



N° 3399

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2020.

## 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 2021** (n° 3360),

PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN,  
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</b> .....	7
<b>DONNÉES CLÉS</b> .....	9
<b>INTRODUCTION</b> .....	11
<b>I. LE PROGRAMME 102 ACCÈS ET RETOUR À L'EMPLOI</b> .....	12
A. LE SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI .....	13
1. Vers une coordination renforcée du service public de l'emploi .....	13
2. Des moyens confortés pour Pôle emploi .....	13
3. Les maisons de l'emploi .....	14
B. LE FONDS D'INCLUSION DANS L'EMPLOI .....	15
1. Les parcours emploi compétence (PEC).....	15
2. L'insertion par l'activité économique (IAE).....	16
3. Les entreprises adaptées.....	16
C. L'EXTENSION DE L'EXPÉRIMENTATION TERRITOIRES ZÉRO CHÔMEUR DE LONGUE DURÉE .....	17
1. Modalités budgétaires .....	17
2. Modalités réglementaires .....	18
D. L'EMPLOI DES JEUNES ET LE PLAN D'INVESTISSEMENT DANS LES COMPÉTENCES (PIC) .....	19
1. La Garantie jeunes .....	19
2. L'Établissement public d'insertion dans l'emploi (EPIDE) .....	20
3. Les écoles de la deuxième chance (E2C).....	22
<b>II. LE PROGRAMME 103 ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES ET DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI</b> .....	24
A. LA POURSUITE DE LA MONTÉE EN CHARGE PROGRESSIVE DES EMPLOIS FRANCS .....	25
B. LA MONTÉE EN CHARGE DE L'AIDE UNIQUE AUX EMPLOYEURS D'APPRENTIS (AUEA) .....	25

C. UN RENFORCEMENT DES EXONÉRATIONS EN FAVEUR DES SERVICES D'AIDE À DOMICILE EMPLOYÉE PAR UN PARTICULIER « FRAGILE » .....	26
D. L'ANTICIPATION D'UN RECOURS SUPPLÉMENTAIRE À LA DÉDUCTION FORFAITAIRE SUR LES HEURES SUPPLÉMENTAIRES (TEPA) .....	26
E. UN RECALIBRAGE DE L'AIDE AUX CRÉATEURS OU REPRENEURS D'ENTREPRISE (ACRE) .....	26
F. LE PLAN D'INVESTISSEMENT DANS LES COMPÉTENCES .....	26
<b>III. L'AMPLIFICATION DES MOYENS DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI PAR LE PLAN DE RELANCE .....</b>	<b>27</b>
A. UNE MISSION <i>PLAN DE RELANCE</i> QUI CONCOURT AUX POLITIQUES DE L'EMPLOI.....	27
1. Un soutien massif à l'emploi .....	27
2. Un pilotage pragmatique.....	27
B. UN SOUTIEN EXCEPTIONNEL AUX OPÉRATEURS DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE.....	28
1. Pôle emploi .....	28
2. France compétences .....	29
C. DES CRÉDITS QUI RENFORCENT LES DISPOSITIFS EXISTANTS .....	30
1. L'activité partielle.....	30
2. La Garantie jeunes .....	30
3. Le recours aux emplois aidés.....	31
4. L'insertion par l'IAE .....	32
5. Les emplois francs .....	32
<b>IV. LE PROGRAMME 111 AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'EMPLOI ET DES RELATIONS DU TRAVAIL .....</b>	<b>32</b>
A. UNE LÉGÈRE BAISSÉ DES CRÉDITS EN FAVEUR DE LA SANTÉ ET DE LA SÉCURITÉ AU TRAVAIL.....	33
B. UNE HAUSSE SENSIBLE DES CRÉDITS EN FAVEUR DE LA QUALITÉ ET DE L'EFFECTIVITÉ DU DROIT DU TRAVAIL.....	34
C. UNE HAUSSE DES CRÉDITS DU DIALOGUE SOCIAL ET DE LA DÉMOCRATIE SOCIALE .....	34
D. UNE ACTION 04 <i>LUTTE CONTRE LE TRAVAIL ILLÉGAL TOUJOURS NON DOTÉE</i> .....	35
1. Des suites concrètes données aux recommandations de la Cour .....	36
2. Des recommandations parfois écartées.....	37
3. Des réflexions à approfondir.....	37

<b>V. LE PROGRAMME 155 CONCEPTION, GESTION ET ÉVALUATION DES POLITIQUES DE L'EMPLOI ET DU TRAVAIL</b> .....	38
A. UNE DIMINUTION DES DÉPENSES DE PERSONNEL .....	39
B. DES CRÉDITS HORS TITRE 2 EN HAUSSE.....	39
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	43
<b>PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE</b> .....	45

En application de l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, la date limite pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires budgétaires était fixée au 10 octobre 2020.

À cette date, **68 %** des réponses étaient parvenues à la rapporteure spéciale.



## PRINCIPALES ANALYSES DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

Les crédits demandés pour la mission *Travail et emploi* atteignent un montant total de 14 140,4 millions d'euros en autorisations d'engagement, en hausse de 408,8 millions d'euros (+ 3 %), et de 13 380,9 millions d'euros en crédits de paiement, en hausse de 396,04 millions d'euros (+ 3,05 %). Cette forte hausse en témoigne : le cap est maintenu et l'emploi, en particulier celui des plus vulnérables, reste la priorité d'entre toutes les priorités.

Les actions menées en vue d'une coordination renforcée du service public de l'emploi doivent être saluées, de même que les efforts maintenus en faveur des multiples dispositifs de la mission. À l'heure de la crise sanitaire et de la remontée du chômage, ces budgets confortés sont cruciaux pour notre pays.

Ainsi, la mise en œuvre des engagements pris au titre de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté se poursuit, avec une progression de 141 millions d'euros des crédits de l'insertion par l'activité économique. De même, la réforme des entreprises adaptées s'accompagne d'un effort budgétaire important de l'État, qui atteint en 2021 un montant de 425,43 millions d'euros, en hausse de 23 millions d'euros. La montée en charge des emplois francs, la poursuite du déploiement du PIC, la mobilisation des Parcours emploi compétences et les 100 000 entrées (hors plan de relance) en Garantie jeunes sont autant de signes de la mobilisation de toute la palette des outils de la politique de l'emploi pour faire face à la crise. L'annonce récente par le Gouvernement de nouvelles mesures « contre la bascule dans la pauvreté » incite à mobiliser encore davantage l'outil budgétaire au service de l'emploi.

Il convient en outre de saluer le renforcement des effectifs de Pôle emploi, avec le recrutement, dès le mois de septembre 2020, de 2150 ETP pour faire face à la crise. Ce recrutement pourra être complété en fonction de l'évolution du nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois.

En matière de relations du travail, il convient de saluer la mise en œuvre par l'inspection du travail d'un certain nombre des recommandations formulées par la Cour des comptes à la suite de son enquête demandée par l'Assemblée nationale. Cela atteste de la pertinence de la mission d'assistance du Parlement confiée à la Cour des comptes par la loi organique relative aux lois de finances.



## DONNÉES CLÉS

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DES PROGRAMMES DE LA MISSION TRAVAIL ET EMPLOI

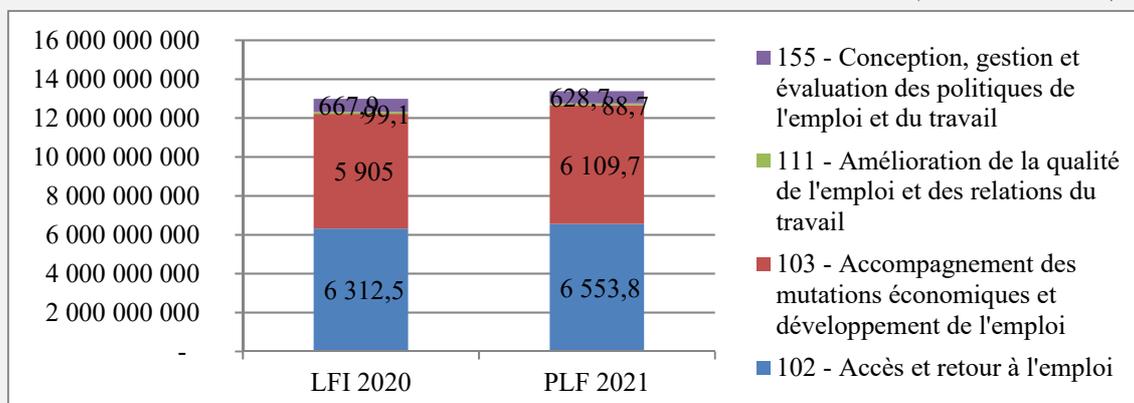
*(en euros)*

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	6 344 777 701	6 638 200 000	4,62 %	6 312 510 433	6 553 800 000	3,82%
103 - Accompagnement des mutations économiques et	6 648 453 871	6 718 856 148	1,06 %	5 904 988 597	6 109 728 074	3,47%
111 - Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	69 454 491	149 152 815	114,75 %	99 089 262	88 710 549	- 10,47%
155 - Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	668 947 662	634 230 292	- 5,19%	667 911 450	628 694 080	- 5,87%
<b>Total pour la mission</b>	<b>13 731 633 725</b>	<b>14 140 439 255</b>	<b>2,98 %</b>	<b>12 984 499 742</b>	<b>13 380 932 703</b>	<b>3,05 %</b>

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA MISSION

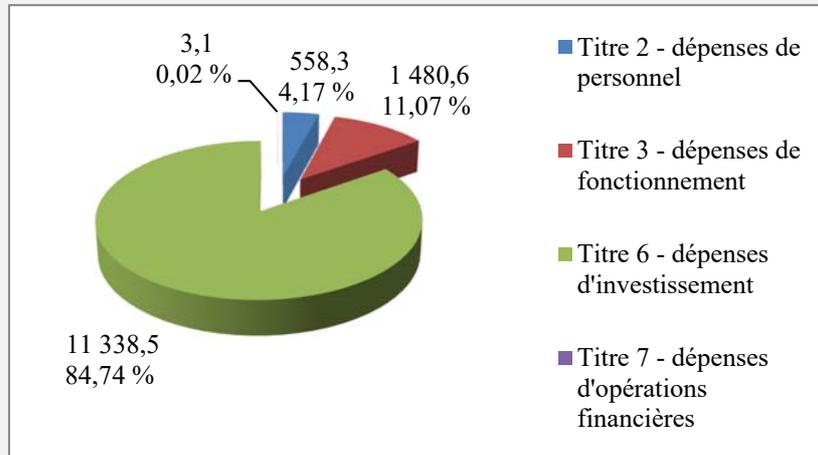
*(en millions d'euros)*



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

### RÉPARTITION DES CRÉDITS DE PAIEMENT PAR TITRE

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

## INTRODUCTION

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

– le programme 102 *Accès et retour à l'emploi*, qui structure l'aide aux demandeurs d'emploi, notamment de longue durée pour leur permettre de retrouver un emploi de qualité, est doté de 6 638,2 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 6 553,8 millions d'euros en crédits de paiement (CP) ;

– le programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi*, qui vise à accompagner les actifs et les entreprises dans leurs phases de transition et de montée en compétence, à accompagner les restructurations sur les territoires, à stimuler l'emploi et la compétitivité et à financer les opérateurs nationaux de la formation professionnelle, est doté de 6 718,9 millions d'euros en AE et de 6 109,7 millions d'euros en CP ;

– le programme 111 *Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail*, qui vise à l'amélioration des conditions d'emploi et de travail des salariés du secteur concurrentiel par la qualité du droit et sa diffusion, le contrôle de sa mise en œuvre, le conseil et l'appui au dialogue social, est doté de 149,2 millions d'euros en AE et de 88,7 millions d'euros en CP ;

– le programme 155 *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail*, programme d'appui et de soutien aux politiques publiques du ministère du travail, de l'emploi, et de l'insertion, est doté de 634,2 millions d'euros en AE et de 628,7 millions d'euros en CP.

