

N° 163

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 novembre 2021

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances,
adopté par l'Assemblée nationale, pour 2022,*

Par M. Jean-François HUSSON,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 32 TRAVAIL ET EMPLOI

Rapporteurs spéciaux : M. Emmanuel CAPUS et Mme Sophie TAILLÉ-POLIAN

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, *président* ; M. Jean-François Husson, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, vice-présidents ; MM Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménie, Stéphane Sautarel, *secrétaires* ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Christian Bilhac, Jean-Baptiste Blanc, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klinger, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Thierry Meignen, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougein, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Paul Toussaint Parigi, Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 4482, 4502, 4524, 4525, 4526, 4527, 4597, 4598, 4601, 4614 et T.A. 687

Sénat : 162 et 163 à 169 (2021-2022)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
PREMIÈRE PARTIE	
LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI » EN 2022 : UN BUDGET EN HAUSSE, MAIS ENCORE INCOMPLET DANS SA VERSION INITIALE ET TOUJOURS PEU LISIBLE	
I. UN BUDGET EN LÉGÈRE HAUSSE DANS LA VERSION INITIALE DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2022.....	9
A. ENVIRON 15 MILLIARDS D'EUROS EN AE ET 13 MILLIARDS D'EUROS EN CP ÉTAIENT DEMANDÉS DANS LA VERSION INITIALE DU TEXTE DÉPOSÉ À L'ASSEMBLÉE NATIONALE	9
B. DANS SA VERSION INITIALE, LE PLF 2022 PRÉVOYAIT UNE HAUSSE DE 4 % DES AE ET UNE STABILITÉ DES CP À PÉRIMÈTRE CONSTANT	10
C. UNE HAUSSE DES EMPLOIS EN 2022 : UNE RUPTURE AVEC LA TENDANCE DES ANNÉES PRÉCÉDENTES, QUI PROCÈDE DE FACTEURS ESSENTIELLEMENT CONJONCTURELS	13
D. LES CRÉDITS ET LES EMPLOIS DES OPÉRATEURS POURSUIVRAIENT LEUR BAISSE EN 2022.....	15
1. <i>La poursuite d'efforts structurels sur les dépenses allouées aux opérateurs</i>	15
2. <i>Pôle emploi : une diminution des crédits et des emplois pour partie « en trompe l'œil »</i>	17
3. <i>L'ANACT : un exercice 2022 marqué par une réforme en profondeur du réseau</i>	19
II. UN BUDGET INITIALEMENT INCOMPLET : DES MODIFICATIONS SUBSTANTIELLES INTERVENUES EN PREMIÈRE LECTURE À L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	19
A. LE PLAN DE RÉDUCTION DES TENSIONS DE RECRUTEMENT	20
B. LE CONTRAT D'ENGAGEMENT JEUNE	21
C. LA PRISE EN COMPTE DES AMENDEMENTS ADOPTÉS À L'ASSEMBLÉE NATIONALE CONDUIT À UNE HAUSSE DES CRÉDITS DE 10,5 % EN AE ET DE 8 % EN CP PAR RAPPORT À LA LFI 2021	21
III. UN BUDGET PEU LISIBLE : À NOUVEAU EN 2022, UNE CONTRIBUTION SIGNIFICATIVE DE LA MISSION « PLAN DE RELANCE » AU FINANCEMENT DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI.....	23

**DEUXIÈME PARTIE
UN BUDGET 2022 MARQUÉ PAR LE RENFORCEMENT
DES POLITIQUES D'INCLUSION DANS L'EMPLOI**

I. UNE RÉHABILITATION DES CONTRATS AIDÉS ?	29
II. LES DISPOSITIFS EN DIRECTION DES PUBLICS LES PLUS EN DIFFICULTÉ ...	32
A. L'INSERTION PAR L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE CONTINUE DE S'AFFIRMER COMME UNE PRIORITÉ DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI	32
B. LA POLITIQUE D'INCLUSION DANS L'EMPLOI DES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP	35
C. LES DISPOSITIFS CIBLÉS SUR L'ACCOMPAGNEMENT DES JEUNES VERS L'EMPLOI	36
D. L'EXTENSION DE L'EXPÉRIMENTATION « TERRITOIRES ZÉRO CHÔMEUR DE LONGUE DURÉE »	38
E. LES EMPLOIS FRANCS	40
III. LA FORMATION DES DEMANDEURS D'EMPLOI DANS LE CADRE DU PIC ..	42
IV. UNE SUPPRESSION REGRETTABLE DES CRÉDITS ALLOUÉS AUX MAISONS DE L'EMPLOI	45
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	47
EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	49
• <i>ARTICLE 56 (nouveau)</i> Pérennisation de certaines dispositions relatives au dispositif exceptionnel d'activité partielle	49
• <i>ARTICLE 57 (nouveau)</i> Création du contrat d'engagement jeune	52
• <i>ARTICLE 58 (nouveau)</i> Prolongation de deux ans de l'expérimentation des entreprises d'insertion par le travail indépendant	63
• <i>ARTICLE 59 (nouveau)</i> Prolongation de l'éligibilité dérogatoire à l'activité partielle de certaines structures	66
EXAMEN EN COMMISSION	69
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	81
LA LOI EN CONSTRUCTION	83

L'ESSENTIEL

La mission « Travail et emploi » finance principalement les politiques d'insertion dans l'emploi et de formation professionnelle relevant de l'État. Elle finance également les politiques d'amélioration des conditions de travail.

I. UN BUDGET EN HAUSSE, MAIS ENCORE INCOMPLET DANS SA VERSION INITIALE ET TOUJOURS PEU LISIBLE

A. UN BUDGET INCOMPLET DANS SA VERSION INITIALE

Dans la version initiale du projet de loi de finances (PLF) pour 2022, les crédits demandés au titre de la mission « Travail et emploi » s'élevaient à **14,7 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE), soit une hausse de 4 %** à périmètre constant par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2021 et à **13,4 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), soit un niveau stable** par rapport à la LFI 2021.

Des modifications substantielles ont été apportées au texte à l'Assemblée nationale, avec l'adoption de deux amendements gouvernementaux destinés à financer :

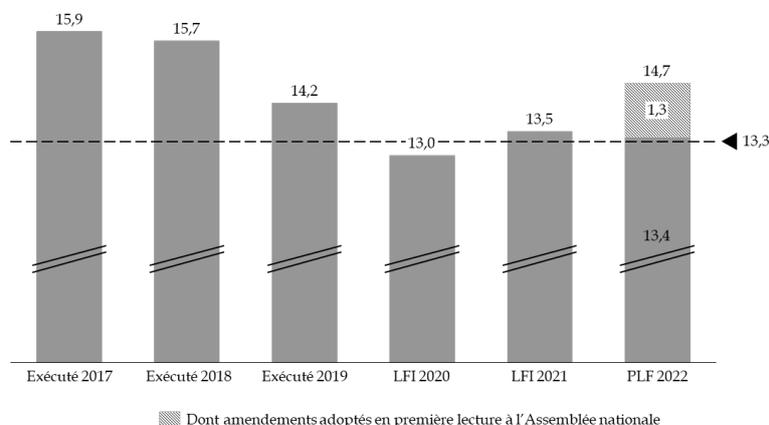
- la poursuite du **plan de réduction des tensions de recrutement** en 2022 : + 500 millions d'euros en AE et + 689 millions d'euros en CP ;

- le **contrat d'engagement jeune** : + 550,8 millions d'euros en AE et CP.

Au total, les crédits progresseraient donc de 10,5 % en AE et 8,2 % en CP en PLF 2022. Comme le montre le graphique ci-dessous, **la réduction importante des dépenses opérée en début de programmation (- 1,7 milliard d'euros des CP entre l'exécution 2017 et l'exécution 2019) s'est suivie d'une hausse des crédits demandés entre la LFI 2020 et le PLF 2022** en intégrant les amendements adoptés par l'Assemblée nationale sur la mission. Les crédits resteraient inférieurs de 1,2 milliard d'euros par rapport à leur niveau de 2017.

Évolution des crédits de la mission « Travail et emploi » à périmètre courant depuis 2017 (CP)

(en milliards d'euros)



B. UN BUDGET PEU LISIBLE : À NOUVEAU EN 2022, UNE CONTRIBUTION SIGNIFICATIVE DU PLAN DE RELANCE AUX POLITIQUES DE L'EMPLOI

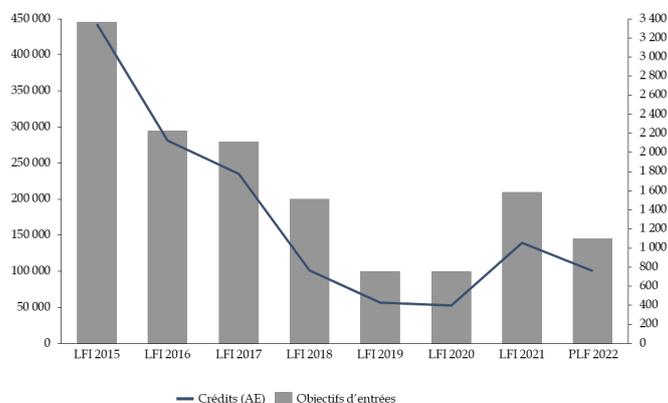
En PLF 2022, les crédits demandés au titre de la mission « Plan de relance » mais relevant matériellement de la mission « Travail et emploi » s'élèvent à 3,3 milliards d'euros, soit un total bien inférieur à celui de la LFI 2021 (10 milliards d'euros) mais qui reste conséquent.

II. UN BUDGET 2022 MARQUÉ PAR LE RENFORCEMENT DES POLITIQUES D'INCLUSION DANS L'EMPLOI

Le PLF 2022 se caractérise notamment par le maintien à un niveau relativement élevé de l'enveloppe allouée aux nouvelles entrées en contrats aidés (759 millions d'euros) bien que son volume reste très inférieur à celui constaté à la fin du précédent quinquennat (1,8 milliard d'euros en LFI 2017).

Évolution des crédits ouverts et des objectifs d'entrées en LFI depuis 2015

(en nombre de contrats et en millions d'euros)



Il traduit également l'effort très conséquent mené en faveur de **l'insertion par l'activité économique**, avec **1,3 milliard d'euros** prévus en soutien à ce secteur en 2022.

Le PLF 2022 prévoit en outre une réforme d'ampleur de la politique d'accompagnement des jeunes confrontés à des difficultés d'insertion sociale et professionnelle, avec la création du **contrat d'engagement jeune** prévue à son **article 57**. Le contrat d'engagement jeune remplacerait la Garantie jeunes et engloberait plusieurs dispositifs existants, mobilisant ainsi 2,6 milliards d'euros en 2022. **Les rapporteurs spéciaux ne peuvent que regretter le caractère tardif de la présentation de cette mesure, introduite par amendement en première lecture à l'Assemblée nationale, préjudiciable à la discussion parlementaire.**

Réunie le mardi 9 novembre 2021, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission ni l'article 57 rattaché. Elle a en revanche proposé l'adoption des articles 56, 58 et 59 rattachés, sans modification. Elle a confirmé ses votes lors de sa réunion du jeudi 18 novembre 2021.

L'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 9 % des réponses étaient parvenus aux rapporteurs spéciaux en ce qui concerne la mission « Travail et emploi ».

PREMIÈRE PARTIE
LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI » EN 2022 : UN BUDGET
EN HAUSSE, MAIS ENCORE INCOMPLET DANS
SA VERSION INITIALE ET TOUJOURS PEU LISIBLE

I. UN BUDGET EN LÉGÈRE HAUSSE DANS LA VERSION INITIALE DU
PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2022

A. ENVIRON 15 MILLIARDS D'EUROS EN AE ET 13 MILLIARDS D'EUROS
EN CP ÉTAIENT DEMANDÉS DANS LA VERSION INITIALE DU TEXTE
DÉPOSÉ À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Au titre de la mission « Travail et emploi » dans la version initiale¹ du projet de loi de finances (PLF) pour 2022, les autorisations d'engagement (AE) demandées s'élèvent à **14,7 milliards d'euros** contre 14,3 milliards d'euros en loi de finances initiale (LFI) pour 2021 soit **une hausse de 3 %, semblable à celle déjà constatée cette année.**

Les **crédits de paiement (CP)** demandés s'élèvent à **13,38 milliards d'euros** en PLF 2022 contre 13,4 milliards d'euros en LFI 2021, soit **une diminution de 1 %, contrastant avec la hausse de 3 % constatée cette année.**

Pour mémoire, la mission se décompose en **quatre programmes** :

- le **programme 102 « Accès et retour à l'emploi »** se fixe pour objectif principal de « favoriser l'accès et le retour à l'emploi de tous les publics en s'appuyant sur les structures du service public de l'emploi et en mobilisant au mieux les outils d'insertion professionnelle au bénéfice des personnes les plus éloignées de l'emploi ». **Les crédits demandés pour ce programme connaîtraient une hausse très importante en PLF 2022.** Ils s'élèvent à **7,6 milliards d'euros en AE** (contre 6,8 milliards d'euros en LFI 2021, **soit une hausse de 11,1 %**) et à **7,3 milliards d'euros en CP** (contre 6,71 milliards d'euros en LFI 2021, **soit une hausse de 8 %**). Cette hausse tient à **la forte montée en puissance des dispositifs d'insertion** en PLF 2022 ;

- le **programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi »** se fixe pour objectifs de « sécuriser l'emploi par l'anticipation des mutations économiques », de « contribuer à la revitalisation des territoires et au reclassement des salariés licenciés pour motif économique », de « faciliter l'insertion dans l'emploi par le développement de l'alternance » et enfin « d'édifier une société de compétences *via* le Plan d'investissement dans les compétences (PIC) ». Les

¹ Des amendements portant des ouvertures de crédits substantielles ont été adoptés en première lecture à l'Assemblée nationale. Leur impact sur le budget de la mission sera détaillé plus loin.

crédits demandés pour ce programme connaîtraient **une baisse de - 3,6 % en AE avec 6,5 milliards d'euros** (contre 6,7 milliards d'euros ouverts en LFI 2021), **et une forte baisse de 11 % en CP avec 6,4 milliards d'euros** (contre 6,1 milliards d'euros ouverts en LFI 2021). Cette baisse tient notamment à la **diminution des crédits alloués au Plan d'investissement dans les compétences (PIC) sur le champ de la mission « Travail et emploi » dans la version initiale du PLF 2022 ;**

- le programme 111 « **Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail** » vise notamment à améliorer les conditions d'emploi et de travail des salariés du secteur privé concurrentiel, à contribuer à la prévention et à la réduction des risques professionnels, à la dynamisation de la négociation collective et à l'amélioration du dialogue social et enfin à lutter contre le travail illégal et la fraude au détachement, en s'appuyant sur les services de l'inspection du travail. **Les crédits demandés pour 2022 s'élèvent à 57,75 millions d'euros en AE, soit une nette baisse par rapport aux crédits ouverts en LFI 2021 (149,2 millions d'euros) et à 92,4 millions d'euros en CP, soit une légère hausse (88,7 millions d'euros en LFI 2020)** La cause de ces importantes variations correspond pour l'essentiel au **cycle des élections professionnelles ;**

- enfin, le programme 155 « **Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail** » constitue le programme d'appui et de soutien aux politiques du ministère du travail, portant l'ensemble de ses emplois (hors opérateurs). Les crédits demandés connaîtraient une **hausse de 2,3 %, en AE comme en CP, avec 628,8 millions d'euros.**

B. DANS SA VERSION INITIALE, LE PLF 2022 PRÉVOYAIT UNE HAUSSE DE 4 % DES AE ET UNE STABILITÉ DES CP À PÉRIMÈTRE CONSTANT

La comparaison entre les exercices 2022 et 2021 est affectée à la marge par des **mouvements de périmètre et de transfert, qui représentent un montant total de 196,5 millions d'euros en AE et en CP :**

- sur le programme 103, avec une mesure sortante de 191,7 millions d'euros liée à une clarification de la répartition des compétences entre l'État et la sécurité sociale concernant les modalités de compensation de certaines exonérations de cotisations sociales ;

- sur le programme 111, avec un transfert sortant de crédits de 150 000 euros au profit de la mission « Cohésion des territoires » pour le financement du plan chlordécone IV ;

- sur le programme 155, avec des transferts sortants de crédits représentant un montant total de 4,5 millions d'euros. Ces transferts s'inscrivent pour l'essentiel dans le cadre de la réforme « Organisation territoriale de l'État » (OTE - voir *infra*).

Ainsi, à périmètre constant, les crédits de la mission connaissent une hausse de 4,4 % en AE et de 0,4 % en CP.

Évolution des crédits de la mission « Travail et emploi »

(en millions d'euros et en pourcentage)

		Exécution 2020	LFI 2021	PLF 2022 courant	PLF 2022 constant	Évolution PLF 2022 / LFI 2021 (volume)	Évolution PLF 2022 / LFI 2021 (%)	FDC et ADP attendus en 2022
102 – Accès et retour à l'emploi	AE	6 312,2	6 819,3	7 577,7	7 577,7	+ 758,5	+ 11,1 %	0,0
	CP	6 313,5	6 734,9	7 278,0	7 278,0	+ 543,1	+ 8,1 %	0,0
103 – Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	AE	5 879,0	6 699,4	6 458,0	6 649,7	- 49,7	- 0,7 %	1 684,0
	CP	7 662,9	6 090,3	5 389,2	5 581,0	- 509,3	- 8,4 %	1 684,0
111 – Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	AE	54,4	149,2	57,4	57,5	- 91,6	- 61,4 %	0,0
	CP	82,8	88,7	92,4	92,6	+ 3,9	+ 4,4 %	0,0
155 – Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	AE	683,4	634,2	648,8	653,3	+ 19,1	+ 3,0 %	10,8
	CP	676,9	628,7	643,3	647,8	+ 19,1	+ 3,0 %	10,8
Total mission	AE	12 929,1	14 302,1	14 741,9	14 938,3	+ 636,2	+ 4,4 %	1 694,8
	CP	14 736,0	13 542,6	13 402,9	13 599,3	+ 56,7	+ 0,4 %	1 694,8

FDC et ADP : fonds de concours et attributions de produits.

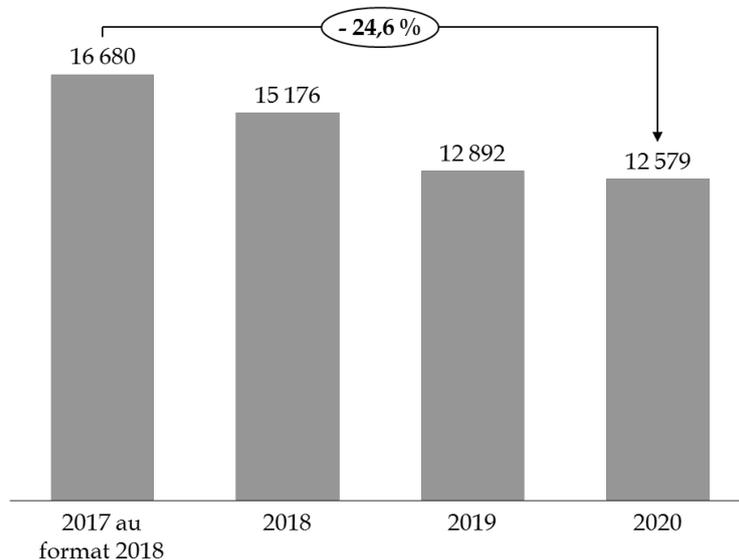
Note : les différences et pourcentages correspondent à l'évolution en termes constants.

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

L'augmentation du budget de la mission demandée pour 2022, poursuivant celle observée en 2021 s'inscrit en rupture avec la tendance observée sur le triennal 2018-2020, qui avait prévu une baisse de près de 25 % des crédits de la mission à périmètre constant entrant dans le champ de la norme de dépenses pilotables.

**Le budget triennal 2018-2020 des crédits de la mission « Travail et emploi »
(hors contribution au CAS pensions)**

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat d'après la loi de programmation des finances publiques 2018-2022

La nouvelle programmation triennale 2020-2022 fait apparaître une légère augmentation des crédits, **qui devaient se stabiliser autour de 13,3 milliards d'euros.**

En 2022, les crédits de paiement demandés dans la version initiale du PLF 2022 s'élèvent à 13,4 milliards d'euros au format PLF 2020 et hors contribution au CAS Pensions, soit un montant légèrement supérieur (+ 0,1 milliard d'euros) au plafond prévu par le budget triennal 2020-2022.

La réponse des pouvoirs publics à la crise sanitaire a profondément remis en cause la programmation pluriannuelle des finances publiques, le financement des politiques du travail et de l'emploi n'échappant pas à ce constat. En effet, si les crédits demandés en 2021 au titre de la mission « Travail et emploi » respectaient bien le budget triennal, des ouvertures de crédits conséquentes avaient été demandées dans le cadre de la mission « Plan de relance » pour le financement de dispositifs relevant de la politique de l'emploi et d'actions de la mission au plan opérationnel. **En 2022, à nouveau, des financements importants en provenance du plan de relance sont prévus (voir *infra*).**

En outre, les amendements déposés par le Gouvernement à l'Assemblée nationale pour financer le contrat d'engagement jeune et le plan de réduction des tensions de recrutement (voir *infra*) ont conduit à relever les crédits de la mission de plus de 1 milliard d'euros, conduisant à un net dépassement de la norme triennale.

