

COMMISSION DES FINANCES

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2019
MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI »

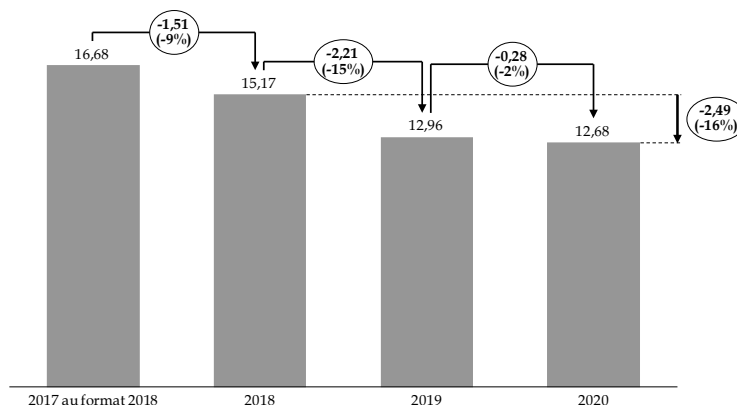
LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL EMMANUEL CAPUS

Une contribution de la mission « Travail et emploi » et de ses opérateurs à l'effort de maîtrise des dépenses publiques

- **La diminution des crédits de la mission « Travail et emploi »** - de l'ordre de 496,6 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 2,9 milliards d'euros en crédits de paiement (CP) - s'inscrit **dans un contexte d'amélioration globale de la situation de l'emploi.**
- **L'effort demandé au ministère du travail participe en outre plus généralement de la nécessaire maîtrise de la dépense publique.** La diminution de ses effectifs (- 233 ETP) ne doit cependant pas se traduire par un simple « rabout », mais doit s'accompagner d'une vision stratégique et prospective.
- Il en va de même s'agissant des opérateurs de la mission. La baisse de la subvention pour charges de service public de Pôle emploi (- 84,7 millions d'euros) constitue **la contribution de l'opérateur à cet effort. Les recettes nettes de l'opérateur, compte tenu de l'augmentation de la contribution de l'Unédic, devraient néanmoins afficher une hausse de plus de 18 millions d'euros.**
- S'agissant de l'Afpa, le maintien de la subvention pour charges de service public à son montant de 2018 devrait permettre d'accompagner l'opérateur dans les réformes qui seront mises en œuvre prochainement, sa situation financière n'ayant cessé de se dégrader, son déficit cumulé entre 2012 et 2016 atteignant ainsi 723 millions d'euros.
- Hors contribution au CAS « Pensions », les crédits de la mission s'élèveront à **13,1 milliards d'euros, soit un écart de + 144 millions d'euros par rapport à la trajectoire triennale fixée par la loi de programmation des finances publiques (LFPF) pour les années 2018 à 2022.** Celui-ci s'explique notamment par la mise en œuvre de la « stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté » présentée par le Président de la République le 13 septembre 2018.

Trajectoire d'évolution des crédits de paiement
de la mission « Travail et emploi » prévue par la LFPF 2018-2022

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après la LFPF 2018-2022

- Au total, les crédits consacrés à la politique de l'emploi demeureront à un niveau élevé : à périmètre courant, le montant des CP inscrits dans le présent projet de loi de finances sera supérieur au montant moyen annuel prévu en loi de finances entre 2012 et 2017 (11,7 milliards d'euros).

Un recentrage des moyens sur les publics rencontrant le plus de difficultés à s'insérer sur le marché du travail

- La diminution de moitié du nombre d'entrées en contrat aidé prévue en 2019, qui se traduira par une baisse des crédits de 335,3 millions d'euros en AE et de près de 824 millions d'euros en CP, résulte du recentrage du dispositif opéré depuis 2017 sur ses bénéficiaires, et notamment sur les personnes les plus éloignées du marché du travail, et non plus sur les employeurs. La mise en place des parcours emploi compétences (PEC), en remplacement des CUI-CAE, procède de cette logique. Les premiers éléments de bilan de cette réforme apparaissent positifs (meilleur ciblage du dispositif et formation accrue des bénéficiaires).
- L'augmentation de 51 millions d'euros des crédits consacrés aux structures de l'insertion par l'activité économique (SIAE), qui permettra le financement de 5 000 ETP supplémentaires, va dans le bon sens. L'IAE constitue un véritable « pied à l'étrier » pour ses bénéficiaires, le taux d'insertion dans l'emploi à la sortie des SIAE étant compris entre 27 % pour les ateliers et chantiers d'insertion (ACI) et 46,7 % pour les entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI).
- Afin de lutter contre les discriminations à l'embauche, l'expérimentation des emplois francs lancée en avril 2018 sera poursuivie en 2019. 237 millions d'euros en AE et 71 millions d'euros en CP sont inscrits à ce titre dans le présent projet de loi de finances.
- 400 millions d'euros seront consacrés au soutien à l'emploi des personnes handicapées (+ 15 millions d'euros par rapport à 2018), permettant la prise en charge de 5 000 ETP supplémentaires. Par ailleurs, une contribution de l'Association de gestion du fonds de développement pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (AGEFIPH), à hauteur de 25 millions d'euros, est prévue (article 84 bis) au titre du financement de cet effort.