Ainsi, les crédits demandés pour la mission *Travail et emploi* atteignent un montant total de 14 140,4 millions d'euros en AE, en hausse de 408,8 millions d'euros (+ 3 %), et de 13 380,9 millions d'euros en CP, en hausse de 396,04 millions d'euros (+ 3,05 %). À ce budget socle s'ajoutent les crédits du plan de relance, essentiellement dans le cadre de la mission *Plan de relance*.

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

Le programme 102 *Accès et retour à l'emploi* est doté de 6 638,2 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE), en progression de 4,62 %, et de 6 553,8 millions d'euros en crédits de paiement (CP), soit une hausse de 3,82 %.

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 102

Numéro et intitulé de l'action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2020	Demandées pour 2021	Variation 2021/2020 en %	Ouverts en LFI pour 2020	Demandés pour 2021	Variation 2021/2020 en %
01 - Amélioration de l'efficacité du service public de l'emploi	3 543 829 951	3 486 893 796	- 1,61	3 543 829 951	3 486 893 796	- 1,61
02 - Amélioration des dispositifs en faveur de l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail	2 211 481 055	2 418 558 704	+ 9,36	2 179 213 787	2 360 590 343	+ 8,32
03 - Plan d'investissement des	589 466 695	732 747 500	+ 24,31	589 466 695	706 315 861	+ 19,82
04 - Aide exceptionnelle contrat pro	0	0	-	0	0	-
<b>Total du programme 102</b>	<b>6 344 777 701</b>	<b>6 638 200 000</b>	<b>+ 4,62</b>	<b>6 312 510 433</b>	<b>6 553 800 000</b>	<b>+ 3,82</b>

N.B. : aucun crédit n'est porté sur l'action 05 car elle est financée par le programme 364 *Cohésion de la mission Plan de relance*.

Source : PAP 2021 de la mission Travail et emploi.

Les crédits progressent ainsi de 293 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 241 millions d'euros en crédits de paiement.

### PRINCIPAUX ÉCARTS À LA LOI DE FINANCES INITIALES POUR 2020

	Évolution PLF2021-LFI 2020 (en millions d'euros)		Évolution PLF2021-LFI 2020 (en %)	
	AE	CP	AE	CP
<b>Insertion par l'activité économique</b>	141,4	141,4	14 %	14 %
<b>PIC - Programmes nationaux – Accompagnement</b>	69,35	42,92	-	-
<b>Garantie jeunes - volet allocation</b>	56,93	56,93	15,6 %	15,6 %
<b>Pôle emploi SCSP</b>	- 86,03	- 86,03	- 7,0 %	- 7,0 %
<b>Autres</b>	176,17	150,47		
<b>Total programme 102</b>	<b>293,42</b>	<b>241,29</b>	<b>4,6 %</b>	<b>3,8 %</b>

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

## **A. LE SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI**

**La rapporteure spéciale salue les actions menées en vue d'une coordination renforcée du service public de l'emploi, et note que les moyens sont au rendez-vous** pour lui permettre de remplir sa mission dans le contexte inédit de la crise sanitaire. **Elle n'en souhaite pas moins qu'un soutien financier soit accordé aux maisons de l'emploi qui, à ce jour, sont actives**, et ont toute leur place, en complémentarité, aux côtés des autres acteurs du service public de l'emploi.

### **1. Vers une coordination renforcée du service public de l'emploi**

Les opérateurs du service public de l'emploi (Pôle emploi, les missions locales et les Cap emploi) sont en première ligne pour accompagner les jeunes ainsi que les entreprises face à cette crise inédite. Au-delà des plans d'action mis en place au sein de chacun, l'action des trois principaux réseaux du service public de l'emploi doit se déployer rapidement, de manière fluide et coordonnée dans les territoires.

En 2021, à titre expérimental, les enveloppes physiques et budgétaires des mesures seront mutualisées et non déléguées par prescripteur pour favoriser une mobilisation optimale, avec un pilotage physico-financier resserré au niveau régional et départemental et qui associera les opérateurs. Ainsi, dans le cadre du dispositif #1jeune1solution, les trois réseaux, Pôle emploi, CHEOPS et l'UNML se sont engagés dans une note conjointe, signée par la ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion, à renforcer leur collaboration en se fixant comme objectif de ne laisser aucun jeune sans solution, qu'il soit ou non inscrit sur la liste des demandeurs d'emploi.

La collaboration sera ainsi renforcée autour de trois enjeux :

– fluidifier et sécuriser les parcours en garantissant à tout jeune le droit à l'accompagnement le plus adapté à ses besoins et l'accès à l'ensemble des offres de services portées par les Missions Locales, Pôle emploi et les Cap emploi, dans une logique de simplification ;

– mettre en place des actions coordonnées en faveur de l'accès à la formation et de l'engagement.

– favoriser le retour à l'emploi des jeunes en menant des actions concertées en direction des entreprises et en valorisant auprès d'elles les mesures gouvernementales.

### **2. Des moyens confortés pour Pôle emploi**

**Le montant des crédits versés à Pôle emploi au titre de la subvention pour charges de service public s'élève à 1 149,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement**, pour tenir compte notamment de la poursuite des efforts de productivité engagés par l'opérateur dans l'exercice de ses attributions. La subvention pour charge de service public s'inscrit en cohérence avec la convention tripartite 2019-2022 signée avec les partenaires sociaux le 20 décembre 2019.

En outre, l'augmentation du montant de la contribution de l'Unédic fait plus que compenser la baisse de la subvention pour charges de service public. Il devrait effectivement être de 4 254,9 millions d'euros en 2021 contre 4 075,5 millions d'euros en 2020, soit une hausse de 179,4 millions d'euros. Par ailleurs, un reliquat de 69 millions d'euros de la contribution 2020 reste à répartir entre les exercices 2021 et 2022.

À l'heure de la crise sanitaire et de ses conséquences économiques et sociales, Pôle emploi bénéficie également d'une subvention exceptionnelle de 250 millions d'euros dans le cadre de la mission *Plan de relance* (cf. infra).

**La rapporteure spéciale se félicite de constater que les moyens sont au rendez-vous pour permettre à Pôle emploi d'affronter la crise et de se mobiliser au service d'un nombre accru de demandeurs d'emploi.**

### **3. Les maisons de l'emploi**

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

**La rapporteure spéciale estime que l'État a donc tout intérêt à soutenir et développer leurs actions, d'autant qu'elles ont travaillé, en 2020, à la remise à plat de leur modèle en vue de proposer aux services de l'État de nouvelles modalités de coopération.** Alliance Villes Emploi a en outre signé au mois de juillet 2020 une convention cadre de partenariat avec Pôle Emploi, qui a permis de relancer une dynamique territoriale, en vue de capitaliser et diffuser les bonnes pratiques locales et de répondre de façon concertée à des problématiques communes.

Ainsi, les événements de sensibilisation en direction du public en recherche d'emploi régulièrement organisés respectivement par les Maisons de l'emploi et par Pôle emploi sont souvent coordonnés. Alliance Villes Emploi et Pôle emploi ont également pour projet de construire ensemble un recueil des bonnes pratiques de collaboration sur les territoires et travaillent à la construction d'une réponse commune à des problématiques partagées, tels le règlement général sur la protection des données <sup>(1)</sup>, les questions de genre, etc.

---

(1) Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE.

**La rapporteure spéciale estime qu’il convient donc d’apporter un soutien financier aux Maisons de l’emploi. Elle a donc déposé un amendement II-CF1145 visant à abonder de 5 millions d’euros leur financement dans le cadre de la mission *Travail et emploi*, amendement que la commission des finances a adopté. Elle se propose en outre de demander qu’une mission flash soit menée dans le cadre des travaux de la commission des finances. Ce travail pourrait trouver sa conclusion lors de la prochaine édition du Printemps de l’évaluation. Cette mission aurait pour objectif de proposer un modèle pérenne pour les maisons de l’emploi, avec des financements stables.**

## **B. LE FONDS D’INCLUSION DANS L’EMPLOI**

La rapporteure spéciale a choisi d’accorder une attention particulière aux principaux dispositifs mobilisés dans le cadre du fonds d’inclusion dans l’emploi.

### **1. Les parcours emploi compétence (PEC)**

**Hors plan de relance, les crédits demandés pour 2021 visent à financer le même nombre de 100 000 nouvelles entrées en contrats aidés dans le secteur non marchand qu’en 2020, avec un taux de prise en charge moyen à 50 %, augmenté à 60 % pour les territoires ultramarins.** Cette équation budgétaire repose également sur les paramètres suivants : un taux de cofinancement par les conseils départementaux de 15 % ; une durée moyenne de 11 mois ; une durée hebdomadaire de 20,2 heures.

En intégrant le coût du stock de contrats aidés prescrits les années précédentes, le projet de loi de finances pour 2021 prévoit 430,35 millions d’euros d’autorisations d’engagement et 369,06 millions d’euros de crédits de paiement pour les parcours emplois compétences (PEC).