C. UNE HAUSSE DES EMPLOIS EN 2022 : UNE RUPTURE AVEC LA TENDANCE DES ANNÉES PRÉCÉDENTES, QUI PROCÈDE DE FACTEURS ESSENTIELLEMENT CONJONCTURELS

Les dépenses de personnel représentent 570,2 millions d’euros en PLF 2022, soit une augmentation de 2 % par rapport à la LFI 2021 (558,6 millions d’euros). Il s’agit du premier projet de loi de finances proposant une hausse des dépenses de personnel sur la mission « Travail et emploi » depuis le début du quinquennat. Ces crédits ne représentent toutefois que 4,2 % des CP de la mission, qui est essentiellement composée de dépenses d’intervention. Il est à noter que l’ensemble des crédits du T2 sont ouverts sur le programme support 155.

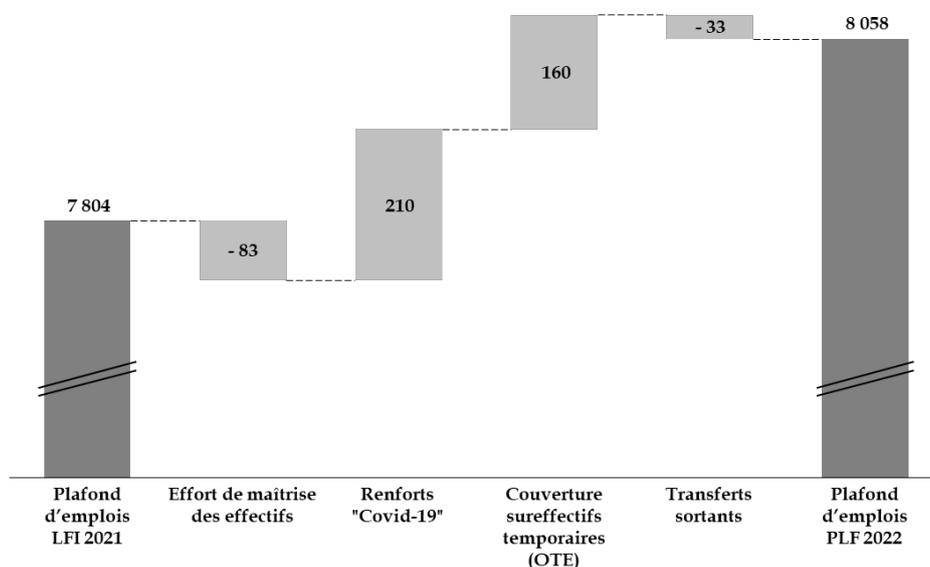
Cette hausse des dépenses de personnel accompagne une **augmentation du plafond d’emplois de + 254 équivalents temps plein travaillé (ETPT) à périmètre courant, pour un total de 8 058 ETPT en PLF 2022.** Celle-ci résulte de l’effet conjugué de plusieurs facteurs affectant :

- la **poursuite des efforts de maîtrise des effectifs** : - 83 ETPT ;
- un **renfort d’effectifs pour faire face au surcroît d’activité généré par la crise sanitaire au titre de l’accompagnement des restructurations économiques, de la mise en œuvre du plan de relance et du contrôle de l’activité partielle** : + 210 ETPT ;
- une **augmentation temporaire du plafond d’emplois destiné à couvrir les sureffectifs temporaires par le ministère du travail dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme « Organisation territoriale de l’État » (OTE)¹** : + 160 ETPT ;
- des **transferts sortants, liés pour l’essentiel, à la réforme OTE** : - 33 ETPT.

¹ La réforme « Organisation territoriale de l’État » a entraîné la création, en 2021 mise en place en 2021 des secrétariats généraux communs aux préfectures de département et aux directions départementales interministérielles et des nouvelles directions régionales et départementales de l’économie, de l’emploi, du travail et des solidarités (D(R)(D)ETS) reprenant, dans le cadre de la création du nouveau « service public de l’insertion », certaines attributions des anciennes DIRECCTE et des anciennes D(R)(D)JSCS. L’une des principales difficultés de mise en œuvre opérationnelle de cette réforme, qui a un impact très fort sur les emplois du programme 155 (440 ETP sortants au total sur 2021 et 2022) réside dans le fait que tous les agents n’ont pas « suivi » leurs missions dans le cadre de la réforme, notamment en raison des mobilités géographiques parfois importantes qu’elle a nécessitées. Il existe donc une inadéquation en matière d’emplois entre les transferts budgétés en LFI 2021 et les départs réels des agents que cette hausse du plafond d’emploi est destinée à couvrir.

Décomposition de l'évolution du plafond d'emplois en PLF 2022

(en ETPT)



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

La principale spécificité du PLF 2022 réside néanmoins dans la **stabilité du schéma d'emplois en 2022**, après plusieurs années de forte diminution. Aussi, la diminution du plafond d'emplois liée à l'effort de maîtrise des effectifs en PLF 2022 (- 83 ETPT) tient uniquement à l'extension en année pleine du schéma d'emplois 2021.

Évolution du schéma d'emplois depuis 2018

(en ETP)

	Exécution 2018	Exécution 2019	Exécution 2020	LFI 2021	LFI 2022
Schéma d'emplois (ETP)	-223	-185	-264	-221	0

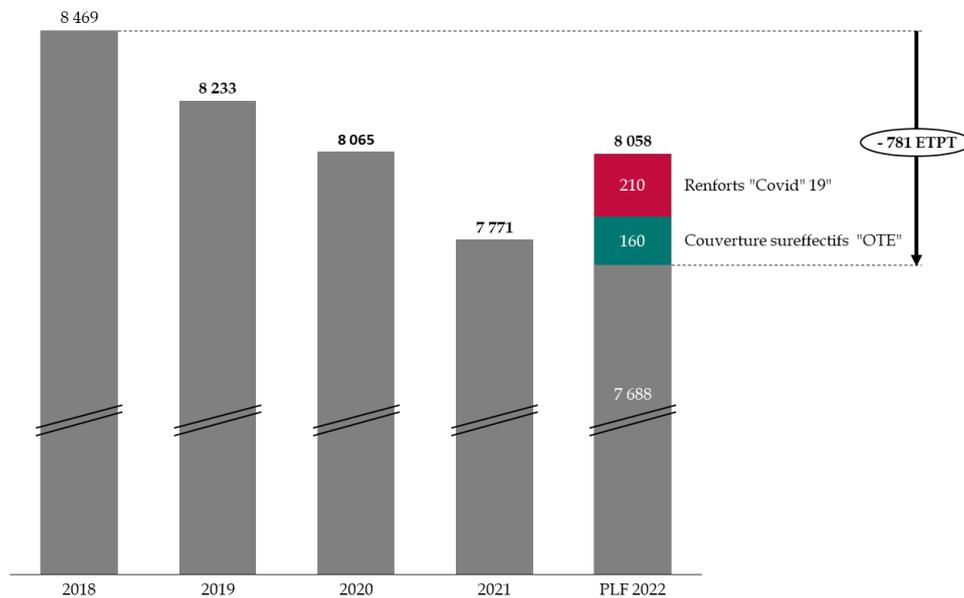
Source : réponses au questionnaire budgétaire

Sur la période 2018-2022, le plafond d'emplois aura connu une diminution de 411 ETPT à périmètre constant, sous l'effet conjugué :

- de l'effort structurel de maîtrise des effectifs (- 781 ETPT) ;
- de la hausse du plafond d'emplois en PLF 2022, due à des facteurs conjoncturels (+ 370 ETPT).

Évolution du plafond d'emplois à périmètre constant depuis 2018

(en ETPT)



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

D. LES CRÉDITS ET LES EMPLOIS DES OPÉRATEURS POURSUIVRAIENT LEUR BAISSÉ EN 2022

1. La poursuite d'efforts structurels sur les dépenses allouées aux opérateurs

En 2021, les programmes de la mission « Travail et emploi » seront chefs de file de **sept opérateurs** :

- Pôle emploi (programme 102) ;
- l'Établissement pour l'insertion dans l'emploi (Épide) (programme 102) ;
- France compétences (programme 103), bien que cette agence ne soit pas financée par les crédits de la mission mais par la contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance ;
- l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) (programme 103) ;
- le Centre INFFO (programme 103) ;
- l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT) (programme 111) ;
- l'Institut national du travail, de l'emploi et la formation professionnelle (Intefp) (programme 155).

La mission concourt en outre au financement de l'Agence nationale de la sécurité sanitaire, de l'alimentation et de l'environnement et du travail (ANSES).

Dans la continuité des précédents exercices, les subventions pour charges de service public (SCSP) s'élèveraient à 1,3 milliard d'euros en PLF 2022, soit une baisse de 5,9 % par rapport à la LFI 2021.

Évolution des subventions pour charges de service public versées aux opérateurs

(en milliers d'euros)

Opérateur (programme chef-de-file)	SCSP 2021	SCSP 2022	Variation 2022/2021
Pôle emploi (P102)	1 149 875	1 064 447	- 7,43 %
EPIDe (P102)	61 841	61 841	-
Centre INFFO (P103)	3 898	3 826	- 1,85 %
AFPA (P103)	110 000	110 000	-
France compétences (P103)	-	-	-
ANACT (P111)	9 840	15 660	+ 59,15 %
INTEFP (P155)	13 909	13 373	- 3,85 %
TOTAL	1 349 363	1 269 147	- 5,94 %

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

Ce constat s'applique également aux emplois sous plafonds, qui connaîtraient une baisse de - 1 153 ETPT.

Évolution des plafonds d'emplois des opérateurs

(en ETPT)

Opérateur (programme chef-de-file)	Plafond d'emplois 2021	Plafond d'emplois 2022	Variation 2022/ 2021
Pôle emploi (P102)	49 428	48 278	- 1 150
EPIDe (P102)	1 090	1 090	-
Centre INFFO (P103)	75	72	- 3
AFPA (P103)	5 742	5 548	- 194
France compétences (P103)	74	86	+ 12
ANACT (P111)	68	249	+ 181
INTEFP (P155)	86	87	+ 1
TOTAL	56 563	55 410	- 1 153

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

Outre le cas de Pôle emploi, qui sera détaillé *infra*, le seul autre opérateur qui connaîtrait en 2022 une baisse importante de ses effectifs est **l'Agence pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)**, avec une diminution du plafond d'emplois de - 194 ETPT. Celle-ci s'inscrit dans le contexte du plan de transformation de l'agence initié en 2018 face aux difficultés financières importantes qu'elle rencontrait, incluant un plan de sauvegarde de l'emploi (PSE).

2. Pôle emploi : une diminution des crédits et des emplois pour partie « en trompe l'œil »

La subvention pour charges de service public versée à Pôle emploi diminuerait d'environ 7 % en 2022, après une diminution équivalente en 2021.

Il convient de rappeler que la baisse de la subvention pour charges de service public sur la période 2019-2022 (- 308 millions d'euros en cumulé) s'inscrit dans le contexte d'une réforme du financement de Pôle emploi, avec pour corollaire une augmentation des contributions de l'Unédic, dont le montant annuel passe de 10 % à 11 % des ressources de l'organisme constatées au titre de l'année N-2, pour un total qui a progressé de 3,5 à 4,3 milliards d'euros sur 2019-2021, avant une baisse forte attendue pour 2022 (3,9 milliards d'euros) imputable aux effets de la crise sur le produit des cotisations d'assurance chômage.

Il est cependant à noter que, comme en 2021¹, cette baisse est compensée par des apports extérieurs, avec :

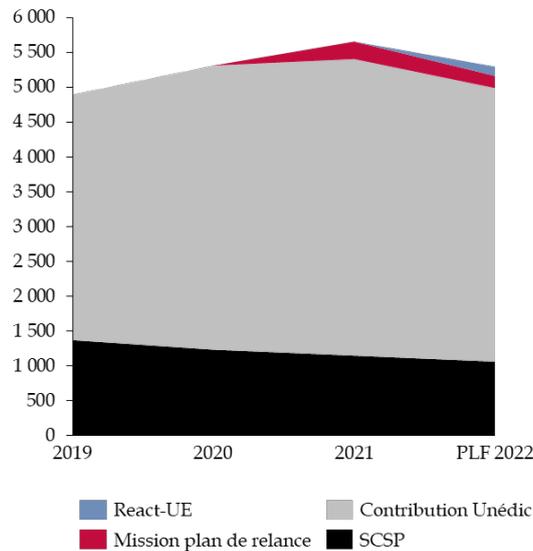
- une enveloppe de 175 millions d'euros prévue en PLF 2022 sur le programme 364 de la mission « Plan de relance », destinée à compenser une partie de la baisse conjoncturelle de la contribution Unédic ;

- des crédits du plan européen REACT-UE pour 132 millions d'euros.

¹ Pour mémoire, en 2022, la mission « Plan de relance » avait prévu une enveloppe de 250 millions d'euros au profit de l'opérateur.

Évolution des ressources de Pôle emploi depuis 2019

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire adressé à Pôle emploi

De même, la baisse des emplois sous plafond de 1 150 ETPT en PLF 2022 n'est en réalité que de 500 ETPT à périmètre constant, si l'on tient compte de la prise en charge par les fonds REACT-UE des emplois affectés à la gestion de l'accompagnement intensif des jeunes (AIJ). Cette évolution traduit en outre le maintien de deux tiers des renforts exceptionnels (1 500 ETPT) obtenus par Pôle emploi en 2020 et 2021 dans le cadre de la crise sanitaire.

Évolution des emplois de Pôle emploi

(en ETPT et en pourcentage)

	Exécution 2019	Exécution 2020	Budget révisé 2021	Budget 2022
ETPT sous plafond	45 913,7	47 661,3	49 428,0	48 278,0
dont AIJ financés par le plan de relance		165,0	650,0	
dont ETPT pour répondre aux difficultés de recrutement des entreprises		950,0	1 000,0	1 000,0
dont ETPT Impact de la crise sanitaire		380,0	1 500,0	1 000,0
<i>Evolution en ETPT</i>		1 747,6	1 766,7	- 1 150,0
<i>Evolution en %</i>		3,8%	3,7%	-2,3%
ETPT hors plafond	2 208,2	2 183,5	2 955,0	4 202,0
dont AIJ financés par REACT UE			472,0	1 300,0
dont ETPT Equip'Emploi			300,0	500,0
<i>Evolution en ETPT</i>		- 24,7	771,5	1 247,0
<i>Evolution en %</i>		-1,1%	35,3%	42,2%
Total ETPT	48 121,9	49 844,8	52 383,0	52 480,0
<i>Evolution en ETPT</i>		1 722,9	2 538,2	97,0
<i>Evolution en %</i>		3,6%	5,1%	0,2%

Sources : réponses au questionnaire adressé à Pôle emploi

Au total, en incluant les emplois hors plafonds, le total des ETPT progresserait même légèrement en 2022.

3. L'ANACT : un exercice 2022 marqué par une réforme en profondeur du réseau

L'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (Anact) verrait sa subvention pour charges de service public augmenter de 6 millions d'euros en 2022 après plusieurs années de baisse (- 7 % entre 2016 et 2021, soit - 748 000 euros).

Cette augmentation est pour l'essentiel (+ 4 millions d'euros) liée à la mise en œuvre d'une réforme structurante du réseau prévue par la loi « santé au travail » du 2 août 2021¹ suite à un référé de la Cour des comptes², qui consiste en une intégration à l'Anact des agences régionales pour l'amélioration des conditions de travail (Aract) opérant jusqu'alors sous statut associatif.

Elle permettrait également de financer un doublement (+ 2 millions d'euros) du fonds pour l'amélioration des conditions de travail (FACT) géré par l'opérateur, qui octroie aux entreprises, associations et branches professionnelles.

Il est à noter que ces crédits nouveaux sont inscrits dans le cadre d'une nouvelle action non pérenne du programme 111, l'action 06 « renforcement de la prévention en santé au travail » destiné à traduire l'effort budgétaire découlant de la loi précitée.

II. UN BUDGET INITIALEMENT INCOMPLET : DES MODIFICATIONS SUBSTANTIELLES INTERVENUES EN PREMIÈRE LECTURE À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le budget de la mission Travail et emploi a fait l'objet de modifications substantielles à l'Assemblée nationale, avec l'adoption d'amendements permettant le financement de deux dispositifs d'ampleur : le **plan de réduction des tensions de recrutements** et le **contrat d'engagement jeune**, détaillés *infra*.

¹ Loi n° 2021-1018 du 2 août 2021 pour renforcer la prévention en santé au travail.

² Cour des comptes, « L'agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail et le réseau des Aract, référé, août 2019.

A. LE PLAN DE RÉDUCTION DES TENSIONS DE RECRUTEMENT

Annoncé par le Premier ministre le 28 septembre 2021, **le plan de réduction des tensions de recrutement 2021-2023**, d'un montant global de **1,4 milliard d'euros**, se décompose en deux volets, consacrés respectivement à la formation des salariés et à la formation des demandeurs d'emploi de longue durée (DELD).

Le plan de réduction des tensions de recrutement : 1,4 milliard d'euros sur la période 2021-2023

Le premier volet consacré à la formation des salariés et doté de 600 millions d'euros prévoit :

- un abondement du FNE-Formation (400 millions d'euros);
- un renforcement du dispositif « Transitions collectives » (Transco) d'accompagnement des formations professionnelles (200 millions d'euros).

Le second volet, consacré à la formation des demandeurs d'emploi de longue durée (DELD) et doté de 800 millions d'euros, prévoit :

- un renforcement des pactes régionaux du PIC conclus avec les conseils régionaux (350 millions d'euros) ;
- une aide à l'embauche en contrats de professionnalisation des DELD d'un montant de 8 000 euros pour la première année de contrat (240 millions d'euros) ;
- un renforcement des Actions de formation préalables au recrutement (AFPR) et des Préparations opérationnelles à l'emploi individuelles (POEI) déployées par Pôle emploi (100 millions d'euros) ;
- des actions de remise en dynamique professionnelle pour les DELD (40 millions d'euros) ;
- un renforcement du dispositif Prépa'compétences du Plan d'investissement dans les compétences (PIC) (7 millions d'euros) ;
- le développement de formations interrégionales pour résoudre des tensions structurelles (64 millions d'euros).

Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire

Le second projet de loi de finances rectificative pour 2021 propose ainsi une ouverture de crédits de 900 millions d'euros en AE et 420 millions d'euros en CP au titre de ce plan.

Au titre de l'annuité 2022 du plan, **l'amendement gouvernemental adopté en première lecture à l'Assemblée nationale** majore les crédits demandés en PLF 2022 de **500 millions d'euros en AE et de 689 millions d'euros en CP**.

Échelonnement du plan de de réduction des tensions de recrutement

(en millions d'euros)

	Besoin total 21-23	2021		2022		2023	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
Volet salarié	600	450	216	150	384	0	0
<i>dont financemnt des plateformes</i>	30	30	6	0	24		
Volet DE	800	450	204	350	305	0	291
<i>Contrats pro</i>	240	240	120	0	60	0	60
<i>PE</i>	210	210	84	0	70	0	56
<i>Régions</i>	350	0	0	350	175	0	175
Total ouvertures	1 400	900	420	500	689	0	291

Source : réponse au questionnaire

B. LE CONTRAT D'ENGAGEMENT JEUNE

En première lecture du PLF 2022, l'Assemblée nationale a également adopté un amendement relatif au **contrat d'engagement jeune**, traduction de l'annonce d'un « revenu d'engagement » par le président de la République le 12 juillet 2021.

Le dispositif proposé, qui sera détaillé *infra* dans le commentaire de l'article 57 rattaché à la mission, prévoit une réforme d'ampleur de la politique d'accompagnement des jeunes ni en études, ni en emploi ni en formation (dits « *NEET* »¹).

Il est ainsi proposé d'ouvrir 550,8 millions d'euros supplémentaires en AE et en CP pour financer le lancement à compter du 1^{er} mars 2022 du contrat d'engagement jeune, qui devrait intégrer de surcroît des dispositifs déjà existants (notamment la Garantie jeunes), de façon à **mobiliser un total de 2,6 milliards d'euros d'AE en 2022** pour un objectif de 400 000 entrées dans le dispositif.

C. LA PRISE EN COMPTE DES AMENDEMENTS ADOPTÉS À L'ASSEMBLÉE NATIONALE CONDUIT À UNE HAUSSE DES CRÉDITS DE 10,5 % EN AE ET DE 8 % EN CP PAR RAPPORT À LA LFI 2021

Ces amendements conduisent à relever les crédits demandés au titre de la mission de 1,1 milliard d'euros en AE et 1,2 milliard d'euros en CP.