Un investissement sans précédent dans les compétences

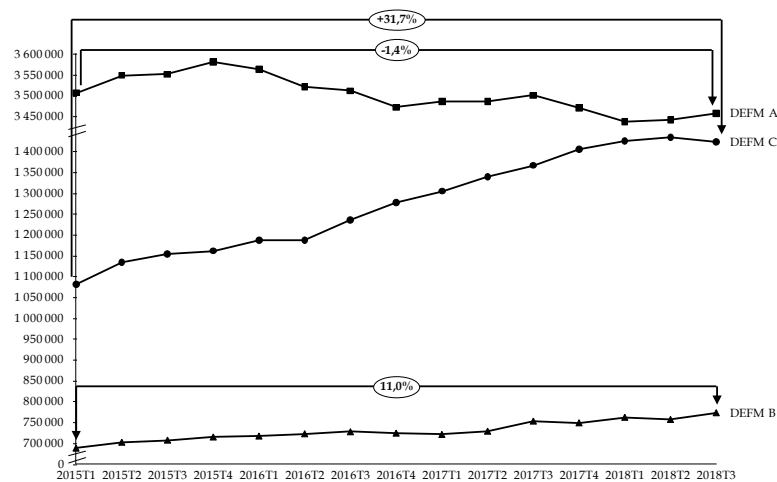
- Sur la période 2018-2022, 13,8 milliards d'euros seront inscrits au sein de la mission « Travail et emploi » au titre du financement du plan d'investissement dans les compétences (PIC).
- En 2019, ces crédits s'élèveront à 1,4 milliard d'euros en AE et 979 millions d'euros en CP, contre 1,3 milliard d'euros en AE et 931 millions d'euros en CP en 2018. Ils seront notamment consacrés au financement :
 - de la Garantie jeunes (496,6 millions d'euros en AE et 489,7 millions d'euros en CP), permettant l'entrée de 100 000 jeunes supplémentaires dans le dispositif ;
 - du volet « formation » du PIC (848,7 millions d'euros en AE et 387,8 millions d'euros en CP), 2019 constituant la première année de mise en œuvre des pactes pluriannuels d'investissement dans les compétences, qui seront conclus pour une durée de quatre ans (2019-2022) avec les conseils régionaux.
- En 2019, le PIC bénéficiera en outre d'un fonds de concours de France compétences s'élevant à 1,5 milliard d'euros.

LES OBSERVATIONS DE LA RAPPORTEUSE SPÉCIALE SOPHIE TAILLÉ-POLIAN

La baisse record des crédits de la mission « Travail et emploi » constitue un très mauvais signal dans un contexte de persistance d'un nombre élevé de demandeurs d'emploi

- La baisse drastique, pour la deuxième année consécutive, des crédits consacrés à la politique de l'emploi est regrettable, alors que l'amélioration du marché du travail est loin d'être évidente.
- Ainsi, la diminution d'environ 1,4 % du nombre de demandeurs d'emploi en catégorie A entre le premier trimestre 2015 et le troisième trimestre 2018 a ainsi été plus que compensée par une progression du nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM) en catégories B et C. En outre, le chômage des plus de 50 ans a progressé de 3,1 % sur un an toutes catégories confondues, et de 8,9 % pour les seules catégories B et C. Enfin, depuis 2007, le nombre de chômeurs de longue durée a progressé de 133 %.