Cependant, le Premier ministre a annoncé le 24 octobre 2020 des nouvelles mesures pour soutenir l’emploi dans les quartiers de la politique de la ville et les zones de revitalisation rurale. Le taux moyen de cofinancement par l’État des PEC y sera rehaussé à hauteur de 80 %. D’autre part, le nombre de PEC dans ces territoires sera doublé, avec une orientation vers les secteurs en tension, notamment l’aide alimentaire.

**Dès lors, la rapporteure spéciale souhaite que les crédits dédiés au PEC soient abondés de 60 millions d’euros. En conséquence, elle a déposé un amendement II-2242 en ce sens en vue de l’examen des crédits en séance publique.**

## 2. L'insertion par l'activité économique (IAE)

**En 2021, le financement de l'insertion par l'activité économique (IAE) progresse de 141 millions d'euros pour atteindre un montant de 1 149,52 millions d'euros.** Il s'agit de permettre la mise en œuvre des engagements pris au titre de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté présentée par le Président de la République le 13 septembre dernier 2018, laquelle fixe un objectif 2022 de 100 000 personnes supplémentaires accompagnées par les structures de l'IAE par rapport à 2017.

Est donc prévu le financement de 104 500 ETP sur l'année 2020, soit une progression de 20 000 aides par rapport à la programmation 2 019. **Cet effort est de nature à asseoir le développement du secteur et les conditions de son évolution pour l'accompagnement des plus vulnérables en plus grand nombre.**

Cependant, les structures auront besoin d'un accompagnement solide sur les plans juridique, administratif et financier pour les soutenir dans ce changement d'échelle. Les récentes annonces du Premier ministre – un objectif de 240 000 postes d'insertion par l'activité économique à l'horizon 2022 – ne font que confirmer la nécessité d'un tel accompagnement.

Pour ces différentes raisons, le bon dimensionnement du budget du Fonds départemental de l'insertion par l'activité économique (FDI) est crucial. La rapporteure spéciale appelle à une hausse du budget du FDI pour maintenir une dynamique forte de projets et le financement de l'accompagnement spécifique nécessaire à la conduite du changement et à la transformation de l'IAE.

## 3. Les entreprises adaptées

Le projet de loi de finances constitue, pour la troisième année consécutive, le support de la mise en œuvre de la réforme des entreprises adaptées (EA) menée en concertation avec le secteur au cours de l'année 2018, qui a notamment trouvé sa traduction dans la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel <sup>(1)</sup>.

**La réforme des entreprises adaptées s'accompagne d'un effort budgétaire important de l'État, qui atteint en 2021 un montant de 425,43 millions d'euros, en hausse de 23 millions d'euros.** Au total, ce sont 40 000 personnes qui doivent être accueillies en plus dans le secteur adapté à l'horizon 2022.

---

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

## **C. L'EXTENSION DE L'EXPÉRIMENTATION TERRITOIRES 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 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 directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) ainsi que Pôle emploi.

Afin de poursuivre la montée en charge dans les territoires participant à l'expérimentation, il est prévu de financer 1 519 emplois en 2021 dans le cadre de l'expérimentation. Cela inclut l'extension du dispositif dans de nouveaux territoires et son passage à une deuxième phase, qui sont l'objet d'une proposition de loi adoptée à l'unanimité en première lecture par l'Assemblée nationale le 16 septembre 2020, dont la rapporteure est la rapporteure spéciale.

### **1. Modalités budgétaires**

La participation de l'État prévue par le projet de loi de finances doit donc permettre donc de financer les emplois liés aux extensions de territoires.

La participation de l'État pour 2021 s'établit au total à 22,61 millions d'euros en AE et en CP. Ce montant sera complété par la contribution des conseils départementaux. Ces deux participations vont permettre de financer :

- la contribution au développement de l'emploi à hauteur de 21,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement ;

- une partie du fonctionnement de l'association gestionnaire du fonds national d'expérimentation territoriale à hauteur de 0,47 million d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, conformément à la convention d'objectifs et de moyens conclue avec l'État ;

- une partie du démarrage des entreprises conventionnées à hauteur de 3,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

Le projet annuel de performance (PAP) de la mission *Travail et emploi* affiche cependant une diminution de 6 millions d'euros des crédits demandés pour l'expérimentation. Or l'Assemblée nationale a adopté à l'unanimité, le 16 septembre dernier, la proposition de loi visant, entre autres, à ouvrir une deuxième phase de cette expérimentation <sup>(1)</sup>, au cours de laquelle elle sera déployée dans soixante territoires. Le succès de la commission mixte paritaire réunie le 28 octobre dernier conduit à envisager l'adoption définitive du texte dans un avenir proche.

**Il conviendrait, dès lors, de rehausser le niveau des crédits prévus pour qu'il retrouve le niveau inscrit en loi de finances pour 2020. En conséquence, la rapporteure spéciale a déposé un amendement II-2240 en ce sens en vue de l'examen des crédits en séance publique.**

## **2. Modalités réglementaires**

Un décret en Conseil d'État définira les modalités d'application du titre II de la proposition de loi consacré à l'expérimentation territoriale visant à supprimer le chômage de longue durée, notamment les points suivants :

- les modalités de financement de la contribution au développement de l'emploi ;
- la méthodologie de l'évaluation de l'expérimentation ;
- les modalités de transmission au comité scientifique des données à caractère personnel nécessaires à l'évaluation de l'expérimentation ;
- les modalités de fonctionnement et de gestion des comités locaux et du fonds ;
- les modalités de passation des conventions conclues entre le fonds et les entreprises et celles conclues entre le fonds et les territoires participant à l'expérimentation.

Selon les informations communiquées par la DGEFP à la rapporteure spéciale et sous réserve de la date de promulgation de la loi, ce décret pourrait être pris au cours du premier trimestre de l'année 2021, de même que l'arrêté fixant le cahier des charges définissant les conditions d'habilitation des territoires.

---

(1) Proposition de loi relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi par l'activité économique et à l'expérimentation « territoire zéro chômeur de longue durée », n° 3109, déposée le 16 juin 2020.

## **D. L'EMPLOI DES JEUNES ET LE PLAN D'INVESTISSEMENT DANS LES COMPÉTENCES (PIC)**

Le programme 102 *Accès et retour à l'emploi* porte plusieurs dispositifs destinés à favoriser l'emploi des jeunes, notamment dans le cadre du Plan d'investissement dans les compétences (PIC)

### **1. La Garantie jeunes**

Expérimentée sur quelques territoires dès 2013, la Garantie jeunes est devenue, avec la loi du 8 août 2016 <sup>(1)</sup>, un droit pour tous les jeunes de 16 à 25 ans révolus, en situation de précarité et prêts à s'engager dans le parcours. Généralisée en 2017, elle constitue une modalité spécifique, la plus intensive, du parcours contractualisé vers l'emploi et l'autonomie (PACEA). 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 et de formation ;

– de ressources : afin de sécuriser le parcours, le jeune bénéficie d'une allocation forfaitaire mensuelle correspondant au maximum au montant forfaitaire du revenu de solidarité active (hors forfait logement), soit un montant de 497,01 euros depuis le 1<sup>er</sup> avril 2020. L'allocation est cumulable avec les revenus d'activité jusqu'à 300 euros et dégressive ensuite jusqu'à un niveau équivalent à 80 % du montant mensuel brut du SMIC. Ces règles de cumul ont pour objectif d'inciter les jeunes à multiplier les expériences d'emploi et de formation, l'allocation étant cumulable avec la rémunération versée aux stagiaires de la formation professionnelle, y compris sur des durées courtes, sans craindre d'y perdre financièrement.

Dans la continuité de l'année 2020 et dans le cadre du déploiement du Plan d'investissement dans les compétences (PIC), le projet de loi de finances pour 2021 intègre le financement de 100 000 nouvelles entrées en Garantie jeunes. Le rythme annuel de 100 000 entrées est un outil majeur de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, l'objectif étant de former 1 million de jeunes d'ici à 2022,

Afin d'atteindre cette ambition, les crédits dédiés à la garantie jeunes sont de multiple nature.

---

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

Tout d'abord, des crédits sont dédiés à l'accompagnement des jeunes en parcours Garantie jeunes. Les crédits correspondants sont de 160 millions d'euros en 2021, et sont financés par le plan d'investissement dans les compétences. Ce financement particulier justifie la distinction effectuée en gestion entre la ligne « Missions locales » et la ligne « Garantie jeunes accompagnement », même si ces deux lignes forment une même dotation globalisée pour les missions locales. Le montant globalisé finançant l'accompagnement effectué par les missions locales est ainsi de 371,83 millions d'euros. S'y ajoutent 100 millions d'euros destinés à financer l'accueil de 50 000 jeunes supplémentaires en garantie jeunes et 80 000 jeunes supplémentaires en PACEA dans le cadre du plan de relance.

Des crédits sont également dédiés à l'allocation Garantie jeunes. Les crédits correspondants sont de 421,4 millions d'euros en 2021. À ce financement s'ajoute un montant prévisionnel au titre du Fonds social européen de 39,87 millions d'euros. Dans le cadre du plan de relance, 50 000 entrées supplémentaires en allocation sont également prévues, pour un montant de 211 millions d'euros en AE et 95 millions d'euros en CP.

Le montant de l'allocation perçue par un jeune dépend de la durée de son parcours, le montant mensuel maximal étant équivalent au revenu de solidarité active (RSA), hors forfait logement (environ 500 euros par mois). Le montant moyen total par bénéficiaire est ainsi d'environ 4 200 euros.

#### CRÉDITS DE LA GARANTIE JEUNES DANS LE CADRE DU PROGRAMME 102

<b>Crédits accompagnement ML</b>	<b>371,83 millions d'euros</b>
<i>Dont GJ accompagnement (PIC)</i>	<i>160 millions d'euros</i>
<b>Garantie jeunes - volet allocation</b>	461,27 millions d'euros
<i>Dont financement par crédits budgétaires</i>	<i>421,4 millions d'euros</i>
<i>Dont financement par Fonds de concours FSE-IEJ</i>	<i>39,87 millions d'euros</i>
<b>Coût unitaire allocation GJ</b>	4 220 euros

Source : délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle.

## 2. L'Établissement public d'insertion dans l'emploi (EPIDE)

Établissement public administratif créé par l'ordonnance n° 2005-883 du 2 août 2005 et inscrit dans le code du service national, l'Établissement public d'insertion dans l'emploi (EPIDE) 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 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 19 centres implantés en France métropolitaine. En 2019, l'EPIDE a offert 2 805 places et intégré 2 889 volontaires.