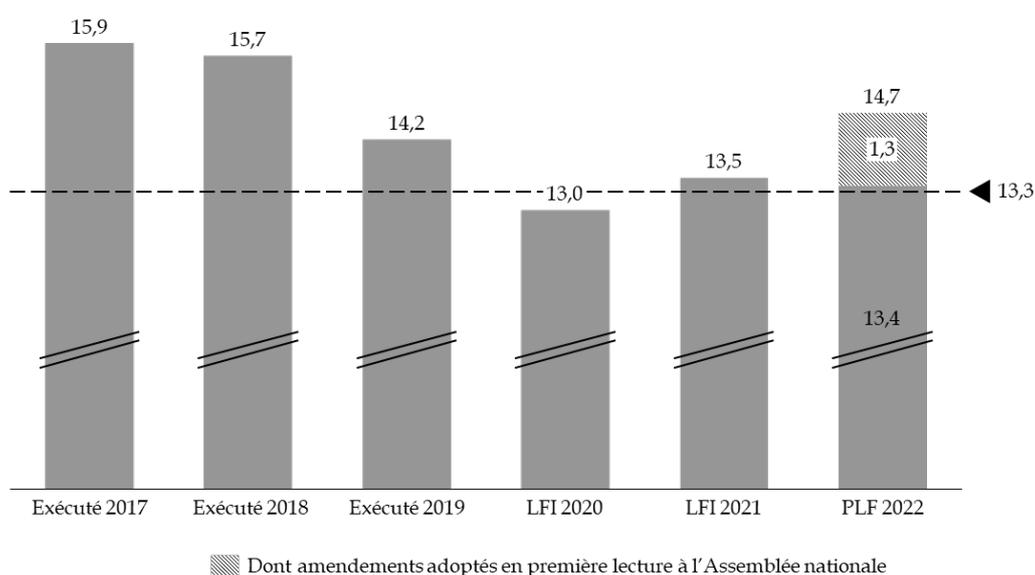
Les crédits demandés seraient ainsi portés à 15,8 milliards d'euros en AE (soit une hausse de 10,5 % par rapport à la LFI 2021) et de 14,7 milliards d'euros en CP (soit une hausse de 8,2 %).

¹ Acronyme issu de l'anglais : « not in education, employment, or training ».

Au final, et comme le montre le graphique ci-dessous, la réduction importante des dépenses opérée en début de programmation (- 1,7 milliard d'euros des CP entre l'exécution 2017 et l'exécution 2019) s'est suivie d'une hausse des crédits demandés entre la LFI 2020 et le PLF 2022 intégrant les amendements adoptés par l'Assemblée nationale sur la mission. Les crédits resteraient inférieurs de 1,2 milliard d'euros par rapport à leur niveau de 2017.

Évolution des crédits de la mission « Travail et emploi » à périmètre courant depuis 2017 (CP)

(en milliards d'euros)



Note : la ligne en pointillé fait référence au plafond triennal 2020-2022. Elle est ici indicative car l'évolution des crédits est ici présentée à périmètre courant.

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

III. UN BUDGET PEU LISIBLE : À NOUVEAU EN 2022, UNE CONTRIBUTION SIGNIFICATIVE DE LA MISSION « PLAN DE RELANCE » AU FINANCEMENT DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

Le PLF 2021 avait prévu pour le programme 364 « Cohésion » de la mission « Plan de relance » des ouvertures de crédits de plus de 8,9 milliards d'euros en AE et 10 milliards d'euros pour le financement de dispositifs entrant dans le champ de la mission « Travail et emploi ».

Au cours de l'année 2021, l'essentiel de ces dispositifs ont en conséquence donné lieu à des **transferts de crédits et délégations de gestion** au profit de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP).

Ces crédits devaient notamment financer :

- l'**activité partielle** de droit commun (APDC) à distinguer de l'activité partielle « Covid-19 » relevant de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire »¹ et l'activité partielle de longue durée (APLD) ;

- des mesures de **renforcement de dispositifs préexistants de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle ciblés sur les jeunes** : contrats aidés dans les secteurs marchand et non-marchand, insertion par l'activité économique (IAE), Garantie jeunes, emplois francs, plan d'investissement dans les compétences (PIC), obligation de formation *etc.* ;

- des **dispositifs exceptionnels visant à faciliter l'entrée dans la vie professionnelle**, avec en particulier une prime à l'embauche des jeunes de moins de 26 ans en contrat à durée indéterminée (CDI) ou en contrat à durée déterminée (CDD) de plus de trois mois et des aides exceptionnelles aux employeurs d'apprentis et en contrat de professionnalisation ;

- un dispositif inédit d'aide à l'embauche des travailleurs handicapés ;

- des mesures de renforcement des dispositifs préexistants de la politique de formation professionnelle (ProA, compte personnel de formation) ;

- des subventions de soutien à Pôle emploi et France compétences.

En PLF 2022, les crédits demandés au titre de ces dispositifs sont principalement des crédits de paiement, à hauteur de 3,3 milliards d'euros, destinés à couvrir la consommation autorisations d'engagement antérieurement votées.

Il est par ailleurs à noter que **l'essentiel des nouvelles AE ouvertes sur ces dispositifs, qui s'élèvent à 500 millions d'euros, auraient tout aussi bien pu être inscrites sur la mission « Travail et emploi ».**

¹ Voir infra le commentaire des crédits de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire ».

À titre d'exemple, la mesure de **revalorisation de la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle** (196 millions d'euros en AE et 93 millions d'euros en CP), certes bienvenue compte tenu des niveaux de rémunération très faibles (inférieures au seuil de pauvreté monétaire) qui prévalaient jusqu'alors, **revêtait néanmoins pour le rapporteur spécial Jean-François Husson « un caractère pérenne en imparfaite adéquation avec les principes du plan de relance [qui] a donc une fois de plus été [mobilisé] pour remédier (...) à un problème structurel de sous-financement »¹.**

De même, **les ouvertures de crédits proposées destinées à renforcer le PIC** (128 millions d'euros en AE et 233 millions d'euros en CP) auraient tout à fait pu être inscrites sur l'action dédiée du programme 103.

Dispositifs de la mission "Plan de relance" entrant matériellement dans le champ de la mission « Travail et emploi » en 2021 et 2022

(en milliards d'euros)

Action du programme 364	Dispositif	PLF 2021		PLF 2022	
		AE	CP	AE	CP
01 « Sauvegarde de l'emploi »	Activité partielle	4,4	4,4	-	-
	FNE-Formation	0,588	0,588	-	0,05
02 « Jeunes »	Aide exceptionnelle au contrat de professionnalisation	0,056	0,640	-	0,267
	Aide exceptionnelle à l'apprentissage	0,057	0,801	-	1,625
	Emplois francs plus jeunes	0,008	0,004	-	0,004
	VTE vert	0,002	0,002	-	0,002
	Prime à l'embauche (ASP)	0,1	0,9	-	0,09
	Contrats initiative emploi (CIE) pour les jeunes	0,211	0,172	-	0,08
	Parcours emploi compétences (PEC) pour les jeunes	0,416	0,240	-	0,166
Insertion par l'activité économique (IAE) pour les jeunes	0,047	0,047	-	-	

¹ Annexe n° 32, au rapport général n° 138 (2020-2021) de M. Jean-François Husson, fait au nom de la commission des finances, déposé le 19 novembre 2020.

	Aide à la création d'entreprises pour les jeunes	0,025	0,025	-	-
	Missions locales	0,100	0,100	-	-
	Allocation PACEA	0,022	0,022	-	-
	Allocation Garantie jeunes	0,211	0,095	-	0,116
	Accompagnement des jeunes diplômés vers l'emploi par l'Association pour l'emploi des cadres	0,003	0,003	-	-
	Accompagnement intensif jeunes (AIJ)	0,069	0,069	-	-
	Parcours personnalisés pour les jeunes de 16 à 18 ans dans le cadre de l'obligation de formation	0,21	0,123	-	-
	Plan d'investissement dans les compétences (PIC) pour les jeunes	0,700	0,193	-	0,233
	Revalorisation de la rémunération des jeunes stagiaires de la formation professionnelle	0,085	0,085	0,087	0,041
	Poursuite d'études pour les néo-bacheliers	0,039	0,039	-	0,041
03 « Handicap »	Aide à l'embauche des travailleurs handicapés	0,085	0,078	-	0,006
04 « Formation professionnelle »	Dotation complémentaire allouée aux associations "Transition pro" (ATpro)	0,100	0,100	-	-
	Promotion de l'alternance (Pro A)	0,270	0,108	-	0,108
	Abondement au compte personnel de formation (CPF) des métiers stratégiques	0,023	0,023	-	-
	Revalorisation de la rémunération des adultes en formation	0,106	0,106	0,109	0,052
	France compétences	0,750	0,750	-	-
	Pôle emploi	0,250	0,250	0,175	0,175
	PIC - Expérimentation, innovation et prospective	-	-	0,103	0,208
	PIC - Programmes nationaux (formation)	-	-	0,025	0,025
		8,933	9,9625	0,499	3,289

La position des rapporteurs spéciaux

Les rapporteurs spéciaux ne peuvent que regretter le **caractère incomplet et peu lisible du budget de la mission « Travail et emploi »** tel qu'il a été présenté aux parlementaires dans la version initiale du projet de loi de finances.

Le « revenu » devenu « contrat » d'engagement pour les jeunes avait été annoncé par le président de la République le 12 juillet 2018. Celui-ci aurait utilement pu être intégré au projet de loi de finances pour 2022 déposé à l'Assemblée nationale, quitte à envisager des ajustements au cours de la discussion parlementaire. Le Haut Conseil des finances publiques a exprimé les mêmes regrets quant à ces « conditions de saisine qui ne lui permettent pas de rendre un avis pleinement éclairé sur les prévisions de finances publiques pour 2022 à l'intention du Parlement et des citoyens, en application de son mandat »¹. C'est d'autant plus regrettable que le dispositif proposé implique une réforme en profondeur de la politique d'accompagnement des jeunes rencontrant des difficultés d'insertion sociale et professionnelle. Dans ces conditions, les parlementaires se trouvent contraints de se prononcer sur un dispositif proposé sans étude d'impact et sans disposer du temps nécessaire pour entendre sur ce point les principaux acteurs concernés par sa mise en œuvre.

De même, le plan de lutte contre les tensions de recrutement, doté de 1,4 milliard d'euros, a été annoncé le 28 septembre 2021, soit quelques jours seulement après le dépôt du PLF pour 2022 et alors que la problématique des emplois non pourvus avait été mise en avant par les pouvoirs publics dès l'été.

Enfin, en 2022 comme en 2021, le financement de dispositifs semblables par les missions « Plan de relance » et « Travail et emploi », sans que la distinction ne soit toujours bien justifiée, se fait au détriment de la lisibilité budgétaire de cette politique publique.

La position d'Emmanuel Capus, rapporteur spécial

Le rapporteur spécial tient à rappeler que ce budget 2022 s'inscrit dans une conjoncture très particulière sur le marché du travail. En premier lieu, celle-ci se caractérise par un fort dynamisme des embauches (+ 438 000 entre fin 2020 et fin juin 2021 selon l'Insee, soit davantage que les - 293 000 destructions constatées sur l'année 2020). Le taux de chômage au sens du Bureau international du travail (BIT) s'établissait à 8 % au deuxième trimestre 2021, soit au même niveau qu'en juin 2019, et devrait encore diminuer durant le second semestre.

¹ Haut Conseil des finances publiques, Avis du 17 septembre 2021 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2022.

Néanmoins, certaines difficultés subsistent, avec un taux de **chômage de longue durée** stabilisé à un niveau important (2,4 % des actifs, soit 710 000 personnes), des **difficultés persistantes d'accès à l'emploi pour les jeunes**, dont le taux de chômage s'élève à 19,8 %, et une proportion de *NEET* de 12,8 %, soit supérieure de 0,5 point à son niveau d'avant crise, et – de façon plus nouvelle – de **fortes tensions de recrutement**. Selon la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares), on compte 264 800 emplois vacants au 2^{ème} trimestre 2021, soit une hausse de 22 % par rapport au 1^{er} trimestre, particulièrement marquée dans le tertiaire marchand (+32 %), l'industrie (+18 %) et la construction (+17 %).

Le budget présenté, avec les limites évoquées supra, a le mérite de répondre très directement à ces enjeux, en prévoyant le financement d'un plan de réduction des tensions de recrutement centré sur la formation professionnelle et ciblé sur les chômeurs de longue durée ainsi qu'un renforcement important des crédits destinés aux personnes les plus éloignées du marché du travail, avec une progression des crédits du programme 102 de 8 % en CP dans la version initiale du PLF 2022, avant même la prise en compte du contrat d'engagement.

Outre des renforcements ponctuels, l'effort de maîtrise structurelle des effectifs s'est maintenu, avec un schéma d'emploi nul cette année et un bilan de – 781 ETPT sur le quinquennat. **Dans les prochaines années, sous réserve de la poursuite de l'amélioration de la conjoncture constatée en 2021, le rapporteur spécial appelle à ce que les efforts de rationalisation de la dépense entrepris en 2018 puissent reprendre**, après les hausses légitimes que celle-ci a pu connaître dans le contexte de la réponse aux conséquences sociales de la crise sanitaire puis de la relance.

La position de Sophie Taillé-Polian, rapporteure spéciale

La rapporteure spéciale ne peut que se réjouir de la poursuite en 2022 de l'effort accru consenti en faveur de la politique de l'emploi depuis 2020. Elle observe néanmoins que la hausse des crédits tient pour partie à la conduite de mesures temporaires en réponse à des situations conjoncturelles, à l'instar du plan de réduction des tensions de recrutements.

La hausse des emplois prévue est temporaire également, avec l'accompagnement de la réforme « Organisation territoriale de l'État » et le recrutement de renforts temporaires pour colmater les brèches et faire face au surcroît d'activité généré par la crise dans les services déconcentrés du ministère ainsi qu'à Pôle emploi. Si ces recrutements sont indispensables, ils renvoient dans le même temps le signal paradoxal d'un ministère chargé de l'amélioration de la qualité de l'emploi mais créateur de précarité pour ses propres agents.

Les réductions structurelles des effectifs se poursuivraient en outre à un rythme soutenu pour Pôle emploi et pour l'AFPA, affectée par un brutal plan de sauvegarde de l'emploi, conséquence de difficultés financières largement imputables à l'intégration dans le champ concurrentiel, prévue par l'ordonnance n° 2016-1519 du 10 novembre 2016, des missions de service public qu'elle exerce. C'est d'autant plus dommageable qu'elle a su, par le passé, démontrer une efficacité sociale élevée, avec un taux d'entrée en emploi supérieur à la moyenne des organismes de formation.

Le financement de Pôle emploi pose également question. Depuis plusieurs années, la rapporteure spéciale déplore la baisse de la subvention pour charges de service public au profit d'un financement par l'Unédic. Ce choix est critiquable au plan des principes, en ce qu'il conduit à faire supporter aux chômeurs eux-mêmes le coût du service public de l'emploi. Il l'est également au plan pratique, puisqu'il augmente la procyclicité des ressources de Pôle emploi, ce qui est peu adapté aux missions de l'opérateur. Le système a montré ses limites, avec la nécessité de prévoir une compensation - partielle - par des crédits budgétaires de sa diminution attendue en 2022 en conséquence de l'impact de la crise sur les ressources de l'Unédic et alors que l'opérateur connaît depuis 2020 un surcroît d'activité important.

On observe donc que, sur le quinquennat, les crédits de la mission « Travail et emploi » ont évolué suivant la conjoncture économique. On est cependant en droit de se demander si ceux-ci ne suivent pas en parallèle le cycle électoral, laissant ainsi craindre un nouveau tournant austéritaire dans les années à venir.

DEUXIÈME PARTIE

UN BUDGET 2022 MARQUÉ PAR LE RENFORCEMENT DES POLITIQUES D'INCLUSION DANS L'EMPLOI

I. UNE RÉHABILITATION DES CONTRATS AIDÉS ?

En intégrant le coût du stock de contrats aidés prescrits les années précédentes, le PLF pour 2022 prévoit d'ouvrir **832 millions d'euros en AE et 577,7 millions d'euros en CP (hors mission « Plan de relance »)** sur le programme 102 pour l'ensemble des dispositifs de contrats, soit une forte hausse par rapport à la LFI 2021 (430 millions d'euros en AE et 372,7 millions d'euros en CP).

Le **volume des entrées dans les parcours emploi compétences (PEC)** financées par la mission prévu pour 2021 est **maintenu au niveau de 2020, soit 100 000 contrats (dont 20 000 jeunes)**. Le taux de prise en charge de ces contrats, comme l'année précédente, est de 50 % du Smic brut en métropole et de 60 % en outre-mer.

Les parcours emploi compétences (PEC)

La création des parcours emploi compétences, qui repose sur le même support juridique que les contrats aidés, vise un recentrage du dispositif sur l'objectif structurel d'insertion professionnelle des personnes éloignées du marché du travail par l'acquisition de compétences professionnelles.

Cette transformation qualitative se concrétise par la mise en place d'un triptyque emploi-accompagnement-formation : accompagnement renforcé du bénéficiaire, sélection des employeurs en fonction de leurs capacités à proposer les conditions d'un parcours insérant, à travers la formation et l'engagement à développer des compétences et les qualités professionnelles du salarié.

La circulaire du 11 janvier 2018 a, dans ce cadre, recentré la prescription des contrats aidés en faveur des publics éloignés du marché du travail pour lesquels :

- la formation n'est pas en tant que telle ou de façon isolée l'outil approprié (le frein d'accès à l'emploi ne relève pas d'un défaut de qualification mais plutôt d'un manque d'expérience et de savoir-être professionnel, d'une rupture trop forte avec le monde éducatif) ;
- les raisons de leur éloignement à l'emploi (défaut d'expérience, de compétence, de savoir-être) ne relèvent pas de freins périphériques justifiant un parcours dans une structure dédiée à l'insertion (par exemple d'insertion par l'activité économique).

Ce recentrage suppose de dépasser le raisonnement par catégorie administrative, l'orientation en parcours emploi compétences s'appuyant désormais sur le diagnostic global conduit par le conseiller du service public de l'emploi.

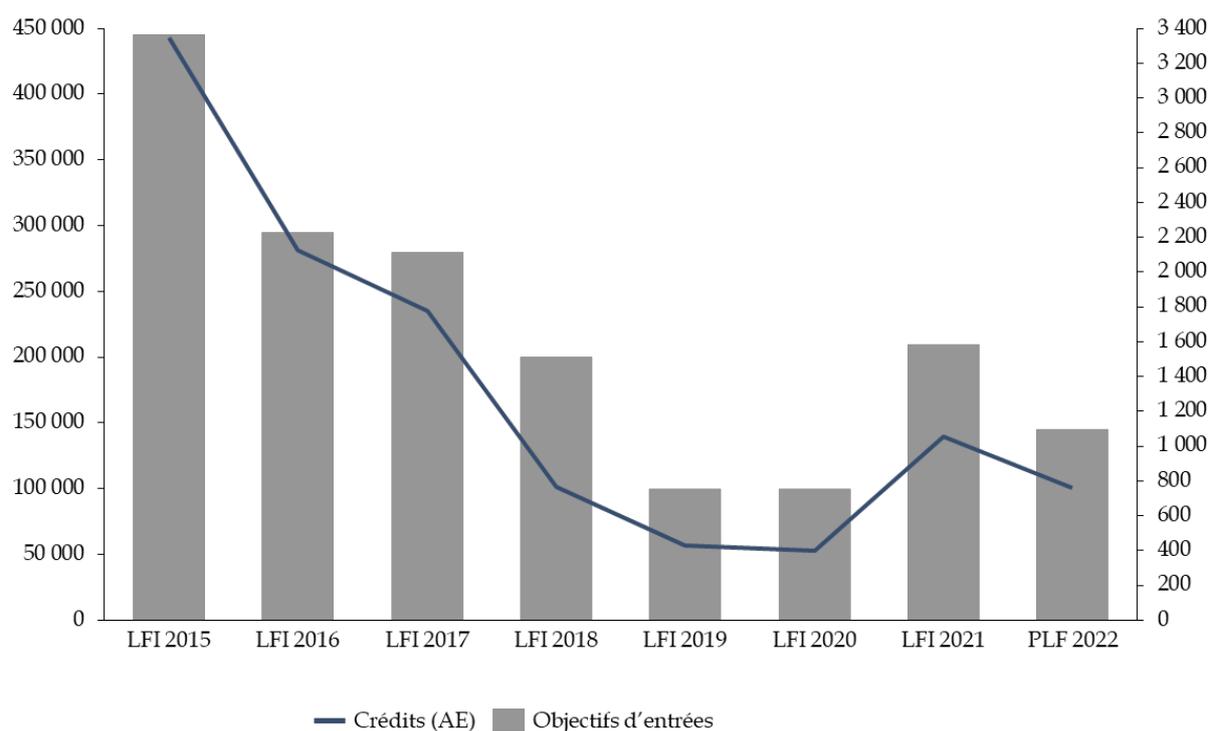
Source : réponse au questionnaire budgétaire

La principale spécificité de ce budget à cet égard est le financement de nouvelles entrées en contrats uniques d'insertion (CUI) dans le secteur marchand (contrats initiative emploi, CUI-CIE) pour les jeunes, avec une enveloppe de 300 millions d'euros en AE pour un objectif de 45 000 entrées. Supprimé en 2018, ce dispositif avait été relancé dans le cadre du plan de relance, avec le financement de 50 000 entrées par la LFI 2021 sur la mission « Plan de relance ». Sur ces contrats, le taux de prise en charge est de 45 %.

Au total, les nouvelles entrées en contrats aidés représenteraient une enveloppe de 759 millions d'euros en AE en 2022, soit à un niveau plus faible qu'en début de quinquennat ou même qu'en LFI 2021 (en incluant la mission « Plan de relance »), mais plus qu'en LFI 2020.

