier du régime des micro-entreprises, du régime des micro-exploitations ou du régime déclaratif spécial.

Le bénéfice de l'exonération ne peut être cumulé avec aucun autre dispositif de réduction ou d'abattement applicable à ces cotisations, à l'exception des réductions de taux de cotisations d'allocations familiales et de cotisations d'assurance maladie applicables aux travailleurs indépendants dont les revenus d'activité sont inférieurs à un plafond fixé par décret, du taux réduit et de l'exonération partielle des cotisations d'assurance maladie, invalidité et maternité et des cotisations de prestations familiales et d'assurance vieillesse agricole dont bénéficient les jeunes agriculteurs.

Enfin, une personne qui a bénéficié de ce dispositif au titre d'une activité ne pourra en bénéficier au titre d'une nouvelle activité au cours des trois années suivantes.

- Le régime des travailleurs indépendants

L'article L. 613-7 du code de la sécurité sociale définit quant à lui le régime du « micro-social », c'est-à-dire les règles applicables en matière de cotisations et de contributions sociales aux travailleurs indépendants relevant du régime des micro-entreprises.

Il a été modifié par l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 2018-470 du 12 juin 2018 procédant au regroupement et à la mise en cohérence des dispositions du code de la sécurité sociale applicables aux travailleurs indépendants, prise en application de la loi n° 2017-1836 du 30 décembre 2017 de financement de la sécurité sociale pour 2018 qui a supprimé le régime social des indépendants et élargi le champ du régime général aux travailleurs indépendants non agricoles.

Le I dudit article L. 613-7 dispose que les cotisations et contributions de sécurité sociale dont sont redevables les travailleurs indépendants micro-entrepreneurs sont calculées par application à leur chiffre d'affaires ou leurs recettes du mois ou du trimestre précédent, un taux global fixé par décret de manière à garantir un niveau équivalent entre le taux effectif des cotisations et contributions sociales versées et celui applicable aux mêmes titres aux revenus des travailleurs indépendants ne relevant pas du régime-social. Un taux global différent peut être fixé par décret pour les périodes au cours desquelles le travail indépendant est éligible à une exonération de cotisations et de contributions de sécurité sociale qui ne peut être inférieur à la somme des taux de la contribution sociale généralisée et de la contribution au remboursement de la dette sociale.

Le II précise notamment que les prestations attribuées aux personnes relevant du micro-social sont calculées sur la base de leur chiffre d'affaires ou de leurs recettes après application de taux d'abattement : 34 % pour les activités d'achat et revente ; 50 % pour les services ; 34 % pour les bénéfices non-commerciaux.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le I (*alinéas 1 à 11*) modifie l'article L. 131-6-4 du code de la sécurité sociale.

– le 1° (*alinéas 2 à 5*) modifie le champ du dispositif d'exonérations de cotisation et contributions sociales dont bénéficient créateurs et repreneurs d'entreprises. D'une part (*alinéa 3*), **il réserve le bénéfice du dispositif à ceux des micro-entrepreneurs qui entrent dans l'une des catégories du public visé par le dispositif antérieur (cf. supra), c'est-à-dire essentiellement des chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise.** D'autre part (*alinéa 4*), **il l'ouvre aux travailleurs indépendants ne relevant pas du dispositif du régime micro-social**, à l'exception des médecins.

– le 2° (*alinéas 6 à 10*) modifie les modalités de l'exonération.

Le a) (*alinéa 7*) réduit à un an sa durée, en supprimant la possibilité d'une prolongation, par voie réglementaire, pour les micro-entrepreneurs.

Le b) (*alinéas 8 et 9*) prévoit que les travailleurs indépendants relevant du régime micro-social adressent aux URSSAF leur demande d'exonération.

Le c) (*alinéas 10 et 11*) dispose que les conjoints collaborateurs des travailleurs indépendants ne relevant pas du régime du micro-social (hors conjoints collaborateurs des assurés affiliés à la caisse nationale des barreaux français qui ont opté pour le calcul de leurs cotisations sur la base d'une fraction du revenu d'activité du chef d'entreprise) peuvent également bénéficier de l'exonération. Le revenu pris en compte pour déterminer le montant de l'exonération accordée correspond à la fraction du revenu du chef d'entreprise attribuée au conjoint collaborateur.

Le II (*alinéas 12 à 14*) modifie l'article L. 613-7 du même code.

– Le 1<sup>o</sup>) (*alinéa 13*) ajoute à la somme des taux auxquels les taux applicables aux micro-entrepreneurs ne peuvent être inférieurs, les taux de cotisation de retraite complémentaire.

– Le 2<sup>o</sup>) (*alinéa 14*) procède à une modification rédactionnelle.

Le III (*alinéa 15*) dispose que le recentrage de l'aide aux créateurs et repreneurs d'entreprises entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2020 et s'appliquera aux créations et reprises intervenues à compter de cette date.