Le taux de sorties positives s'élève à 52 % en 2019, en augmentation de deux points par rapport à 2018 et quatre points depuis 2017. Près de la moitié (45 %) des sorties positives se font dans un emploi durable, soit une hausse de 5 points par rapport à 2016. Le taux de jeunes ayant abandonné le dispositif ou l'ayant quitté sans solution diminue mais reste toutefois élevé : 38 % en 2019 contre 47 % en 2015.

En 2019, l'âge moyen des bénéficiaires est d'environ vingt ans. L'EPIDE accueille 26 % de femmes, et 29 % des jeunes sont issus des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Le financement de l'EPIDE est essentiellement assuré par le ministère en charge de l'emploi, par le ministère chargé de la politique de la ville, *via* le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) puis l'Agence nationale pour la cohésion des territoires (ANCT), par le ministère chargé de l'emploi et par un cofinancement du Fonds social européen (FSE).

#### FINANCEMENT DE L'EPIDE PAR L'ÉTAT

(en euros)

		Exécuté/ LFI 2020	Subvention complémentaire pour création de centres	Total	Total Tutelles hors FSE (LFI / PLF)	FSE exécuté/ programmé	Total Tutelles avec FSE
<b>2016</b>	DGEFP	52 324 000	4 841 333	57 165 333	79 584 333	8 420 000	88 004 333
	CGET	22 419 000	0	22 419 000			
<b>2017</b>	DGEFP	50 917 892	2 858 134	53 776 026	79 045 025	8 066 645	87 111 670
	CGET	25 268 999	0	25 268 999			
<b>2018</b>	DGEFP	51 806 340	0	51 806 340	78 987 864	12 679 096	91 666 960
	CGET	24 807 002	2 374 522	27 181 524			
<b>2019</b>	DGEFP	52 419 946	0	52 419 946	78 633 603	0	78 633 603
	CGET	26 213 657	0	26 213 657			
<b>2020</b>	DGEFP	55 992 632	0	55 992 632	83 992 632	12 528 164	96 520 796
	ANCT	28 000 000	0	28 000 000			

NB : Les montants FSE correspondent à ceux inscrits en budget initial (montant attendu au titre de l'année considérée).

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

La contribution du programme 102 Accès et retour à l'emploi est de 61,84 millions d'euros, soit une hausse de 10 % par rapport à la LFI 2020.

L'année 2021 sera consacrée au redressement du taux d'occupation des centres qui a diminué progressivement pour se situer en 2019 à 71, contre 78 % en 2017. Plusieurs projets se poursuivent ou seront mis en œuvre en 2021, notamment la finalisation des travaux qui conduiront à l'ouverture du centre de la Grand-Combe en 2021.

**La rapporteure spéciale rappelle que la commission des finances de l'Assemblée nationale a demandé à la Cour des comptes, en application du 2° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances, la réalisation d'une enquête sur l'EPIDE.** Elle sera attentive à ses conclusions, aux recommandations que la Cour pourra éventuellement formuler et aux suites qui leur seront données.

### **3. Les écoles de la deuxième chance (E2C)**

Les E2C sont créées à l'initiative des conseils régionaux et des acteurs de l'insertion professionnelle avec l'appui de l'État. Elles proposent une formation aux jeunes de 16 à 25 ans dépourvus de qualification professionnelle ou de diplômes. Fondées sur une pédagogie différente des schémas scolaires classiques, reposant sur un parcours individualisé mobilisant fortement les entreprises, les E2C ont pour objectif l'insertion sociale et professionnelle des jeunes qu'elles accueillent sans autre critère que leur motivation, en leur permettant de construire leur projet personnel et professionnel.

En 2019, 7 526 jeunes sont sortis des E2C, dont 54 % ont trouvé après l'accompagnement une sortie positive – parmi lesquels 24 % sont en formation qualifiante ou diplômante, 18 % en contrat de travail non aidé, 11 % en alternance et 2 % en contrat aidé.

L'âge moyen des bénéficiaires est de 20 ans. Le public des écoles est presque à parité – 47% de femmes et 53 % d'hommes, 30 % des jeunes sont issus des quartiers de la politique de la ville, 86 % des jeunes accueillis n'ont pas de niveau V validé et 84 % n'ont aucune expérience professionnelle.

### BILAN DES ÉCOLES DE LA DEUXIÈME CHANCE

	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Nombre de sites</b>	110	116	124	130	133
<b>Jeunes accueillis</b>	14 575	14 338	14 664	15 009	15 631
<b>Dont jeunes QPV</b>	35 %	32 %	32 %	30 %	30 %
<b>Nombre de jeunes sortis en formation</b>	1 407	1 578	1 429	1 545	1 776
<b>Nombre de jeunes sortis en alternance</b>	852	770	782	768	812
<b>Nombre de jeunes sortis en emploi (CDD, CDI, Intérim, contrats aidés)</b>	1 833	1 460*	1 120	1 430	1 443

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

L'intervention financière de l'État s'inscrit dans une logique de cofinancement avec les régions, le Fonds social européen, les autres collectivités territoriales.

Par ailleurs, les crédits mobilisés au bénéfice des E2C dans le cadre du plan d'investissement dans les compétences (PIC) vont permettre d'ouvrir, en 2020, plusieurs nouveaux sites et écoles ainsi que d'accroître la capacité d'accueil de structures déjà existantes.

En 2021, les crédits inscrits au PLF s'élèvent de nouveau à 24 millions d'euros, soit la reconduction des crédits inscrits en LFI depuis 2011. À cela s'ajoute la poursuite de la mobilisation des crédits du PIC qui permettra de financer les projets émergents sur les territoires, soit de création, soit d'extension, pour répondre aux besoins des jeunes qui pourraient rester exclus du marché du travail.

D'ici à 2022, les crédits du PIC permettront de financer l'ouverture de 2 000 nouveaux parcours, la mise en œuvre d'une nouvelle approche pédagogique des E2C, « l'approche par compétences », et une refonte du système d'information.

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

Le programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* est doté de 6 718, 9 millions d'euros en AE, soit une augmentation de ses crédits de 1,06 %, et de 6 109,7 millions d'euros en CP, soit une progression de 3,47 %.

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 103

Numéro et intitulé de l'action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2020	Demandées pour 2021	Variation 2021/2020 en %	Ouverts en LFI pour 2020	Demandés pour 2021	Variation 2021/2020 en %
01 - Anticipation et accompagnement des conséquences des mutations économiques sur l'emploi	404 864 918	389 472 874	- 3,8	284 156 943	186 564 682	- 34,34
02 - Amélioration de l'insertion dans l'emploi par l'adaptation des qualifications et la reconnaissance des compétences	1 646 526 863	1 744 423 767	+ 5,95	1 396 671 331	1 544 767 189	+ 10,60
03 - Développement de l'emploi	3 732 163 611	3 673 791 644	- 1,56	3 423 789 258	3 672 272 111	- 1,51
04 - Plan d'investissement des compétences	864 898 479	911 167 863	+ 5,35	495 715 212	706 124 092	+ 42,45
05 – Aide exceptionnelle apprentissage	0	0		0	0	
<b>Total du programme 103</b>	<b>6 648 453 871</b>	<b>6 718 856 148</b>	<b>+ 1,06</b>	<b>5 904 988 597</b>	<b>6 109 728 074</b>	<b>+ 3,47</b>

N.B. : aucun crédit n'est porté sur l'action 05 car elle est financée par le programme 364 *Cohésion* de la mission *Plan de relance*.

Source : PAP 2021 de la mission Travail et emploi.

Les crédits du programme 103 progressent ainsi de 70,4 millions d'euros en AE et de 204,74 millions d'euros en CP.

**PRINCIPALES ÉVOLUTIONS DU PROGRAMME DE LA LFI 2020 AU PLF 2021**

	LFI 2020 (en M€)		Évolution PLF 2021-LFI 2020 (en M€)		Évolution PLF 2021-LFI 2020 (en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>PIC</b>	744,90	375,72	46,27	210,41	5,3 %	42,4 %
<b>Activité partielle</b>	91,08	91,08	- 91,08	- 91,08	- 100,0 %	- 100,0 %
<b>Aide unique apprentis (AUEA)</b>	912,60	661,72	96,23	147,45	10,5 %	22,3 %
<b>Aide à domicile employée par une entreprise ou une association</b>	1 105,01	1 105,01	122,79	122,79	11,1 %	11,1 %
<b>Exonérations TEPA</b>	560,29	560,29	56,36	56,36	10,1 %	10,1 %
<b>Exonérations ACCRE</b>	793,73	793,73	- 384,05	- 384,05	- 48,4 %	- 48,4 %
<b>Emplois francs</b>	224,09	70,23	93,00	37,00	41,5 %	52,7 %
<b>Autres</b>	2 216,75	2 247,20	130,89	105,86	6,2 %	5,0 %
<b>Total programme 103</b>	6 648,45	5 904,99	70,41	204,74	1,1 %	3,5 %

Source : DGEFP.

**A. LA POURSUITE DE LA MONTÉE EN CHARGE PROGRESSIVE DES EMPLOIS FRANCS**

Introduit par l'article 175 de la loi de finances pour 2018, sous la forme d'une expérimentation courant du 1<sup>er</sup> avril 2018 au 31 décembre 2019, le dispositif des emplois francs a vu son périmètre géographique étendu par un arrêté du 22 mars 2019. Le 1<sup>er</sup> janvier 2020, le périmètre des emplois francs s'est élargi aux quartiers prioritaires de la politique de la ville de l'ensemble du territoire national.

Dans ce contexte de montée en charge progressive, il est prévu, hors plan de relance, une dotation de 317,09 millions d'euros en autorisations d'engagement, en hausse de 93 millions d'euros, et de 107,23 en crédits de paiement, en hausse de 37 millions d'euros, ce qui permet de couvrir le coût d'environ 30 000 nouveaux contrats en 2021.

**B. LA MONTÉE EN CHARGE DE L'AIDE UNIQUE AUX EMPLOYEURS D'APPRENTIS (AUEA)**

Mise en œuvre à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2019, l'AUEA s'adresse aux employeurs d'apprentis durant l'exécution des contrats d'apprentissage, jusqu'à trois années consécutives.

L'année 2021 sera ainsi la première année où l'aide sera versée à des bénéficiaires présents depuis trois ans. En outre, il est attendu, après une année de stabilisation en 2020, une reprise à la hausse de 5 % des entrées en apprentissage en 2021.

### **C. UN RENFORCEMENT DES EXONÉRATIONS EN FAVEUR DES SERVICES D'AIDE À DOMICILE EMPLOYÉE PAR UN PARTICULIER « FRAGILE »**

Les exonérations en faveur des services d'aide à domicile employée par un particulier « fragile » 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.