Évolution des crédits ouverts et des objectifs d'entrées en contrats aidés en LFI depuis 2015

(en nombre de contrats et en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire

La position d'Emmanuel Capus, rapporteur spécial

Fondés sur le triptyque accompagnement-emploi-formation, les parcours emploi compétences (PEC) constituent un progrès qualitatif certain par rapport aux anciennes formules de contrats aidés (contrats uniques d'insertion, CUI), qui visaient davantage à améliorer artificiellement les statistiques du chômage qu'à répondre aux besoins réels et individuels des personnes concernées, et dont le rapporteur avait approuvé la suppression.

Le contexte exceptionnel de la crise sanitaire avait justifié toutefois de relancer temporairement et de manière ciblée sur les jeunes les contrats uniques d'insertion dans le secteur marchand uniquement. Le rapporteur relève en outre que, comme l'indique la circulaire de la ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion du 28 septembre 2020 relative à la mise en œuvre du plan « 1 jeune, 1 solution », la mobilisation de ces contrats ciblés sur les jeunes tiendra compte du cadre qualitatif attaché aux PEC. **La prolongation proposée du CUI en 2022 peut se justifier par les difficultés persistantes rencontrées par les jeunes sur le marché du travail ainsi que par la volonté de ne pas arrêter trop brusquement ce dispositif**, dynamique en 2021, afin de limiter les effets de « *stop and go* » préjudiciables à la bonne mise en œuvre de la politique de l'emploi sur le terrain.

Le rapporteur spécial tient cependant à souligner qu'un tel renforcement des contrats aidés ne devrait pas avoir vocation à être pérennisé en sortie de crise. Il appelle en outre à une rigoureuse évaluation de la démarche qualitative conduite dans le cadre des PEC pour leur cinquième année de mise en œuvre, la Dares ayant par exemple récemment montré qu'alors que la quasi-totalité des contrats PEC prévoyaient des actions de formation, seuls 71 % des salariés en PEC déclaraient en avoir effectivement suivi une¹.

La position de Sophie Taillé-Polian, rapporteure spéciale

La rapporteure spéciale ne peut que juger favorablement la mobilisation accrue des dispositifs de contrats aidés, dont elle n'a cessé de défendre la pertinence, et qui était, au demeurant, largement prévisible. Ces contrats présentaient le double avantage d'inclure dans l'emploi des publics qui en sont éloignés et, de renforcer le tissu associatif, au sein duquel les bénéficiaires pouvaient accomplir des missions diverses et à forte utilité sociale.

Elle relève cependant que les volumes visés restent bien en-deçà du niveau encore observé en 2015 et en 2016. Surtout, la baisse du taux opérée ces dernières années a fortement compliqué l'accès aux PEC pour de nombreux acteurs associatifs. Le graphique ci-dessus montre d'ailleurs bien que la réduction de la dépense s'est opérée en début de quinquennat à un rythme plus soutenu encore que celui des volumes d'entrées en début de quinquennat, puis que sa croissance a été moins forte que celle des objectifs d'entrées depuis 2020.

¹ Dares, « En 2020, les contrats aidés remobilisés face à la crise sanitaire », Dares résultats n° 55, octobre 2021.

II. LES DISPOSITIFS EN DIRECTION DES PUBLICS LES PLUS EN DIFFICULTÉ

A. L'INSERTION PAR L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE CONTINUE DE S'AFFIRMER COMME UNE PRIORITÉ DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

Issue des mouvements de l'économie sociale et solidaire dans les années 1980, l'insertion par l'activité économique (IAE) s'adresse aux **personnes les plus éloignées de l'emploi**, notamment les actifs peu qualifiés, titulaires de minima sociaux ou encore demandeurs d'emplois de très longue durée (DETLD). **L'IAE constitue une réponse structurelle à l'objectif d'insertion de ces personnes, qui ne bénéficient pas spontanément de la reprise économique et pour lesquelles la formation professionnelle ne constitue pas une réponse adaptée.** L'IAE permet ainsi le renforcement de leur employabilité par la mise en situation de travail, doublé d'un accompagnement personnalisé. Le secteur contribue par ailleurs à la création d'activités économiques ancrées localement et investissant des activités non prises en charge par le marché (services d'aide à la personne, circuits courts dans l'agroalimentaire...).

Il existe quatre types de structures d'IAE (SIAE). Les associations intermédiaires (AI) et les ateliers et chantiers d'insertion (ACI) ont le statut d'association et s'adressent aux publics les plus éloignés de l'emploi. Les entreprises d'insertions (EI) et les entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI) peuvent disposer du statut d'entreprise et ont un modèle économique comportant une part de commercialisation plus importante. La loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a également prévu l'instauration en 2020 et à titre expérimental d'entreprises pour l'insertion par le travail indépendant (EITI).

Caractéristiques des publics accueillis en IAE

Type de SIAE	Part des titulaires d'un minimum social (RSA, ASS et AAH)	Part des DETLD (> 2 ans de chômage)
EI	31,3%	36,4 %
ETTI	21,3%	25,2 %
AI	17,9 %	25,5 %
ACI	51,6%	41,9%

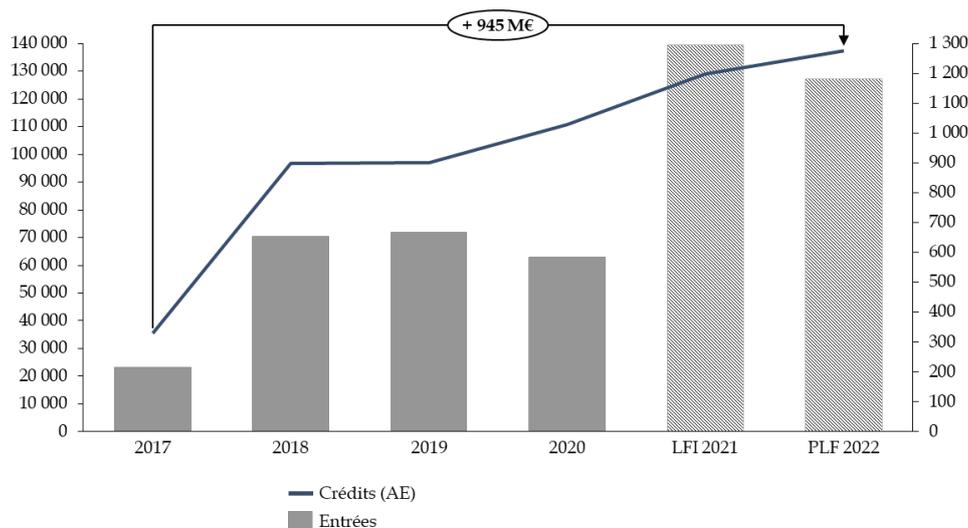
Source : réponse au questionnaire budgétaire

En 2022, le financement sur le programme 102 du secteur de l'insertion par l'activité économique (IAE) s'élèverait à **1,3 milliard d'euros**, soit une hausse rapport à 2020 (1,1 milliard d'euros). Celle-ci s'inscrit dans le cadre de la **stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté qui fixe comme objectif l'accompagnement de 100 000 personnes supplémentaires en 2022 par des structures d'IAE par rapport à 2017, soit un objectif de 240 000 personnes en parcours d'insertion**. Cet objectif s'est traduit par l'adoption d'un Pacte d'ambition pour l'IAE (cf. encadré ci-dessous). D'après le projet annuel de performances, un objectif de 127 330 ETP financés est fixé en 2022 (+ 16 000 ETP), devant permettre d'atteindre la cible de 240 000 personnes en parcours d'insertion en fin d'année.

Au total, la dépense au titre des aides au poste dans le secteur de l'IAE aurait progressé de près de 1 milliard d'euros depuis 2018.

Évolution des entrées et des crédits alloués aux aides au poste dans l'IAE

(en ETP et en millions d'euros)



Note : Mission « Plan de relance » incluse en 2021.

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

Le soutien de l'État se compose essentiellement d'aides au poste versées aux structures de l'IAE, dont une part pouvant aller jusqu'à 10 % est modulée en fonction de résultats essentiellement quantitatifs. Le reste de l'enveloppe permet de financer le fonds départemental d'insertion par l'activité économique (FDI), qui peut financer localement le développement des structures de l'IAE (50,9 millions d'euros), des nouvelles solutions d'insertion telles que le « contrat de professionnalisation inclusion », les « CDI inclusion pour les publics seniors » ou encore les « contrats passerelles ». Le programme finance également la compensation à la sécurité sociale d'exonérations de charges applicables aux SIAE (15 millions d'euros).

La position des rapporteurs spéciaux

Les rapporteurs spéciaux se félicitent de l'augmentation conséquente des moyens consacrés au secteur de l'insertion par l'activité économique (IAE), qui a démontré son efficacité pour l'inclusion des personnes les plus éloignées de l'emploi, souvent allocataires de minima sociaux ou chômeurs de longue durée.

Ils relèvent cependant **quelques points de vigilance** :

- premièrement, il convient de **veiller à ce que les structures de l'IAE (SIAE), considérablement fragilisées par la crise, soient bel et bien en mesure d'absorber cette hausse de leurs moyens par des recrutements supplémentaires**, alors que leur situation économique est encore fragile ;

- en deuxième lieu, ils soulignent **le risque qu'une approche trop quantitative ne favorise les grosses structures situées dans les grandes aires urbaines, au détriment de la densité du maillage territorial des SIAE**, déjà jugée insuffisante par la Cour des comptes¹ ;

- enfin, **les aides aux postes en faveur des associations intermédiaires (AI) restent très faibles (moins de 3 % de l'enveloppe) alors qu'elles affichent un des meilleurs taux de sorties dynamiques des SIAE** (près de 50 % de sorties en emploi selon la Cour des Comptes). Lors de l'examen des crédits de la mission en première lecture à l'Assemblée nationale, la ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion Elisabeth Borne a annoncé qu'une mission était en cours pour évaluer la situation financière de ces structures, et étudier l'opportunité de redéploiements de crédits en leur faveur.

Il conviendra enfin d'évaluer précisément les résultats de la politique de montée en puissance de l'IAE, et en partie ses effets de moyen et long termes sur l'insertion professionnelle des personnes accompagnées par ces structures.

^{1 1} Cour des comptes, *L'insertion des chômeurs par l'activité économique*, janvier 2019.

B. LA POLITIQUE D'INCLUSION DANS L'EMPLOI DES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP

Les crédits de la mission « Travail et emploi » concourent à l'objectif d'une meilleure inclusion dans l'emploi des personnes en situation handicap.

Il est en outre à noter que d'autres missions budgétaires participent à cet effort, en particulier la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » (15 millions d'euros au titre du dispositif d'emploi accompagné en LFI 2021 et en PLF 2022) et la mission « Plan de relance » (85 millions d'euros au titre d'une aide à l'embauche des travailleurs handicapés et 15 millions d'euros de renforcement du dispositif d'emploi accompagné).

Financées par le programme 102 de la mission « Travail et emploi », les **aides au poste dans les entreprises adaptées (EA)** s'élèveraient pour 2021 à **425 millions d'euros**, soit un niveau stable par rapport à la LFI 2021, avec pour objectif la solvabilisation de **32 701 ETP**.

Ces aides concernent principalement l'embauche en CDI dans les EA, qui mobiliserait 417,9 millions d'euros pour un objectif de 27 331 ETP.

Elles permettent également, quoique dans une moindre mesure, de financer la mise en œuvre **des expérimentations lancées dans le cadre du plan « Cap vers l'entreprise inclusive » et visant à rapprocher les employés du secteur adapté des entreprises ordinaires.**

Trois expérimentations relatives à de nouvelles modalités de mises en emploi des travailleurs handicapés ont pour objectif de favoriser des transitions professionnelles vers les autres employeurs publics et privés :

- la mise en place d'un contrat à durée déterminée dit « tremplin » permettant un parcours de 24 mois maximum dans la logique du triptyque emploi-formation-accompagnement pour l'acquisition d'une expérience professionnelle ;

- la possibilité pour les EA de créer une structure spécialiste de l'intérim consacrée aux travailleurs handicapés (l'entreprise adaptée de travail temporaire - EATT) ;

- le lancement des « EA pro-inclusives », favorisant la mixité des publics, avec une part de travailleurs handicapés de 50 % dans l'effectif total.

La cible pour 2022 est de financer 5 370 ETP dans ce cadre.

La position des rapporteurs spéciaux

Pour les rapporteurs spéciaux, l'effort important qui est conduit en faveur du secteur adapté est également à saluer. Il convient cependant d'admettre que ce dispositif est loin de résoudre à lui seul la question de l'inclusion dans l'emploi des personnes handicapées.

Cette politique passe en effet également par **une mobilisation accrue des dispositifs de droit commun** en faveur de ces publics (contrats aidés, IAE, PIC, etc.) et **un renforcement du service public de l'emploi sur ces questions**. Le rapprochement en cours des réseaux de Pôle emploi et des Cap emploi en constitue une opportunité, à condition que celle-ci ne conduise pas à une dilution du modèle des Cap emploi.

La mobilisation des services du ministère est également indispensable pour appuyer la négociation collective sur ces questions et prévenir les licenciements ou la désinsertion professionnelle de ces publics (au 31 décembre 2019, on comptait 96 444 demandeurs d'emplois licenciés pour inaptitude physique selon Pôle emploi).

C. LES DISPOSITIFS CIBLÉS SUR L'ACCOMPAGNEMENT DES JEUNES VERS L'EMPLOI

À titre liminaire, il convient de noter que la politique d'accompagnement des jeunes vers l'emploi pourrait être profondément réformée avec la mise en place du contrat engagement jeunes en 2022. Ces aspects seront davantage développés *infra* dans le commentaire de l'article 57, rattaché à la mission.

Les rapporteurs, **qui ont consacré cette année un travail de contrôle budgétaire à la situation et à l'action des missions locales dans le contexte de la crise sanitaire¹**, sont particulièrement vigilants à cette question (voir encadré).

¹ « Les missions locales : plus que jamais indispensables à l'heure de la Covid-19 », Rapport d'information de M. Emmanuel Capus et Mme Sophie Taillé-Polian, fait au nom de la commission des finances du Sénat n° 27 (2021-2022) - 6 octobre 2021.

Dans la version initiale du PLF 2022, étaient prévues à ce titre :

- le financement des missions locales à hauteur de 694,3 millions d'euros en AE et 601,2 millions d'euros en CP. Il convient à cet égard de noter que la ministre du travail Élisabeth Borne, lors de son audition par la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale dans le cadre de l'examen du PLF 2022 le 26 octobre 2021, a indiqué que le système de financement sur objectifs de performance des missions locales, sur lequel les rapporteurs spéciaux avaient consacré une partie de leurs recommandations, serait à nouveau suspendu en 2021 comme cela avait été le cas en 2020 du fait du contexte particulier lié à la crise ;

- un objectif de 200 000 entrées en Garantie jeunes, représentant un coût de 692,2 millions d'euros en AE et en CP au titre du financement des allocations versées dans ce cadre ;

- le financement des allocations ponctuelles versées dans le cadre du parcours d'accompagnement contractualisé vers l'emploi (PACEA), représentant un coût de 100 millions d'euros ;

- un objectif de 15 500 entrées en écoles de la deuxième chance (E2C), représentant un coût de 24 millions d'euros ;

- le financement d'une subvention pour charges de service public de 62,4 millions d'euros à l'établissement pour l'insertion dans l'emploi (Evide), opérateur spécialisé dans l'accompagnement des jeunes sans diplôme en difficulté d'insertion.

Ces crédits sont tous financés sur le programme 102.

La situation et l'action des missions locales dans le contexte de la crise sanitaire

En application de l'article 57 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, les rapporteurs spéciaux ont mené une mission de contrôle budgétaire sur la situation et l'action des missions locales dans le contexte de la crise sanitaire.

Les missions locales, plus indispensables que jamais compte tenu de l'impact de la crise sur les jeunes les plus en difficulté, sont globalement parvenues à maintenir le contact avec les jeunes accompagnés, et ce malgré les contraintes imposées par l'état d'urgence sanitaire. Elles sont désormais au cœur de la réponse des pouvoirs publics aux conséquences économiques de la crise, et le plan de relance leur octroie à ce titre des moyens exceptionnels au service d'objectifs ambitieux, quoiqu'à la réalisation incertaine.

Dans ce contexte, **les rapporteurs spéciaux ont formulé plusieurs recommandations**, visant notamment à **sécuriser le financement des missions locales sur le moyen terme** et à **améliorer l'efficacité de leur action dans le cadre d'une coopération clarifiée avec les autres acteurs du service public de l'emploi**. Ils émettent également des **propositions structurelles sur la gouvernance et le mode de financement des missions locales**. Pour être pleinement en mesure de relever le défi de la relance, celles-ci doivent pouvoir **renouer avec leur ambition fondatrice : apporter à chaque jeune un accompagnement global en faveur de son intégration sociale et professionnelle**.

Leurs principales recommandations sont les suivantes :

- **dresser dès que possible un bilan de l'utilisation par les missions locales des moyens supplémentaires qui leur ont été alloués dans le cadre du plan de relance** et prévoir, dans le cadre de la prochaine convention pluriannuelle d'objectifs, une **évolution de l'enveloppe annuelle allouée par l'État qui soit progressive** et qui tienne compte des contraintes de gestion générées par la crise et la mise en œuvre du plan de relance ;
- **clarifier la répartition des publics entre les différents acteurs du service public de l'emploi en confiant la prise en charge des jeunes rencontrant des difficultés d'insertion sociale et professionnelle aux seules missions locales** ;
- **élargir la liste des indicateurs utilisés pour le dispositif de financement à la performance des missions locales** mis en place par l'État en intégrant des indicateurs liés à la levée des freins périphériques à l'emploi (santé, logement, mobilité) ;
- **élargir la définition d'une « sortie positive » d'accompagnement par les missions locales** pour inclure la sortie en formation professionnelle qualifiante ;
- **généraliser la mise en place de conférences locales des financeurs** des missions locales de façon à permettre la tenue d'un dialogue de gestion commun prenant en compte les différents aspects de la mission d'accompagnement global des jeunes assumée par les missions locales.

Source : « Les missions locales : plus que jamais indispensables à l'heure de la Covid-19 », Rapport d'information de M. Emmanuel Capus et Mme Sophie Taillé-Polian, fait au nom de la commission des finances du Sénat n° 27 (2021-2022) - 6 octobre 2021

D. L'EXTENSION DE L'EXPÉRIMENTATION « TERRITOIRES ZÉRO CHÔMEUR DE LONGUE DURÉE »

Prévue initialement pour cinq ans à compter de 2016, l'expérimentation « Territoires zéro chômeur de longue durée » (ETCLD) est

mise en place dans dix territoires où ont été créées une ou plusieurs « entreprises à but d'emploi » (EBE). Ces dernières ont pour charge de recruter en CDI à temps choisi des demandeurs d'emploi volontaires du territoire au chômage depuis plus d'un an. Les entreprises doivent dans ce cadre développer des activités économiques non concurrentes de celles déjà présentes sur le territoire.

L'expérimentation « Territoire zéro chômeur de longue durée » (TZCLD)

Prévue pour cinq ans par la loi n° 2016-231 du 26 février 2016 d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée, l'expérimentation « territoires zéro chômeur de longue durée » (ETCLD) est mise en place dans 10 territoires où ont été créées une ou des « **entreprises à but d'emploi** » (EBE). Elles ont pour charge de recruter en CDI à temps choisi tous les demandeurs d'emploi volontaires du territoire au chômage depuis plus d'un an. Les entreprises doivent dans ce cadre développer des activités économiques non concurrentes de celles déjà présentes sur le territoire. Le pilotage territorial est assuré par des comités locaux mis en place par les collectivités territoriales et auxquels participent les DIRECCTE ainsi que Pôle emploi.

L'expérimentation doit démontrer que le coût du dispositif ne dépassera pas la dépense directe et indirecte de la collectivité liée au chômage de longue durée.

Le fonds ETCLD est chargé de financer une fraction de la rémunération des personnes recrutées par les entreprises expérimentatrices, qui ne peut excéder 113 % du Smic. L'État, via le budget du ministère du travail, doit assurer une prise en charge fixée à 95 % du SMIC en 2019 par ETP recruté tandis que d'autres entités peuvent également y contribuer, en particulier les départements (dont la dépense moyenne a été en 2018 de 1 410 euros par ETP). A ce financement s'ajoute un soutien à l'amorçage des entreprises supporté par l'État : en 2019, comme les années précédentes, il est prévu un accompagnement complémentaire de la montée en charge des entreprises à hauteur d'environ 5 000 euros par nouvel ETP créé.

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Financé sur le programme 102, le soutien budgétaire de l'État à l'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée s'élève à 33,2 millions d'euros en PLF 2022, soit un montant supérieur à celui prévu en LFI 2021 (22,6 millions d'euros), afin de permettre la montée en charge du dispositif et l'entrée future de 50 nouveaux territoires au moins dans le dispositif.

