

**PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2020**  
**MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI »**

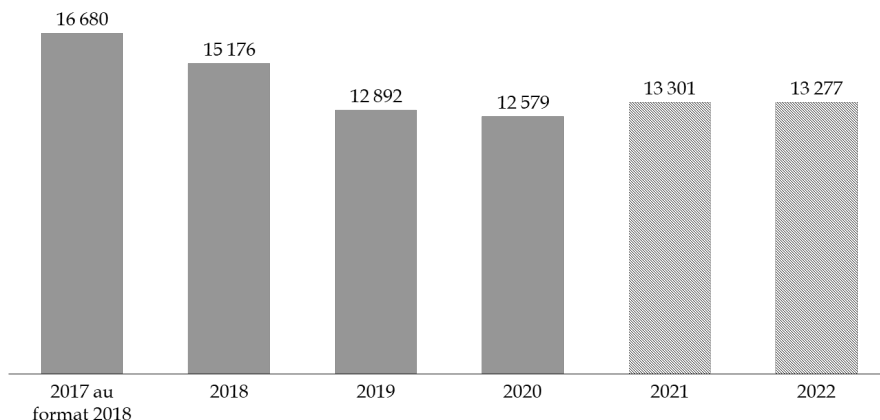
*COMMISSION DES FINANCES*

*Les principales observations d'Emmanuel Capus, rapporteur spécial*

- **La diminution des crédits de la mission constatée les années précédentes respecte la trajectoire prévue par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022**, et traduit la nécessaire contribution du ministère du travail et de ses opérateurs au redressement des finances publiques. La stabilisation des crédits prévue pour 2020 et les années suivantes doit permettre de concentrer les efforts sur l'accès à l'emploi et sur la formation des publics qui en sont aujourd'hui le plus éloignés.

**L'évolution des crédits de la mission « Travail et emploi »  
et la programmation 2018-2020 (hors CAS Pensions)**

*(en millions d'euros)*



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

- **Cette diminution est également à replacer dans le cadre d'une amélioration de la situation de l'emploi.** En effet, selon l'INSEE, au deuxième trimestre 2019, le chômage au sens du Bureau international du travail (BIT) s'établit à 8,5 % de la population active, soit 0,6 point sous son niveau de 2018 et 2 points sous son niveau de 2015. **Le chômage de longue durée (au moins un an) continue de baisser**, s'établissant à 3,1 % de la population active, soit 0,4 point de moins qu'un an auparavant.
- **La hausse des moyens humains de Pôle emploi se traduit par une hausse du plafond d'emplois de 950 ETPT en 2020.** Cette évolution s'accompagne d'une réorientation de l'offre d'accompagnement, en phase avec la situation actuelle du marché du travail et de l'emploi.
- **Les parcours emploi-compétences (PEC) constituent un progrès qualitatif certain par rapport aux anciennes formules de contrats aidés**, qui visaient davantage à améliorer artificiellement les statistiques du chômage qu'à répondre aux besoins réels et individuels des personnes concernées, comme en attestent leurs faibles performances en termes de sortie dans l'emploi durable. Ce dispositif poursuit sa montée en puissance en 2020.

- Enfin, l'augmentation des aides au poste dans les entreprises adaptées est louable, pourvu que celle-ci s'articule pleinement dans les faits avec les objectifs d'inclusion et de tremplin vers les entreprises « classiques », via des initiatives telles que « Cap vers l'entreprise inclusive ». Votre rapporteur salue par ailleurs le renforcement des coopérations entre le réseau des Cap emploi et Pôle emploi, de nature à améliorer la pertinence de l'accompagnement des personnes handicapées.
- Le plan d'investissement dans les compétences (PIC) constitue un volet important de la politique du Gouvernement, tournée vers les publics les plus éloignés de l'emploi et visant à renforcer leur autonomie plutôt qu'à subventionner des contrats aidés. Après la signature des pactes d'investissements dans les compétences avec les régions en 2019, l'année 2020 sera celle de pleine montée en régime du PIC.
- L'impact de la baisse de 120 millions d'euros attendue devra être évalué à l'aune d'une probable sous-consommation des crédits. Il était cependant nécessaire, afin de préserver l'équilibre de ce budget, de compenser financièrement la suppression de l'article 79 du présent projet de loi de finances, relatif au recentrage des dispositifs d'exonération en faveur des aides à domicile, par ailleurs approuvée par votre rapporteur spécial.

### Les crédits du PIC en 2020

(en millions d'euros)

Provenance des crédits	Montant des crédits 2020	
	AE	CP
<b>Crédits budgétaires de la mission "Travail et emploi"</b>	<b>1 465,9</b>	<b>976,7</b>
Programme 102	589,5	589,5
<i>dont allocation PACEA</i>	65,0	65,0
<i>dont allocation Garantie jeunes</i>	524,5	524,5
Programme 103	864,9	375,7
<i>dont mesure d'économie adoptée par l'Assemblée nationale</i>	-	- 120,0
Programme 155	11,5	11,5
<b>Crédits budgétaires de la mission "Cohésion des territoires"</b>	<b>5,1</b>	<b>2,5</b>
Programme 162	5,1	2,5
<b>Fonds de concours</b>	<b>1 624,3</b>	<b>1 624,3</b>
Fonds social européen (concours au programme 102)	43,1	43,1
France compétences (concours au programme 103)	1 581,2	1 581,2
<b>TOTAL</b>	<b>3 095,3</b>	<b>2 603,5</b>