Cette exonération a fait l'objet d'une compensation par l'État pour la première fois en 2017. Une dotation de 850,8 millions d'euros en AE et en CP est prévue en PLF 2021 au titre de cette compensation.

### **D. L'ANTICIPATION D'UN RECOURS SUPPLÉMENTAIRE À LA DÉDUCTION FORFAITAIRE SUR LES HEURES SUPPLÉMENTAIRES (TEPA)**

Ce dispositif de déduction forfaitaire des cotisations sociales patronales au titre des rémunérations relatives aux heures supplémentaires est réservé, depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2012, aux employeurs dont l'effectif est inférieur à 20 salariés.

Une dotation de 616,65 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement est prévue en 2021 pour financer ce dispositif.

### **E. UN RECALIBRAGE DE L'AIDE AUX CRÉATEURS OU REPRENEURS D'ENTREPRISE (ACRE)**

L'article 274 de la LFI pour 2020 et le décret n° 2019-1 215 du 20 novembre 2019 ont recentré le bénéfice de cette exonération sur le public initialement visé, c'est-à-dire les créateurs et repreneurs d'entreprise dont la microentreprise constitue réellement une activité économique nouvelle (en cas de création) ou susceptible de disparaître (en cas de reprise).

Une dotation de 409,68 millions d'euros en AE et en CP est prévue en PLF 2021 au titre de la compensation à la sécurité sociale de cette exonération.

### **F. LE PLAN D'INVESTISSEMENT DANS LES COMPÉTENCES**

Pour l'année 2021, une enveloppe financière globale de 911,2 millions d'euros en AE et de 706,1 millions d'euros en CP est prévue sur le programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* pour le PIC. S'y ajoutent les financements fléchés sur le programme 102 *Accès et retour à l'emploi* (572,8 millions d'euros en AE et 546,3 millions d'euros en CP), et le programme 155 (11,5 millions d'euros en AE/CP). Un fonds de concours d'un montant de 1,63 milliard d'euros en provenance de France compétences, en application de l'article L. 6123-5 du code du travail, ainsi que le fonds de concours Garantie Jeunes compléteront cette dotation budgétaire en 2021.

Au total, ce sont donc 3,32 milliards d'euros en AE et 3,095 milliards d'euros en CP qui sont prévus en 2021 pour le PIC.

### III. L'AMPLIFICATION DES MOYENS DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI PAR LE PLAN DE RELANCE

La mission *Plan de relance* étant l'objet du rapport spécial de MM. Éric Woerth et Laurent Saint-Martin, respectivement président et rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, le lecteur désireux d'une information complète pourra s'y reporter avec fruit <sup>(1)</sup>. Cependant, un certain nombre des dispositifs et mesures que finance cette mission concourent aux politiques de l'emploi et de la formation professionnelle. La rapporteure spéciale a donc examiné la manière dont la mission s'articulait avec les dispositifs de la mission *Travail et emploi*.

#### A. UNE MISSION *PLAN DE RELANCE* QUI CONCOURT AUX POLITIQUES DE L'EMPLOI

Le programme 364 *Cohésion* de la mission *Plan de relance*, dotée de 36,358 milliards d'euros en AE et de 21,992 milliards d'euros en CP, apporte un soutien massif à l'emploi.

##### 1. Un soutien massif à l'emploi

Comme le relèvent les rapporteurs spéciaux de la mission *Plan de relance*, le programme 364 *Cohésion* s'articule autour de quatre axes, dont le premier est le soutien à l'emploi. Il regroupe les actions 01 *Sauvegarde de l'emploi*, 02 *Jeunes*, 03 *Handicap* et 04 *Formation professionnelle*, qui totalisent un montant de 10,3 milliards d'euros en AE, soit 38 % des AE de la mission, et de 10,57 milliards d'euros en CP, soit 48 % des CP de la mission.

##### 2. Un pilotage pragmatique

Les crédits relatifs à l'exécution du plan de relance en 2020 seront ouverts sur les programmes 102 et 103, habituellement portés par le ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion. En revanche, les crédits pour 2021 seront ouverts dans le cadre de la mission *Plan de relance*, sur le programme 364 *Cohésion*.

Les modalités d'exécution de la dépense et du dispositif de ce programme ad hoc ont été définies par la direction du budget. Deux modalités distinctes sont évoquées :

- la délégation de gestion ;
- le transfert de crédits vers des programmes du budget général par décret.

---

(1) Annexe n° 46 de MM. Éric Woerth et Laurent Saint-Martin au rapport n° 2899 de M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général, sur le projet de loi de finances pour 2021, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2020.

Le choix des modalités pourra être différent pour chacun des dispositifs. Des échanges entre la DGEFP et la direction du budget devront permettre d'identifier la solution la plus pertinente pour chacun d'eux.

La rapporteure spéciale salue cette approche pragmatique. Il conviendra toutefois de s'assurer qu'aucune rigidité n'entrave la bonne exécution des crédits. Comme les rapporteurs spéciaux de la mission *Plan de relance*, la rapporteure spéciale relève en outre que la lisibilité dans les documents budgétaires de la déclinaison des mesures au sein des actions pourrait être améliorée

## **B. UN SOUTIEN EXCEPTIONNEL AUX OPÉRATEURS DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE**

Le programme 364 *Cohésion* apporte un soutien d'un montant de 1 milliard d'euros tant en AE qu'en CP à Pôle emploi et France compétences.

### **1. Pôle emploi**

Le contexte de crise économique provoquera une augmentation massive du nombre de demandeurs d'emploi qui se traduira pour Pôle emploi par une augmentation de la charge d'indemnisation et d'accompagnement.

De plus, face à l'arrivée dès septembre 2020 sur un marché du travail dégradé de 750 000 sortants de formation initiale, Pôle emploi s'est engagé, dans le cadre du plan en faveur des jeunes annoncé par le Gouvernement le 23 juillet 2020, à accompagner 135 000 jeunes de moins de 26 ans en accompagnement intensif jeunes (AIJ) en 2020 et 240 000 en 2021. Par ailleurs, l'État a acté en juin 2019 dans la convention tripartite avec les partenaires sociaux, des transformations qui apparaissent d'autant plus importantes dans le contexte de crise : un nouveau diagnostic et une montée en charge de l'accompagnement global de jusqu'à 200 000 demandeurs d'emploi les plus éloignés de l'emploi. Enfin, Pôle emploi prévoit pour 2021 une augmentation des dépenses d'intervention à hauteur d'environ 230 millions d'euros pour assurer en particulier l'accompagnement externalisé des demandeurs d'emploi les plus autonomes et les dépenses relatives aux formations.

**Au total, pour financer ces besoins, il est prévu pour 2021, dans le cadre de la mission *Plan de relance*, une augmentation de la contribution de l'État de 250 millions d'euros auquel s'ajoutent 69 millions d'euros pour déployer l'accompagnement supplémentaire en AIJ, financés dans le cadre du plan de relance. Pôle emploi utilisera ses fonds propres pour couvrir le besoin financier en 2020.**

Pôle emploi est en outre autorisé à recruter des ETP supplémentaires dès septembre 2020 à hauteur de 2 150 ETP, dont 650 ETP pour l'AIJ. Les recrutements seront majoritairement réalisés en CDD, le nombre de CDI ne pouvant être supérieur à 500, afin de s'ajuster au plus près des besoins. Des effectifs supplémentaires pourront être autorisés lors de revoyures.

## 2. France compétences

La pandémie a provoqué un arrêt brutal de l'activité économique qui pèsera lourdement sur les ressources de la formation professionnelle et de l'apprentissage pour 2020 et donc sur le niveau des collectes au titre de l'exercice en cours.

Au mois de septembre 2020, les hypothèses de réduction de 7,5 % de la masse salariale de la direction générale du trésor conduisaient à évoquer pour la seule année 2020 un impact avoisinant 853 millions d'euros sur France compétences: 402 millions d'euros de perte de ressources directes et 451 millions d'euros de moindres ressources des opérateurs de compétences pour le financement des dispositifs de l'alternance et donc des dépenses supplémentaires pour France compétences au titre de la péréquation interbranches. Au titre de 2021 et sur la base de l'hypothèse de la direction générale du trésor d'une augmentation de 6,8 % par rapport à la masse salariale 2020 telle que révisée, la baisse de ressources est estimée à 609 millions d'euros, dont un impact pour France compétences de 539 millions d'euros.

**Cette diminution des ressources a conduit à l'estimation d'une dotation nécessaire à France compétences de 750 millions d'euros en 2021, portée par l'action 4 *Formation professionnelle* du programme 364 *Cohésion*. La rapporteure salue cet effort budgétaire exceptionnel, qui témoigne du fait que l'État prend ses responsabilités et que la politique budgétaire, à rebours de toute approche dogmatique, joue bien son rôle d'amortisseur.** Il n'en est pas moins demandé à France compétences de parvenir à l'équilibre budgétaire, condition légitime d'un soutien exceptionnel ; c'est l'objet de l'article 56 du projet de loi de finances.

**La rapporteure spéciale appelle cependant à accorder également une attention particulière aux moyens de France compétences.**

Le projet de loi de finances pour 2021 prévoit un plafond d'emplois relevé de 4 équivalents temps plein, pour atteindre 74 équivalents temps plein, ce qui permet des effectifs physiques compris entre 80 et 90 collaborateurs. La mission conjointe de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale des affaires sociales, qui a rendu au mois d'avril 2020 son rapport relatif aux conséquences financières de la réforme de l'apprentissage et de la formation professionnelle, préconisait elle-même un renforcement des effectifs de France compétences, au regard de l'étendue de ses missions et de l'importance des enjeux de régulation du système. **La rapporteure spéciale estime possible et souhaitable de relever encore de 7 ou 8 ETP le plafond d'emplois de France compétences.**

## C. DES CRÉDITS QUI RENFORCENT LES DISPOSITIFS EXISTANTS

Les dispositifs habituellement portés par les programmes de la mission *Travail et emploi* bénéficient de moyens supplémentaires.

### 1. L'activité partielle

**Face à l'ampleur de la crise sanitaire, le Gouvernement a décidé de transformer structurellement le dispositif d'activité partielle, pour doter la France du système le plus protecteur d'Europe.**

L'augmentation du taux d'allocation d'activité partielle a eu pour objectif de supprimer le reste à charge pour les entreprises en deçà du plafond de 4,5 SMIC, et ainsi leur permettre de préserver les emplois et les compétences. Au 1<sup>er</sup> juin, afin d'accompagner la reprise et d'inciter les entreprises à reprendre leur activité, les règles de calcul de l'allocation d'activité partielle versée aux employeurs ont changé avec l'introduction d'une modulation du taux de prise en charge en fonction du secteur d'activité. Ces règles sont de nouveau modifiées à compter du 1<sup>er</sup> novembre : une baisse du taux d'allocation d'activité partielle de droit commun est prévue, tandis qu'un taux dérogatoire sera prévu pour les entreprises des secteurs les plus touchés par la crise.