D'après les données transmises aux rapporteurs spéciaux, les premiers dossiers de candidature sont en phase d'instruction (68 territoires ont créé un compte sur la plateforme dédiée, 16 territoires ont déposé un dossier et 8 sont actuellement en cours d'analyse). Selon l'association gestionnaire du fonds d'expérimentation contre le chômage de longue durée, 30 à 40 nouveaux territoires devraient être habilités d'ici la fin de l'année 2022.

À fin juin 2021, le nombre de personnes recrutées s'élevait à 811 (724 ETP). Un objectif de 1 872 ETP est fixé pour la fin de l'année 2021.

La position d'Emmanuel Capus, rapporteur spécial

Les « Territoires zéro chômeur de longue durée » (TZCLD) constituent une expérimentation intéressante, partie d'un constat simple : personne n'est inemployable. La mesure du coût net de cette expérimentation pour les finances publiques, fait néanmoins à ce jour l'objet de désaccords importants entre l'association TZCLD et la mission « IGAS-IGF » chargée de son évaluation. **Si le rapporteur prend acte de la prolongation de l'expérimentation, il appelle à ce que l'évaluation rigoureuse de son efficacité se poursuive et sera vigilant quant à ses résultats.**

La position de Sophie Taillé-Polian, rapporteure spéciale

La rapporteure spéciale se félicite de l'extension à venir de l'expérimentation « Territoire zéro chômeur de longue durée », qu'elle appelait de ses vœux, et ce malgré l'évaluation très négative du coût net du dispositif menée par la mission « IGAS-IGF », dont la méthodologie a été vivement contestée. En tout état de cause, l'intérêt du dispositif dépasse la seule question de ce « manque à gagner ». **Le fait d'inclure dans l'emploi des chômeurs de longue durée non par des contrats précaires ou aidés mais bien par des CDI génère une dynamique très positive pour eux-mêmes et pour leur territoire, dont le tissu associatif se trouve renforcé et dont l'économie locale bénéficie, du fait de leur pouvoir d'achat accru.**

E. LES EMPLOIS FRANCS

L'expérimentation des « emplois francs » devait initialement être menée entre le 1^{er} avril 2018 et le 31 décembre 2019, et permettre à toute entreprise ou association de bénéficier d'une aide financière pour l'embauche en CDI (5 000 euros par an sur 3 ans maximum) ou en CDD d'au moins six mois (2 500 euros par an sur deux ans maximum) d'un demandeur d'emploi, résidant dans l'un des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) dont la liste doit être fixée par arrêté. L'arrêté du 22 mars 2019 a notamment élargi le périmètre de l'expérimentation à 740 QPV (contre 194 auparavant).

Financés sur le programme 103, les crédits demandés au titre de ce dispositif augmentent en 2021, et sont ainsi portés à 387 millions d’euros en AE (contre 317,1 millions d’euros en LFI 2021) et à 163,5 millions d’euros en CP (contre 107,2 millions d’euros en LFI 2021), avec un objectif de 36 000 nouveaux contrats. Il est à noter que ces moyens avaient par ailleurs été renforcés par la mission « Plan de relance », qui alloue 8,1 millions d’euros au financement d’un dispositif « **emplois francs plus** » ciblé sur les jeunes de moins de 26 ans et aux paramètres très généreux, avec une prime portée à 7 000 euros pour un recrutement en CDI et à 5 500 euros en CDD la première année.

Le rapport du comité d’évaluation remis le 13 décembre 2019 n’a pas constaté de variation du profil infra-annuel des embauches des habitants des QPV tout en indiquant qu’il serait prématuré, à ce stade, « *d’affirmer ou d’infirmar ses effets sur le taux de chômage de ces populations* ». La faiblesse du taux de recours, calculé à 10,7 %, s’expliquerait avant tout par le déficit d’information des recruteurs¹.

La position des rapporteurs spéciaux

Pour les rapporteurs spéciaux, les « emplois francs » constituent un dispositif intéressant en faveur des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), qui font face à des problématiques spécifiques en matière d’emploi. En 2017, le taux de chômage en QPV (24,7 %) est 2,5 fois supérieur à celui des autres quartiers des unités urbaines englobantes (9,2 %)². La portée de la généralisation en 2020 est à nuancer, dans la mesure où l’expérimentation a déjà été considérablement élargie à tous les QPV des départements originellement, ainsi qu’à de nouveaux départements. Si l’appropriation du dispositif par les acteurs était encore très limitée en 2019, son démarrage en 2020 en 2021 semble prometteur. Une forme de sur-promotion du dispositif pourrait toutefois laisser craindre des risques d’effets d’aubaine, qui devront être précisément mesurés.

¹ Rapport du comité d’évaluation de l’expérimentation des emplois francs, 13 décembre 2019.

² Stéphanie MAS, Emploi et développement économique dans les quartiers prioritaires : d’importantes difficultés subsistent mais un rééquilibrage semble à l’œuvre, commissariat général à l’égalité des territoires – Observatoire national de la politique de la ville, rapport annuel 2018, mars 2019.

III. LA FORMATION DES DEMANDEURS D'EMPLOI DANS LE CADRE DU PIC

Le Plan d'investissement dans les compétences (PIC) constitue l'un des quatre axes du Grand plan d'investissement (GPI). Celui-ci a vocation à mobiliser 13,8 milliards d'euros sur la période 2018-2022. Il se fixe pour objectif la formation et l'accompagnement vers l'emploi d'un million de chômeurs faiblement qualifiés (volet « formation ») et d'un million de jeunes décrocheurs (volet « accompagnement »), et finance les crédits des allocations PACEA et Garantie jeunes ainsi que l'accompagnement par les missions locales des publics en Garantie jeunes (voir *supra*)

Le volet « formation » est principalement mis en œuvre par les régions dans le cadre de pactes pluriannuels d'investissements dans les compétences conclus avec l'État. Toutes les régions métropolitaines se sont investies dans cette démarche à l'exception des régions Auvergne-Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte-d'Azur.

Les cinq axes du volet « formation » du PIC

- Axe 1 : Mieux voir pour mieux orienter : le PIC finance des travaux de prospective et la création d'outils d'analyse des besoins en compétences notamment par le biais d'appels à projet auprès des branches professionnelles.
- Axe 2 : Repérer les publics : le PIC finance la mise en place d'actions de repérage des jeunes décrocheurs qui ne bénéficient actuellement pas de l'accompagnement du service public de l'emploi.
- Axe 3 : Financer les parcours de formation, notamment prévus dans les Pactes pluriannuels d'investissement dans les compétences, qui seront conclus pour une durée de 4 ans (2019-2022) avec les conseils régionaux. Ces contrats, qui prennent la suite des conventions dites « d'amorçage » de 2018, s'appuieront sur des diagnostics des besoins territoriaux en compétences et en formation. Ils auront vocation à financer des parcours personnalisés, jalonnés de plusieurs formations et d'actions d'accompagnement.
- Axe 4 : Expérimenter et transformer en profondeur, par le financement d'expérimentations, les modalités de formation et d'accompagnement pour les publics ciblés par le PIC.
- Axe 5 : Développer et assurer l'interconnexion entre les systèmes d'information de la formation professionnelle.

Source : projet annuel de performances

Dans la version initiale du PLF 2022, **les crédits inscrits sur la mission « Travail et emploi » au titre du PIC s'élèvent à 1,2 milliard d'euros en AE (contre 1,7 milliard d'euros en LFI 2021) et 1,3 milliard d'euros en CP (contre 1,4 milliard d'euros en LFI 2021)**. Si la quasi-totalité de ces crédits sont supportés par les programmes 102 et 103, le programme 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail » contribue également au financement du PIC à hauteur de 11,8 millions d'euros au titre d'actions de communication, d'évaluation et de modernisation des systèmes d'information.

Comme les années précédentes, **le PIC bénéficiera en outre d'un fonds de concours de France compétences s'élevant à 1,6 milliard d'euros en faveur du volet « formation »**, conformément aux dispositions de l'article L. 6123-5 du code du travail tel qu'issu de l'article 36 de la loi « avenir professionnel » ainsi que d'un fonds de concours du **Fonds social européen (FSE)** qui financera la Garantie jeunes à hauteur de 39,9 millions d'euros.

Sur le seul champ du programme 103 de la mission « Travail et emploi », **les crédits du volet « formation » du PIC devaient s'élever pour 2022 à 310,3 millions d'euros en AE et 96,8 millions d'euros en CP, soit une diminution très significative en CP par rapport à 2021 (- 611 millions d'euros en AE et 706 millions d'euros en CP), liée à l'extinction prévue du PIC en 2022.**

Cette diminution est cependant pour partie compensée par des **apports de la mission « Plan de relance »**, qui finance sur le programme 364 :

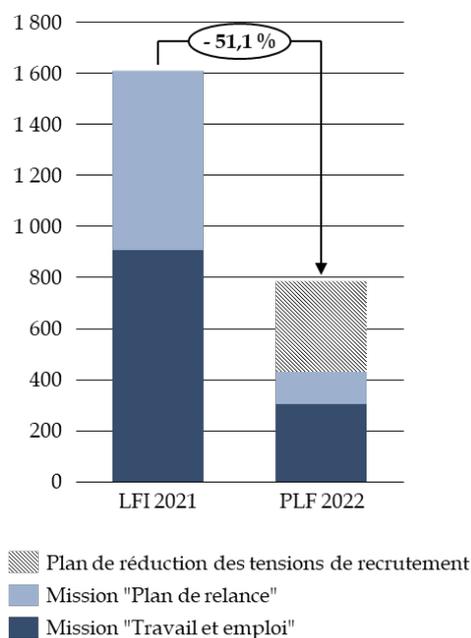
- des appels à projets visant à moderniser, notamment dans une perspective de digitalisation, les structures et l'offre de formation professionnelle (103 millions d'euros en AE et 208 millions d'euros en CP) ;
- des programmes de formation dans des secteurs connaissant des difficultés particulières liées à la crise sanitaire, en particulier le secteur automobile (25 millions d'euros en CP).

Les crédits du plan de réduction des tensions de recrutement adoptés en première lecture à l'Assemblée nationale doivent également permettre le financement d'un renforcement du PIC ciblé sur les demandeurs d'emploi de longue durée à hauteur de 350,7 millions d'euros.

Au bilan, les AE prévues au titre du volet « formation » du PIC (hors fonds de concours) diminueraient de moitié par rapport à 2021.

Évolution des AE au titre du volet formation du PIC entre la LFI 2021 et le PLF 2022, hors fonds de concours

(en millions d'euros)



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

La position des rapporteurs spéciaux

D'après les données transmises aux rapporteurs par la DGEFP, la consommation des crédits du PIC atteindrait 13,6 milliards d'euros sur la période 2018-2022, soit un résultat très proche de l'objectif fixé. **À la date du 31 août 2021, la consommation effective de crédits s'élève à 9,3 milliards d'euros en AE et à 6,5 milliards d'euros en CP sur l'ensemble du PIC.** Les rapporteurs spéciaux se montreront attentifs à ce point lors de l'examen des prochains projets de loi de règlement.

Sur le fond, il est impératif de conduire rapidement des travaux sur l'après-PIC, tirant précisément le bilan de sa mise en œuvre ainsi que de sa gouvernance, alors que la Cour des comptes¹, confirmant le constat fait par les rapporteurs spéciaux lors de l'examen des précédents budgets, a récemment mis en évidence les problématiques générées par l'empilement des dispositifs financés dans ce cadre et les risques de concurrence entre les dispositifs mis en place par l'État et par les régions.

¹ Cour des comptes, Référé du 2 avril 2021 sur la conception et les conditions de mise en œuvre du Plan d'investissement dans les compétences.

Les premiers éléments d'évaluation quant à ses résultats sont néanmoins encourageants concernant le ciblage du plan, mais devront être affinés : on observe par exemple que les bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) représenteraient, en 2020, 24% des entrées en formation (contre 15 % des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi).

Une mission d'information du Sénat¹ a récemment mis en évidence d'autres axes d'amélioration du plan, tels que :

- la **nécessité d'amplifier l'accompagnement social des publics en formation**, en coopération avec les acteurs publics et associatifs de l'insertion ;
- la **nécessité de renforcer le caractère inclusif du PIC**, notamment pour les travailleurs handicapés et les publics seniors.

IV. UNE SUPPRESSION REGRETTABLE DES CRÉDITS ALLOUÉS AUX MAISONS DE L'EMPLOI

Dans leur rapport sur les maisons de l'emploi (MDE)², les rapporteurs spéciaux relevaient **une diminution quasi constante des moyens de l'État consacrés à ces structures depuis leur création** par l'article 1^{er} de la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005³. Les crédits consacrés aux maisons de l'emploi s'élevaient à 150 millions d'euros en AE comme en CP en 2006. Leur dotation a ensuite été réduite d'année en année jusqu'à atteindre 12 millions d'euros en 2018.

Leur rapport dressait un « *bilan globalement positif de l'action des maisons de l'emploi* » en observant que « *le positionnement des maisons de l'emploi en tant qu' " ensembliers " des différents acteurs de la politique de l'emploi est désormais clarifié. En particulier, leur action en matière de gestion prévisionnelle territoriale des emplois et des compétences (GPTEC), d'ingénierie territoriale et de promotion des clauses sociales est reconnue et saluée par leurs interlocuteurs et partenaires* ».

Ils considéraient par conséquent qu'une « *décision du Gouvernement de se retirer totalement du financement des maisons de l'emploi serait triplement préjudiciable : d'une part, elle risque de mettre certaines structures, dont l'action est utile localement, dans une situation financière difficile, d'autre part, et de manière liée, elle aggravera les inégalités territoriales, seules les collectivités territoriales les plus « riches » étant en mesure de maintenir de telles structures sur leur territoire,*

¹ « *Confiance et proximité, agir contre les vulnérabilités des français* », rapport d'information n° 830 (2020-2021) de Mme Frédérique Puissat, fait au nom de la MI Lutte contre la précarisation et la paupérisation, déposé le 15 septembre 2021.

² « *Les maisons de l'emploi : renforcer leur gouvernance et pérenniser leur financement pour une politique territoriale de l'emploi vraiment efficace* », rapport d'information d'Emmanuel Capus et Sophie Taillé-Polian, fait au nom de la commission des finances, n° 652 (2017-2018) – 11 juillet 2018.

³ Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

enfin, elle affaiblira le poids de l'État dans leur gouvernance et donc sa capacité à influencer sur les décisions prises », appelant à un maintien de crédits consacrés à leur financement.

Force est de constater que le Gouvernement n'a pas suivi leur recommandation, puisqu'aucun crédit au titre des maisons de l'emploi n'avait été inscrit dans le budget de l'année 2019, pas plus qu'en 2020 et en 2021. Ces deux années, l'Assemblée nationale avait adopté un amendement déposé au nom de la commission des finances destiné à maintenir un financement de ces structures à hauteur de 5 millions d'euros. À l'initiative des rapporteurs spéciaux de la commission des finances, et conformément à leur analyse des besoins des maisons de l'emploi, le Sénat avait porté cette enveloppe à 10 millions d'euros, mais n'avait pas été suivi en nouvelle lecture et seuls 5 millions d'euros avaient ainsi été alloués à ces structures.

À nouveau en 2022 en dépit de la claire volonté des parlementaires de préserver leur ligne de crédit sur le budget de l'État, **le Gouvernement a fait le choix de supprimer celle-ci, avant que l'Assemblée nationale n'adopte un amendement à hauteur de 5 millions d'euros en faveur de ces structures en première lecture.**

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté les crédits de la mission avec 9 amendements.

L'amendement n° II-2420 déposé par le Gouvernement ainsi que les amendements identiques n° II-425 déposé par la rapporteure spéciale Marie Christine Verdier-Jouclas, n° II-2430 déposé par la députée Sylvie Charrière et plusieurs de ses collègues, n° II-2433 déposé par la députée Michèle de Vaucouleurs et plusieurs de ses collègues, n° II-2490 du député Paul Christophe et plusieurs de ses collègues, adoptés avec un avis favorable de la commission des finances, majorent les crédits de la mission de 546,1 millions d'euros en AE et en CP sur le programme 102 « Accès et retour à l'emploi » et de 4,7 millions d'euros en AE et en CP sur le programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » au titre du contrat d'engagement jeune.

L'amendement n° II-2420 déposé par le Gouvernement, adopté avec un avis favorable de la commission des finances, majore les crédits de la mission de 500 millions d'euros en AE et de 689 millions d'euros en CP sur le programme 103 au titre du financement du plan de réduction des tensions de recrutement.

L'amendement n° II-604 déposé par la rapporteure spéciale Marie-Christine Verdier-Jouclas au nom de la commission des finances, adopté avec un avis favorable du Gouvernement, majore les crédits de la mission de 5 millions d'euros en AE et en CP sur le programme 102 au titre du financement des maisons de l'emploi. Il est gagé à due concurrence sur les crédits du programme 103.

L'amendement n° II-606 déposé par la rapporteure spéciale Marie-Christine Verdier-Jouclas au nom de la commission des finances, adopté avec un avis favorable du Gouvernement, majore les crédits de la mission de 1 million d'euros en AE et en CP sur le programme 103 au titre pour renforcer les garanties accordées sur des opérations de microcrédits par le Fonds de cohésion sociale. Il est gagé à due concurrence sur les crédits du programme 102.

L'amendement n° II-2521 déposée par Marie-Christine Verdier-Jouclas, adopté avec un avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement majore les crédits de la mission de 6 millions d'euros en AE et en CP sur le programme 103 afin de renforcer les financements du plan d'investissement dans les compétences en faveur des entreprises d'insertion. Il est gagé à due concurrence sur les crédits du programme 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail ».

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

ARTICLE 56 (*nouveau*)

Pérennisation de certaines dispositions relatives au dispositif exceptionnel d'activité partielle

Le présent article prévoit la pérennisation de certaines dispositions de l'ordonnance n° 2020-346 du 27 mars 2020 portant mesures d'urgence en matière d'activité partielle, afin de préserver plusieurs améliorations du dispositif mises en œuvre dans le contexte de la crise sanitaire.

La commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : LE DISPOSITIF EXCEPTIONNEL D'ACTIVITÉ PARTIELLE MIS EN PLACE PENDANT LA CRISE SANITAIRE PRÉVOYAIT PLUSIEURS DÉROGATIONS AU DROIT COMMUN

En France, le code du travail, en application de ses articles L. 5122-1 et suivants, autorisait dès avant le déclenchement de la crise le placement de salariés en activité partielle en cas de fermeture temporaire de leur établissement ou de réduction de leur temps de travail.

Le salarié recevait dans ce cadre une indemnisation versée par l'employeur fixée à 70 % de son salaire brut (soit 84 % du salaire net) pour tous les salariés, avec un plancher au niveau du Smic, qui ne s'appliquait cependant pas aux salariés en alternance pour qui elle pouvait être inférieure. En retour, l'employeur percevait une allocation qui, avant la crise, était forfaitaire et permettait de prendre en charge les indemnités au niveau du Smic.

Afin d'éviter une vague de licenciements liée à l'effondrement de l'activité durant la crise sanitaire, le Gouvernement, à l'instar de l'essentiel des pays européens, a déployé un effort financier exceptionnel en faveur de ce dispositif (22,6 milliards d'euros de crédits ouverts en lois de finances rectificatives en 2020).

Les paramètres du dispositif ont été revus par rapport au droit commun pour rendre celui-ci plus généreux. Une série d'ordonnances¹ et de mesures réglementaires² ont sensiblement modifié le dispositif initial, avec le passage d'une logique de prise en charge forfaitaire à une logique de prise en charge proportionnelle (70 % de 4,5 SMIC) pour le calcul de l'allocation versée à l'entreprise. L'augmentation du taux d'allocation d'activité partielle a eu pour effet de supprimer le reste à charge pour les entreprises (en deçà du plafond de 4,5 SMIC). Ces ordonnances ont également permis d'**étendre le champ des salariés éligibles au dispositif**, afin d'y inclure notamment les salariés de droit privé de certaines entreprises publiques (par exemple la RATP et la SNCF), les salariés employés à domicile et assistants maternels ou encore les salariés en forfaits heures et en forfait jours.

En particulier, l'**ordonnance n° 2020-346 du 27 mars 2020 portant mesures d'urgence en matière d'activité partielle** avait prévu :

- à son **article 1^{er}**, la **prise en compte des heures d'équivalence dans le calcul de l'indemnité et de l'allocation d'activité partielle** et pour le calcul du nombre d'heures indemnissables ;

- à son **article 1^{er} bis**, l'**intégration des heures supplémentaires dites « structurelles » dans le calcul de l'indemnité et de l'allocation d'activité partielle** et l'appréciation de la réduction de l'horaire de travail pour les salariés soumis à des conventions de forfait en heures conclues dans une convention collective ou un contrat de travail ;

- à son **article 8**, l'**intégration au régime d'activité partielle les salariés n'ayant pas de durée du travail décomptée en heures** et/ou non soumis aux dispositions légales ou conventionnelles relatives à la durée de travail.