Évolution du nombre de demandeurs d'emploi en catégories A, B et C



Source : commission des finances du Sénat, d'après des données de Pôle emploi

Une logique baissière qui se fera au détriment des personnes les plus éloignées de l'emploi

- S'il peut sembler légitime d'améliorer le dispositif des contrats aidés *via* des exigences renforcées en termes d'accompagnement et de formation des bénéficiaires, l'argument selon lequel le taux d'insertion dans l'emploi à la sortie était faible ne tient pas dans la mesure où les bénéficiaires sont précisément ceux les plus éloignés du marché du travail.
- Au total, la réduction du nombre de contrats aidés participe davantage d'une considération budgétaire que d'une réelle volonté d'améliorer l'efficacité des parcours d'insertion.
- L'insertion par l'activité économique, bien que positive, ne doit pas être mise en opposition avec les contrats aidés. En effet, ces derniers pouvaient faire l'objet de pérennisations et ouvraient sur des métiers plus diversifiés.
- S'agissant du plan d'investissement dans les compétences, une part importante des crédits qui lui seront consacrés était déjà inscrite dans le budget de la mission « Travail et emploi » ou était financée *via* d'autres circuits. En particulier, le fonds de concours de 1,5 milliard d'euros qui sera versé par France compétences, est constitué, en partie au moins, de crédits qui étaient déjà consacrés au financement de la formation, même si ceux-ci ne figuraient pas, jusqu'à présent, dans le champ du PIC.
- Par ailleurs, si l'augmentation des moyens consacrés à la Garantie jeunes en 2019 va dans le bon sens, ce dispositif gagnerait à être assoupli afin, d'une part, de toucher un public plus nombreux et, d'autre part, d'en simplifier la gestion pour les missions locales.

Un affaiblissement des opérateurs de la politique du travail et de l'emploi

- La diminution des effectifs du ministère du travail, et notamment de ceux de l'inspection du travail, est un très mauvais signal alors que, d'une part, le travail illégal et la fraude au détachement constituent des enjeux de plus en plus prégnants et, d'autre part, que le droit du travail a fait l'objet de modifications substantielles au cours des années passées.
- La baisse de la subvention pour charges de service public versée à Pôle emploi est contraire aux dispositions de la convention tripartite 2015-2018. La diminution des effectifs de l'opérateur procède de la même logique strictement comptable. Les gains de productivité mis en avant pour justifier les suppressions de postes, si tant est que des viviers d'efficience existent toujours, posent en outre la question de la qualité et de l'égalité devant le service public. La dématérialisation peut certes permettre de simplifier certaines procédures mais elle s'avère dissuasive pour certains demandeurs d'emploi. La diminution des moyens de l'opérateur se traduit en outre par une dégradation des conditions de travail des agents. Au total, face à l'évolution du marché de l'emploi et du chômage de longue durée, c'est bien une augmentation des moyens humains que Pôle Emploi devrait obtenir.
- La diminution des crédits liés aux conventions pluriannuelles d'objectifs passées avec les missions locales (- 8,2 millions d'euros) interroge alors que le nombre de jeunes accueillis devrait continuer de progresser et que les crédits des autres financeurs, notamment les collectivités territoriales, baissent dans certains territoires.
- La situation de l'Afpa constitue un exemple d'un service public entrant dans le champ concurrentiel alors que son offre de services n'est pas de même nature que celle de ses concurrents.
- Le plan de transformation lancé par la direction générale affaiblira encore l'opérateur et se traduira par une baisse de la qualité du service rendu et du nombre de bénéficiaires, alors même que la formation et la reconversion professionnelles sont affichées comme des priorités du Gouvernement. En outre, l'affaiblissement de la couverture territoriale de l'Afpa risque d'éloigner encore davantage de la formation professionnelle qualifiante les publics rencontrant le plus de difficulté à s'insérer dans l'emploi.
- L'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (Anact) perdra deux emplois et connaîtra une baisse de son budget, qui impactera négativement les transferts aux associations régionales pour l'amélioration des conditions de travail (Aract). Ces dernières, lancées dans une logique de recherche de partenariats, verront leur modèle fragilisé.



Emmanuel CAPUS
Rapporteur spécial
Sénateur de Maine-et-Loire
(Groupe Les Indépendants -
République et Territoires)



Sophie TAILLÉ-POLIAN
Rapporteuse spéciale
Sénatrice du Val-de-Marne
(Apparentée au groupe socialiste
et républicain)



Ce document et le rapport (annexe n° 31 - tome III du Rapport général) sont disponibles sur le site du Sénat : <http://www.senat.fr/rap/118-147-331/118-147-331.html>