En parallèle, du fait des conséquences durables de la crise épidémique et économique, un dispositif spécifique d'activité partielle dit « activité partielle de longue durée » (APLD) pour les employeurs confrontés à une réduction d'activité durable a été mis en place. Ce dispositif permet aux entreprises confrontées à une réduction d'activité durable de diminuer l'horaire de travail en contrepartie d'engagements de maintien de l'emploi et de formation.

**Un montant de 4,4 milliards d'euros, tant en AE qu'en CP, est inscrit dans le programme 364 *Cohésion* pour le financement de l'activité partielle en 2021.** Ce montant permettrait le placement en activité partielle d'environ 1 million de salariés sur 45 % du nombre d'heures habituellement travaillées pendant un an, soit 450 000 équivalents temps plein, pour une prise en charge publique d'environ 8 euros par heure chômée.

### 2. La Garantie jeunes

Dans le cadre du plan #1jeune1solution présenté par le Premier ministre le 23 juillet 2020, le Gouvernement a renforcé les offres d'accompagnement afin de pouvoir proposer des solutions adaptées aux besoins des jeunes. Ainsi, 50 000 places supplémentaires sont prévues en Garantie jeunes pour 2021, soit une hausse de 50 % de l'objectif initial pour atteindre 150 000 jeunes entrés en 2021.

Les crédits complémentaires dédiés au financement de cette mesure du plan de relance sont inscrits au programme *Cohésion* de la mission *Plan de relance*. Ainsi, les moyens des missions locales sont renforcés en 2021, à hauteur de

100 millions d’euros en AE et en CP, au titre de l’augmentation des parcours d’accompagnement contractualisés vers l’emploi et l’autonomie, avec 80 000 entrées supplémentaires, et Garantie jeunes, avec 50 000 entrées supplémentaires.

**CRÉDITS DE LA GARANTIE JEUNES DANS LE CADRE DE LA MISSION *PLAN DE RELANCE***

<b>Nombre de bénéficiaires GJ</b>	<b>50 000</b>
<b>crédits accompagnement ML (PACEA+GJ)</b>	100 millions d’euros
<b>Garantie jeunes - volet allocation</b>	95 millions d’euros
<b>coût unitaire allocation GJ</b>	4 220 euros

Source : DGEFP.

### **3. Le recours aux emplois aidés**

Le recours aux emplois aidés, dans les secteurs marchand et non marchand, est accru dans le cadre du programme 364 *Cohésion*, notamment pour les publics jeunes.

Dans le cadre du plan #1Jeune1Solution, 60 000 PEC destinés aux jeunes doivent être réalisés en 2021 en supplément des 20 000 PEC habituellement prescrits à des jeunes. Il s’agit donc au total de 80 000 contrats dans le secteur non marchand destinés au public jeune en 2021.

Les crédits prévus pour le financement des entrées en contrats aidés en 2021 s’élèvent à 416 millions d’euros en autorisations d’engagement et 239,6 millions d’euros en crédits de paiement. Ils financent les 60 000 entrées complémentaires en contrats aidés en 2021 à destination des jeunes. Le calcul du coût des flux d’entrées en 2021 retient un taux de prise en charge de 65 % du SMIC brut pour les 60 000 nouveaux contrats aidés en métropole et outre-mer. Il repose en outre sur les hypothèses suivantes : durée moyenne de 11 mois, durée hebdomadaire de 21,3 heures, sans cofinancement par les conseils généraux.

Afin de faire face au risque de chômage élevé pour les jeunes, il a été décidé, pour 2021, de financer 50 000 entrées en contrats aidés dans le secteur marchand à destination des jeunes, dont 10 000 dès 2020. Le calcul du coût des flux d’entrées en 2021 retient un taux de prise en charge de 47 % du SMIC brut pour les contrats aidés en métropole et outre-mer. Il repose en outre sur les hypothèses suivantes : durée moyenne de 9,58 mois, durée hebdomadaire de 30 heures, sans cofinancement par les conseils généraux. Les crédits prévus pour le financement des entrées en contrats aidés en PLF 2021 s’élèvent à 211 millions d’euros en autorisations d’engagement et 172 millions d’euros en crédits de paiement.

#### 4. L'insertion par l'IAE

Une dotation de 47 millions d'euros en autorisations d'engagements et crédits de paiement est prévue afin de contribuer au financement de l'entrée de 35 000 jeunes, toutes structures confondues de l'IAE. Cette enveloppe est complétée par un financement de 62 millions d'euros permettant notamment l'accompagnement à la création d'entreprise de 15 000 personnes issues du public cible de l'IAE.

#### 5. Les emplois francs

La hausse de 93 millions d'euros des crédits des emplois francs est complétée dans le cadre du plan de relance par un renforcement des aides attribuées, à hauteur de 8 millions d'euros en AE de 4 millions d'euros en CP.

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

Avec une hausse de 114,8 % des autorisations d'engagement et malgré une baisse de 10,5 % des crédits de paiement, le budget du programme 111 *Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail* atteint un niveau élevé en 2021. Les crédits de ce programme, qui reste cependant le moins doté de la mission *Travail et emploi*, seront de 149,2 millions d'euros en AE et de 88,7 millions d'euros en CP pour 2021.

#### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 111

(en euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2020	PLF 2021	Variation	LFI 2020	PLF 2021	Variation
01 - Santé et sécurité au travail	24 585 000	23 855 000	- 2,97 %	24 285 000	24 155 000	- 0,54 %
02 - Qualité et effectivité du droit	17 083 132	17 585 021	+ 2,94 %	17 083 132	17 585 021	+ 2,94 %
03 - Dialogue social et démocratie sociale	27 786 359	107 712 794	+ 287,65 %	57 721 130	46 970 528	- 18,63 %
04 - Lutte contre le travail illégal	-	-	-	-	-	-
<b>Programme</b>	<b>69 454 491</b>	<b>149 152 815</b>	<b>+ 114,75 %</b>	<b>99 089 262</b>	<b>88 710 549</b>	<b>- 10,47 %</b>

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

La discordance entre le niveau et l'évolution des AE et des CP s'explique par le caractère cyclique de l'activité du programme 111 *Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail*, ces cycles correspondant notamment au renouvellement des conventions pluriannuelles de financement du paritarisme et de la formation syndicale et aux besoins de financement des mesures d'audience des représentativités syndicale et patronale.

L'année 2021 est celle du renouvellement de la convention triennale entre l'État et le fonds paritaire national ainsi qu'avec les organismes chargés de la formation syndicale, ce qui implique une dépense totale de 102 millions d'euros en AE. Par ailleurs, si la crise sanitaire a induit le report de certains dispositifs tandis que d'autres ont dû revoir à la marge leur mode de fonctionnement pour s'adapter au contexte provoqué par le confinement.

#### **A. UNE LÉGÈRE BAISSÉ DES CRÉDITS EN FAVEUR DE LA SANTÉ ET DE LA SÉCURITÉ AU TRAVAIL**

**Les crédits de paiement de l'action 01 *Santé et sécurité au travail* diminuent de 0,54 % et leurs autorisations d'engagement de 2,97 % pour atteindre respectivement 23,9 et 24,2 millions d'euros. Ces crédits financent des dépenses de fonctionnement d'une part et des dépenses d'intervention d'autre part.**

Les crédits de fonctionnement, d'un montant total de 18,1 millions d'euros, financent les subventions pour charges de service public (SCSP) de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) et de l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT). Les SCSP des deux opérateurs du programme ont des montants relativement similaires : 8,3 millions d'euros seront versés à l'ANSES et 9,8 millions d'euros à l'ANACT.

Les crédits d'investissement financent d'abord l'étude des risques professionnels à hauteur de 3,8 millions d'euros en AE et 4,1 millions d'euros en CP. Ces crédits permettent notamment de financer les conventions d'études et de recherche conclues entre l'administration centrale et les organismes compétents et les actions d'appui aux entreprises et aux représentations professionnelles pour l'amélioration de la prévention des risques professionnels les plus importants. En 2021, la mise en œuvre du quatrième plan « santé au travail » (PST 4), construit par la direction générale du travail (DGT) en concertation avec les partenaires sociaux et institutionnels devrait tenir compte des conséquences et enseignements de la crise sanitaire.

Par ailleurs, les crédits d'investissement financent également à hauteur de 2 millions d'euros le fonds pour l'amélioration des conditions de travail (FACT), géré par l'ANACT, qui subventionne et assiste les entreprises et les branches professionnelles pour la mise en place d'expérimentations en vue d'améliorer les conditions de travail.

## **B. UNE HAUSSE SENSIBLE DES CRÉDITS EN FAVEUR DE LA QUALITÉ ET DE L'EFFECTIVITÉ DU DROIT DU TRAVAIL**

**Le budget de l'action 02 *Qualité et effectivité du droit* augmente de 2,94 % en AE et en CP par rapport à la LFI 2020 pour atteindre 17,6 millions d'euros. Il finance le renouvellement et la formation des conseillers prud'hommes, les dépenses liées aux fonctions exercées par les conseillers du salarié et celles qu'implique le statut de défenseur syndical.**

Le renouvellement général des conseillers prud'hommes, budgétisé en 2020 à hauteur de 1,6 million d'euros, a été reporté du fait de la crise sanitaire. Le mandat des conseillers actuellement en place a ainsi été prolongé d'un an par une ordonnance du 1<sup>er</sup> avril 2020 <sup>(1)</sup> et six jours d'absence leur ont été octroyés au titre de la formation continue prud'homale pour cette année supplémentaire. Les crédits prévus correspondent donc principalement aux moyens nécessaires au pilotage, aux évolutions et à la maintenance des systèmes d'information dédiés au renouvellement des conseillers prud'hommes.

En ce qui concerne les conseillers du salarié, le montant de 1,3 million d'euros des crédits qui y est consacré est stable par rapport à l'année 2020, ce qui permettra d'affronter au mieux d'éventuels effets de la crise sanitaire sur le marché de l'emploi. Celle-ci pourrait effectivement occasionner un recours accru à ces conseillers.