De plus, l'**article 2 de l'ordonnance n° 2020-1255 du 14 octobre 2020** relatif à l'indemnité d'activité partielle des salariés dispose que pour les salariés en contrat d'apprentissage ou de professionnalisation rémunérés en-deçà du Smic, l'employeur verse une indemnité d'activité partielle d'un montant égal au niveau de leur rémunération antérieure. Pour ceux de ces salariés rémunérés au-dessus du Smic, il est prévu que le taux horaire de l'indemnité d'activité partielle soit au moins égal au taux horaire du Smic. Afin de maintenir un reste à charge nul pour l'employeur lorsque la

¹ Ordonnance n° 2020-346 du 27 mars 2020 portant mesures d'urgence en matière d'activité partielle ; ordonnance n° 2020-386 du 1er avril 2020 adaptant les conditions d'exercice des missions des services de santé au travail à l'urgence sanitaire et modifiant le régime des demandes préalables d'autorisation d'activité partielle ; ordonnance n° 2020-460 du 22 avril 2020 portant diverses mesures prises pour faire face à l'épidémie de Covid-19.

² Décret n° 2020-325 du 25 mars 2020 relatif à l'activité partielle ; décret n° 2020-435 du 16 avril 2020 portant mesures d'urgence en matière d'activité partielle ; arrêté du 31 mars 2020 modifiant le contingent annuel d'heures indemnissables au titre de l'activité partielle pour l'année 2020 ; arrêté du 6 mai 2020 portant fixation des montants horaires des salaires forfaitaires servant au calcul de l'indemnité et de l'allocation d'activité partielle des marins à la pêche rémunérés à la part.

rémunération du salarié en contrat d'apprentissage ou de professionnalisation est inférieure au Smic. Lorsque la rémunération de l'apprenti ou du salarié en contrat d'apprentissage est supérieure au SMIC, il est enfin prévu que l'application du taux d'allocation d'activité partielle de droit commun à l'employeur.

Il est prévu que l'ensemble des dispositions précitées s'appliquent jusqu'au 31 décembre 2021 au plus tard.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE PÉRENNISATION DE CERTAINES DISPOSITIONS DU DISPOSITIF EXCEPTIONNEL D'ACTIVITÉ PARTIELLE

Le présent article est issu d'un amendement du Gouvernement adopté en première lecture à l'Assemblée nationale avec un avis favorable de la commission des finances.

Son 1° vise à modifier l'article L. 5122-3 du code du travail pour y intégrer les dispositions susmentionnées issues des articles 1^{er}, 1^{er bis} et 8 de l'ordonnance n° 2020-346 du 27 mars 2020 portant mesures d'urgence en matière d'activité partielle.

Son 2° vise à modifier l'article L. 5122-5 du code du travail pour y intégrer les dispositions susmentionnées issues de l'article 2 de l'ordonnance n° 2020-1255 du 14 octobre 2020 relative à l'adaptation de l'allocation et de l'indemnité d'activité partielle.

Son 3° vise à créer un article L. 5122-6 nouveau renvoyant à un décret les modalités d'application de ces dispositions, comme l'avaient prévu les ordonnances précitées.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : DES AMÉLIORATIONS BIENVENUES AU DISPOSITIF DE DROIT COMMUN

Les rapporteurs spéciaux prennent acte de ces dispositions, qui permettent d'intégrer au droit commun de l'activité partielle certaines améliorations du dispositif mises en place durant la crise.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 57 (nouveau)

Création du contrat d'engagement jeune

Le présent article vise à créer, à compter du 1^{er} mars 2022, un nouveau dispositif de contrat d'engagement jeune traduction de l'annonce d'un « revenu d'engagement » par le président de la République le 12 juillet 2021.

L'article 57 prévoit une réforme d'ampleur de la politique d'accompagnement des jeunes rencontrant des difficultés d'insertion sociale et professionnelle en remplaçant notamment la Garantie jeunes. Le dispositif doit ainsi mobiliser un total de 2,6 milliards d'euros en 2022, pour financer 400 000 entrées. Il a justifié en parallèle une majoration des crédits de la mission de 550,8 millions d'euros en AE et CP en première lecture à l'Assemblée nationale.

Le contrat d'engagement jeune vise à permettre l'accès à un accompagnement intensif de 15 à 20 heures par semaine et ouvre droit au bénéficiaire d'une allocation mensuelle d'un montant maximal de 500 euros, versée dans les conditions qui diffèrent pour partie de celle de la Garantie jeunes.

Il doit être mis en œuvre non seulement par les missions locales, comme c'était le cas pour la Garantie jeunes, mais également par Pôle emploi. L'article précise qu'il pourra également être mis en œuvre par tout organisme public ou privé fournissant des services relatifs au placement, à l'insertion, à la formation et au maintien dans l'emploi.

Par ailleurs, l'article harmonise les conditions dans lesquelles Pôle emploi et les missions locales peuvent verser une aide financière ponctuelle aux jeunes qu'ils accompagnent en dehors du contrat d'engagement pour les jeunes.

Au vu de l'introduction d'une réforme de cette ampleur si tardivement dans la discussion parlementaire en l'absence de toute évaluation préalable, les rapporteurs spéciaux se trouvent dans l'incapacité de se prononcer de façon pleinement éclairée sur ce dispositif, prometteur à certains égards, mais dont les contours sont encore mal définis.

Les rapporteurs spéciaux s'en sont remis à la sagesse de la commission des finances, qui a décidé de ne pas adopter cet article.

I. LE DROIT EXISTANT : UNE OFFRE D'ACCOMPAGNEMENT POUR LES JEUNES EN DIFFICULTÉ FAISANT INTERVENIR UNE PLURALITÉ D'ACTEURS ET DE DISPOSITIFS, AU PREMIER RANG DESQUELS LES MISSIONS LOCALES ET LA GARANTIE JEUNES MAIS ÉGALEMENT PÔLE EMPLOI

A. LES MISSIONS LOCALES ASSURENT UN ACCOMPAGNEMENT GLOBAL DES JEUNES EN DIFFICULTÉ D'INSERTION, ARTICULÉ AUTOUR DU PACEA ET DE LA GARANTIE JEUNES

Les **missions locales** sont régies par les **articles L. 5314-1 à L. 5314-4 du code du travail**. Elles ont notamment pour mission d'assurer l'effectivité du droit des jeunes de 16 à 25 ans révolus et confrontés à un risque d'exclusion professionnelle à un accompagnement vers l'emploi et l'autonomie, organisé par l'État et garanti par **l'article L. 5131-3 du même code**.

L'action d'accompagnement des missions locales s'inscrit dans le cadre du **parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (PACEA)**, régi par les **articles L. 5131-3 à L. 5131-5 du code du travail**.

Ce parcours, constitué de phases d'accompagnement pouvant varier dans leur durée (dans une limite de 24 mois) et leur intensité, peut comporter, en fonction du profil, du projet et des engagements contractualisés pris par le jeune, des périodes de formations ou de mise en situation professionnelle ou des actions spécifiques d'accompagnement.

Le jeune en PACEA peut également percevoir une **allocation ponctuelle**, dont le bénéfice n'est toutefois pas systématique. Son versement est accordé par la mission locale en fonction de la situation et des besoins du jeune, et son montant ne peut excéder celui du revenu de solidarité active (RSA), soit environ 565 euros.

Régie par les **articles L. 5131-6 et L. 5131-6-1 du code du travail**, la Garantie jeunes constitue la modalité intensive du PACEA, s'adressant exclusivement aux jeunes qui ne sont ni en études, ni en emploi, ni en formation (« *NEET* ») et sous condition de ressources. Pour en bénéficier, ces jeunes doivent également vivre en dehors du foyer de leurs parents ou au sein de ce foyer sans recevoir de soutien financier.

D'une durée de 9 à 12 mois prolongeable jusqu'à 18 mois¹, la Garantie jeunes comporte **deux volets** :

- **un accompagnement renforcé** : en principe mis en œuvre par les missions locales. En pratique, le parcours démarre par 4 à 6 semaines d'accompagnement collectif intensif dans les locaux de la mission locale, avant de donner accès à des mises en situation professionnelle sous la supervision d'un tuteur ;

- **une allocation mensuelle** versée par ces dernières. D'un montant maximal de 497,5 euros par mois, cette aide est cumulable avec des revenus d'activité s'ils ne dépassent pas le plafond de 300 euros par mois. Au-delà de ce plafond, l'allocation est dégressive jusqu'à 80 % du Smic.

B. L'ACCOMPAGNEMENT INTENSIF DES JEUNES RÉALISÉ PAR PÔLE EMPLOI

Dans le cadre de sa mission globale d'orientation et d'accompagnement des personnes en recherche d'emploi prévue par l'article L. 5312-1, Pôle emploi a déployé un dispositif d'accompagnement intensif des jeunes (AIJ). D'une durée de 3 à 6 mois, ce dispositif vise à aider les jeunes à retrouver plus rapidement un emploi. Il s'adresse aux demandeurs d'emploi de moins de 30 ans rencontrant des difficultés pour trouver ou retrouver un emploi, sans condition de ressources.

En outre, à compter du 18 janvier 2021 dans le contexte du déploiement du plan « 1 jeune, 1 solution » et en application du décret n° 2020-1788 du 30 décembre 2020, une aide financière exceptionnelle a été instituée en faveur des jeunes bénéficiaires de l'AIJ de moins de 26 ans faisant état de difficultés financières particulières pouvant mettre en échec ses démarches d'accès ou de retour à l'emploi (mobilités quotidiennes, besoin d'équipement professionnel, accès au numérique *etc.*) ou ayant un impact sur sa vie quotidienne liées à des besoins de première nécessité (charges courantes, soins *etc.*). Cette aide n'est pas cumulable avec une allocation PACEA ou Garantie jeunes et son montant ne peut excéder 497,01 euros.

¹ Article R. 5131-16 du Code du travail.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : LA CRÉATION DU CONTRAT D'ENGAGEMENT JEUNE ET L'HARMONISATION DES RÉGIMES D'AIDES FINANCIÈRES VERSÉES PAR LES MISSIONS LOCALES ET PAR PÔLE EMPLOI

Le présent article est issu d'un amendement du Gouvernement et de quatre amendements identiques déposés respectivement par la rapporteure spéciale de la commission des finances Marie-Christine Verdier-Jouclas, la députée Michèle de Vaucouleurs et plusieurs de ses collègues, la députée Sylvie Charrière et plusieurs de ses collègues ainsi que le député Paul Christian et plusieurs de ses collègues, adoptés en première lecture à l'Assemblée nationale avec un avis favorable de la commission des finances.

A. LA CRÉATION DU CONTRAT D'ENGAGEMENT JEUNE

Le 3° du I du présent article propose une nouvelle rédaction complète de l'article L. 5331-6 relatif à la Garantie jeunes, à laquelle le contrat d'engagement jeune viendrait se substituer.

Le contrat d'engagement jeune concernerait toujours les jeunes de 16 à 25 ans, avec une **dérogation pour les travailleurs handicapés** qui pourraient bénéficier du dispositif jusqu'à 29 ans.

Il ne se limiterait pas aux NEET *stricto sensu*, mais pourrait s'adresser à des jeunes en emploi à condition qu'ils rencontrent des difficultés d'accès à un emploi durable.

Contrairement à la Garantie jeunes, **le bénéfice d'un accompagnement au titre du contrat d'engagement jeune n'est pas soumis à une condition de ressources ou d'absence de soutien parental.**

La satisfaction de telles conditions resterait cependant nécessaire pour bénéficier d'une allocation mensuelle différentielle dans ce cadre. Son montant maximal devrait, selon les annonces du Gouvernement, être fixé au même montant que pour la Garantie jeunes, soit 500 euros. Il est à noter que ces conditions sont par ailleurs assouplies puisque le bénéfice de l'allocation reste possible en cas de résidence au sein du foyer parental avec un soutien financier limité.

En outre, le montant de l'allocation pourrait désormais **varier en fonction de l'âge, de la situation du jeune et du niveau de soutien financier de ses parents.**

Outre le bénéfice d'une allocation, le contrat d'engagement jeune doit s'accompagner, selon les déclarations du Gouvernement, d'un accompagnement renforcé et individualisé de 15 h à 20 heures minimum sur toute la durée du parcours, qui serait potentiellement raccourci (6 à 12 mois).

La rédaction de l'article, posant une condition de « *respect d'exigences d'engagement, d'assiduité et de motivation précisées par voie réglementaire* » suggère la mise en place de contreparties renforcées.

Enfin, alors que seules les missions locales pouvaient en principe prescrire et mettre en œuvre la Garantie jeunes¹, le contrat d'engagement jeune pourra lui être mis en œuvre par Pôle emploi ainsi que, dans des conditions définies par décret, par tout organisme public ou privé fournissant des services relatifs au placement, à l'insertion, à la formation ou au maintien dans l'emploi.

Les 1°, 4°, 5°, 6° et 7° du I du présent article prévoient les **coordinations nécessaires**, notamment pour tirer les conséquences de la mise en place du contrat d'engagement jeune dans les articles relatifs aux missions de Pôle emploi (article L. 5312-1 et L. 5411-6-1 du code du travail) et des missions locales (articles L. 5314-2 du même code).

Le II du présent article prévoit, d'une part, que celui-ci **entre en vigueur au 1^{er} mars 2022** et, d'autre part, que **les jeunes bénéficiant à cette date de la Garantie jeunes continuent de bénéficier de l'allocation dans les conditions en vigueur à la date de contractualisation de leur parcours.**

¹ Sauf dérogations prévues par l'article L. 5131-6 du code du travail, selon laquelle le représentant de l'État dans le département peut confier la mise en œuvre de la Garantie jeunes à un autre organisme lorsque cela est justifié par les besoins de la politique d'insertion professionnelle et sociale des jeunes.

Comparaison de la Garantie jeunes et du contrat d'engagement jeune

		Garantie jeunes	Contrat d'engagement jeune
Éligibilité	Âge	Jeunes de 16 à 25 ans	Jeunes de 16 à 25 ans ou jusqu'à 29 ans pour les travailleurs handicapés
	Situation du jeune	Ni en études, ni en formation, ni en emploi	Ni en études, ni en formation et rencontrant des difficultés d'accès à l'emploi durable
	Soutien parental	Vit hors du foyer parental, ou vit au sein de ce foyer sans recevoir de soutien financier	Pas de conditionnalité
	Condition de ressources pour ouvrir droit au dispositif	Oui	Non
Prestation	Accompagnement	Accompagnement intensif	Accompagnement intensif <i>En pratique, un accompagnement individualisé de 15 à 20 heures minimum par semaine sur toute la durée du parcours</i>
	Accès à une aide financière	Allocation mensuelle dégressive en fonction des ressources d'activité du jeune. Montant maximum de 500 euros.	Allocation mensuelle dégressive sous conditions de ressources et de résidence hors du foyer parental ou de résidence au sein de ce foyer avec un soutien financier limité de la part des parents. Calcul de l'allocation tenant compte de l'âge, de la situation du jeune et du niveau de soutien financier de ses parents. <i>Montant maximum de 500 euros.</i>
	Contreparties	Signature d'un contrat PACEA	« Respect d'exigences d'engagement, d'assiduité et de motivation précisées par voie réglementaire »
	Durée	9 à 12 mois, avec prolongation possible jusqu'à 18 mois	<i>6 à 12 mois</i>
Mise en œuvre		Mise en œuvre par les missions locales	Mise en œuvre par les missions locales, par Pôle emploi ou, dans des conditions définies par décret, par tout organisme public ou privé fournissant des services relatifs au placement, à l'insertion, à la formation ou au maintien dans l'emploi

Note: les éléments en gras concernent les différences avec la Garantie jeunes. Les éléments en italique concernent des informations ne figurant pas dans l'article 57 mais dans le dossier de presse relatif au Contrat d'engagement jeune.

Source : commission des finances du Sénat

B. UNE HARMONISATION DES RÉGIMES D'AIDES FINANCIÈRES VERSÉES PAR LES MISSIONS LOCALES ET PAR PÔLE EMPLOI

De façon subsidiaire, le **2° du I du présent article** propose que les jeunes suivis par Pôle emploi bénéficiant du droit à un accompagnement au sens de l'article L. 5131-3 du code du travail puissent également bénéficier d'une allocation ponctuelle.

Cette disposition reviendrait à pérenniser le dispositif d'aide financière exceptionnelle institué en faveur des jeunes bénéficiaires de l'AIJ de moins de 26 ans faisant état de difficultés financières particulières pouvant mettre en échec ses démarches d'accès ou de retour à l'emploi en application du décret n° 2020-1788 du 30 décembre 2020 dans le contexte du lancement du plan « 1 jeune, 1 solution ».

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE RÉFORME D'AMPLEUR AUX CONTOURS ENCORE FLOUS

A. UN DISPOSITIF PROMETTEUR À CERTAINS ÉGARDS

En première analyse, le dispositif proposé semble pouvoir être de nature à améliorer la lisibilité de l'offre d'accompagnement pour les jeunes. Les rapporteurs spéciaux avaient souligné l'importance de cet enjeu dans leur récent rapport relatif à la situation et l'action des missions locales dans le contexte de la crise sanitaire¹. Ils soulignaient en effet alors que :

« En dépit de (...) démarches de pilotage national bienvenues, l'ensemble des acteurs auditionnés par les rapporteurs spéciaux ont mis en évidence un risque avéré de concurrence entre les dispositifs, source de pertes d'efficacité. (...) Celle-ci ne relèverait pas tant d'une compétition entre les structures que d'une construction « en silo » des différents dispositifs. L'incompatibilité de la Garantie jeunes avec les écoles de la deuxième chance (E2C) et avec le dispositif « promo 16-18 » lancé par l'Agence pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) dans le cadre du plan « 1 jeune, 1 solution » en sont des illustrations.

Le « revenu d'engagement pour les jeunes » annoncé par le président de la République le 12 juillet 2021, dont les contours précis sont encore inconnus, pourrait permettre de limiter ces phénomènes de concurrence en harmonisant les conditions d'accès à une aide financière pour les jeunes en parcours d'insertion, de façon à leur permettre de s'orienter ensuite plus facilement vers la structure ou le dispositif le plus adapté à leurs besoins et à leurs projets. ».

¹ « Les missions locales : plus que jamais indispensables à l'heure de la Covid-19 », Rapport d'information de M. Emmanuel CAPUS et Mme Sophie TAILLÉ-POLIAN, fait au nom de la commission des finances du Sénat n° 27 (2021-2022) - 6 octobre 2021.

Dans ces conditions, le contrat d'engagement jeune pourrait constituer le socle unique dans le cadre duquel se déploieraient l'ensemble des solutions susceptibles d'être proposées aux jeunes au cours de leur parcours d'insertion. Peuvent par exemple être accomplis dans le cadre du contrat d'engagement jeune :

- une formation au sein de l'établissement pour l'insertion dans l'emploi (EPIDE) ;
- une formation au sein d'une école de la deuxième chance (E2C) ;
- une formation au sein d'une école de production ;
- un recrutement dans une structure d'IAE ;
- l'Agence pour la formation professionnelle des adultes, dans le cadre du dispositif « Promo 16-18 » lancé en 2021 ;
- des missions d'utilité sociale (service civique) ;
- des formations pré-qualifiantes ou qualifiantes ;
- des stages ou immersions en entreprise ;
- un contrat d'apprentissage ou de professionnalisation.

B. DES INCERTITUDES SUR LES CONCOURS PRÉCIS DE CE DISPOSITIF, DEVANT MOBILISER PRÈS DE 2,6 MILLIARDS D'EUROS EN 2022

1. La première source d'incertitude concerne la mise en œuvre du dispositif, qui ne relèverait plus des seules missions locales

Cependant, le fait de permettre à Pôle emploi de mettre en œuvre le dispositif au même titre que les missions locales **va à rebours de leur préconisation de « clarifier la répartition des publics entre les différents acteurs du service public de l'emploi en confiant la prise en charge des jeunes rencontrant des difficultés d'insertion sociale et professionnelle aux seules missions locales »**. Outre l'enjeu de simplification du paysage que permettrait cette logique de guichet unique, **cette recommandation reposait sur le constat de l'expérience et de l'expertise reconnues des missions locales, qui sont les mieux à même de proposer aux jeunes un accompagnement global permettant notamment la levée de leurs freins périphériques à l'emploi (santé, mobilité, logement, etc.)**.

Les conditions dans lesquelles d'autres organismes publics et privés pourraient mettre en œuvre le dispositif sont également peu claires à ce jour. Le dossier de presse relatif au contrat d'engagement jeune précise que de tels organismes pourraient être sélectionnés dans le cadre de marchés publics ou d'appels à projets.

2. Une deuxième source d'incertitude concerne le montant de l'allocation mensuelle versée dans le cadre du contrat d'engagement jeune

Comme pour la Garantie jeunes, l'allocation versée dans le cadre du contrat d'engagement jeune serait différentielle en fonction des ressources personnelles du jeune. D'après les annonces du Gouvernement, son montant maximal devrait rester inchangé, à 500 euros.

Toutefois, il est précisé le montant de l'allocation pourrait désormais **varier en fonction de l'âge, de la situation du jeune et du niveau de soutien financier de ses parents.**

Les modalités de prise en compte de ces paramètres ne sont pas connues à ce jour.