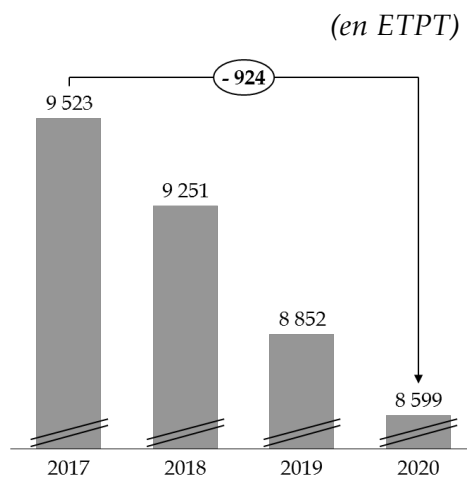
Source : commission des finances du Sénat d'après le projet de performance de la mission « Travail et emploi » annexé au projet de loi de finances pour 2020

- 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 %). La méthode suivie est toutefois surprenante et interroge, car la décision de généralisation précède le rapport d'évaluation devant être remis au Parlement.

### Les principales observations de Sophie Taillé-Polian, rapporteure spéciale

- La stabilisation constatée en 2020 du budget de la mission « Travail et emploi » fait suite à deux années de très importante baisse des crédits. Sur le champ de la norme de dépenses pilotables, ceux-ci auront connu une diminution de l'ordre de 25 % entre 2017 et 2020.

#### Évolution du plafond d'emplois du ministère du travail sur 2017-2020



Source : commission des finances du Sénat d'après les réponses du ministère du travail au questionnaire budgétaire

- La traduction la plus regrettable de ces orientations budgétaires est la baisse constante des effectifs du ministère du travail. Les emplois sous plafond ont diminué de près de 10 % depuis 2017, alors même que la situation de l'emploi nécessite plus que jamais un renforcement de l'accompagnement et des moyens humains.
- L'amélioration apparente du taux de chômage ne saurait justifier une telle cure d'austérité pour le ministère du travail. Tout d'abord, la définition du chômage au sens du BIT est très restrictive. Ensuite, force est de constater que certaines catégories d'actifs restent très éloignées de l'emploi. Ces évolutions s'inscrivent également dans un contexte d'augmentation constante des emplois précaires, qui est une tendance de fond du paysage social français liée aux politiques de flexibilisation du marché du travail. Entre 2001 et 2017, le nombre d'entrées annuelles en contrat à durée déterminée (CDD) a été multiplié par 2,5.
- La hausse des effectifs de Pôle emploi est louable en soi mais l'on ne saurait en attribuer le mérite au Gouvernement, qui a décidé cette année une nouvelle diminution à hauteur de près de 10 % de la subvention pour charges de service public allouée à cet opérateur. Au contraire, cette hausse est bien financée par une hausse de 1 point de la contribution de l'Unédic (portée à 11 % de ses ressources). L'État, qui a par ailleurs imposé une réforme de l'assurance-chômage restreignant considérablement les droits des demandeurs d'emploi dans le seul but de générer 4,5 milliards d'euros d'économie pour l'Unédic à l'horizon 2022, fait ainsi supporter aux chômeurs eux-mêmes le coût du service public de l'emploi.

#### Évolution des effectifs de Pôle emploi

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

Source : ministère du travail, réponse au questionnaire

- Les PEC constituent un outil intéressant en termes d'accompagnement qualitatif des demandeurs d'emploi. La stabilisation des crédits qui leur sont alloués, là encore, ne compense pas la baisse très importante (presque par 5) des moyens consacrés aux emplois aidés ces dernières années.
- Par-delà les effets d'affichage, il convient de rappeler que le PIC, dont les intentions sont par ailleurs louables, inclue des dispositifs préexistants, tels que la Garantie jeunes, et que le montant de 13,8 milliards d'euros annoncé ne pourra être atteint que grâce à des fonds de concours de France compétences et du Fonds social européen. La diminution de 120 millions d'euros des crédits du PIC constitue un mauvais signal. Alors que la formation des chômeurs était affichée comme l'une des priorités du Gouvernement, elle s'avère être sa variable d'ajustement.
- Les suites à l'expérimentation « Territoires zéro chômeurs de longue durée » tardent à être données, alors même que l'intérêt du dispositif est manifeste. 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 leur parcours de vie comme pour leur territoire, dont le tissu associatif se trouve renforcé et dont l'économie locale bénéficie, du fait de leur pouvoir d'achat accru. Votre rapporteure spéciale appelle à ce que l'on procède rapidement à un nouvel élargissement des territoires concernés. Une centaine de territoires sont d'ores et déjà prêts à mettre en place cette expérimentation.

*L'absence regrettable de crédits consacrés aux maisons de l'emploi dans le projet de loi de finances pour 2020*

- Vos rapporteurs spéciaux déplorent le retrait du financement de l'État aux maisons de l'emploi, compte tenu du rôle de ces structures en matière de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences mis en évidence par le rapport de contrôle qu'ils leur ont consacré en 2018.
- Tout en se félicitant de l'adoption à l'Assemblée nationale d'un amendement leur allouant 5 millions d'euros de crédits, ils considèrent ce montant est insuffisant pour permettre un soutien effectif de ces structures et se traduirait par un risque de « saupoudrage ». C'est pourquoi ils proposent de porter le financement de l'État alloué aux maisons de l'emploi à 10 millions d'euros.



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



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



Ce document et le rapport (annexe n° 31 - tome III du Rapport général) sont disponibles sur le site du Sénat : <http://www.senat.fr/rap/l19-140-331/l19-140-331.html>