Enfin, s'il est établi qu'à ce jour, les crédits dédiés au financement du dispositif du défenseur syndical sont sous-consommés, plusieurs éléments conduisent à les maintenir à un niveau de 3,4 millions d'euros en 2021. Tout d'abord, le Conseil constitutionnel a estimé, dans une décision du 12 mars 2020 <sup>(2)</sup>, qu'un défenseur syndical pouvait suivre une affaire en dehors de sa région administrative lorsqu'un appel la portait devant une juridiction située hors de sa zone de compétence géographique ; si cette décision implique un accroissement des dépenses, son impact n'est pas encore estimé. Ensuite, les soubresauts qui affectent le marché de l'emploi du fait de la crise sanitaire et la suspension partielle de l'activité prud'homale pendant le premier confinement pourraient entraîner un rebond de l'activité des défenseurs syndicaux.

## **C. UNE HAUSSE DES CRÉDITS DU DIALOGUE SOCIAL ET DE LA DÉMOCRATIE SOCIALE**

**Les crédits dédiés au financement du dialogue social et de la démocratie sociale augmentent de 287,7 % en AE pour atteindre 107,7 millions d'euros mais diminuent de 18,6 % en CP pour atteindre 47 millions d'euros.**

---

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

(2) Conseil constitutionnel, décision n° 2019-831 QPC du 12 mars 2020.

Ce budget alimente d'abord le fonds paritaire de financement des organisations syndicales et patronales, auxquels contribuent l'État, les entreprises et les organismes paritaires. En 2021, la convention triennale de financement de ce fonds est renouvelée pour des montants identiques à ceux des cycles précédents ; ce renouvellement se traduit cependant par un niveau élevé des AE, à 97,8 millions d'euros, alors que les CP se limitent à 32,6 millions d'euros. Par ailleurs, une contribution de 0,6 million d'euros au financement de l'Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP) est prévue en complément des financements européens.

Ces crédits permettent ensuite de soutenir, à hauteur de 2 millions d'euros par an, le développement de la négociation collective. Ils financent des actions nationales ou locales de développement du dialogue social, notamment dans les branches et dans les activités qui y sont naturellement peu enclines.

Enfin, l'action 03 *Dialogue social et démocratie sociale* finance à hauteur de 3,1 millions d'euros en AE et de 10,4 millions d'euros en CP la mesure de la représentativité des organisations syndicales, qui est notamment permise par les systèmes d'information *Mars*, *TPE* et *Représentativité patronale*. En temps normal, les audiences syndicale et patronale sont mesurées tous les quatre ans et l'année 2020 devait achever le cycle 2017-2020 tandis que l'année 2021 marquerait le début du cycle suivant. Cependant, l'ordonnance du 1<sup>er</sup> avril 2020 précitée a reporté la tenue du scrutin qui devait initialement se dérouler du 23 novembre au 6 décembre 2020 et qui se tiendrait finalement au premier semestre 2021. Certaines dépenses budgétées initialement dans le cadre de l'exercice 2020 seront décalées au début de l'année 2021.

**La rapporteure spéciale jugerait donc légitime que la direction générale du travail (DGT) bénéficie d'un report des crédits non consommés au-delà du plafond de 3 % fixé à l'article 15 de la loi organique relative aux lois de finances <sup>(1)</sup> afin de financer ces dépenses, pour un montant estimé à 4,5 millions d'euros en AE et à 4,8 millions d'euros en CP.** Cette enveloppe budgétaire devrait permettre de financer la totalité de ces opérations, l'économie engendrée par la décision de ne recourir qu'à une propagande dématérialisée permettant de compenser en partie les dépenses supplémentaires engendrées par le report de l'élection.

#### **D. UNE ACTION 04 LUTTE CONTRE LE TRAVAIL ILLÉGAL TOUJOURS NON DOTÉE**

**L'action 4 *Lutte contre le travail illégal*, affichée et toujours non dotée, correspond à 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* de la mission *Travail et Emploi*.**

---

(1) Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances.

L'examen des crédits du programme 111 n'en est pas moins l'occasion de revenir sur l'enquête réalisée par la Cour des comptes, à la suite d'une demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale dont elle avait été saisie le 11 juillet 2019 au titre du 2° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances, sur les services de l'inspection du travail. À l'issue de cette enquête portant sur les exercices 2014 à 2019, la Cour avait dressé un bilan contrasté de la réforme de l'inspection du travail engagée dans le cadre du plan « ministère fort » et formulé dix recommandations.

**La rapporteure spéciale avait rendu compte des travaux de la Cour lors de l'examen du projet de loi de règlement pour 2019 <sup>(1)</sup> et s'était engagée à examiner les suites qui lui seraient données.**

### **1. Des suites concrètes données aux recommandations de la Cour**

Plusieurs d'entre elles ont été ou seront satisfaites. Ainsi, la recommandation de spécialiser davantage les équipes et les agents de contrôle et d'étendre l'organisation par unités spécialisées fait l'objet de projets variés, tels ceux d'une unité de contrôle régionale spécialisée dans les grands chantiers en Ile-de-France et d'une autre spécialisée dans les transports en Bourgogne-Franche-Comté.

Par ailleurs, la Cour avait recommandé un resserrement des priorités de contrôle autour d'objectifs ciblés et plus qualitatifs ; cette piste d'amélioration est suivie par la direction générale du travail, qui a assigné des objectifs chiffrés adaptés à chaque zone géographique aux agents – en moyenne 170 interventions par an, dont la moitié sur l'une des quatre priorités nationales définies. De la même façon, pour la première fois, en 2020, un travail important visant à élaborer des indicateurs de suivi et d'impact a été mené.

La Cour des comptes avait également proposé de généraliser à l'ensemble du territoire national la méthode et les outils d'évaluation de l'impact des contrôles, ainsi que de renforcer le suivi des suites qui leur sont données. Cette recommandation a donné lieu à une démarche d'évaluation qui devrait conduire à évaluer une action collective dans chaque région et chaque année à compter de 2020. Enfin, la direction générale du travail continue d'exclure toute intégration dans le corps des inspecteurs du travail en dehors des conditions initialement prévues pour les contrôleurs.

---

(1) Annexe n° 43 de Mme Marie-Christine Verdier-Jouclas au rapport n° 2899 de M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général, sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2019, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 27 mai 2020.

## **2. Des recommandations parfois écartées**

D'autres recommandations de la Cour ont été écartées.

Ainsi, la Cour avait recommandé une consolidation de l'autorité hiérarchique des responsables d'unité de contrôle, recommandation qui a donné lieu à la mise en place d'un cursus de formation de huit modules dont quatre de management à compter du mois de décembre 2020 pour les responsables ayant moins de deux ans d'ancienneté. Cependant, l'idée de confier des tâches de contrôle aux responsables d'unité de contrôle pour renforcer leur légitimité est moins bien accueillie, tant parce que les pouvoirs de contrôle du responsable en appui des agents existent déjà qu'en raison du moindre de temps cela permettrait de consacrer au pilotage.

De même, la direction générale du travail ne souhaite pas suivre la préconisation de supprimer les sections et préfère, pour garantir un nombre d'agents satisfaisant dans toutes les régions, mettre en place en 2021 des concours nationaux à fléchage régionaux et maintenir un système d'affectations prioritaires dans des régions déficitaires.

## **3. Des réflexions à approfondir**

Enfin, les pistes de réflexion qu'ouvrent certaines recommandations doivent encore être approfondies.

En ce qui concerne la stratégie numérique, si la refonte des systèmes d'information est une avancée qui répond en partie à une recommandation de la Cour, une réflexion sur l'évolution des métiers permise par la transformation numérique pour les années à venir pourrait également être menée. Par ailleurs, le renforcement préconisé des effectifs affectés au contrôle des entreprises est bien prévu, notamment grâce au recrutement direct de secrétaires administratifs pour répondre aux besoins des services de renseignements ; l'idée de dégager pour ce faire des moyens par la création d'une plateforme nationale pour le renseignement ne semble cependant pas avoir été retenue.

La recommandation d'une amélioration et d'une formalisation de la coordination entre la DGT et le secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales en matière de gestion des ressources humaines donnera lieu à un protocole de gestion des ressources humaines entre la DGT, la DGEFP et la DRH. Cette première étape doit se poursuivre.

Enfin, en ce qui concerne la formation continue, bien que l'offre soit riche, le caractère exclusivement facultatif des formations dites « métiers » ne permet pas de construire un véritable plan de formation continue pour tous, en lien avec des parcours professionnels balisés qui valorisent les spécialités, les affectations dans des territoires peu attractifs, les responsabilités exercées et les réussites dans des opérations sensibles. Il pourrait être opportun d'envisager une systématisation de la formation continue, notamment en ce qui concerne les techniques managériales.

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

Le programme 155 *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail* est le « programme support » de la mission *Travail et emploi*. Il finance principalement les emplois du ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion, en cabinet, en administration centrale et dans les directions (régionales) des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DI(R)ECCTE). **Ses crédits diminuent de 5,2 % en AE pour atteindre 667,9 millions d'euros, et de 5,9 % en CP pour se limiter désormais à 628,7 millions d'euros.**

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 155 PAR ACTION

(en euros)

Numéro et intitulé de l'action	Autorisations d'engagement (AE)			Crédits de paiement (CP)		
	LFI 2020	PLF 2021	Variation	LFI 2020	PLF 2021	Variation
01 - Soutien au plan d'investissement dans les compétences	-	11 795 990	-	-	11 795 990	-
07 - FSE - assistance technique	-	-	-	-	-	-
08 - Fonctionnement des services	2 839 119	2 589 118	- 8,81 %	3 056 598	2 806 597	- 8,18 %
09 - Systèmes d'information	15 362 887	20 362 887	+ 32,55 %	15 360 852	15 860 853	+ 3,26 %
11 - Communication	7 417 236	3 417 236	- 53,93 %	7 489 743	3 489 743	- 53,41 %
12 - Études, statistiques évaluation et recherche	14 612 778	8 222 778	- 43,73 %	14 217 856	7 827 856	- 44,94 %
13 - Politique des ressources humaines	29 861 460	30 361 461	+ 1,67 %	28 932 219	29 432 219	+ 1,73 %
14 - Personnels mettant en œuvre les politiques d'accès et de retour à l'emploi	67 871 502	66 551 928	- 1,94 %	67 871 502	66 551 928	- 1,94 %
15 - Personnels mettant en œuvre les politiques d'accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	83 443 172	80 140 949	- 3,96 %	83 443 172	80 140 949	- 3,96 %
16 - Personnels mettant en œuvre les politiques d'amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	332 954 687	322 567 584	- 3,12 %	332 954 687	322 567 584	- 3,12 %
17 - Personnels de statistiques, études et recherche	21 364 214	19 873 589	- 6,98 %	21 364 214	19 873 589	- 6,98 %
18 - Personnels transversaux et de soutien	93 220 607	68 346 772	- 26,68 %	93 220 607	68 346 772	- 26,68 %
<b>Programme</b>	<b>668 947 662</b>	<b>634 230 292</b>	<b>- 5,19 %</b>	<b>667 911 450</b>	<b>628 694 080</b>	<b>- 5,87 %</b>

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

## ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 155 PAR TITRE

(en euros)

	Autorisations d'engagement (AE)			Crédits de paiement (CP)		
	LFI 2020	PLF 2021	Variation	LFI 2020	PLF 2021	Variation
Titre 2	598 854 182	558 636 812	- 6,72 %	598 854 182	558 636 812	- 6,72 %
Hors titre 2	70 093 480	75 593 480	+ 7,85 %	69 057 268	70 057 268	+ 1,45 %
<b>Programme 155</b>	<b>668 947 662</b>	<b>634 230 292</b>	<b>- 5,19 %</b>	<b>667 911 450</b>	<b>628 694 080</b>	<b>- 5,87 %</b>

Source : commission de finances, d'après les documents budgétaires.