### III. LE POINT DE VUE DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

**La rapporteure spéciale approuve le principe d'un recentrage du dispositif d'exonérations et de cotisations et contributions sociales des créateurs et repreneurs d'entreprises sur les demandeurs d'emploi.** Il convient effectivement de limiter les effets d'aubaine, particulièrement la déclaration sous le statut de la micro-entreprise d'activités entrant dans le champ du salariat, d'assurer une plus grande équité entre les micro-entrepreneurs et les autres travailleurs indépendants et d'éviter que le coût du dispositif ne s'alourdisse brutalement. En effet, en l'absence de modification, il passerait de 250 millions d'euros en 2017 à 926 millions d'euros en 2020.

**La rapporteure spéciale souhaite cependant que les modalités de cette rationalisation soient examinées avec une attention particulière.** Il convient notamment d'être attentif au décret qui doit être pris pour modifier les taux d'exonération applicables en deuxième et troisième année aux micro-entrepreneurs. Il ne s'agit pas de placer dans une situation délicate des personnes déjà entrées dans le dispositif par une réduction des taux d'exonération applicables ou celles qui, se fondant sur les règles en vigueur, s'apprêtaient légitimement à le faire.

## EXAMEN EN COMMISSION

*Lors de sa deuxième réunion du mardi 22 octobre 2019, la commission a examiné les crédits de la mission Travail et emploi ainsi que les articles 79 et 80, rattachés.*

*Le compte rendu de cette réunion est disponible sur le site de l'Assemblée nationale.<sup>(1)</sup>*

*Suivant l'avis de la rapporteure spéciale, la commission a adopté les crédits de la mission Travail et emploi après avoir adopté un amendement de crédits II-CF69 (II-877) visant à abonder de 5 millions d'euros le financement des maisons de l'emploi.*

*Elle a également adopté cinq amendements identiques II-CF5, II-CF53, II-CF312 et II-CF426 (II-876), visant à supprimer l'article 79 rattaché.*

*Elle a enfin adopté l'article 80 rattaché.*

---

(1) <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/cr-cfiab/19-20/c1920015.pdf>.



## **PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE**

**Ministère du Travail** – Délégation générale à l’emploi et à la formation professionnelle : M. Bruno Lucas, délégué général à l’emploi et à la formation professionnelle, Mme Anne-Laure Hochedez-Planche sous-directrice en charge du financement et modernisation, M. Boris Supiot, chef de la mission affaires financières, M. Théophile Babaud de Monvallier, adjoint au chef de la mission affaires financières, M. Bastien Espinassous, adjoint à la sous-directrice en charge du financement et modernisation

**Union des entreprises de proximité (U2P)** : M. Pierre Burban, secrétaire général, Mme Thérèse Note, responsable des relations avec le Parlement

**Confédération française démocratique du travail (CFDT)** : Mme Michèle Perrin, secrétaire confédérale, M. Philippe Debruyne, secrétaire confédéral

**Agence nationale pour l’amélioration des conditions de travail** : M. Richard Abadie, directeur général

**Ministère du Travail - Direction générale du travail** : M. Régis Bac chef de service de la direction générale du travail, Mme Stéphanie Cours, cheffe du bureau du pilotage du système d’inspection du travail, M. David Saffroy, chef du bureau du budget

**Association Territoires Zéro Chômeur de longue durée** : M. Laurent Grandguillaume, président, M. Antonin Gregorio, directeur général

**Alliance Villes Emploi** : Mme Lucie Becdelièvre, déléguée générale, Mme la sénatrice Nathalie Delattre, M. Yohan David, vice-président, déléguée à la clause sociale

**Agence pour la formation professionnelle des adultes** : M. Jean-Pierre Geneslay, président, Mme Pascale d’Artois de Bournonville, directrice générale, M. Vincent Cristia, directeur général délégué

**Ministère de l’Action et des Comptes publics - Direction du budget** : Mme Marie Chanchole, sous-directrice de la 6<sup>e</sup> sous-direction de budget, Mme Élise Delattre, chef de bureau, Mme Zoé Ouvry, bureau emploi et formation professionnelle

**Ministère du Travail – Cabinet de Mme la ministre** : M. Antoine Foucher, directeur du cabinet, Mme Fanny Forest-Baccialone, conseillère parlementaire et relations avec les territoires

**CMA France** : M. Bernard Stalter, président, M. Jacques Garau, directeur général, M. Samuel Deguara, directeur des relations institutionnelles

**Ministère du Travail – Direction de l’Animation de la recherche, des Études et des Statistiques (DARES)** : Mme Selma Mahfouz, directrice, Mme Corinne Prost, cheffe de service, adjointe à la directrice

**Ministère du Travail** : M. Jean-Marie Marx, haut-commissaire aux compétences et à l’inclusion par l’emploi, Mme Carine Seiler, conseillère spéciale

**France Compétences** : M. Stéphane Lardy, directeur général

**Union nationale des Missions Locales** : M. Jean-Patrick Gille, président, Mme Sandrine Aboubadra-Pauly, déléguée générale

**Pôle emploi** : M. Jean Bassères, directeur général, M. Thomas Rémond, chargé de mission relations institutionnelles