Le II du présent article, qui prévoit que les jeunes bénéficiant de la Garantie jeunes à la date d'entrée en vigueur du contrat d'engagement jeune continuent de bénéficier de l'allocation dans les conditions en vigueur à la date de contractualisation de leur parcours, **suggère que l'allocation pourrait être inférieure dans certaines situations du fait de l'application de ces nouveaux critères.**

3. Une troisième source d'incertitude concerne le coût global du dispositif et les objectifs d'entrées en 2022

D'après l'exposé des motifs de l'amendement du Gouvernement dont cet article est issu, le contrat d'engagement jeune pourrait concerner **jusqu'à 400 000 personnes en 2022. Cet objectif paraît particulièrement ambitieux** pour un dispositif nouveau, lancé en cours d'année (mars) et alors même que l'objectif de 200 000 entrées en Garantie jeunes ne devrait pas être atteint en 2021. Le Gouvernement évalue en effet à 500 000 le nombre de NEET rencontrant des difficultés d'insertion mais souhaitant travailler. La cible fixée suppose donc que 80 % de ces jeunes signeraient un contrat d'engagement jeune.

Le Gouvernement indique en outre que le dispositif pourrait mobiliser 2,6 milliards d'euros en 2022, en englobant l'ensemble des dispositifs actuellement financés par la mission entrant dans le champ du dispositif (Garantie jeunes, Epide, E2C, actions du PIC ciblées sur les jeunes etc.). On peut cependant regretter qu'aucune précision ne soit donnée sur le détail des crédits regroupés au sein de cette enveloppe.

L'amendement de crédits déposé en parallèle de l'amendement dont cet article est issu prévoit **une ouverture de crédits de 550 millions d'euros**, permettant de financer :

- à hauteur de **268 millions d'euros, un renforcement des moyens des acteurs du service public de l'emploi**, sans que la ventilation entre ces derniers ne soit précisée. Ces crédits devraient cependant bénéficier largement à Pôle emploi, l'amendement précisant que l'opérateur devrait bénéficier d'un renfort de 900 agents pour la mise en œuvre du dispositif. Il est à supposer qu'une partie de cette enveloppe permettra à Pôle emploi de financer les aides ponctuelles versées dans le cadre de l'AIJ ;

- à hauteur de **140 millions d'euros pour le versement de l'allocation**. Ce montant semble relativement faible eu égard au doublement de l'objectif d'entrées en Garantie jeunes alors même que les allocations versées dans ce cadre devaient mobiliser 692,2 millions d'euros en 2022 pour 200 000 bénéficiaires, ce qui peut tenir au fait que contrairement à la Garantie jeunes, le droit à l'allocation n'est pas systématique du fait du public bien plus large qui est visé (absence de condition de ressources pour l'éligibilité au contrat d'engagement jeune). La prise en compte de nouveaux paramètres pour le calcul de l'allocation évoqués supra peut également contribuer à expliquer cet écart ;

- à hauteur de **123 millions d'euros** pour la mise en œuvre d'actions de mobilisation des jeunes en difficulté (dont 20 millions d'euros fléchés vers les Epide et 5 millions d'euros fléchés vers les écoles de production), pouvant constituer des solutions à proposer aux jeunes en Contrat d'engagement jeune ;

- à hauteur de **20 millions d'euros** pour le développement d'outils de diagnostic de la situation du jeune, mutualisés entre tous les opérateurs du service public de l'emploi.

4. Les rapporteurs spéciaux, qui portent un regard pour partie divergent sur le dispositif, s'en remettent à la sagesse de la commission des finances

Les rapporteurs spéciaux ne peuvent que regretter le caractère très tardif de la présentation de cette mesure, fortement préjudiciable à la discussion parlementaire.

Le « revenu » devenu « contrat » d'engagement pour les jeunes avait été annoncé par le président de la République le 12 juillet 2021. Celui-ci aurait utilement pu être intégré au projet de loi de finances pour 2022, quitte à envisager des ajustements au cours de la navette.

C'est d'autant plus regrettable que le dispositif proposé implique une réforme en profondeur de la politique d'accompagnement des jeunes rencontrant des difficultés d'insertion sociale et professionnelle. Dans ces conditions, les parlementaires se trouvent contraints de se prononcer sur un dispositif proposé sans étude d'impact et sans disposer du temps

nécessaire pour entendre sur ce point les principaux acteurs concernés par sa mise en œuvre.

Au-delà des appréciations et interrogations communes détaillées *supra*, l'analyse globale des rapporteurs diverge pour partie quant à la philosophie du dispositif (voir encadré ci-dessous).

Pour Emmanuel Capus, rapporteur spécial, le dispositif présente certains atouts indéniables. Pour faire face aux conséquences de la crise sur l'insertion des jeunes en difficulté, **un tel renforcement de l'accompagnement vers l'emploi constitue une solution bien préférable à la solution, parfois évoquée, d'une extension de l'éligibilité du RSA aux jeunes de moins de 25 ans, au risque d'une installation durable dans la pauvreté et la dépendance aux minima sociaux**. Compte-tenu des importantes ouvertures de crédits demandées dans la version initiale du PLF 2022 (avec notamment 300 millions d'euros au titre de contrats aidés spécifiquement ciblés sur les jeunes), **il est cependant permis de s'interroger sur la nécessité d'ouvrir 550 millions d'euros de crédits supplémentaires**.

Pour Sophie Taillé-Polian, rapporteure spéciale, il est étonnant de remplacer ainsi la Garantie jeunes sans la moindre évaluation préalable et alors même que celle-ci fait la preuve de son efficacité. Il est en outre **impératif de clarifier rapidement les modalités de calcul de l'allocation versée dans le cadre du nouveau dispositif**, qui, en l'état, semble pouvoir conduire dans certains cas à des montants plus faibles, à situation identique, que ceux qui auraient été versés dans le cadre de la Garantie jeunes. En outre, le dispositif porte en lui le **risque de diluer le modèle de la mission locale**, et avec lui la capacité à offrir aux jeunes un accompagnement global et centré sur ses difficultés concrètes. **La possibilité de confier sa mise en œuvre à des acteurs privés est en particulier une source d'interrogation et même d'inquiétude majeures pour la rapporteure spéciale**. Le contrat d'engagement jeune témoigne à ce titre de la conception trop restrictive de la politique de l'emploi du ministère du travail, centrée vers le retour rapide à l'emploi. **La levée structurelle et patiente des freins périphériques à l'emploi des jeunes, en matière d'orientation, de santé ou de logement notamment, constitue pourtant la voie la plus efficace pour leur insertion sociale et professionnelle durable**.

Au vu des incertitudes qui demeurent sur les contours précis du dispositif, **les rapporteurs spéciaux s'en remettent à la sagesse de la commission des finances**.

Décision de la commission : la commission des finances propose de ne pas adopter cet article.

ARTICLE 58 (nouveau)

Prolongation de deux ans de l'expérimentation des entreprises d'insertion par le travail indépendant

Le présent article prévoit de prolonger de deux ans, soit jusqu'au 23 décembre 2023, l'expérimentation d'une nouvelle structure d'insertion par l'activité économique : les entreprises d'insertion par le travail indépendant (EITI).

La commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : UNE EXPÉRIMENTATION DES EITI INITIALEMENT PRÉVUE POUR UNE DURÉE DE TROIS ANS

L'article 83 de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a prévu l'expérimentation d'une nouvelle forme de structure d'insertion par l'activité économique (SIAE) : les entreprises d'insertion par le travail indépendant (EITI).

Aux termes de cette loi, ces EITI réalisent un service de mise en relation avec des clients et d'accompagnement des personnes sans emploi, rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières, en vue de l'exercice d'une activité professionnelle indépendante.

L'expérimentation était prévue pour une durée de 3 ans à compter de la publication du décret d'application de cet article, soit jusqu'au 23 décembre 2021¹.

¹ Décret n° 2018-1198 du 20 décembre 2018 relatif à l'expérimentation de l'élargissement des formes d'insertion par l'activité économique au travail indépendant.

L'article précité prévoit en outre qu'**un rapport d'évaluation de l'expérimentation soit remis au Parlement au plus tard six mois avant le terme de l'expérimentation**. Ce rapport dresse notamment le bilan de l'insertion professionnelle des bénéficiaires de l'expérimentation, de ses effets sur l'ouverture de l'insertion par l'activité économique au travail indépendant et de son efficacité.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE PROLONGATION DE DEUX ANS DE L'EXPÉRIMENTATION

Le présent article est issu d'un amendement du Gouvernement adopté en première lecture à l'Assemblée nationale avec un avis favorable de la commission des finances.

Il propose de prolonger de deux ans l'expérimentation, soit jusqu'au 23 décembre 2023.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE PROLONGATION JUSTIFIÉE PAR LA CRISE SANITAIRE

D'après les informations transmises aux rapporteurs spéciaux, les secteurs d'activité couverts par les EITI sont variés et peuvent viser, par exemple, du ménage, bricolage ou encore de l'informatique. Les publics relevant de l'insertion bénéficient d'un accompagnement social et professionnel : accompagnement à la création de leur microentreprise puis à sa gestion ou accompagnement socio-professionnel pour lever les freins sociaux périphériques. Cet accompagnement des travailleurs indépendants, qui peuvent être des créateurs d'entreprise en difficulté (bénéficiaire du revenu de solidarité active (BRSA), demandeurs d'emploi, personnes isolées, migrants) peut également se traduire par l'octroi de prêts d'honneur et l'offre d'un panel de services de mise en relation avec des clients, pour développer le chiffre d'affaires.

À fin août 2021, 18 EITI avaient été créées employant un total de 395 équivalents temps plein¹. Le PLF pour 2022 prévoit de financer 1 000 aides au poste en EITI en 2022, pour un montant de 5,7 millions d'euros. Le Gouvernement a indiqué que la crise sanitaire a fortement perturbé le secteur de l'IAE et donc le déroulé de l'expérimentation, justifiant sa prolongation.

¹ Source : réponses au questionnaire.

En tout état de cause, le rapport d'évaluation qui aurait dû être transmis au Parlement cette année ne l'a pas été, de sorte qu'il est difficile pour les rapporteurs spéciaux de se prononcer sur le dispositif de façon éclairée. Ils se montreront le moment venu très attentifs à ce bilan, dans la mesure où le statut de travailleur indépendant, qui présente certes des atouts auprès de publics qui ne sont pas intégrés dans les dispositifs d'insertion utilisant le travail salarié et peut être adapté à certaines situations personnelles ne permettant pas de s'inscrire dans le cadre du travail salarié classique (femmes seules avec enfants, personnes avec d'importantes difficultés sociales, *etc.*), peut toutefois également être source de précarité accrue.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 59 (nouveau)

**Prolongation de l'éligibilité dérogatoire à l'activité partielle
de certaines structures**

Le présent article prévoit de prolonger d'un an, soit jusqu'au 31 décembre 2022 l'éligibilité au dispositif d'activité partielle des salariés employés par une entreprise ne comportant pas d'établissement en France mais cotisant au régime d'assurance chômage ainsi qu'aux salariés employés par les régions dotées de la seule autonomie financière qui gèrent un service public à caractère industriel et commercial de remontées mécaniques, de pistes de ski ou de cure thermale.

La commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : UNE ÉLIGIBILITÉ AU DISPOSITIF
D'ACTIVITÉ PARTIELLE ÉLARGIE DANS LE CONTEXTE DE LA
CRISE**

Dans le contexte de la crise sanitaire, l'ordonnance n° 2020-346 du 27 mars 2020 portant mesure d'urgence en matière d'activité partielle a prévu l'éligibilité au dispositif d'activité partielle de salariés qui en étaient jusqu'ici exclus.

L'article 9 de cette ordonnance rend ainsi éligibles les salariés employés par une entreprise ne comportant pas d'établissement en France mais cotisant au régime d'assurance chômage.

Son article 10 rend éligibles les salariés employés par les régions dotées de la seule autonomie financière qui gèrent un service public à caractère industriel et commercial de remontées mécaniques, de pistes de ski ou de cure thermale.

En application de l'article 12 de cette ordonnance, ces deux dispositions sont en vigueur jusqu'au 31 décembre 2021 au plus tard.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : LA PROLONGATION D'UN AN DE L'ÉLIGIBILITÉ DÉROGATOIRE À L'ACTIVITÉ PARTIELLE DE CERTAINES STRUCTURES

Le présent article est issu d'un amendement du Gouvernement adopté en première lecture à l'Assemblée nationale avec un avis favorable de la commission des finances.

Il prévoit de modifier l'article 12 de l'ordonnance n° 2020-346 du 27 mars 2020 de façon à ce que soient éligibles à l'activité partielle jusqu'au 31 décembre 2022 les salariés employés par une entreprise ne comportant pas d'établissement en France ainsi que les salariés employés par les régies dotées de la seule autonomie financière qui gèrent un service public à caractère industriel et commercial de remontées mécaniques, de pistes de ski ou de cure thermale.

III. LA POSITION DES COMMISSION DES FINANCES : UNE PROLONGATION QUI NE SOULÈVE PAS DE DIFFICULTÉ

Les rapporteurs spéciaux n'identifient pas d'obstacle à la prolongation de l'éligibilité à l'activité partielle des salariés visés.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 9 novembre 2021, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a procédé à l'examen du rapport de M. Emmanuel Capus et Mme Sophie Taillé-Polian, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Travail et emploi ».

M. Claude Raynal, président. – Mes chers collègues, avant l'examen des rapports, je veux vous dire le plaisir que j'ai à vous retrouver après un petit temps d'absence, et remercie Christine Lavarde et Dominique de Legge de m'avoir suppléé – et Bernard Delcros de s'être tenu prêt à le faire...

J'accueille en votre nom Frédérique Puissat, notre collègue de la commission des affaires sociales, rapporteur pour avis sur la mission « Travail et emploi ». Je donne à présent la parole à nos deux rapporteurs spéciaux, Emmanuel Capus et Sophie Taillé-Polian.

M. Emmanuel Capus, rapporteur spécial. – Dans la version initiale du texte, les crédits demandés au titre de la mission « Travail et emploi » pour le projet de loi de finances (PLF) pour 2022 s'élevaient à 14,7 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE), et à 13,4 milliards d'euros en crédits de paiement (CP). Cela représentait une hausse d'environ 4 % des AE et une stabilité des CP à périmètre constant par rapport aux crédits ouverts dans la loi de finances initiale (LFI) pour 2021.

Cependant, ce budget était encore incomplet, puisque ces crédits ont été majorés de 1,1 milliard d'euros en AE et de 1,3 milliard d'euros en CP en première lecture à l'Assemblée nationale. En intégrant ces modifications, la hausse des crédits par rapport à 2021 serait de 10,5 % en AE et de 8,2 % en CP, ce qui est loin d'être négligeable.

Ces crédits supplémentaires doivent financer un plan de réduction des tensions de recrutement à hauteur de 700 millions d'euros, et la mise en œuvre du nouveau contrat d'engagement jeune (CEJ), objet de l'article 57, rattaché à la mission, à hauteur de 550 millions d'euros.

Ces modifications substantielles, proposées en cours d'examen, sans évaluation préalable et déjà critiquées par le Haut Conseil des finances publiques, ne simplifient pas notre tâche de parlementaires. À titre d'exemple, la réforme concernant le CEJ, déjà annoncée – sous un autre nom – en juillet dernier par le Président de la République, aurait pu être intégrée d'emblée au PLF, quitte à être ajustée au cours de la discussion parlementaire.

Avant de poursuivre mon analyse du budget, je tiens à rappeler qu'il s'inscrit dans une conjoncture très particulière sur le marché du travail. En effet, la situation actuelle est marquée par un recul du chômage, revenu à

son niveau d'avant-crise, par des difficultés persistantes d'accès à l'emploi pour certaines catégories d'actifs, en particulier les jeunes, ainsi que par de très fortes tensions de recrutement dans nos entreprises.

Le budget a le mérite de répondre très directement à ces enjeux, en prévoyant le financement d'un plan de réduction des tensions de recrutement centré sur la formation professionnelle et ciblé sur les chômeurs de longue durée, ainsi qu'un renforcement important des crédits destinés aux personnes les plus éloignées du marché du travail.

Je constate ainsi avec satisfaction la poursuite de l'effort mené en faveur du secteur de l'insertion par l'activité économique (IAE), qui a fait la preuve de son efficacité. Ce soutien totaliserait 1,3 milliard d'euros en 2022, soit près de 1 milliard d'euros de plus qu'en 2017.

Cependant, j'aurais plus de réserves sur le niveau élevé de financement des contrats aidés en 2022, dont l'efficacité semble plus douteuse. Au total, 759 millions d'euros seraient prévus au titre des nouvelles entrées, dont 300 millions d'euros consacrés aux jeunes. Le niveau de financement reste toutefois très en-dessous des 3,3 milliards d'euros de la loi de finances pour 2015.

Je note également que l'effort de maîtrise structurelle des effectifs a été maintenu, au travers d'un schéma d'emploi nul pour cette année, et d'un bilan de diminution des effectifs de 781 équivalents temps plein travaillé (ETPT) depuis 2018. Si l'amélioration de la conjoncture constatée en 2021 devait se poursuivre, j'appellerais à ce que les efforts de rationalisation de la dépense entrepris en 2018 puissent reprendre, notamment en matière de contrats aidés.

J'aimerais enfin dire un mot du CEJ. Il s'agit d'une réforme en profondeur du système d'accompagnement des jeunes en difficulté, qui engloberait et remplacerait son dispositif le plus emblématique : la Garantie jeunes. Contrairement à celle-ci, le CEJ serait un droit pour tous les jeunes rencontrant des difficultés d'insertion. Des conditions de ressources seraient néanmoins toujours requises pour bénéficier d'une allocation mensuelle, dont le montant resterait plafonné à 500 euros.

Le CEJ impliquerait un accompagnement encore intensifié – quinze à vingt heures hebdomadaires tout au long du parcours –, ainsi que des contreparties renforcées de la part du jeune. Cette solution semble préférable à celle d'un « RSA jeune », souvent évoquée, et qui présente le risque d'une installation durable dans la pauvreté et d'une dépendance aux minima sociaux.

Le CEJ paraît en outre de nature à simplifier le système et à limiter les phénomènes de concurrence entre les nombreux dispositifs de politique d'accompagnement des jeunes. En cela, il répond à une problématique bien réelle, mise en avant dans notre récent rapport sur les missions locales et liée

à la concurrence entre les différents dispositifs et au besoin d'harmonisation de l'ensemble des aides.

Cependant, il ne répond pas à notre recommandation visant à conforter la place des missions locales au cœur du système, puisque ces dernières seraient mises sur un pied d'égalité avec Pôle emploi. De notre côté, nous avons préconisé que les missions locales, acteurs de référence à l'expertise reconnue, soient seules en mesure de porter ce type de dispositifs.

Le dispositif du CEJ mobiliserait un total de 2,6 milliards d'euros en 2022, dont 550 millions d'euros de crédits nouveaux. De plus, il prévoit 400 000 entrées, ce qui paraît ambitieux. Au vu des crédits déjà très importants alloués à la politique d'insertion des jeunes dans la version initiale du texte, je doute du caractère indispensable de ce nouvel abondement de 550 millions d'euros.

Compte tenu du caractère très tardif de la présentation de cette réforme, issue d'un amendement gouvernemental déposé mercredi dernier en l'absence de toute évaluation préalable, il m'est difficile, en tant que rapporteur spécial, de donner un avis pleinement éclairé sur ce dispositif. Ainsi m'en remettrai-je à la sagesse de notre commission lors de l'examen de l'article 57.

Néanmoins, je propose d'adopter les crédits de la mission, tout en restant vigilant sur leur évolution future.

Mme Sophie Taillé-Polian, rapporteure spéciale. – Je veux à mon tour revenir sur le CEJ, ou plutôt sur ce que je comprends d'un dispositif aux contours encore bien flous.

La méthode retenue par le Gouvernement est d'autant plus regrettable qu'il s'agit d'un enjeu d'importance et d'une réforme structurelle, qui aurait mérité un débat bien plus approfondi, sur la base d'éléments précis et détaillés. En effet, il semble étonnant de remplacer la garantie jeunes sans la moindre évaluation préalable, et alors même que celle-ci a fait la preuve de son efficacité.

En outre, il semble impératif de clarifier rapidement les modalités de calcul de l'allocation versée dans le cadre du nouveau dispositif, qui, en l'état, semble pouvoir conduire, dans certains cas, à des montants plus faibles, à situation identique, que ceux qui auraient été versés dans le cadre de la Garantie jeunes.

Je partage ce qui a été dit quant à la nécessité de clarifier l'offre d'accompagnement des jeunes, en harmonisant leurs conditions d'accès à une aide financière, de façon à leur permettre de s'orienter ensuite plus facilement vers la structure ou le dispositif le plus adapté à leurs besoins et à leurs projets.

Toutefois, tel qu'il est présenté, le CEJ semble porter le risque d'une dilution du modèle original de la mission locale, et, avec lui, de la capacité à offrir aux jeunes un accompagnement global et centré sur leurs difficultés concrètes. Le CEJ témoigne, à ce titre, de la conception trop restrictive de la politique de l'emploi du Gouvernement centrée vers le retour rapide à l'emploi. Pourtant, la patiente levée structurelle des freins périphériques à l'emploi des jeunes, notamment en matière d'orientation, de santé ou de logement, constitue la voie la plus efficace pour une insertion sociale et professionnelle durable.

Enfin, la possibilité ouverte par l'article 57 de confier la mise en œuvre du CEJ à des acteurs privés, sans offrir plus de précisions, constitue une réelle source d'inquiétude, pour ne pas dire d'un certain effroi...