### A. UNE DIMINUTION DES DÉPENSES DE PERSONNEL

Les dépenses de personnel, qui comptent pour 88,9 % des crédits du programme 155, diminuent de 6,7 % par rapport à 2020, en conséquence de l'application du schéma d'emploi et de transferts sortants. La combinaison de ces deux facteurs conduit à abaisser de 795 ETPT le plafond d'emplois de la mission *Travail et emploi*.

D'une part, l'application du schéma d'emploi implique de réduire le plafond du programme de 210 ETPT, soit 2,5 % des effectifs, entre 2020 et 2021. Cette diminution traduit l'effort de maîtrise des dépenses et des effectifs de personnel. Toutefois, un réajustement pourra intervenir, sous la forme de recrutements en contrats à durée déterminée, si l'évolution des crises économique et sanitaire entraîne une importante surcharge de travail.

D'autre part, en 2021, 585 transferts sortants d'emplois sont prévus, déduction faite de 8 emplois entrants. Les deux principaux transferts sont liés à la constitution de secrétariats généraux communs en direction départementale interministérielle et au transfert des services de la main-d'œuvre étrangère, qui interviendra le 1<sup>er</sup> avril 2021.

### B. DES CRÉDITS HORS TITRE 2 EN HAUSSE

Hors titre 2, le programme 155 finance la communication et les applications informatiques du ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion, les études et les statistiques réalisées, le contentieux et la gestion des ressources humaines du ministère, ainsi que la subvention pour charges de service public (SCSP) de l'Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP). Ces crédits augmentent de 7,9 % en AE et de 1,5 % en CP entre la LFI 2020 et le PLF 2021.

La hausse de 5,5 millions d'euros des autorisations d'engagement hors titre 2 s'explique par plusieurs facteurs. Tout d'abord, les crédits de l'action 09 *Systèmes d'information* augmentent de 0,5 million d'euros afin de permettre le développement des services applicatifs.

Ensuite, l'action 13 *Politique des ressources humaines* voit elle aussi ses crédits hors titre 2 augmenter de 0,5 million d'euros afin d'accompagner la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État dans le domaine du travail et de l'emploi. Enfin, une mesure de 4,5 millions d'euros en AE permet d'engager le renouvellement pluriannuel de la concession de service public du système d'information des missions locales.

Par ailleurs, la maquette budgétaire connaît deux modifications importantes.

D'une part, une action 01 *Soutien au plan d'investissement dans les compétences* est créée afin de regrouper les moyens soutenant le plan d'investissement dans les compétences (PIC). Dans son rapport sur l'exécution budgétaire 2019 des crédits de la mission, la rapporteure spéciale avait relevé que, dans le cadre du programme 155 *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail* les principaux écarts à la programmation concernaient les actions *Fonctionnement des services, Communication et Études statistiques, évaluation et recherche* et tenaient à l'exécution de dépenses relatives au PIC, programmées sur certaines actions mais exécutées sur d'autres. Estimant que la lisibilité de l'exécution budgétaire s'en trouvait inutilement brouillée, **la rapporteure spéciale ne peut que saluer la création de cette nouvelle action, qui identifie les moyens de titre 2 et hors titre 2 mis à la disposition du ministère pour mettre en œuvre le PIC.**

D'autre part, l'action 10 *Affaires immobilières* est supprimée, le programme 155 *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail* ne portant plus de moyens immobiliers depuis la mutualisation, en 2018, des dépenses immobilières des sites d'administration centrale des ministères sociaux sur le programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales* de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*.

### Les moyens humains du dispositif d'activité partielle

Les conséquences économiques de la crise sanitaire ont engendré, dès le début du premier confinement, un surcroît exceptionnel et temporaire d'activité au sein des pôles 3E des DIRECCTE, lié, en particulier, au traitement des dossiers d'activité partielle. Le ministère du travail a procédé au recrutement d'agents occasionnels supplémentaires avec une montée en charge progressive jusqu'à près de 300 agents. Ce recrutement se fondait sur l'article 6 *sexies* de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, qui permet de recourir à des agents contractuels pour une période de six mois à douze mois consécutifs pour faire face à un accroissement temporaire ou saisonnier d'activité lorsque cette charge ne peut être assurée par des fonctionnaires.

En termes de répartition statutaire, 25 % de ces agents occasionnels ont été recrutés en catégorie A, 63 % en catégorie B et 12 % en catégorie C, pour une rémunération moyenne de 1 620 euros bruts.

Les missions de ces personnels ont été entièrement dévolues à l'instruction et au suivi des demandes d'activité partielle. Le cadencement des recrutements a suivi cette évolution. Les chiffres du dernier trimestre 2020, en bleu, sont une prévision :

	Janv.	Fév.	Mars	Avr.	Mai	Juin	Juil.	Août	Sept.	Oct.	Nov.	Déc.	ETPT annuels
<b>Occasionnels et saisonniers supplémentaires (contexte sanitaire)</b>	0	0	2	6	30,7	69,4	170,3	255,3	275	267	251	222	129

En 2021, l'évolution de la situation économique et sociale liée à la crise pourrait entraîner un maintien de la surcharge de travail des services déconcentrés afin de traiter en particulier les dossiers de plans de sauvegarde de l'emploi, les accords de chômage partiel de longue durée et par ailleurs mettre en œuvre les mesures gouvernementales adoptées dans le cadre du plan de relance. Les recrutements complémentaires en CDD qui seraient effectués dans ce cadre pourront faire l'objet d'autorisations ponctuelles au-delà du plafond d'emplois, sur le programme 155 *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail* ou sur les programmes réceptacles après transferts. Ils feront l'objet d'un suivi spécifique.



## EXAMEN EN COMMISSION

*Lors de sa première réunion du 23 octobre 2020, la commission a examiné les crédits de la mission Travail et emploi.*

*Suivant l'avis de la rapporteure spéciale, elle a adopté les crédits de la mission après avoir adopté un amendement II-CF1145 de la rapporteure spéciale visant à abonder de 5 millions d'euros le financement des Maisons de l'emploi.*

*Le compte rendu de cette réunion sera prochainement disponible sur le site de l'Assemblée nationale.*



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

### **Union nationale des associations intermédiaires**

– M. Christophe Cevasco, délégué national

### **France compétences**

– M. Stéphane Lardy, directeur général de France Compétences

### **Ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion**

– M. Jean-Marie Marx, haut-commissaire aux compétences

### **Union nationale des missions locales**

– M. Jean-Patrick Gille, président

– Mme Sandrine Aboubadra-Pauly, déléguée générale

– M. Philippe Brousse, délégué général adjoint

### **CCI France\***

– M. Didier Kling, président de la chambre de commerce et d'industrie de Paris Île-de-France

– Mme Astrid Destombes, responsable du pôle formation

– M. Pierre Dupuy, chargé de mission affaires publiques ultramarines et relations avec le Parlement

– Mme Véronique Étienne-Martin, directrice des affaires publiques de la chambre de commerce et d'industrie de Paris Île-de-France, directrice de cabinet

– M. Tristan Gillouard, directeur de l'apprentissage de la chambre de commerce et d'industrie de Paris Île-de-France

**Alliance Ville Emplois**

- Mme Lucie Becdelièvre, déléguée générale
- M. Yohan David, vice-président en charge des clauses sociales

**CMA France\***

- M. Joël Fourny, président
- M. Samuel Deguara, directeur des relations institutionnelles

**Fédération des entreprises d’insertion\***

- M. Luc de Gardelle, président
- M. Olivier Dupuis, secrétaire général
- Mme Mathilde Ausort, en charge des questions de plaidoyer

**Ministère du travail, de l’emploi et de l’insertion**

- M. Thibaut Guilluy, haut-commissaire à l’inclusion dans l’emploi et à l’engagement des entreprises

**Ministère du travail, de l’emploi et de l’insertion – Direction des finances, des achats et des services**

- M. Christophe Tassart, sous-directeur des affaires financières
- Mme Fanny Vermorel, cheffe du bureau de la synthèse et des programmes soutien

**Pôle emploi**

- M. Jean Bassères, directeur général
- M. Thomas Rémond, chargé de mission relations institutionnelles

**Ministère du travail, de l’emploi et de l’insertion – Direction de l’animation de la recherche, des études et des statistiques**

- Mme Selma Mahfouz, directrice

**Ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion – Direction générale du travail**

- M. Régis Bac, chef de service
- M. Laurent Vilboeuf, directeur adjoint
- M. David Saffroy, chef du bureau du pilotage du budget
- M. Pierre Daniel, adjoint au chef du bureau du pilotage du budget
- Mme Stéphanie Cours, directrice adjointe du travail, cheffe du bureau du pilotage du système d'inspection du travail

**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 Delaitre, cheffe du bureau de l'emploi et de la formation professionnelle

**Ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion – Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle**

- M. Bruno Lucas, délégué général
- Mme Anne-Laure Hochedez-Planche, sous-directrice en charge du financement et de la modernisation
- M. Boris Supiot, adjoint à la sous-directrice en charge du financement et de la modernisation

**Ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion - Cabinet de Mme la ministre**

- M. Thomas Audigé, directeur de cabinet
- M. Fabien Pérus, conseiller budgétaire et assurance chômage
- M. David Miodownick, conseiller parlementaire

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