Des moyens importants sont mobilisés. On peut s'en féliciter, au vu de la situation encore préoccupante de centaines de milliers de jeunes dans notre pays. Cependant, d'après ce que j'en comprends, je n'adhère pas à la philosophie d'ensemble qui déterminera l'utilisation de ces nouveaux moyens. Comme Emmanuel Capus, je m'en remettrai donc à la sagesse de notre commission sur cet article.

Le constat sur le CEJ vaut d'une certaine façon pour l'ensemble de la mission. Toutefois, je relève quelques éléments positifs, notamment l'extension à de nouveaux territoires de l'expérimentation « Territoires zéro chômeur de longue durée », dont je soutiens pleinement la démarche, comme nous tous puisque le Sénat a voté la proposition de loi permettant cette extension.

Par ailleurs, j'ai toujours été convaincue de l'efficacité comme de l'utilité sociale des contrats aidés. Je ne suis donc pas surprise que le Gouvernement ait remobilisé ces instruments, même si le taux de prise en charge demeure insuffisant, ce qui complique l'accès à ces contrats pour de nombreux acteurs associatifs financièrement fragiles.

Certes, les crédits de la mission augmenteraient de façon importante en 2022, ce dont je ne peux que me réjouir, compte tenu de la cure d'austérité administrée au ministère du travail dans les premières années du quinquennat. Pour autant, je suis loin de partager la philosophie d'ensemble de ce budget.

Tout d'abord, la hausse des crédits demandés pour 2022 tient, comme celle des emplois, à des motifs conjoncturels et temporaires, à l'instar du plan de réduction des tensions de recrutement ou encore du recrutement de vacataires au titre du plan de contrôle de l'activité partielle. Le recours à ce type de recrutement pose un problème en soi. En effet, il renvoie le signal paradoxal d'un ministère chargé de l'amélioration de la qualité de l'emploi, mais créateur de précarité pour ses propres agents.

En outre, les réductions structurelles se poursuivraient à un rythme soutenu pour Pôle emploi, puisqu'une diminution du plafond de 650 ETPT est prévue, ainsi que pour l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), qui connaîtrait une diminution du plafond de 194 ETPT, dans le contexte d'un plan de transformation de l'agence particulièrement brutal.

Enfin, la subvention pour charges de service public versée à Pôle emploi n'en finit pas de baisser : elle diminue de 85 millions d'euros cette année. Certes, un renfort de 175 millions d'euros est prévu dans le cadre de la mission « Plan de relance », mais il ne s'agit que de compenser – imparfaitement – la diminution de la contribution de l'Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Unédic) au financement de Pôle emploi, une évolution directement liée à la crise. Cette modalité de financement de Pôle emploi montre ici ses limites, son caractère procyclique étant mal adapté à la mission de l'opérateur. Enfin, sur le plan des principes, il me paraît contestable de faire supporter aux chômeurs le coût du service public de l'emploi.

Pour toutes ces raisons, je vous propose de rejeter les crédits de la mission.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales. – Je commencerai par rappeler que la commission des affaires sociales ne fait que commencer ses auditions sur cette mission. Cependant, je souscris au constat de terrain que vous posez : un certain nombre de personnes sont éloignées de l'emploi et les secteurs en tension sont de plus en plus nombreux sur nos territoires.

Nous devrions tous partager un même objectif : l'existence de dispositifs efficaces et pérennes. Or je rejoins à ce stade le constat des rapporteurs. Je rappelle que, bien que le bilan de l'année 2021 n'ait pas encore été dressé, 10 milliards d'euros ont été ajoutés par le plan de relance à la mission « Travail et emploi ». Ainsi, alors même que l'on ignore si les objectifs assignés par le plan ont été atteints, la création d'un nouveau dispositif est proposée, dispositif dont on peine à savoir en quoi il consistera, quel sera son coût, et s'il se substituera ou non à la Garantie jeunes.

En plus de ces incertitudes, il semble légitime de se questionner sur France compétences, qui joue un rôle central dans la politique de l'apprentissage et de la formation professionnelle. Le second projet de loi de finances rectificative pour 2021 prévoit une subvention de 2 milliards d'euros en faveur de cet opérateur pour combler un déficit, sachant que le directeur général de cette institution, que nous avons entendu hier, annonce que, en dépit de cette somme, le solde attendu au terme de l'année 2022 sera négatif de 4 milliards d'euros.

Il me semble donc légitime de que nous nous interrogiions sur la sincérité de ce budget. Si nous n'avons pas encore arrêté notre position, mon regard sur la mission diffère de celui que je portais en 2021 - nous avons alors validé les crédits.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. - Cette mission semble assez représentative du quinquennat. Le bilan est complexe à tirer, puisqu'elle se clôt sur une nouvelle mesure, annoncée à la dernière minute, sans évaluation ni étude d'impact préalable. Cela paraît dommage, mais aussi préjudiciable à un travail éclairé des commissaires, qui peuvent plus facilement se prononcer quand ils comprennent la nature des dispositifs mis en place et disposent des éléments nécessaires pour le faire.

Emmanuel Capus évoque le rôle qu'il aurait voulu voir jouer de façon exclusive par les missions locales, mais ces missions couvrent-elles suffisamment la totalité du territoire ? À ma connaissance, cela n'est pas certain.

De plus, il semblerait que 900 recrutements soient prévus à Pôle emploi pour mettre en œuvre le dispositif. Quelles en seront les modalités ? Comment évolueront ces effectifs, sachant que ces besoins seront voués à diminuer à mesure que nous gagnerons en efficacité ?

Je partage l'incertitude exprimée par les rapporteurs et relève aussi des carences dans un dispositif annoncé très tardivement. Lors de sa présentation de la semaine dernière, M. le ministre Olivier Dussopt a d'ailleurs employé le terme « revenu d'engagement » pour « contrat d'engagement », ce qui semble aussi révélateur d'une certaine impréparation.

M. Éric Jeansannetas. - Je partage ce que M. le rapporteur général vient de dire sur ce dispositif, qui a été annoncé tardivement et qui sera mis en place à la dernière minute, le 1^{er} mars 2022.

Les deux rapporteurs spéciaux ont souvent parlé d'une même voix, notamment sur le rôle des missions locales, sur la Garantie jeunes et sur la nécessité d'obtenir des éclaircissements sur les différents dispositifs, dont on perçoit bien mal les contours. À vrai dire, j'éprouve une certaine difficulté à formuler des questions, auxquelles vous n'aurez probablement pas de réponses...

Les techniciens et conseillers en insertion avaient consolidé le dispositif de la Garantie jeunes grâce à une méthodologie efficace. C'est dans ce contexte que surgit un trouble, créé notamment par l'annonce du nouveau rôle à jouer par les associations. De quelles associations s'agit-il ? Auprès de qui joueraient-elles un rôle ? Conseiller en insertion professionnelle est un métier, qui s'est professionnalisé au fil du temps. Je m'interroge sur l'opportunité de la participation de ces associations.

En outre, je m'associe à la question de M. le rapporteur général : Pôle emploi est-il équipé pour faire face à cet afflux de jeunes gens sans emploi ni ressources ? Quels seront les moyens déployés ? On évoque 400 000 jeunes, mais le chiffre reste flou. Inclut-il les 200 000 garanties jeunes annoncées pour 2022, les 100 000 jeunes relevant de la cotraitance entre Pôle emploi et les missions locales ? Le nouveau dispositif a été annoncé très tard et provoque beaucoup d'incertitudes quant à sa mise en œuvre. Enfin, l'ajout de 1,3 milliard d'euros de crédits supplémentaires par simple amendement pose question.

M. Marc Laménie. – Je remercie nos deux rapporteurs spéciaux, ainsi que notre rapporteur pour avis.

Les masses financières engagées en faveur de cette mission sont importantes, avec 13,4 milliards d'euros en crédits de paiement, mais les rapporteurs spéciaux ont mis en évidence un manque de lisibilité. Pôle emploi n'est pas le seul opérateur de l'État à être concerné. A-t-on une idée de la répartition des moyens humains mobilisés sur les territoires ? Comment peut s'opérer l'articulation en termes de communication ?

Les missions locales ont un rôle important à jouer pour l'avenir des jeunes. Comment leur action s'articule-t-elle avec celle des associations d'insertion et des acteurs de l'économie sociale et solidaire ?

S'agissant des contrats aidés, quels sont les liens avec les collectivités locales ? On sait que ces dispositifs étaient utiles et permettaient aux élus de recruter des personnes de qualité, mais que le recrutement et le renouvellement des contrats étaient compliqués.

M. Bernard Delcros. – Dès 2017-2018, l'exécutif avait défendu la suppression des contrats aidés. Au fil du temps, notamment à travers le volontariat territorial en administration (VTA), il y est revenu...

Quelle est votre analyse de la situation ? Quels sont les dispositifs existant aujourd'hui ? Quel bilan en tirez-vous ? Quelles sont les perspectives, compte tenu notamment de la baisse du chômage ?

M. Éric Bocquet. – On se souvient tous que l'une des premières décisions du quinquennat fut la suppression des contrats aidés – leur nombre est passé de 320 000 en 2017 à 130 000 en 2019 –, que le Président de la République trouvait « inutiles » et « inefficaces » ; il avait évoqué des contrats « à la petite semaine », « sans avenir ».

Lors des auditions, a-t-on pu vous expliquer en quoi le dispositif nouveau était différent des contrats qui ont été supprimés voilà quatre ans ?

M. Didier Rambaud. – Nous aurions peut-être pu commencer par citer le taux de chômage actuel, qui est le plus bas que notre pays ait connu depuis 2007.

Je suis interpellé par le très grand nombre d'offres d'emploi non pourvues. Ce n'est pas qu'un problème de qualification ou d'apprentissage. 25 000 postes de chauffeurs ne sont pas pourvus. Dans mon département de montagne, les stations de ski ont passé un appel au secours dans la presse locale, car elles ne trouvent pas assez de saisonniers...

Au-delà des problèmes de forme, il faut se poser les questions essentielles.

Mme Sophie Taillé-Polian, rapporteure spéciale. – Je remercie Frédérique Puissat de nous laisser entrevoir le moment où la commission des affaires sociales pourra auditionner les acteurs et se faire un avis plus éclairé que le nôtre sur le contrat d'engagement jeune... Pour notre part, nous n'avons pas eu le temps de mener des auditions sur ce sujet.

Cependant, nous sommes à peu près certains qu'il viendrait remplacer la Garantie jeunes, qui disparaît de l'article L. 5131-6 du code du travail.

Il faut rappeler le contexte politique dans lequel s'inscrit ce dispositif, à savoir la demande constante, notamment depuis la crise sanitaire, en faveur d'une ouverture du revenu de solidarité active (RSA) aux jeunes, afin de tenir compte d'un certain nombre de situations de pauvreté extrême.

Toutefois, le dispositif est très loin d'être à la hauteur de l'enjeu. Que se passera-t-il d'ici au 1^{er} mars ? Comment parvenir à atteindre 400 000 jeunes ?

On déstabilise les missions locales en leur ôtant leur outil principal, qui fonctionne. On donne beaucoup de moyens à Pôle emploi, mais au détriment d'un accompagnement global du jeune, pour lequel le savoir-faire des missions locales est reconnu. 900 postes seront créés à Pôle emploi pour la mise en place du contrat engagement jeune, mais nul ne sait vraiment ce que l'on va bien pouvoir faire à ces jeunes entre 15 à 20 heures par semaine... On ignore la substance du dispositif. Cette façon de procéder me paraît un peu aventureuse. La méthode n'est respectueuse ni des parlementaires, ni des missions locales, ni des jeunes eux-mêmes.

Les contrats aidés sont les mêmes qu'avant ; ceux qui sont ajoutés concernent le secteur marchand. Aucune évaluation ne nous permet de vérifier que les taux d'insertion sont meilleurs. On constate tout de même qu'un certain nombre de structures, notamment associatives, ont plus de difficultés à accéder à ces contrats aidés, car ils sont moins subventionnés.

S'agissant de la courbe de chômage, je rappelle qu'il y a tout de même dans notre pays 710 000 chômeurs de longue, voire de très longue durée ! C'est surtout pour ces personnes « à fond de cale » que j'appelle à rejeter les crédits de la mission. L'augmentation importante des crédits du ministère du travail est seulement conjoncturelle et les moyens ne sont pas

suffisants pour répondre à la situation des centaines de milliers de personnes qui se trouvent dans l'impasse, en mettant en place les politiques structurelles de longue durée qui pourraient leur permettre de retrouver le chemin de l'insertion.

M. Emmanuel Capus, rapporteur spécial. - Je partage un grand nombre des interrogations qui ont été exprimées.

L'essentiel des questions porte sur deux points : le contrat d'engagement jeune et les contrats aidés. C'est d'ailleurs sur ces deux points que je me suis montré le plus critique dans mon intervention. Au reste, ces points d'achoppement ne représentent pas l'essentiel des crédits. Je répète que, globalement, les crédits me semblent aller dans le bon sens.

Mme Puissat, je partage votre constat sur les personnes « à fond de cale », celles qui sont les plus éloignées du marché du travail.

Bien évidemment, nous ne disposons pas encore du bilan du plan de relance.

S'agissant de France compétences, une subvention exceptionnelle de l'État de 2 milliards d'euros est prévue. Les ouvertures de crédits correspondantes sont demandées dans le cadre du second projet de loi de finances rectificative pour 2021, en cours d'examen. Je relève qu'en 2022, aucune subvention de cette nature n'est prévue à ce stade, et donc que l'opérateur ne serait financé que par les recettes de la contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance. Je ne peux donc pas en dire davantage pour ce qui concerne l'examen du PLF 2022.

Sophie Taillé-Polian a déjà répondu sur le contrat d'engagement jeune. Il nous semble assez clair que celui-ci vient remplacer la Garantie jeunes. Le mécanisme est assez semblable, mais vise un public élargi : il ne bénéficierait non plus à 200 000, mais à 400 000 jeunes, et fixe des engagements et des devoirs renforcés pour ces derniers.

Pour M. le rapporteur général, les missions locales sont-elles suffisamment présentes sur le terrain ? Il nous a semblé que oui. On en dénombre actuellement 427. Le Gouvernement nous dit que le nombre d'antennes très important de Pôle emploi ferait plus que doubler le maillage territorial. Au demeurant, le problème n'était pas tant le maillage que la nécessité d'un guichet unique pour simplifier le système.

Pour ce qui est des moyens alloués à Pôle emploi, nos informations sont encore limitées. On sait simplement que 900 recrutements sont prévus à Pôle emploi, *a priori* pour gérer le contrat d'engagement jeune, ce qui est considérable. Les amendements votés à l'Assemblée nationale flèchent 246 millions d'euros en faveur des opérateurs du service public de l'emploi, sans que l'on ne sache précisément à ce stade quelle part reviendrait à Pôle emploi. Les moyens paraissent assez importants, même si, je le répète, l'objectif de 400 000 contrats d'engagement me semble audacieux, alors que

l'objectif de 200 000 garanties jeunes n'est pas encore atteint. Je n'ai pas de réponse sur le type de contrats qui permettront d'embaucher ces 900 agents supplémentaires.

M. Jeansannetas, oui, je pense que Pôle emploi est équipé. Je pense que ses représentants, que nous avons auditionnés, s'attendaient à ce nouveau dispositif et même qu'ils ont milité en sa faveur. En tout état de cause, ils ne nous ont pas du tout semblé inquiets. Il faut dire qu'ils ont une certaine habitude de ce type de publics, avec l'accompagnement intensif des jeunes (AIJ), même si ce n'est pas leur mission prioritaire.

Le texte prévoit une mise en œuvre par tout organisme public ou privé fournissant des services relatifs au placement, à l'insertion, à la formation, à l'accompagnement et au maintien dans l'emploi des personnes en recherche d'emploi. Cette formule est assez vaste ; son application impliquera, *a priori*, la passation de marchés publics. Il est vrai que cela complexifiera encore un peu plus le paysage, en termes de nombre d'interlocuteurs.

Concernant les moyens humains sur le terrain, monsieur Laménie, ce sont les missions locales, Pôle emploi et les futures associations qui pourraient être mobilisés. Les liens avec les collectivités locales sont ceux qui existent aujourd'hui avec les missions locales.

Monsieur Delcros, vous savez que je ne suis pas favorable aux contrats aidés. Je me suis d'ailleurs félicité de leur transformation ces dernières années. Restent les parcours emploi compétences (PEC), mis en place au moment de la suppression des contrats aidés du précédent quinquennat ; il y en a 100 000 aujourd'hui, exclusivement centrés sur le secteur non marchand. Les contrats initiative emploi (CIE) étaient au nombre de 50 000 l'année dernière. Cette année, ils sont 45 000. Leur avantage, M. Bocquet, est qu'ils sont ciblés sur les jeunes et qu'ils sont assortis d'un accompagnement renforcé, inspiré de celui qui a été mis en place dans le cadre des PEC. Je considère donc que des progrès ont été accomplis par rapport aux anciennes formules de contrats aidés. Conformément à ce que j'indique dans mon rapport, je souhaite que l'on puisse évaluer ces contrats de manière approfondie au cours des prochaines années.

M. Delcros, nous sommes dans une situation extrêmement favorable en termes de chômage, qui est revenu à son niveau d'avant la crise, soit 8 %. Restent toutefois deux points faibles, auxquels nous devons trouver des réponses : le chômage de longue durée et le chômage des jeunes et des personnes les plus éloignées de l'emploi. D'où l'intérêt de la mise en place des dispositifs principaux de ce budget, dont le plan de lutte contre la tension sur les recrutements, alors que près de 300 000 emplois ne sont pas pourvus.

C'est la raison pour laquelle, si je souscris à toutes les critiques formulées, il me semble, à titre personnel, que l'on ne peut pas rejeter les crédits de cette mission.

La commission a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission « Travail et emploi ».

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

Article 56

M. Emmanuel Capus, rapporteur spécial. – L'article 56 vient pérenniser dans le code du travail certaines dispositions adoptées dans le cadre du dispositif exceptionnel d'activité partielle. Ces évolutions concernent notamment la prise en compte des salaires des cadres ou l'indemnisation d'activité partielle versée aux apprentis.

Il nous paraît pertinent de capitaliser sur les améliorations du dispositif instituées au cours de la crise. Nous vous proposons d'adopter l'article sans modification.

La commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, de l'article 56.

Article 57

M. Emmanuel Capus, rapporteur spécial. – L'article 57 institue le contrat d'engagement jeune dans le code du travail. J'ai indiqué que nous nous en remettons à la sagesse de la commission quant à l'adoption de cet article, même si, à titre personnel, je porte sur ce dernier un regard plutôt positif. Cependant, compte tenu du rejet des crédits, je ne me fais guère d'illusion...

La commission a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter l'article 57.

Article 58

M. Emmanuel Capus, rapporteur spécial. – L'article 58 vise à prolonger de deux ans la mise en œuvre de l'expérimentation des entreprises d'insertion par le travail indépendant, qui constituent une modalité innovante d'accompagnement en insertion par l'activité économique.

Cette expérimentation avait été instituée par la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel du 5 septembre 2018 et devait prendre fin le 23 décembre 2021. Son déroulement a été fortement perturbé par la crise sanitaire. Cette prolongation nous paraît légitime, même si nous serons bien entendu attentifs à l'évaluation de cette expérimentation.

La commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, de l'article 58.

Article 59

M. Emmanuel Capus, rapporteur spécial. – L'article 59 vise à prolonger d'un an, soit jusqu'au 31 décembre 2022, l'éligibilité à l'activité partielle, d'une part, des salariés employés par des entreprises ne comportant pas d'établissement en France mais cotisant au régime d'assurance chômage, et, d'autre part, des régies dotées de la seule autonomie financière gérant des services de remontées mécaniques, de pistes de ski et de cure thermale.

Cela ne nous paraît pas soulever de difficulté particulière. Nous vous proposons donc d'adopter cet article sans modification.

M. Victorin Lurel. – La ratification de l'ordonnance a-t-elle été formellement soumise au Parlement ? Il me semble que non. Rien que pour cela, je vote contre.

M. Emmanuel Capus, rapporteur spécial. – Je n'ai pas la réponse à cette question, nous vérifierons ce point.

La commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, de l'article 59.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 18 novembre 2021, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a confirmé sa décision de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission ni l'article 57, et d'adopter sans modification les articles 56, 58 et 59.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

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

- M. Bruno LUCAS, délégué général.

Direction générale du travail (DGT)

- M. Régis BAC, chef du service des relations et conditions de travail ;

- M. David SAFFROY, chef du bureau du pilotage budgétaire et du contrôle de gestion ;

- M. Pierre DANIEL, adjoint au chef du bureau du pilotage budgétaire et du contrôle de gestion.

Direction des finances, des achats et des services (DFAS) du secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales

- M. Francis LE GALLOU, directeur ;

- M. Christophe TASSART, sous-directeur des affaires financières ;

- Mme Fanny VERMOREL, cheffe du bureau de la synthèse budgétaire.

Pôle emploi

- M. Jean BASSÈRES, directeur général ;

- M. Maxime DJIAN, chargé de mission relations institutionnelles à la direction de la stratégie, de l'innovation, de la RSE et du Lab.

Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT)

- M. Richard ABADIE, directeur général.

Coorace

Contribution écrite.

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2022.html>